

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА ПОЛІТИЧНИХ ТЕОРІЙ

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ: ДОСВІД ПОДОЛАННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ
СИТУАЦІЙ**

Виконала: здобувачка вищої освіти

2 курсу магістратури

галузь знань – 28 “Публічне управління та
адміністрування”

спеціальність 281 – “Публічне управління та
адміністрування”

Жорушкіна Ірина Сергіївна

Керівник – кандидат політичних наук, доцент
Краснопольська Т.М.

Рецензент – доктор історичних наук, професор
Кормич Л.І.

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Жорушкіної Ірини Сергіївни на тему «Кризове управління в системі публічного адміністрування: досвід подолання надзвичайних ситуацій»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». - Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено теоретико-правовій характеристиці кризового управління в системі публічного адміністрування, зокрема визначенню його сутності, структури, правових засад та практичних механізмів реалізації. Робота складається зі вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Мета дослідження полягає у обґрунтуванні концептуальних засад і розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи кризового управління для забезпечення безперервності державних функцій та управління в умовах гібридних криз та надзвичайних ситуацій.

Досліджено сутність понять «криза», «кризове управління» та «надзвичайна ситуація», розмежовано їх у контексті публічного адміністрування. Обґрунтовано, що кризове управління має бути багаторівневою функцією держави, спрямованою на забезпечення безперервності влади, адаптацію інституцій до динамічних загроз і зменшення негативних наслідків кризових та надзвичайних подій.

Проведено комплексний аналіз нормативно-правової бази кризового управління в Україні, визначено основні акти, які регламентують діяльність у сфері цивільного захисту, національної безпеки, територіальної оборони та реагування на надзвичайні ситуації.

Систематизовано чинні механізми управління у цій сфері та здійснено їх порівняння з міжнародними підходами, прийнятими в ЄС, НАТО та ООН. Проаналізовано, що українська модель кризового управління переважно

реактивною, а її нормативна база характеризується неузгодженістю та дублюванням повноважень між цивільними і безпековими структурами.

Висвітлено, що відсутність єдиного центру відповідальності призводить до конфлікту рішень, в особливих випадках, накладання правових режимів, та втрати часу під час реагування.

Особлива увага приділяється аналізу організаційно-інституційного механізму кризового управління. Виявлено, що ефективність його функціонування безпосередньо залежить від узгодженості дій державних, регіональних і місцевих органів влади.

На державному рівні виявлено дуалізм ухвалення рішень між Кабінетом Міністрів України та Радою національної безпеки і оборони. На регіональному рівні обласні адміністрації виконують координуючі функції, однак не мають власних ресурсів для реалізації управлінських рішень. На місцевому рівні органи самоврядування фактично залишаються поза системою кризового управління, хоча саме на них покладається основний тягар відновлення після завершення гострої фази кризи.

Проведено оцінку фінансово-операційної складової реагування на надзвичайні ситуації. З'ясовано, що інституційна неузгодженість прямо впливає на ефективність використання державних коштів. Кошти на ліквідацію наслідків виділяються оперативно, тоді як фінансування програм відновлення, компенсацій і довгострокових заходів розвитку громад часто затримується. Це підтверджує, що фінансова неефективність є наслідком недосконалості правового регулювання та відсутності чітких процедур розподілу відповідальності.

Визначено функціональну роль центрів надання адміністративних послуг у системі кризового управління. Незважаючи на те, що вони не входять до складу Єдиної державної системи цивільного захисту, вони фактично виконують стабілізуючу функцію, забезпечуючи безперервність державних сервісів і доступ громадян до базових адміністративних послуг навіть у кризових умовах.

Обґрунтовано концептуальні засади моделі управління надзвичайними ситуаціями, яка передбачає перехід від реактивного до ризик-орієнтованого підходу.

Наголошено на необхідності формування єдиного центру управління кризами, забезпечення єдності рішень і прозорого механізму переходу від фази реагування до фази відновлення. Модель поєднує правові, організаційні та фінансові інструменти, що дозволяють підвищити ефективність управлінських процесів і стабільність публічної системи.

Сформульовано рекомендації, спрямовані на вдосконалення системи кризового управління: усунення дублювання повноважень, удосконалення нормативної бази, підвищення відповідальності виконавців, запровадження прозорих процедур фінансування, підготовку кадрів та зміцнення взаємодії між усіма рівнями влади.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному розгляді кризового управління як функції публічного адміністрування, яка об'єднує правові, інституційні та фінансові аспекти, а також у визначенні напрямів переходу до інтегрованої моделі державного реагування на кризи.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання їх органами влади під час розробки нормативних актів, планів реагування та програм відновлення, а також у навчальному процесі для підготовки фахівців у сфері державного управління.

Ключові слова: кризове управління, публічне адміністрування, надзвичайна ситуація, координація, управлінська модель.

SUMMARY

for the master's thesis of Zhorushkina Iryna Serhiivna on the topic “Crisis Management in the System of Public Administration: Experience of Overcoming Emergency Situations”

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 "Public management and administration". - National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The master's research is devoted to the theoretical and legal characteristics of crisis management in the system of public administration, in particular to defining its essence, structure, legal foundations, and practical implementation mechanisms. The work consists of an introduction, 3 chapters containing 9 subsections, conclusions, and a list of references.

The purpose of the study is to substantiate the conceptual foundations and develop practical recommendations for improving the crisis management system to ensure the continuity of public functions and governance in conditions of hybrid crises and emergency situations.

The essence of the concepts "crisis," "crisis management" and "emergency situation" has been studied and differentiated in the context of public administration. It is substantiated that crisis management should be a multilevel function of the state aimed at ensuring the continuity of governance, adapting institutions to dynamic threats, and reducing the negative consequences of crisis and emergency events.

A comprehensive analysis of the legal and regulatory framework of crisis management in Ukraine has been carried out, and the main acts regulating activities in the field of civil protection, national security, territorial defense, and emergency response have been identified.

The existing management mechanisms in this area have been systematized and compared with international approaches adopted by the EU, NATO, and the UN. It has been analyzed that the Ukrainian model of crisis management is predominantly reactive, and its regulatory framework is characterized by inconsistency and duplication of powers between civil and security structures.

It has been highlighted that the absence of a single center of responsibility leads to conflicting decisions, in particular cases to the overlapping of legal regimes, and to loss of time during response.

Particular attention is paid to the analysis of the organizational and institutional mechanism of crisis management. It has been found that the effectiveness of its functioning directly depends on the coherence of actions of state, regional, and local authorities.

At the national level, dualism of decision-making between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Security and Defense Council has been revealed.

At the regional level, regional administrations perform coordinating functions but do not have their own resources for implementing management decisions.

At the local level, self-government bodies are practically outside the crisis management system, although they bear the main burden of recovery after the acute phase of the crisis.

An assessment of the financial and operational components of emergency response has been conducted. It has been established that institutional inconsistency directly affects the efficiency of public spending. Funds for the liquidation of consequences are allocated promptly, while the financing of recovery programs, compensations, and long-term community development measures is often delayed.

This confirms that financial inefficiency results from the imperfection of legal regulation and the absence of clear procedures for distributing responsibility.

The functional role of Administrative Service Centers in the crisis management system has been determined. Despite the fact that they are not part of the Unified State Civil Protection System, they actually perform a stabilizing function, ensuring the continuity of public services and citizens' access to basic administrative services even under crisis conditions.

The conceptual foundations of the model of emergency management have been substantiated, which provides for a transition from a reactive to a risk-oriented approach.

The study emphasizes the need to establish a single crisis management center, ensure unity of decisions, and introduce a transparent mechanism for transitioning from the response phase to the recovery phase.

The model combines legal, organizational, and financial instruments that make it possible to increase the efficiency of management processes and the stability of the public system.

Recommendations have been formulated to improve the crisis management system: eliminating duplication of powers, improving the regulatory framework, increasing the accountability of executors, introducing transparent financing procedures, training personnel, and strengthening interaction among all levels of government.

The scientific novelty of the work lies in the comprehensive consideration of crisis management as a function of public administration that combines legal, institutional, and financial aspects, as well as in defining directions for the transition to an integrated model of state crisis response.

The practical significance of the results lies in the possibility of their use by public authorities in developing regulatory acts, response plans, and recovery programs, as well as in the educational process for training specialists in the field of public administration.

Keywords: crisis management, public administration, emergency situation, coordination, management model.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	8
1.1. Сутність та понятійно-категоріальний апарат кризового управління.....	8
1.2. Концептуальні засади та адаптивні стратегії кризового управління	14
1.3. Нормативно-правове забезпечення кризового управління в Україні та міжнародна практика	22
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ	29
2.1. Організаційно-інституційний механізм кризового управління в Україні	29
2.2. Досвід реагування органів влади на надзвичайні ситуації (природні, техногенні, соціально-політичні кризи).....	35
2.3. Роль центрів надання адміністративних послуг у кризовому управлінні	44
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	53
3.1. Міжнародний досвід кризового управління в публічному адмініструванні та перспективи його адаптації до умов України.....	53
3.2. Напрями підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у сфері кризового управління.....	57
3.3. Перспективи розвитку національної системи кризового управління в умовах воєнного стану та відновлення	63
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

Перелік умовних позначень та скорочень

ВА - Військова адміністрація

ВПО - Внутрішньо переміщені особи

ДСНС - Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ЄДС ЦЗ - Єдина державна система цивільного захисту

ЄС - Європейський Союз

КМУ - Кабінет Міністрів України

КЦЗУ - Кодекс цивільного захисту України

НАТО - Організація Північноатлантичного договору

НС - Надзвичайна ситуація

ОВА - Обласна військова адміністрація

ОДА - Обласна державна адміністрація

ОМС - Органи місцевого самоврядування

ООН - Організація Об'єднаних Націй

РНБО - Рада національної безпеки і оборони України

РП - Рахункова палата

ТЕБ та НС - Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій

ЦЗ - Цивільний захист

ЦНАП - Центр надання адміністративних послуг

ЦОВВ - Центральний орган виконавчої влади

FEMA - Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (США)

IPCR - Інтегрований механізм політичного реагування на кризові ситуації

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена потребою у створенні цілісної концепції управління гібридними кризами в системі публічного адміністрування України, особливо в умовах війни та загальної нестабільності державного управління.

Українська система публічного адміністрування діє під постійним тиском взаємопов'язаних криз гібридного характеру. Вони включають воєнні, економічні, соціальні та інформаційні чинники, і породжують складні ланцюгові наслідки. Від пандемії COVID-19 до продовольчої кризи, спричиненої блокуванням портів під час війни, тільки підкреслюють цю глобальну взаємозалежність і вимагають від національної системи управління принципово нового рівня комплексності та адаптивності.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року стало кульмінацією багатовимірної кризи, яка виявила системні вразливості національної системи кризового управління.

Українська система кризового управління перебуває на етапі становлення та зберігає низку вразливостей, серед яких – організаційні розриви в управлінні та поділ повноважень між цивільною й безпековою вертикалями. Такий дуалізм призводить до розмитості пріоритетів на державному рівні, а на місцевому – до обмеженої спроможності органів влади та залежності від неузгоджених рішень різних відомств.

Перевага реагування над управлінням ризиками залишається характерною рисою української системи, що неодноразово підтверджувалося практикою. Зокрема, під час паводків 2020 року ресурси були спрямовані переважно на ліквідацію наслідків, а не на запобігання їм. Пандемія COVID-19 виявила ще глибшу проблему – відсутність інституційної пам'яті: держава фактично «забула» власний досвід реагування на спалахи епідемій 2006 і 2009 років, повторивши ті самі організаційні помилки у плануванні, координації та розподілі повноважень.

Запізніла реакція центральних органів влади часто створює управлінський хаос на місцевому рівні. Запізнілі рішення зверху призводять до того, що територіальні органи змушені діяти самостійно, спираючись на власні ресурси та ініціативу. Як наслідок, подальші розпорядження або підтверджують уже виконані дії, або суперечать їм. Така затримка знижує ефективність системи управління, спричиняє дублювання рішень і втрату часу, що в кризових умовах може мати суттєві наслідки.

Теоретико-методологічну основу становлять праці світових класиків кризового управління, зокрема С. Фінк (концепція життєвого циклу кризи) та циклічність процесу І. Мітроффа (управлінський цикл кризи). Соціальні та політичні аспекти кризового управління у публічному управлінні розкрили К. Пірсон та Дж. Клер, а також А. Бойн та П.'т Харт, які дослідили значення політичної відповідальності та легітимності. В українському науковому просторі дослідження управління кризами у сфері публічного адміністрування як самостійної галузі лише встановлюється. Переважно увага науковців зосереджена на кризовому менеджменту в галузі економіки (В. В. Гаєвський), фінансової безпеки (О. С. Силкін) та управління підприємствами (О. В. Раєвська, І. В. Чанкіна). Саме у сфері публічного адміністрування кризове управління перебуває на початковому рівні. Серед науковців, які почали досліджувати цю тему можна виділити Т. Е. Белялова, С. В. Глобенко, І. П. Петрука, Соколова О.Є.

Нормативна основа включає Конституцію України, Кодекс цивільного захисту України, базові закони і підзаконні акти у сфері цивільного захисту, акти про правові режими надзвичайного та воєнного стану, а також міжнародні документи, що задають рамку співпраці та стандартів (практики ЄС у межах Механізму цивільного захисту, підходи НАТО, Сендайська програма).

Об'єктом дослідження є процеси кризового управління в системі публічного адміністрування України.

Предметом дослідження є концептуальні, правові та інституційні засади кризового управління у системі публічного адміністрування, а також механізми узгодження дій суб'єктів влади в умовах гібридних криз та надзвичайних ситуацій.

Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування концептуальних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи кризового управління у публічному адмініструванні України для забезпечення її стійкості, безперервності державних функцій та здатності до управління в умовах гібридних криз та надзвичайних ситуацій.

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

1. Проаналізувати понятійно-категоріальний апарат кризового управління.
2. Визначити концептуальні засади та адаптивні стратегії кризового управління
3. Проаналізувати нормативно-правову базу кризового управління в Україні у порівнянні з міжнародними підходами та методиками.
4. Дослідити організаційно-інституційний механізм кризового управління.
5. Проаналізувати досвід реагування органів влади на надзвичайні ситуації (природні, техногенні, соціально-політичні кризи).
6. Визначити функціональну роль Центрів надання адміністративних послуг у сфері кризового управління.
7. Дослідити міжнародний досвід кризового управління в публічному адмініструванні та перспективи його адаптації до умов України.
8. Обґрунтувати напрями підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у сфері кризового управління.
9. Визначити перспективи розвитку національної системи кризового управління в умовах воєнного стану та відновлення та сформулювати практичні рекомендації та пропозиції узгодження дій органів влади в умовах криз та надзвичайних ситуацій.

Методи дослідження. В роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Метод системного аналізу, синтезу та узагальнення використовувався для формування теоретико-методологічних засад і понятійно-категоріального апарату кризового управління. Історичний і логічний методи були задіяні для дослідження еволюції підходів до управління кризами та послідовного викладення теоретичних положень. Порівняльно-правовий метод – для аналізу нормативно-правового забезпечення кризового управління в Україні та його зіставлення з міжнародними моделями. Системно-структурний та інституційний аналіз використано для дослідження організаційно-інституційного механізму кризового управління і визначення його вразливостей. Метод case-study – для аналізу практики функціонування органів виконавчої влади під час кризових ситуацій. Елементи статистичного аналізу застосовувались для узагальнення офіційних даних про надзвичайні ситуації та результати реагування. Аналітико-прогностичний і моделювання – для розроблення напрямів удосконалення системи кризового управління та побудови її концептуальної моделі.

Структура магістерської роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 68 сторінок. Список використаних джерел налічує 72 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Сутність та понятійно-категоріальний апарат кризового управління

Дослідження сутності кризового управління в системі публічного адміністрування має фундаментальне значення для сучасної науки державного управління. Здатність держави ефективно реагувати на непередбачувані загрози та масштабні інциденти доводить її інституційну спроможність та легітимність в очах суспільства. Саме в кризових умовах система публічної влади проходить найскладніші випробування на стійкість, адаптивність та управління.

Система публічного адміністрування в Україні працює в умовах постійних викликів, які супроводжуються зростанням частоти та складності кризових подій. Ці виклики вимагають перш за все ретельного аналізу ситуації, оперативного реагування та її стабілізації. Щоб підвищити ефективність управління в умовах невизначеності та загроз, потрібно розрізняти поняття базових термінів: «криза», «кризове управління» та «надзвичайна ситуація». Незважаючи на поширене використання, ці терміни залишаються багатозначними та залежать від їх контексту. У зв'язку з чим виникає необхідність визначення чіткого понятійно-категоріального апарату. Неоднозначність трактування базових термінів часто призводить до управлінських колізій та помилок у плануванні.

Для повного розуміння сучасної сутності поняття «криза», варто звернутися до його етимології. Термін походить від давньогрецького слова «κρίσις» (krisis), що означає «рішення», «судження», «вибір» або «поворотний пункт»[60]. Цей термін мав широке застосування у філософії. У юриспруденції

термін означав винесення судового вердикту. Але саме завдяки застосуванню в медичній практиці, термін набув того значення, яке є близьким до сучасного: «криза» хвороби визначала той критичний момент, коли ставало зрозуміло, чи подолає організм пацієнта недугу, або хвороба призведе до летальних наслідків. З огляду на це, вже в античності розглядали кризу як стан гострої нестабільності, високої невизначеності та необхідності прийняття життєво важливих рішень в умовах обмеженого часу.

Важливо відмітити, що передумовами кризи в сучасному управлінському сенсі не завжди виникають раптово. Як і хвороби в медицині, передумовами кризи в менеджменті часто слугують накопичені системні вразливості, неефективність управління, організаційні помилки чи поступове погіршення роботи системи. Криза стає тим моментом, коли накопичені внутрішні проблеми стикаються із зовнішнім викликом, що й призводить до дестабілізації стану системи.

У другій половині XX століття сформувалися основи кризового менеджменту як окремої дисципліни. З розвитком теорій управління ризиками та публічного адміністрування виникла потреба у власній категоріальній системі понять, яка б пояснювала функціонування державних інститутів у період нестабільності [66].

Від правильного розуміння термінів залежить структура компетенцій органів влади, порядок взаємодії та визначення меж відповідальності під час криз. Потреба в термінологічній чіткості зумовлена збільшенням кількості гібридних загроз, зокрема накладання воєнних, гуманітарних і техногенних чинників.

Загальне визначення терміну «криза» пояснює стан системи, який характеризується втратою стабільності, високим рівнем невизначеності та необхідністю прийняття рішень в умовах обмеженого часу та інформації [56]. Криза розглядається як результат певних дій, у внутрішньому та/або зовнішньому середовищі, та дестабілізує звичайну роботу системи.

У менеджменті, криза - це ситуація, яка потенційно або реально загрожує життєдіяльності організації чи спільноти та потребує якісно нових управлінських рішень [62]. У соціології та політології кризові події не завжди мають суто негативні наслідки, вони також можуть створити умови для трансформації та оновлення.

Кризи класифікуються за походженням (природні, техногенні, соціальні, політичні), масштабом (локальні, регіональні, глобальні), ступенем передбачуваності (раптові, повільно наростаючі), за тривалістю (хронічні, гострі) або за рівнем впливу на економіку та соціум. [35; 62].

Кризове управління - це безперервна система заходів, спрямована на ідентифікацію, попередження, реагування та подолання наслідків кризових ситуацій з метою мінімізації шкоди та відновлення функціональності системи у разі кризових подій.

У публічному адмініструванні кризове управління включає також законодавче регулювання, підзвітність, міжвідомчу координацію та комунікацію з населенням [34; 50]. Це особливо важливо під час надзвичайних ситуацій, коли неефективність дій публічної влади може призвести до значних матеріальних, гуманітарних, людських ресурсів та може сприяти втраті довіри громадян.

В законодавстві кризовим подіям відповідає поняття «надзвичайна ситуація». Відповідно до Кодексу Цивільного захисту України (КЦЗУ), надзвичайна ситуація - це обставини, що об'єктивно загрожують або можуть становити загрозу життю чи здоров'ю людей, значним матеріальним збиткам або довкіллю, і потребують спеціальних дій органів влади [20].

У ЦКЗУ надзвичайна ситуація класифікується за джерелом походження (природна, техногенна, соціальна, воєнна) та масштабом (об'єктова, місцева, регіональна, державна, транскордонна) [20].

У Постанові Кабінету Міністрів України (КМУ) №368 від 24.03.2004 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» встановлюються чіткі критерії масштабності надзвичайних ситуацій,

зокрема за обсягом розповсюдження, кількістю жертв/постраждалих, сумою збитків тощо. Класифікація здійснюється для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями та ліквідацією їх наслідків [35].

Таким чином, надзвичайна ситуація - це формалізована подія або комплекс подій, яка активує спеціальні механізми реагування, відповідно до законодавства.

Українське трактування надзвичайних ситуацій історично сформувалося під значним впливом радянської системи цивільної оборони. Цим пояснюється тривалий фокус на юридично формалізованих подіях - надзвичайних ситуаціях (НС), які закріплені у КЦЗУ [20]. Таке визначення зосереджує увагу влади на технічному реагуванні та адміністративно-командній моделі управління, спрямованій на мінімізацію наслідків.

Поняття «криза», «кризове управління» та «надзвичайна ситуація» формують лише основу. Для повного розуміння сутності кризового управління необхідно додатково розглянути взаємопов'язані категорії, які становлять превентивну та стратегічну основу поняття.

Термін «загроза» визначається як сукупність зовнішніх умов і чинників, які можуть завдати шкоду і збитків особистості, суспільству, довкіллю або державі [20; 53].

«Вразливість», як категорія активно розвивається з 1990-х років - це внутрішня властивість або слабкість системи, яка відображає ступінь її схильності до негативного впливу загроз [72]. В публічному адмініструванні вона може проявлятися у вигляді неузгодженості дій органів влади [56], обмеженості економічної діяльності, роз'єдності суспільства. Зниження рівня вразливості є першочерговим завданням превентивного кризового управління [71].

Результатом взаємодії загрози та вразливості є ризик настання кризової події. В свою чергу, управління ризиками, в сучасній методології, є постійною

безперервною діяльністю, яка спрямовується на ідентифікацію, аналіз, оцінку та моніторинг потенційних подій, які можуть перерости в повноцінну кризу [71; 10].

У XXI столітті після низки дуже важких криз - фінансової 2008 року, пандемії COVID-19, екологічних катастроф та воєнних конфліктів - управління ризиків вийшло на новий рівень [10; 69]. Саме розвиток концепції стійкості (резильєнтності) зараз є кінцевою стратегічною метою кризового управління. Стійкість відображає здатність системи швидко реагувати на зміни, адаптуватися до них і відновлювати критичні функції, а також виходити вдосконаленою з кризи, шляхом трансформації та організаційного навчання [71; 53].

Якщо раніше кризове управління переважно спиралося на принципи стабільності та контролю, то зараз сучасна парадигма визнає, що досягнення повної стабільності неможливе [10; 69]. Тому акцент поступово зміщується від запобігання кризі до забезпечення стійкості під час її перебігу. У цьому контексті резильєнтність розглядається як здатність не лише витримати зовнішній удар, а й використати кризу як каталізатор оновлення інститутів, процедур і управлінських практик [71].

У широкому сенсі резильєнтність поєднує три взаємопов'язані компоненти: передбачення, поглинання та адаптацію. Готовність виявляти ризики до їх прояву та здатність мінімізувати втрати під час кризи створюють передумови для подальшої перебудови структури після подолання загрози.

У публічному адмініструванні поняття резильєнтності набуває особливого змісту: воно охоплює всі функціональні сфери держави - інституційну, правову, інфраструктурну, адміністративну, соціальну. Такий зміст поняття забезпечує стійкість інститутів в реальному часі, навіть за умов розриву звичних каналів комунікації, фінансування або політичного впливу [53].

Таким чином, розвиток концепції резильєнтності означає зміну логіки кризового управління – до превентивного управління невизначеністю. Саме

тому резильєнтність сьогодні - постійний стан готовності та здатності системи вчитись на власних помилках [10].

У цьому сенсі резильєнтність можна вважати інтеграційним принципом сучасного кризового управління, який поєднує у собі стратегію ризик-менеджменту, гнучкість прийняття рішень і культуру інституційної самокорекції [71].

У світовій практиці різні органи використовують власні підходи до термінології кризових явищ.

Наприклад, Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій США (FEMA) зосереджується на управлінні надзвичайними ситуаціями, а саме координацією всіх заходів з підготовки, реагування, відновлення та зменшення ризиків за будь-яких загроз для цивільного населення [64].

При цьому FEMA розмежовує поняття «надзвичайна ситуація» та «катастрофа». Надзвичайна ситуація у роботі FEMA - це подія, спричинена актуальною або ймовірною загрозою для життя людини.

Катастрофа - масштабна подія, яка перевищує ресурсні можливості штатів або місцевих органів влади, яка вимагає втручання федеральних інстанцій через механізми, визначені Законом Стаффорда [68]. В цьому законі визначено порядок та умови надання FEMA допомоги штатам і громадам після оголошення Президентом країни катастрофи державного рівня.

Враховуючи те, що FEMA орієнтується на катастрофи, Рада Європейського Союзу (Рада ЄС), використовує термінологію, зосереджену на політичній та інституційній стабільності.

Рада ЄС розробила Інтегрований механізм політичного реагування на кризові ситуації (IPCR), який є гнучким і масштабованим в рамках Союзу, дозволяє залучати політичні ресурси і необхідну підтримку відповідно до потреб кризи, включаючи тероризм. Згідно з концепцією IPCR, криза - це подія, яка має широкий вплив чи політичне значення і може загрожувати нормальному функціонуванню ЄС, незалежно від місця її виникнення [57].

Аналіз понятійно-категоріального апарату показав, що сутність кризового управління в публічному адмініструванні не може ґрунтуватися виключно на теоретичних і нормативних засадах. Воно вимагає розширення термінології, яка закладає стратегічні основи поняття. Тому кризове управління перетворюється на безперервний процес, спрямований на підтримку життєздатності і роботи публічного апарату в умовах невизначеності. Водночас сучасні тенденції показують, що ефективність держави під час кризи дедалі частіше оцінюють через її резильєнтність, адаптивність та інституційну гнучкість.

1.2. Концептуальні засади та адаптивні стратегії кризового управління

Науковці довго намагалися осмислити та формалізувати процес управління кризами. Ідея системного реагування на кризи виникла не раптово і є результатом еволюції управлінського мислення. Початково поняття «кризове управління» формувалося в межах економічних і соціологічних теорій ХХ століття, коли уряди та великі корпорації вимушені були діяти в умовах постійної турбулентності. Згодом ці підходи були перенесені у сферу публічного адміністрування і пов'язувалися переважно з військовим плануванням і системами цивільної оборони.

Парадигмальний зсув відбувся у другій половині ХХ століття, коли стрімкий технологічний розвиток, урбанізація та зростаюча взаємозалежність складних систем створили нові види вразливостей. Переломним моментом вважають 1970-1980-ті роки. Тоді низка резонансних техногенних та корпоративних катастроф довели, що традиційні моделі цивільного захисту не можуть впоратися з комплексними і багатофакторними кризами [60].

Увага дослідників змістилася від ліквідації наслідків до управління ризиками, превентивного планування та посткризового відновлення. Тоді і з'явилися перші фундаментальні моделі, які спробували структурувати

хаотичний на вигляд процес і заклали основу сучасного кризового управління як безперервного циклу аналізу, реагування й навчання.

Кризове управління як дисципліна, сформована в західній науковій традиції і є відносно новою, проте динамічною галуззю знань. На сьогодні існує багато різних моделей та концепцій, більшість з яких є модифікаціями вже встановлених класичних підходів.

С. Фінк був першим, хто дослідив неперервність кризового процесу та ролі часового чинника у його розвитку. У своїй концепції життєвого циклу кризи [60] він вперше розділив кризу у часі на періоди «до», «під час» і «після» кризи, запропонувавши чітку структуру, яка стала фундаментом для подальшого розвитку теорії кризового управління.

За теорією С. Фінка криза розвивається наступним чином. Перший етап дослідник назвав прелюдією - ранні сигнали, попереджувальні ознаки кризи. Вибухом кризи науковець назвав безпосередньо кризову подію, яка вимагає негайного реагування. Хронічна фаза породжує тривалі наслідки кризи. І останнім етапом називають «розв'язання» - відновлення і повернення до нормального стану.

Саме С. Фінк вперше звернув увагу, що криза як часовий процес, вимагає реакції як всередині організації, так і у взаємодії з зовнішнім середовищем. Серед недоліків моделі науковці виділяють її описовий характер. Вона не деталізує управлінські дії, ігнорує соціальні та організаційні чинники, які впливають на розвиток кризи. Саме ці обмеження змусили науковців зосередитися на розробці комплексних методів аналізу кризових ситуацій [60; 66].

Модель І. Мітроффа є логічним розвитком концепції С. Фінка. Якщо С. Фінк вперше запропонував загальну фазову структуру кризи, то І. Мітрофф організував її в повноцінний управлінський цикл, доповнивши організаційними діями та механізмами всередині організації.

У своїй праці 1994 року [62] І. Мітрофф виділяє п'ять послідовних етапів, які утворюють повний цикл реагування на кризу: виявлення сигналів,

підготовка та запобігання, локалізація та обмеження шкоди, відновлення та навчання. Фази підготовки та навчання зробили модель І. Мітроффа замкненою системою, орієнтовану на завчасне виявлення і попередження кризи, готовність та посткризове вдосконалення організації. Крім цього дослідник заклав основу типологізації криз і методів раннього виявлення їхніх сигналів. У своїх дослідженнях він показав, що кризи мають різну природу - технологічну, організаційну, соціальну, політичну або екологічну - і вимагають різних методів до діагностики та реагування.

Особливу увагу І. Мітрофф приділяв фазі виявленню сигналів - слабких, непрямих або суперечливих ознак, які передують кризі. Він стверджував, що більшість катастроф не виникають раптово, а мають довготривалий латентний період, упродовж якого організація ігнорує або неправильно інтерпретує попередження.

І. Мітрофф також звернув увагу на здатність керівництва розрізняти типи криз і відповідно адаптувати дії – від структурних і технічних рішень до комунікаційних і поведінкових. Це стало основою стратегічного мислення, спрямованого на передбачення, профілактику та навчання в умовах невизначеності [62].

Варто зазначити, що колега і співавтор наукових досліджень І. Мітроффа - Дж. Каргілл - класичну модель розвинув далі. Він акцентував увагу на комплексному управлінні в умовах високої невизначеності, глобалізації ризиків і глибокому розумінні організаціями власних вразливостей.

Але попри фундаментальність моделі І. Мітроффа, а також її подальше удосконалення у співпраці з Дж. Каргіллом, її застосування у сфері публічного управління є достатньо обмеженим. Вона складна, має корпоративне походження, жорстку послідовність дій та високі вимоги до ресурсного забезпечення і управлінської зрілості. Також корпоративна логіка часто ґрунтується на ринковій раціональності, захисті бренду та відносно чіткій командній вертикалі. Тому їх пряме перенесення на систему публічного адміністрування виявляється не лише складним, але й часто

контрпродуктивним. Також ця модель не пристосована до умов роботи з великою кількістю учасників, динамічних змін та політичного тиску. Крім того, модель спирається на потужні механізми внутрішнього аналізу, чого досить часто бракує публічним органам [56; 66; 51].

Щоб адаптувати ці концепції, зокрема до українських умов, потрібно враховувати специфіку публічної сфери – політичну мінливість, жорстке законодавче регулювання та постійний дефіцит ресурсів. На відміну від бізнесу, державні органи працюють в умовах суворої правової регламентації (яка обмежує гнучкість), постійного суспільного контролю, політичного тиску та більш складної системи узгодження рішень між багатьма незалежними учасниками [56]. Усвідомлення цих обмежень стало поштовхом до пошуку нових рішень, які також враховують соціальні, культурні та політичні умови кризи.

У 1998 році вчені К.М. Пірсон та Дж. А. Клер опублікували впливову статтю [66], в якій розглядали кризу як комплексний соціальний та організаційний процес на відміну від суто процесуальних і лінійних моделей С. Фінка чи І. Мітроффа. За їх задумом, криза ставить під загрозу основні цінності та життєздатність організації, а реагування на неї є складним процесом взаємодії між людьми, структурами та зовнішнім середовищем.

Таким чином, вони вперше ввели в концептуальні засади кризового управління соціальні, культурні та політичні компоненти. Дослідники наголосили на організаційній вразливості, когнітивному сприйнятті керівників та комунікаційних процесах.

Управління кризою трактується як безперервний процес адаптації, навчання та координації. Проте через надмірну абстрактність і високі вимоги до організаційної зрілості модель К.М. Пірсона та Дж. А. Клера складно застосовувати на практиці без додаткових інструментів [56].

Наступним важливим кроком у розвитку кризового управління для публічного сектору стало дослідження А. Бойна та П.'т Харта. Вони розробили концепцію управління кризою в умовах політичної відповідальності та

складної взаємодії багатьох учасників. У своїх працях вони першими звернули увагу, що управління кризою в публічному секторі суттєво відрізняється від приватного [56].

А. Бойн та П.'т Харт відзначили, що, на відміну від корпорацій, державні інституції несуть пряму відповідальність перед усім суспільством, а не тільки перед акціонерами. Їхні дії або бездіяльність миттєво стають предметом публічного дискурсу та політичної оцінки. Саме тому провал у кризовому управлінні для публічної інституції є не стільки фінансовою втратою, як прямою загрозою її легітимності та довірі громадян.

Дослідники зауважили на специфіці публічного менеджменту, де є головним баланс між швидкістю реагування, ефективністю дій і політичною легітимністю. Роль лідерства і комунікацій отримала новий фокус для дослідження, оскільки успішне подолання кризи вимагає також прозорості, переконливої комунікації з громадськістю щоб сформувати довіру та знизити паніку. Тиск медіа та суспільства, в свою чергу, посилює виклики для політичних керівників, а наслідки кризи можуть завдати не тільки матеріальні, але і політичні та соціальні збитки.

Розвиток концепцій кризового управління від процесуальних моделей, до контекстуальних моделей, дозволив ширше зрозуміти фундаментальні акценти циклічності та системності кризового процесу, включивши до нього соціальний та культурний аспекти. Але, вказавши на важливість легітимності та багатоакторної взаємодії у публічному секторі, ці класичні теорії спільно доводять, що криза є не просто технічною подією, а багатограним, тривалим і динамічним процесом.

Впродовж останніх десятиліть зросла потреба у трансформації теоретичних моделей у чіткі, практично застосовні механізми реагування. Наприкінці ХХ століття почали формуватися галузеві та міжінституційні адаптивні стратегії і протоколи, які пристосовували до специфіки певних сфер діяльності та рівнів управління [63].

Створення FEMA у США є прямим прикладом того, як класичну теорію кризового циклу успішно адаптували та ввели в форму державної стратегії. Ця стратегія забезпечує механізми міжрівневої та міжвідомчої координації, необхідні для ефективного публічного адміністрування.

На відміну від корпоративних циклічних моделей, концепція FEMA інтегрує управлінські дії на всіх рівнях влади і зосереджена на п'яти взаємопов'язаних місіях: запобігання, захист, готовність, реагування та відновлення [64]. FEMA впровадило Національну систему управління інцидентами, яка створює уніфіковану термінологію, спільну командну структуру та чіткі протоколи для інтеграції дій усіх суб'єктів на різних рівнях. Це забезпечує міжвідомчу координацію та зменшує хаос під час гострої фази кризи. Також агентство розробило чіткі механізми, які контролюють та розподіляють державне фінансування на всіх етапах циклу, перетворюючи абстрактну фазу відновлення на конкретний інструмент управління [63].

Водночас, у FEMA є суттєві структурні обмеження, які роблять її складною для універсального впровадження. Хоч концепцію і розвинули до універсального реагування на кризи, вона історично орієнтована переважно на природні та техногенні катастрофи. Це призводить до зниження її ефективності серед соціально-політичних чи гібридних загроз. Крім цього, аналітики звертають увагу на те, що федеративна та бюрократична вертикаль, в яку вбудована дана система, часто стикається з ризиками повільності у прийнятті рішень та конфліктами повноважень між рівнями влади. Також модель достатньо ресурсоемна та складна для повноцінного впровадження в системах із обмеженими фінансовими та кадровими можливостями.[56; 69]

Адаптація класичних концепцій кризового управління серед міжнародних організацій має децентралізований та тематичний характер. У системі Організації Об'єднаних Націй (ООН) не існує єдиної універсальної моделі, проте кожне спеціалізоване агентство адаптує принципи управлінських циклів під свою вузьку сферу діяльності, що є прикладом галузевої стратегії. Яскравим прикладом є Всесвітня організація охорони

здоров'я (ВООЗ), яка зосереджується на реагуванні на глобальні епідеміологічні загрози та пандемії. Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) спеціалізується винятково на гуманітарних кризах, пов'язаних із захистом дітей. Програма розвитку ООН (ПРООН) фокусується на постконфліктному відновленні та стійкому розвитку [70].

Окремої уваги заслуговує стратегія Організації Північноатлантичного договору (НАТО), адаптована до специфічних військово-політичних та гібридних загроз. Ця стратегія в першу чергу направлена на забезпечення колективної безпеки та оборони. Вона працює через складного механізм політичного узгодження та військової підготовки. Ця система реагує на загрози Статті 5 (колективна оборона), а також на комплексні невійськові виклики, які загрожують безпеці членів Альянсу, зокрема кібератаки, дезінформаційні кампанії чи енергетичний шантаж [65].

Через свою мілітаризовану природу, має занадто централізовану структуру для використання в публічному адмініструванні. При цьому дану модель варто розглядати як джерело окремих технічних інструментів (моніторинг, планування, комунікації), але не концептуальною моделлю для системи публічного адміністрування.

В той же час існує багато інструментів для забезпечення стійкості галузі, які працюють на міждержавному рівні. Наприклад, Європейська мережа операторів системи передачі електроенергії (ENTSO-E) - уніфікований операційний інструмент підвищення рівня безпеки енергосистеми. Основна роль системи - планування та розробка безпечної, ефективної та економічної системи передачі електроенергії [59]. Точкове застосування її протоколів і механізму міжвідомчої координації на операційному рівні можна адаптувати для кризового управління в сфері публічного адміністрування.

Узагальнюючи аналіз наведених моделей і стратегій, можна побачити, що підходи до кризового управління формуються залежно від сфери найбільшого попиту – від корпоративної до міждержавної. Для системи

публічного адміністрування України важливо розуміти межі їх застосованості та перейняти лише найдоцільніші аспекти, які зображені у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика основних концепцій кризового управління

Теорія / Модель	Основний внесок	Застосування у публічному управлінні	Обмеження / слабкі сторони
С. Фінк - життєвий цикл кризи	Вперше запропонував часову структуру кризи (передкризовий, гострий, хронічний, відновлення)	Використовується для опису фаз реагування та відновлення.	Описова модель без управлінських механізмів.
І. Мітрофф управлінський цикл криз	Розвинув модель С.Фінка у повний цикл з фазами підготовки, реагування, навчання.	Основа для систем раннього попередження та планів реагування.	Високі вимоги до ресурсів і компетенцій.
К.М. Пірсон та Дж.А. Клер - соціальна перспектива	Ввели роль довіри, лідерства та комунікацій.	Формування кризових комунікацій і поведінки керівників.	Висока абстрактність, потребує зрілої культури управління.
А. Бойн та П.'т Харт - публічне лідерство	Показали значення політичної відповідальності та легітимності.	Оцінка кризових рішень у політичному та суспільному вимірі.	Потребує прозорості, важко реалізувати під час кризи.
FEMA (США)	Уніфікована система управління інцидентами (NIMS), чітка вертикаль координації.	Шаблон міжвідомчої координації та розподілу повноважень.	Надмірна бюрократичність; орієнтація на природні лиха.
IPCR / UCPM (ЄС)	Гнучка багаторівнева політична координація криз.	Модель міжгалузевої співпраці в ЄС.	Високі вимоги до горизонтальної координації.
НАТО - національн стійкість	Багаторівнева політична координація криз.	Використовується для гармонізації політик цивільного захисту.	Військово-політичний фокус, обмежене цивільне застосування.
ENTSO-E - операційна стійкість галузей	Стандарти й координація операторів енергосистем.	Приклад секторальної стійкості критичної інфраструктури.	Обмежене застосування поза енергетикою.

З огляду на гібридний характер викликів застосування існуючих стратегій в українському публічному адмініструванні є достатньо обмеженим. Тому головним завданням є створення власної національно орієнтованої моделі управління ризиками. Дана модель повинна працювати в умовах постійного політичного та соціального тиску і обмежених ресурсів,

поєднуючи сильні сторони оперативної швидкості технічних протоколів та циклічної глибини наявних концепцій і стратегій.

1.3. Нормативно-правове забезпечення кризового управління в Україні та міжнародна практика

Ефективність системи публічного адміністрування під час НС і криз залежить від її нормативно-правового забезпечення. Нормативно-правова база легітимізує дії органів влади, й структурує управлінські процеси, визначаючи ролі, відповідальність і механізми взаємодії суб'єктів кризового управління.

Проте, постійні кризи, включаючи широкомасштабну агресію 2022 року Російської Федерації, виявили обмеженість та інституційну неготовність традиційної української нормативно-правової бази до такого навантаження. Нинішня система орієнтована на локальні кризи мирного часу (техногенні чи природні). У цих умовах необхідно переглянути чинну правову базу та зосередитися на етапах завчасної підготовки та забезпечення стійкості держави до можливих загроз.

Національна система нормативно-правового регулювання кризових ситуацій має складну багаторівневу структуру. Вона походить від моделі цивільної оборони радянського типу до сучасної системи цивільного захисту, що нині проходить прискорену адаптацію до умов повномасштабної війни. Аналіз цієї системи передбачає послідовний розгляд її конституційних засад, базового законодавства мирного часу та надзвичайних правових режимів, активованих у період війни.

Правова система кризового управління в Україні базується на ієрархічному принципі підпорядкованості, де Конституція України визначає загальні засади та повноваження про запровадження надзвичайних станів.

Спеціальні закони деталізують ці повноваження, формуючи нормативну основу функціонування системи кризового управління.

Президент України, згідно зі статтею 106 Конституції [21], наділений унікальним правом на ініціювання особливих правових режимів - воєнного чи надзвичайного стану. Це ключове повноваження, оскільки саме воно дозволяє системі публічного адміністрування легітимно виходити за рамки звичайних повноважень та обмежувати певні конституційні права і свободи громадян в інтересах національної безпеки.

Згідно зі статтею 85 Конституції [21], Верховна Рада України здійснює парламентський контроль і надає легітимність указам Президента про введення надзвичайних режимів. Водночас парламент визначає загальні законодавчі рамки, що регулюють діяльність органів влади в умовах кризи, формуючи основу для узгодженого реагування держави.

Відповідно до статей 113, 116 Конституції України [21], КМУ є вищим органом виконавчої влади і відповідає за практичне виконання державної політики у сфері цивільного захисту та оборони. Він реалізує законодавчі норми через підзаконні акти, забезпечуючи ефективне функціонування виконавчої вертикалі.

Така модель конституційної спеціалізації повноважень, де Президент переважно відповідає за реагування на військові загрози, а КМУ - за цивільну політику, демонструє ефективність лише у разі локалізованих простих криз. Гібридний характер сучасної війни поєднує в собі військові дії з масштабними гуманітарними, техногенними та екологічними катастрофами. Це створило гостру потребу одночасного застосування різних правових режимів, зокрема положень Закону «Про правовий режим воєнного стану» [43] та КЦЗУ [20]. Колізії та зони перетину повноважень ускладнюють управління кризою та вимагають термінового законодавчого втручання для усунення невизначеності та чіткого встановлення ієрархії повноважень.

КЦЗУ - головний нормативно-правовий акт, який регулює діяльність держави у сфері захисту населення та територій від НС як у мирний час, так і

в особливий період. Він поєднує різні конституційні компетенції та охоплює широкий спектр загроз [20].

В КЦЗУ визначені основні принципи, за якими держава гарантує громадянам право на життя, здоров'я та власність [20]. Він встановлює правові основи регулювання відносин, держави у сфері цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища та майна від НС.

У Кодексі [20] визначення центрального організаційного механізму припадає на Єдину державну систему цивільного захисту (ЄДС ЦЗ). Вона об'єднує органи управління, сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (ОМС) та суб'єктів господарювання для спільного виконання завдань цивільного захисту [34].

Кодекс запроваджує системний підхід до управління кризами, в основі якого лежить класифікація НС за походженням та територіальним поширенням. Такий всебічний підхід створює теоретичну основу для диференційованого реагування на різні типи загроз [20].

Загальнодержавний характер цивільного захисту підкреслює легітимність залучення державних і приватних структур до превентивних заходів та реагування.

КЦЗУ чітко визначає чотири режими функціонування ЄДС ЦЗ: повсякденний, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та особливий період, що охоплює воєнний стан [20]. Така структура забезпечує інституційну готовність системи до поступового або швидкого реагування на кризові події. Поняття «особливого періоду» створює правовий зв'язок між цивільним захистом і законодавством про оборону, зокрема Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Якщо Кодекс задає загальні рамки, то підзаконні акти - насамперед Постанова КМУ №11 від 09 січня 2014 року «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [34] - деталізують і конкретизують їх. Вони перетворюють законодавчі норми на дієву адміністративну систему з чітко визначеними механізмами функціонування.

Ключові положення, запроваджені Постановою КМУ № 11, формують основу сучасної архітектури кризового управління. Документ закріплює три рівні адміністративної ієрархії: державний (КМУ, ДСНС, центральні органи виконавчої влади), територіальний (місцеві державні адміністрації, ОМС) та об'єктовий (суб'єкти господарювання). Така структура забезпечує вертикальну інтеграцію і субординацію, де кожен рівень має визначені повноваження та обов'язки [20; 34].

Згідно Постанови №11 [34] міжвідомча взаємодія відбувається за роботи Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (ТЕБ та НС) та місцевих комісій, які є головними постійно діючими органами координації ЄДС ЦЗ.

З причини повномасштабного вторгнення відбулася зміна української правової системи за двома основними напрямками: централізація управління через інститут військових адміністрацій та створення нової системи захисту критичної інфраструктури.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [43] визначає воєнний стан як особливий правовий режим, що надає надзвичайні повноваження органам державної влади, військовому командуванню та новоствореним військовим адміністраціям (ВА). У районах ведення бойових дій запровадження та реалізація заходів воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та ВА, що забезпечує єдність командування та оперативність прийняття рішень.

Проте створення ВА породило складну правову ситуацію у відносинах з ОМС. Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає механізм заміни недієздатних органів місцевого самоврядування [43]. Підставою для утворення Президентом військової адміністрації населеного пункту є виключно факт невиконання відповідною радою чи її головою своїх повноважень. І лише як наслідок такого рішення про утворення ВА та початку її функціонування, повноваження місцевої ради та її голови достроково припиняються. Така гнучкість виправдана в умовах війни, але правова

невизначеність створює ризики для інституту місцевого самоврядування, відкриваючи можливості для політичного втручання та поступової ерозії здобутків реформи децентралізації.

Закон України «Про критичну інфраструктуру» [\[38\]](#) є складовою законодавства у сфері національної безпеки і вперше в українському праві запроваджує комплексний підхід до забезпечення стійкості, а не тільки фізичного захисту інфраструктури. Тобто пріоритетом стає також забезпечення функціонування об'єкта в умовах атак через кіберзахист, наявність резервних систем управління, планів відновлення та підготовку персоналу.

Єдина система взаємодії державних органів і операторів критичної інфраструктури (КІ) створена на засадах державно-приватного партнерства та повинна здійснювати категоризацію об'єктів за рівнем важливості із розробленням паспортів безпеки [\[38\]](#).

Детальні механізми реалізації визначено Постановою КМУ № 1109 від 09 жовтня 2020 р., яка встановлює порядок віднесення об'єктів до КІ, перелік секторів і методику оцінювання [\[30\]](#).

Також Євроатлантична інтеграція вимагає від України поступової адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів, які є не стільки орієнтиром, скільки джерелом майбутніх юридичних зобов'язань. Попри відмінності у сфері застосування, у доктрин ЄС, НАТО та ООН є спільна логіка, яка зосереджена навколо поняття стійкості (резильєнтності) - основи сучасного кризового управління [\[70; 66; 64\]](#).

Основним правовим інструментом ЄС сфері є Механізм цивільного захисту, на підставі Рішення № 1313/2013/ЄС. У 2023 році вимоги механізму набули прямого юридичного обов'язку для України через приєднання до Регламенту 2021/836. Цей документ передбачає інституціоналізацію спільної готовності та взаємної відповідальності держав-учасниць. В Регламенті є вичерпний перелік обов'язкових вимог для всіх учасників. Зокрема документ вимагає проведення оцінки ризиків і розроблення на її основі національних

планів управління. Також країни-учасники мають координувати дії шляхом стандартизації та спільних навчань, а також створити стратегічний резерв ресурсів ЄС (авіація, медичні потужності, мобільні госпіталі), фінансований спільно на рівні ЄС.[\[58; 67\]](#)

Ці вимоги прямо протилежні до внормованого функціоналу українських комісій ТЕБ та НС, що є ще однією підставою їх фундаментального реформування.

В результаті, добровільна допомога трансформується у взаємне юридичне зобов'язання, яке вимагає від України повної гармонізації національного законодавства в системі кризового управління з європейськими стандартами планування, координації та реагування.

На відміну від ЄС, НАТО розглядає цивільну готовність як невід'ємний елемент колективної оборони. Це юридичне зобов'язання закріплене у статті 3 Північноатлантичного договору, і вимагає від країн-членів розвиватися в напрямку оборони від збройних нападів [\[65\]](#).

Сім вимог національної стійкості, інтерпретовані на основі статті 3 договору, слугують нормативними орієнтирами для гармонізації законодавства. Ці вимоги передбачають, що уряд має працювати безперервно та ухвалювати рішення, а життєво важливі галузі – забезпечувати безперервність управління та надання критичних державних послуг, стійкі цивільні системи зв'язку та транспортні системи та неперервне енергопостачання, водних та продовольчих ресурсів. Законодавство також має регулювати ефективне управління переміщенням людей та здатність системи охорони здоров'я працювати з масовими жертвами.

Ці вимоги прямо вказують на системні вразливості, які проявилися в Україні під час повномасштабного вторгнення.

Для України гармонізація законодавства з цими вимогами є головною передумовою для повноцінної інтеграції в систему колективної безпеки Альянсу.

В той же час Сендайська програма ООН зі зменшення ризику лих є глобальною політико-правовою нормою, хоча і не є юридично обов'язковою. Прийняття цієї програми змінило фокус управління на міжнародному рівні - необхідно зосередитися на системному управлінні ризиками та запобігання їм. В цьому ракурсі ризик - це керований результат взаємодії небезпеки, вразливості та спроможності [71].

Реалізація програми зосереджується на двох напрямках. Перш за все, вона звертає увагу на створення правових та економічних стимулів для інвестицій у превентивні заходи. Це доводить, що фінансування заходів зі зменшення ризиків (наприклад, укріплення інфраструктури, системи раннього оповіщення, правильне землекористування) є економічно більш доцільним, ніж постійне покриття колосальних збитків від катастроф, яких можна було уникнути або суттєво пом'якшити.

Наступна ідея полягає в використанні фази відновлення для інтеграції вимог стійкості у нові об'єкти, щоб не відтворювати старі вразливості. Концепція передбачає, що нові об'єкти, інфраструктура та інституції мають проектуватися з урахуванням уроків минулої кризи та майбутніх ризиків, свідомо закладаючи основи для довгострокової резильєнтності. Таким чином, Сендайська програма задає чітку рамку, де превенція та стійке відновлення стають двома невід'ємними елементами єдиного циклу управління ризиками [71].

Отже, нормативно-правова база України щоденно стикається з вимогами міжнародних стандартів, які наполягають на розбудові системи національної стійкості, включаючи управління ризиками. Ця необхідність у сфері кризового управління задає чіткі напрями для комплексної гармонізації законодавства та інституційних змін.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ

2.1. Організаційно-інституційний механізм кризового управління в Україні

Система кризового управління в Україні поєднує елементи цивільного захисту, національної безпеки та місцевого самоврядування. Вона функціонує на межі двох логік – адміністративно-правової та безпекової, які не завжди взаємодіють між собою. Від того, наскільки організаційно реалізуються повноваження, координація і підпорядкування в кризових умовах на основі наявної нормативно-правової бази залежить ефективність цієї системи.

З огляду на гібридний характер і складність сучасних загроз, необхідно розуміти механізм формування та взаємодії головних центрів управління, які несуть відповідальність за стабільність держави та безпеку громадян у надзвичайних ситуаціях.

Організаційно-інституційний механізм кризового управління на найвищому рівні характеризується наявністю двох ключових, проте не повністю узгоджених, центрів ухвалення рішень - КМУ та РНБО.

Статтею 16 КЦЗУ [20] КМУ визначається суб'єктом, який здійснює загальне керівництво ЄДС ЦЗ. Для реалізації цієї функції операційно-координувальні повноваження КМУ делегуються до Державної Комісії ТЕБ та НС. Вона, в свою чергу, є постійно діючим робочим органом відповідно до Постанови КМУ № 11 від 2014 р. Її діяльність фокусується на цивільному захисті, в тому числі на запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру.

Статтею 107 Конституції України [21] та Законом України «Про РНБО України» [44], координаційним органом є РНБО, яке формує та реалізує стратегічні засади національної безпеки і оборони при Президентові України.

Цей орган спеціалізується на стратегічних загрозах, що можуть впливати на територіальну цілісність та суверенітет держави.

Наявність двох незалежних центрів із пересічними повноваженнями щодо кризових подій призводить до ключової проблеми горизонтального дублювання (див. Рис.2.1).

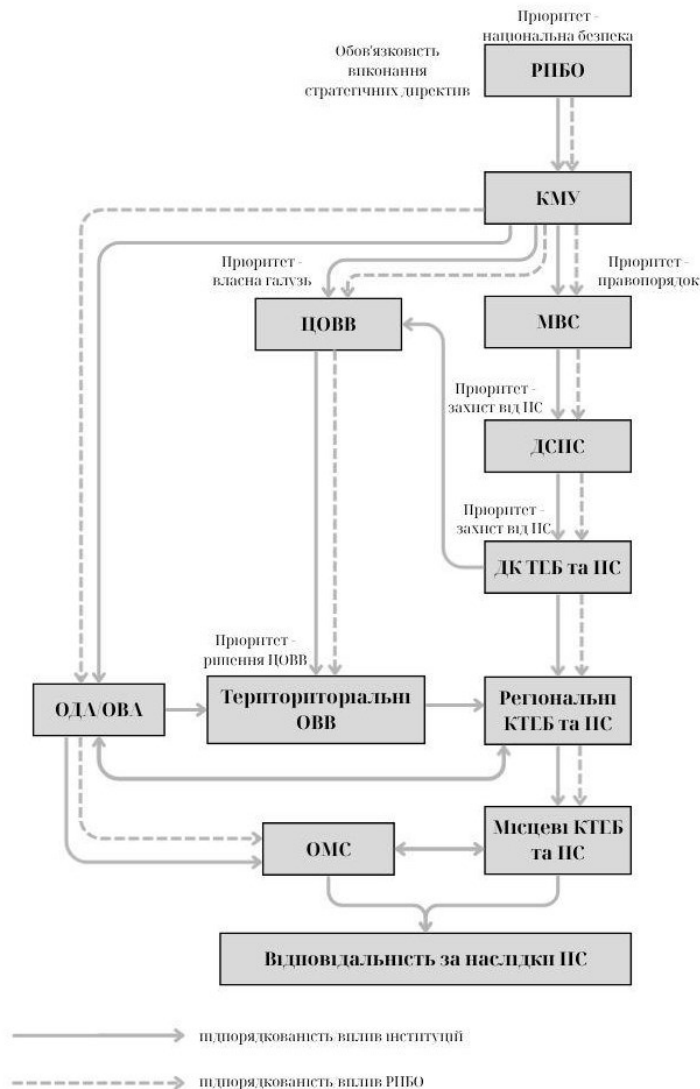


Рис.2.1 Організаційно-інституційна модель кризового управління в системі публічного адміністрування України.

В умовах воєнного стану та гібридних загроз виникає інституційна колізія, оскільки криза, яка за цивільною ознакою є НС, водночас набуває ознак загрози національній безпеці. Таким чином, згідно п.1 ст. 6 Закону України «Про РНБО України» [44], рішення РНБО, які вводяться в дію Указами Президента, носять обов'язковий характер для органів виконавчої

влади, встановлюючи фактичний правовий пріоритет над цивільними директивами Державної комісії ТЕБ та НС.

Колізія посилюється також через інституційну складність класифікації джерела кризи. Наприклад, у випадках, коли велика інфраструктурна аварія може бути як техногенною подією, так і результатом диверсії чи військових дій, стратегічний характер загрози вимагає переведення кризового управління у безпекову площину. Якщо криза досягає рівня, що загрожує життєво важливим інтересам суспільства і держави це переведення визначається політико-правовим актом - рішенням РНБО [44]. Таким чином, КМУ (через Державну комісію ТЕБ та НС) продовжує цивільне оперативне реагування, але ключові управлінські та ресурсно-мобілізаційні директиви починають надходити з безпекового центру, а саме до РНБО.

Це призводить до того, що Державна комісія ТЕБ та НС відчуває значне звуження свого незалежного пріоритету, особливо у випадках гібридних криз, оскільки її рішенням доводиться обов'язково підпорядковуватися або узгоджуватися зі стратегічними директивами РНБО [44]. Таким чином, Державна комісія ТЕБ та НС зберігає повністю зберігає свої повноваження лише у чистих цивільних надзвичайних ситуаціях (НС техногенного та природного характеру), але в кризах, пов'язаних із безпекою, її рішення виявляються вторинними щодо рішень, підкріплених Указом Президента. Це суттєво ускладнює горизонтальну координацію та створює інституційну проблему для системи кризового управління в Україні.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) займає унікальне місце у системі публічного адміністрування, оскільки вона відноситься до ЦОВВ, який реалізує державну політику [33; 45].

Згідно з КЦЗУ, на ДСНС лежить безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ та організацію аварійно-рятувальних робіт [20]. Це визначає її як єдиного фізичного оператора з постійною готовністю до реагування, на відміну від інших ЦОВВ, чия роль є лише функціональною.

Діяльність ДСНС спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ (МВС) [33]. Інституційна приналежність до силовій сфері створює управлінську суперечливість - цивільна функція захисту підпорядковується відомству, пріоритетом якого є публічна безпека та правопорядок, а потім цивільне адміністрування.

З одного боку, підпорядкування ДСНС МВС посилює зв'язок цивільного захисту зі сферою національної безпеки. Це трансформує цивільне реагування у безпекову операцію у випадку гібридних загроз. З іншого боку, така структура ламає пріоритетність цивільного керівництва КМУ, оскільки оперативні рішення головного виконавця можуть прийматися під впливом логіки МВС, а не єдиної стратегії Державної комісії ТЕБ та НС як цивільного координатора. Таким чином, ДСНС, хоч і повинна бути ключовим суб'єктом оперативного реагування Державної комісії ТЕБ та НС, інституційно виведена на рівень, де її рішення можуть бути підпорядковані зовнішній безпековій логіці.

Відповідно до Постанови КМУ №11 [34] ЄДС ЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем. ця структура вимагає, щоб ключові ЦОВВ створювали власні відомчі системи цивільного захисту. Наявність функціональних підсистем створює управлінський розрив, оскільки під час кризи ЦОВВ схильні керуватися пріоритетом захисту власних відомчих інтересів та інфраструктури, а не єдиним планом, координованим Державною комісією ТЕБ та НС. В результаті ресурси та виконавчі рішення залишаються в руках галузевих відомств. В такому разі відомства можуть ухвалювати рішення, які виходять за рамки прямого впливу ДСНС.

Як наслідок, функції ДСНС обмежуються переважно фізичним реагуванням під час гібридних криз. Це значно послаблює її роль як центрального координатора, залишаючи управління життєзабезпеченням та відновленням критичної інфраструктури фрагментованим між різними відомствами.

Регіональний рівень представляють Обласні державні адміністрації (ОДА), в умовах воєнного стану трансформуються в Обласні військові адміністрації (ОВА) [40]. ОВА є тимчасовими органами військового командування, які здійснюють військово-адміністративний мандат, на відміну від суто цивільного[43].

ОДА/ОВА має повноваження на керівництво територіальною підсистемою ЄДС ЦЗ та забезпечення виконання заходів ЦЗ. За реалізацію відповідає Регіональна комісія ТЕБ та НС, чий рішення, згідно з КЦЗУ, та Постановою КМУ № 11, є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами в регіоні, включаючи місцеві органи та територіальні підрозділи ЦОВВ [20;34].

Незважаючи на цей керівний мандат, ОДА/ОВА слабкий координатор, оскільки вона не володіє основними виконавчими важелями. Фінансові, кадрові та спеціалізовані технічні ресурси контролюються профільними ЦОВВ [20;34]. Це означає, що виконавчий орган не має адміністративної спроможності для прямого командування ресурсами, необхідними для ефективної ліквідації НС.

Варто відзначити, що збереження контролю ЦОВВ над ресурсами може розглядатися як запобіжний механізм, який обмежує ризик надмірної політичної централізації виконавчої влади та нераціонального використання фінансових ресурсів на регіональному рівні. Але, в той же час це критично знижує ефективність цивільного управління та швидкість реагування у кризових ситуаціях.

Двоїстість повноважень центральної влади спускається на регіональний рівень [20;40], створюючи колізію вертикальної інтеграції, яка нівелює ефективність ОДА/ОВА як координатора [56].

Територіальні органи ЦОВВ мають подвійне підпорядкування вертикальне своєму ЦОВВ і горизонтальне Голові ОДА(ОВА)/Комісії ТЕБ та НС [20; 45]. Ця подвійність змінює фокус пріоритетів: у випадку, коли рішення Комісії ТЕБ та НС (щодо загального регіонального інтересу) суперечить прямому галузевому наказу міністерства (щодо відомчого інтересу),

територіальний орган ЦОВВ схильний надавати пріоритет відомчій вертикалі. Така ситуація виникає через відсутність у ОДА/ОВА реальних адміністративних важелів для примусу до виконання або покарання за невиконання [20; 40; 45].

Внаслідок цього, Регіональна комісія ТЕБ та НС, зберігаючи юридичний обов'язок, фактично перетворюється на слабкий координаційний або консультативно-дорадчий орган у питаннях, що стосуються критичної інфраструктури [20;40]. Роль ОДА/ОВА, хоч і зберігає ключове інституційне значення, як легітимного представника виконавчої влади держави в регіоні, нівелюється з позиції єдиного командира у кризі [34].

Повноваження ОВА, визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [43], забезпечують посилення виконавчої вертикалі та оперативність прийняття рішень. З одного боку, це позитивний момент для швидкої мобілізації ресурсів. Проте, він не усуває системної роздробленості повноважень виконавчої влади, зберігаючи інституційну напругу.

ЄДС ЦЗ на місцевому рівні представляють ОМС [20; 34]. На цьому рівні найбільше відчувається конфлікт між принципом децентралізації та вимогами централізованого кризового управління, що робить ОМС найменш спроможною ланкою системи [16; 54].

Основний інституційний дефект на місцевому рівні виникає через протиріччя між конституційними обов'язками ОМС [21]. та накладеними на них державними функціями у сфері ЦЗ [20; 34]..

Стаття 140 Конституції України гарантує ОМС право на самостійне вирішення питань місцевого значення [21], проте стаття 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладає на них обов'язки у сфері ЦЗ, включаючи створення місцевих резервів та забезпечення функціонування захисних споруд [39]. Колізія загострюється тим, що ОМС визначені керівниками ланок територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ [20], але їхні повноваження не підкріплені достатнім адміністративно-ресурсним забезпеченням для повноцінної реалізації накладених державою функцій.

Дублювання та роздрібленість повноважень з вищих рівнів, перетворюють ОМС на місцевому рівні на слабого виконавця з максимальною відповідальністю. ОМС не має власної прямої адміністративної вертикалі у сфері ЦЗ. Місцеві органи ДСНС та поліції підпорядковуються регіональному рівню або центральним ЦОВВ [20]. Тому голова ОМС не може напряду віддавати накази основним виконавцям.

Місцеві комісії ТЕБ та НС керуються Головою ОМС та визначають оперативні завдання для своєї ланки територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ [34]. Рішення цих комісій адміністративно не підкріплені важелями прямого впливу на кадрові чи матеріальні ресурси ЦОВВ та їхніх територіальних органів, що знижує їхню ефективність як координаторів.

Хоча законодавство визначає ОМС як керівника цивільного захисту на місцевому рівні, насправді ОМС перетворюється на найслабшу ланку системи. Накладені на них державні обов'язки ні адміністративно, ні ресурсно не забезпечені належним чином. У зв'язку з цим ОМС несе максимальну політичну відповідальність перед громадою, але має мінімум адміністративних та фінансових інструментів для її реалізації.

У кризовій ситуації голови громад змушені виконувати гібридну матрицю директив, що порушує принципи єдності командування та створює інституційну плутанину. Це прямо впливає із неузгодженості повноважень та галузевої пріоритизації на вищих рівнях державної влади.

2.2. Досвід реагування органів влади на надзвичайні ситуації (природні, техногенні, соціально-політичні кризи)

Система цивільного захисту України перебуває у стані постійної трансформації, процес якої значно активізувався після 2014 року. Постійне виникнення нових гібридних загроз та початок збройної агресії змушують державу кардинально переглядати підходи до національної безпеки та захисту

населення. Незважаючи на системне оновлення нормативної бази та накопичення практичного досвіду, державна модель реагування залишається вразливою через системні інституційні перекоси, зокрема неузгодженість законодавства та дуалізм повноважень і відсутність єдиного центру відповідальності. Інституційна роздвоєність та дублювання повноважень, створюють умови для неузгодженості дій і неефективного використання державних ресурсів. Внаслідок цього довгострокові програми з реалізації превентивних заходів часто не реалізуються в повній мірі та носять формальний характер.

Відсутність єдиного центру відповідальності та роздробленість фінансування між різними установами та органами призводить до того, що система цивільного захисту функціонує переважно в режимі реагування.

Аналіз практики подолання НС дозволяє перевірити, як інституційні дефекти матеріалізуються у конкретні операційні та фінансові провали на всіх етапах - від прогнозування та превенції до безпосередньої ліквідації наслідків.

Яскравим прикладом наявних системних проблем стали масштабні паводки, що сталися 23-27 червня 2020 року на заході України. Хоч такі явища не є унікальними для регіону, повінь 2020 року за своїми руйнівними наслідками визнана найбільшою за останні 60 років.

В даному випадку, аномальні опади стали основною причиною виникнення НС (в окремих районах випало до 70% тримісячної норми). Проте аудит Рахункової палати (РП) виявив, що її руйнівні масштаби стали наслідком багаторічних системних провалів у сфері превентивних заходів. Виконання загальнодержавної програми роздроблене між безліччю відомств, які не отримували достатнього цільового фінансування на її реалізацію [47, с. 1-2]. Внаслідок відсутності належної координації та контролю між відомствами виникло підґрунтя для фінансових диспропорцій та неефективного управління.

Аудит РП підкреслює, що ключовими факторами невиконання Державної програми стали неефективний розподіл коштів, системні

управлінські прорахунки та адміністративні бар'єри, що унеможливили використання навіть виділених ресурсів.

Спостерігався критичний дисбаланс у пріоритетах фінансування. У структурі видатків Держводагентства у 2017-2020 роках 97% коштів державного бюджету (15,3 млрд грн) було спрямовано на напрям «забезпечення розвитку меліорації земель», тоді як три напрями, безпосередньо пов'язані із захистом від шкідливої дії води, отримали сукупно лише 2,3% фінансування.

За даними РП, протягом 2017-2020 років з резервного фонду на подолання наслідків паводків було виділено 1 873,1 млн грн, що в 5,7 рази більше, ніж обсяг коштів, спрямованих за цей же період на виконання завдань протипаводкового захисту (329,7 млн грн). Це свідчить про домінування в державному управлінні методу реагування на вже існуючу загрозу [12, с. 45]. Фінансова диспропорція стала наслідком розпорошення виконавців і неузгодженості міжвідомчих дій. Реалізація державної протипаводкової програми була поділена між великою кількістю установ, що призвело до нерівномірного розподілу ресурсів і відсутності єдиного центру відповідальності. У результаті, попри наявність прогнозів і застережень, держава виявилася неготовою до загрози, яку можна було передбачити завчасно.

На загальнодержавному рівні було фактично провалено виконання Державної цільової програми комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту, Сірету та Тиси [47, с. 2]. Ключовий елемент програми - будівництво 30 акумулюючих протипаводкових ємностей (сухих дамб) для перехоплення паводкової хвилі - не був реалізований. Як зазначено у звіті, не було збудовано жодної такої ємності [12, с. 139, 160]. Це свідчить про повний провал у реалізації головного превентивного заходу, який мав би перехоплювати та регулювати паводкові хвилі.

На місцевому рівні спостерігалось систематичне невиконання робіт з підтримки та розбудови захисної інфраструктури, що було зумовлено

критичним дисбалансом у розподілі фінансування. Зокрема роботи з будівництва та реконструкції дамб виконувались вкрай низькими темпами. Наприклад, у басейні річки Тиси за 2017-2020 роки було збудовано та відремонтовано лише 1,23 км дамб, що становить 0,5% від запланованого обсягу (224 км). Схожа ситуація спостерігалася і в басейнах Дністра, Пруту та Сірету, де аналогічний показник виконання склав 3,9% від плану [12, с. 112].

Заходи із розчищення та регулювання русел річок, які є критично важливими для збільшення їх пропускної здатності, мали вкрай низький рівень фінансування. У басейні р. Тиси на ці роботи було використано лише 0,3 млн грн, що становить 0,8% від планового рівня, а у басейнах Дністра, Пруту та Сірету - 2,1 млн грн, або 3,6% від передбаченого програмою обсягу [12, с. 112]. Такий рівень фінансування унеможлиблював системне виконання цих заходів.

Згідно з даними звіту, навіть автоматизована інформаційно-вимірювальна система "Прикарпаття" (АІВС "Тиса") не була модернізована і не могла забезпечити точного прогнозування, що позбавило органи влади та населення своєчасного попередження про реальний рівень загрози [12, с. 111]. Додатковим обтяжуючим фактором стала неконтрольована господарська діяльність, зокрема забудова прибережних смуг та використання лісових ресурсів, що погіршувало гідрологічний режим річок [12, с. 86].

За результатами аудиту було встановлено системні недоліки, що унеможливлювали ефективне запобігання НС. У відповідь КМУ було доручено вжити комплексних заходів, які можна згрупувати за трьома напрямками[47 с.12] :

- Було ініційовано розробку змін до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу з метою посилення відповідальності за порушення водного законодавства. Також було поставлено завдання оновити Загальнодержавну програму розвитку водного господарства для забезпечення її належного фінансування та актуалізації строків виконання.

- Визнано необхідність розробки нової державної наукової програми управління водними ресурсами із залученням потенціалу НАН України. Це

передбачає проведення досліджень для мінімізації ризиків у сфері водної безпеки з урахуванням змін клімату та екологічного стану річкових басейнів.

- Запущено процес інвентаризації всієї інженерної інфраструктури, зокрема зрошувальних систем та гідроспоруд. Водночас було наголошено на необхідності вдосконалення нормативів якості питної води, розвитку альтернативних джерел водопостачання та залучення міжнародного фінансування для модернізації галузі. Хоча вимога провести інвентаризацію зрошувальних систем формально стосувалася аграрного сектору, її включення до переліку заходів після паводків 2020 року свідчить про розуміння взаємозалежності елементів водного господарства. Зношені або невраховані гідротехнічні споруди - незалежно від функціонального призначення - впливають на здатність системи регулювати водний баланс у кризових умовах.

Таким чином, паводки 2020 року стали каталізатором для перегляду державних підходів до управління водними ресурсами, виявивши, що виділення коштів на ліквідацію наслідків є значно дорожчим та менш ефективним, ніж системна робота над превентивними заходами.

На відміну від короткострокових природних катастроф, пандемія COVID-19 стала для України випробуванням на стійкість в умовах довготривалої кризи, яка охопила економічну, соціальну сфери та систему охорони здоров'я. Досвід її подолання вчергове виявив фундаментальні проблеми державного управління, зокрема дуалізм повноважень, галузеву розгалуженість та слабкість координації, що призвело до неефективного використання ресурсів та системних провалів у реагуванні.

Головною проблемою початкової фази реагування на пандемію COVID-19 стала не відсутність у держави відповідного досвіду, а те, що цей досвід було проігноровано.

Поширення вірусу SARS-CoV-2 територією України, змусило уряд запровадити загальнонаціональний карантин Постановою КМУ № 211 від 11.03.2020. Проте подальші дії показали, що значні наслідки для держави були

спричинені не тільки самою пандемією, а й системними прорахунками в управлінні.

Аудит РП № 33-1 від 14.12.2021 засвідчив, що під час загрози грипу типів H5N1 у 2006 році [11, с.21] вже існували чіткі алгоритми дій - завчасне планування, моніторинг епідемічної ситуації та фінансові механізми реагування, зокрема перерозподіл бюджетних коштів із резервного фонду у 2009 році. Але в 2020 році ці напрацювання не були використані. Заходи виявилися запізнаними та недостатніми, що свідчить про втрату інституційної пам'яті.

Подібні проблеми були також ще у 2010 році за результатами аудиту подолання грипу А/Н1N1: у МОЗ були відсутні відомості про запаси ресурсів і потреби у медикаментах. Під час пандемії COVID-19 ситуація повторилася - міністерство знову не володіло актуальною інформацією про спроможність лікарень, що призвело до неефективних закупівель апаратів ШВЛ і кисневих концентраторів.[11, с.21-22]

Отже, держава не використала власний досвід кризового планування та повторила помилки, на які було вказано ще понад десять років тому.

Як і у випадку з паводками, аудит РП підкреслює, що ключовим фактором неефективності стало не стільки тотальне недофінансування, скільки нецільовий та непрозорий розподіл ресурсів, що було прямим наслідком інституційного хаосу.

Для фінансового забезпечення заходів протидії пандемії у 2020 році було створено спеціальний Фонд боротьби з COVID-19 обсягом 78,4 млрд грн. Водночас аудит РП засвідчив, що значна частина цих коштів була використана не за цільовим призначенням.

Найбільшу суму - 26,2 млрд грн (39% фонду) - спрямовано на будівництво та ремонт доріг у межах проєкту «Велике будівництво», тоді як на закупівлю обладнання для прийомних відділень медичних закладів - 896 млн грн, із яких станом на початок 2021 року освоєно 208 млн грн (23%) [11, с.36, 58]. Пріоритет політично мотивованих інфраструктурних витрат над

потребами системи охорони здоров'я став прямим наслідком політико-бюджетного перекосу у визначенні кризових пріоритетів.

Подібна фінансова диспропорція стала наслідком галузевої пріоритизації в межах виконавчої влади. Рішення уряду про перерозподіл коштів Фонду боротьби з COVID-19 на користь дорожніх проєктів фактично змістили фінансові акценти з охорони здоров'я на інфраструктуру.

Подібна фінансова диспропорція є наслідком сталого галузевого перекосу, коли впливові розпорядники бюджетних коштів, зокрема «Укравтодор», фактично визначають напрями фінансування, переважаючи повноваження профільного центрального органу виконавчої влади.

На виконавчому рівні МОЗ не змогло ефективно виконувати роль центрального координатора. Аудит встановив, що Міністерство не мало актуальних даних про спроможність закладів охорони здоров'я та їхні потреби в обладнанні та вакцинах, що призвело до неефективного планування закупівель [11, с.48].

ОМС та ОДА підтвердили неспроможність вести координаційні дії. Вони несли повну відповідальність за виконання рішень центру, але не мали для цього ані достатніх фінансових ресурсів, ані прямого адміністративного впливу на заклади охорони здоров'я, що фінансувалися централізовано через НСЗУ.

За результатами аудиту РП [49, с.10] сформулювала низку рекомендацій Уряду, які можна узагальнити за трьома ключовими напрямками:

- Удосконалити механізми взаємодії між центральними та місцевими органами влади, а також забезпечити реалістичне планування закупівель з урахуванням їх тривалості.

- Поліпшити організацію централізованих закупівель медичного обладнання та удосконалити підходи до визначення умов оплати праці медичних працівників.

- Запровадити дієвий моніторинг за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, виділених на боротьбу з надзвичайними ситуаціями.

Досвід подолання пандемії COVID-19 підтвердив системний характер інституційних проблем українського кризового управління. Дуалізм влади, галузева пріоритизація та слабкість місцевих рівнів призвели до неефективного використання ресурсів. Проблеми, зафіксовані у 2020 році, виявилися такими, що повторюються і в майбутніх періодах, знижуючи спроможність держави реагувати на тривалі кризи.

Катастрофа на Каховській ГЕС 06 червня 2023 року стала показовим прикладом того, як структурні проблеми управління матеріалізуються в умовах збройного конфлікту. Підрив об'єкта критичної інфраструктури не був природною катастрофою, але держава виявилася неготовою до управління його наслідками. Проблема полягала навіть не у відсутності технічних можливостей запобігти руйнуванню, але у відсутності завчасно розробленого плану дій на випадок подібного сценарію, зокрема евакуації населення.

Незважаючи на окупацію ГЕС з перших днів повномасштабного вторгнення та очевидні ризики її використання як зброї, не було розроблено та доведено до виконавців на місцях актуальних планів реагування на випадок її руйнування. Існуючі моделі затоплення були застарілими та не враховували поточну воєнну ситуацію.

Хоча РП і не робила оцінку реалізації превентивних заходів до Каховської ГЕС до її окупації окремо, Звітність вказує, що інституційні та процедурні прогалини посприяли кратному збільшенню втрат і зривів, накладаючись на бойові обмеження. [13, с.11].

Підрив греблі спричинив масштабну техногенну катастрофу, яка залишила без водопостачання значну частину Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської та Херсонської областей. Уряд оперативно запровадив заходи з ліквідації наслідків, виділивши 2,2 млрд.грн з резервного фонду державного бюджету та 8,5 млрд. грн - з Фонду ліквідації. Кошти резервного фонду були

спрямовані на забезпечення транспортування питної води для потреб населення постраждалих регіонів, надання матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню та проведення першочергових робіт з відновлення об'єктів теплопостачання. Фонд ліквідації спрямували на реалізацію експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів у Дніпропетровській області [13 с.10]. Проте через зростання вартості проєктів і неефективне управління рівень реалізації проєкту становив лише 64,4 %, а освоєння коштів – 61,7 % (із загальної вартості 13,4 млрд грн)

РП встановила, що реалізація урядового експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів у Дніпропетровській області відбувалася з істотними відхиленнями від встановлених процедур, що прямо вплинуло на ефективність використання коштів державного бюджету. Хоча проєкт дозволив у стислі терміни розпочати будівництво й забезпечити водопостачання критичних територій, низка рішень приймалася з порушенням регламентних норм і фінансової дисципліни. Спрощення закупівельних процедур призвели до суттєвих порушень принципів конкурентності [13 с.10].

Аудит РП засвідчив системні порушення фінансової дисципліни під час реалізації експериментального проєкту: недоотримання державним бюджетом 528,4 млн грн, завищення вартості матеріальних ресурсів на 520,9 млн грн через неналежний контроль і делегування наглядових функцій консультантам, а також нерезультативне використання 83,65 млн грн на проєктно-кошторисну документацію, вартість якої зросла на 41 %. Крім того, несвоєчасне звітування за контрактами на 3,23 млрд грн та неповернення авансів призвели до штрафів на 18,99 млн грн, із яких фактично сплачено лише 4,45 млн грн, що загалом свідчить про неефективне управління бюджетними ресурсами [13 с.10].

Проте війна висвітлила інший аспект - здатність громадянського суспільства до швидкої самоорганізації. За даними соціологічних досліджень, зокрема Київського міжнародного інституту соціології [19], більшість громадян брали участь у волонтерській діяльності. Цей гнучкий механізм, що діє в межах Закону України «Про волонтерську діяльність» [29], частково

компенсував інституційну слабкість держави на початковому етапі. Як зазначають у звітах міжнародні партнери [25], саме волонтерські та громадські організації виконували функції, які тривалий час залишалися нереалізованими в межах державної системи управління.

Досвід реагування на повномасштабну війну продемонстрував, що в умовах екстремальної загрози українська система державного управління здатна до ситуативної централізації, тимчасово усуваючи інституційні колізії. Проте фундаментальні проблеми, що впливають із законодавчих колізій - горизонтальна неузгодженість повноважень на вищому рівні та вертикальна розірваність системи, що залишає місцевий рівень без реальних ресурсів - не були вирішені. Наслідки цього пом'якшувалися переважно за рахунок самоорганізації суспільства. Без глибоких інституційних реформ, спрямованих на усунення законодавчих колізій і розривів у системі управління, Україна залишатиметься вразливою до майбутніх криз. Її реагування буде здебільшого ситуативним, реактивним і ресурсозатратним.

2.3. Роль центрів надання адміністративних послуг у кризовому управлінні

У структурі державного управління кризові механізми традиційно орієнтовані на оперативне усунення загрози, ліквідацію наслідків і відновлення функціонування критичних систем. Це поняття історично сформувалося в межах ЄДС ЦЗ, де головними суб'єктами виступають органи виконавчої влади спеціальної компетенції – ДСНС, Міністерство оборони, Національна поліція, місцеві адміністрації та ін. Проте реальні наслідки надзвичайних ситуацій не обмежуються матеріальними втратами чи фізичними руйнуваннями. Неочевидно, але після надзвичайної ситуації завжди виникає соціальна та адміністративна післядія, яка безпосередньо впливає на життєдіяльність громад та суспільства загалом.

На цьому етапі починає діяти принципо інший соціально-адміністративний тип управління. Його не розглядають у класичній схемі кризового реагування, але він необхідний для стабілізації посткризової ситуації. До цієї категорії належать установи, які гарантують доступ громадян до державних послуг, інформації та ресурсів у посткризовий період. Саме через них держава відновлює легітимність і взаємодію з населенням.

Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) - яскравий приклад такого неформального механізму кризового управління. Хоча в їх обов'язки не входять безпосередньо рятувальні чи мобілізаційні функції, вони виконують не менш відповідальну роль у системі цивільного захисту. ЦНАПи виступають буфером між системою безпеки та системою соціальної підтримки, тобто між державним реагуванням на НС і повсякденними потребами громадян, які стикаються з її наслідками. Цей рівень управління часто лишається поза увагою законодавця, проте саме він визначає, наскільки ефективно суспільство виходить із кризи.

Саме тому ЦНАПи необхідно розглядати як елемент публічної стійкості та адміністративного посередництва у системі кризового управління подолання наслідків НС. Зокрема, через ЦНАПи забезпечується функціональність адміністративної системи у фазі відновлення та формуються канали комунікації між громадянами та державою.

Хоча ЦНАПи офіційно не входять до складу ЄДС ЦЗ, війна з Росією повністю змінила їхню роль. В умовах кризи вони перетворилися з класичних адміністративних установ на багатофункціональні центри державної стійкості на місцевому рівні. Їх функції все більше зосереджуються на управлінні соціальними наслідками кризи: робота з переселенцями, фіксація руйнувань, надання соціальної підтримки [9]. ЦНАПи стали посередниками між державою та громадянами, демонструючи адаптивність та здатність до ефективного публічного адміністрування в умовах надзвичайних ситуацій.

Правовий статус та функціонування ЦНАПів регулюються Законом України «Про адміністративні послуги». Відповідно до статті 17 цього Закону,

саме Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри) забезпечує створення та функціонування Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія», який є офіційним джерелом інформації про адміністративні послуги [28]. Повноваження Мінцифри конкретизовані Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг», яка закріплює за цим органом відповідальність за ведення Реєстру адміністративних послуг і контроль за функціонуванням порталу «Дія» [27].

Згідно з п. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», Мінцифри координує реалізацію державної політики у сфері цифрової трансформації, моніторинг якості надання послуг, підвищення кваліфікації персоналу, запобігання дискримінації та забезпечення гендерної рівності [28].

У зв'язку з цим діяльність ЦНАПів можна відслідковувати на двох рівнях. На стратегічному рівні - стандарти, політика цифровізації та напрямки розвитку, якими керуються ЦНАПи - формуються ЦОВВ - Мінцифри. На організаційному - створення та фінансування ЦНАПів здійснюється ОМС. Ця модель подвійного врядування створює унікальну динаміку: ЦНАПи одночасно залишаються підзвітними громадам і інтегрованими у вертикаль державної цифрової політики.

Розширення мережі ЦНАПів під час війни виставляє їх елементами критичної соціальної інфраструктури в умовах кризи. Це стратегічне рішення забезпечує безперервність надання державних послуг та фізичну присутність влади, особливо на прифронтових і деокупованих територіях, і є прямою відповіддю на кризові виклики. Якщо напередодні повномасштабного вторгнення, на початок 2022 року, мережа налічувала близько 3000 точок надання адміністративних послуг (1027 стаціонарних ЦНАП, 1712 віддалених робочих місць, 124 територіальні підрозділи та 28 мобільних ЦНАП), то попри виклики війни, вона продовжила зростати. Згідно з даними на друге півріччя 2025 року - 5026 точок надання адміністративних послуг (1367 ЦНАПів, 155

територіальних підрозділів, 3456 віддалених робочих місць та 48 мобільних ЦНАПів) [9].

За даними платформи «Дія. Платформа Центрів», мережа ЦНАПів в Україні значно відрізняється між областями за кількістю точок доступу, кадровим забезпеченням і рівнем навантаження. Так, найбільш розвинену мережу має Львівська область (див. Рис. 2.2), де функціонує 591 точка надання послуг із найбільшим у державі штатом - 1345 працівників. Попри це, загальна кількість прийнятих звернень за станом на другий квартал 2025 року - 803 115 послуг.

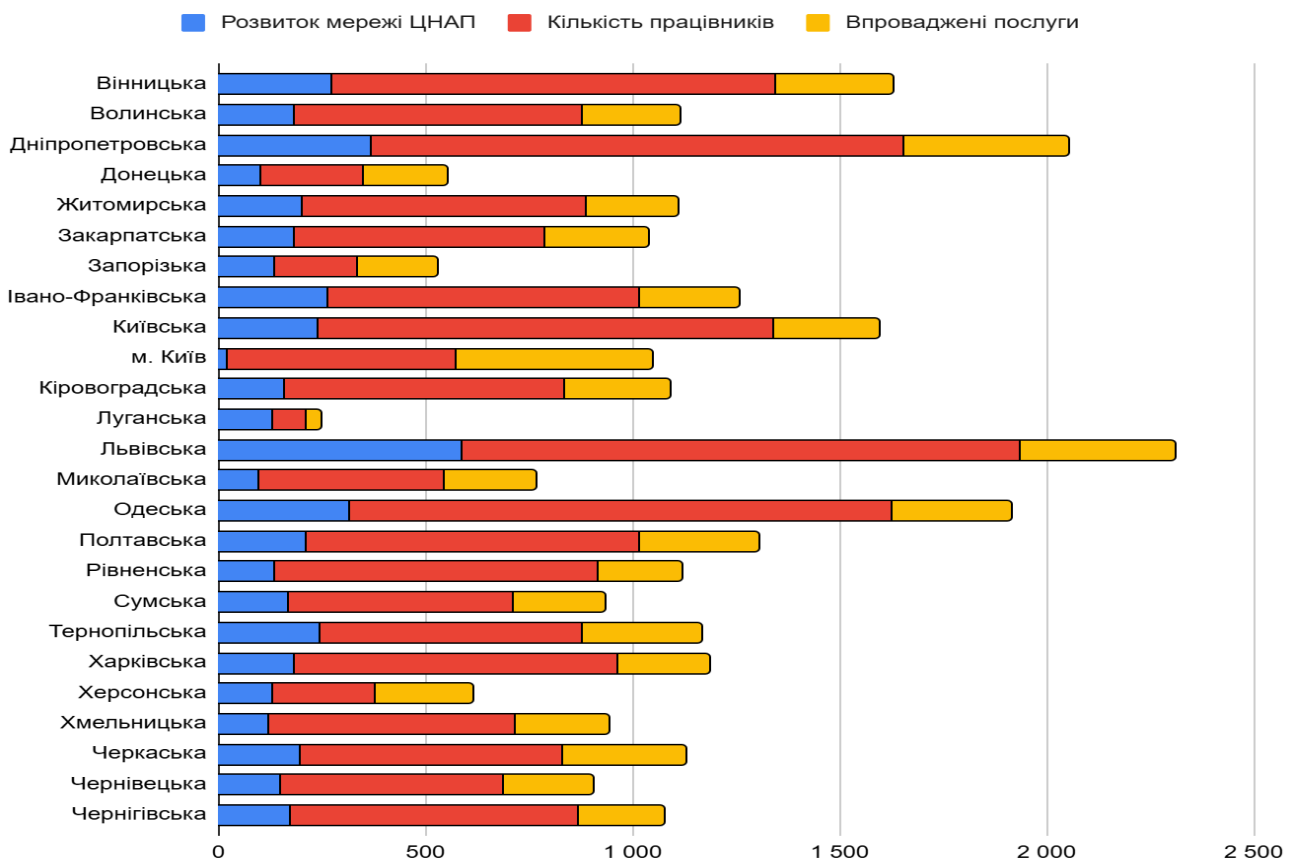


Рис. 2.2. Основні показники розвитку мережі ЦНАПів (станом на II кв. 2025 року)

Для порівняння, у Вінницькій області, де функціонує 275 точок і працює 1074 особи, сумарний обсяг прийнятих звернень є одним із найвищих - 821 057 одиниць. У м. Києві, де мережа охоплює лише 25 точок, штат складає 551 особу, але приймається в загальному обсязі звернень 592 518 одиниць.

Особливу категорію становить релокована мережа Луганської області, яка після втрати територій налічує 134 точки з мінімальним штатом у 77 працівників і забезпечує надання лише 35 базових послуг, здебільшого соціального характеру.

Після 24.02.2022 року ЦНАПи взяли на себе низку нових функцій, характерних для кризового адміністрування. Вони стали центрами координації, надання допомоги та гуманітарної підтримки.

Статистика надання послуг у ЦНАПах відображає соціально-економічні наслідки війни та є точним барометром гуманітарної кризи. Зокрема, кількість послуг внутрішньо переміщеним особам (ВПО) і соціального захисту свідчать про масове переміщення населення та збільшене навантаження на систему (див. Рис.2.3).

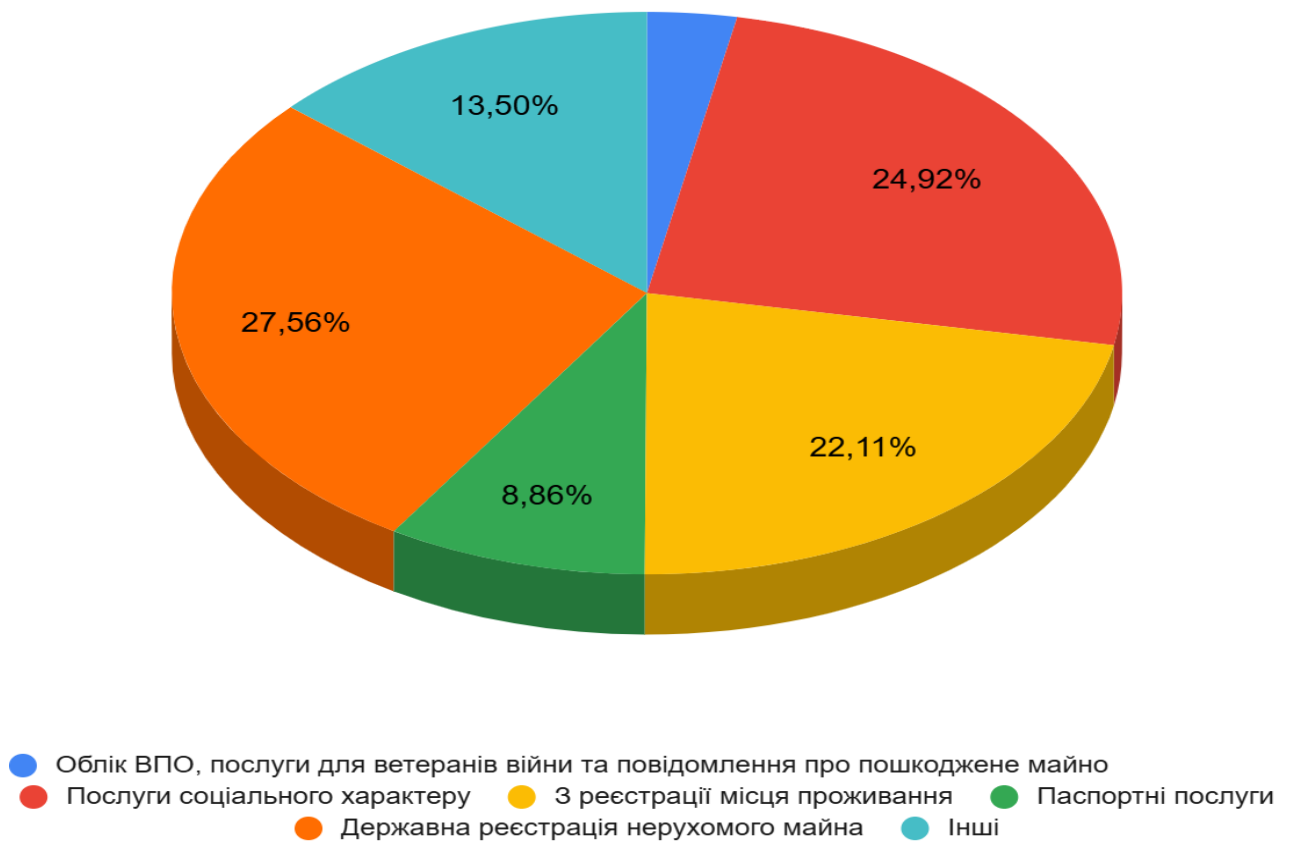


Рис. 2.3. Структура попиту на адміністративні послуги, надані ЦНАПами (станом на II кв. 2025 року)

Найбільш затребуваними залишаються послуги у сфері державної реєстрації нерухомого майна – 1 763 тис. звернень, у воєнний час набуває кризового характеру: вона включає фіксацію права власності на пошкоджене майно для отримання компенсацій, реєстрацію нового житла для ВПО та переоформлення активів через міграцію. Лідерами за кількістю прийнятих звернень стали Львівська область (150,1 тис.), Вінницька область (141,7 тис.) та Київська область (139,3 тис.). Водночас послуги соціального характеру посідають друге місце за популярністю - 1 594 тис. звернень, з найбільшими показниками у м. Києві (190 тис.), Житомирській (138,9 тис.) та Вінницькій областях (129 тис.), що свідчить про підвищену залежність населення від інструментів державної соціальної підтримки.

Високим залишається попит на паспортні послуги (566,8 тис.), переважно у м. Києві (85,8 тис.) та Київській області (49,2 тис.).

Окрему групу становлять послуги, пов'язані з кризовими обставинами - оформлення житлових субсидій (277,4 тис.), повідомлення про пошкоджене майно (32,7 тис.) та облік ВПО (86,6 тис.). Найбільше повідомлень про зруйноване або пошкоджене житло зафіксовано у Сумській (5,5 тис.), Херсонській (5 тис.) та Донецькій областях (4,2 тис.), що відображає географію бойових дій і наслідки збройної агресії.

Помітною є активність також у сфері послуг для ветеранів війни (75,5 тис.), найбільше з яких надано у Дніпропетровській (9,9 тис.) та Київській областях (5,8 тис.). Це демонструє зростаючу потребу у соціальній реінтеграції цієї категорії громадян. У той же час, послуги з реєстрації актів цивільного стану (105,8 тис.) та видачі посвідчень водія і реєстрації транспортних засобів (38,8 тис.) залишаються стабільним показником мирного функціонування адміністративної системи, навіть в умовах воєнного стану.

Робота з ВПО стала першим і основним напрямом діяльності в сфері кризового реагування ЦНАПів. ЦНАПи стали першою точкою контакту для мільйонів українців. Хоча облік ВПО здійснювався ще з 2014 року переважно місцевими уповноваженими органами, зміни до Постанови КМУ № 509 від від

1 жовтня 2014 року уповноважили ЦНАПи тимчасово видавати відповідні довідки, поки діє воєнний стан [42].

Згідно зі статистичними даними платформи «Дія. Платформа Центрів», з початку 2022 року до 1 січня 2025 року ЦНАПами було видано 2 136,7 довідок ВПО [9].

Найбільше довідок видано в Дніпропетровській області - 236,7 тис. (зокрема, ЦНАПом Кам'янської міської ради - 25,4 тис.), Київській області - 199,9 тис. (ЦНАПом Білогородської сільської ради - 12,9 тис.), Харківській області - 199,6 тис. (ЦНАПом Люботинської міської ради - 26,6 тис.), Закарпатській області - 150,8 тис. (ЦНАПом Ужгородської міської ради - 32,7 тис. та Мукачівської міської ради - 32,6 тис.). Загальнонаціональним лідером став ЦНАП Кропивницької міської ради, який видав 36,8 тис. довідок [9].

З огляду на статистичні дані платформи «Дія. Платформа Центрів» можна зробити висновок, що найбільша кількість виданих довідок припадає на регіони, які виконують функції транзитних або приймаючих територій для ВПО. В той же час, варто звернути увагу, що лідерами за кількістю виданих довідок є не тільки обласні центри, а також місцеві громади, які змогли забезпечити високу пропускну спроможність та організаційну стійкість.

Таким чином дані демонструють нерівномірність територіального навантаження. Перевага окремих регіонів може бути зумовлена як вищим рівнем цифрової зрілості, так і обмеженими можливостями інших центрів, які не змогли оперативно адаптуватися до масових запитів населення. Таким чином, діяльність ЦНАПів у сфері оформлення довідок ВПО стала практичним індикатором спроможності системи публічного адміністрування до децентралізованого кризового реагування, але водночас виявила системну залежність від локальних ресурсів і управлінських компетенцій.

Аналіз регіонів показує різні підходи до організації мережі ЦНАПів. З одного боку, у Львівській області значне розгалуження мережі може забезпечувати адаптивність до масової внутрішньої міграції, але з іншого - може впливати на загальну якість сервісу. Навпаки, у Вінницькій області

менша мережа поєднується з високим обсягом наданих послуг, що може свідчити як про оптимізацію роботи, так і про підвищене навантаження на персонал. Таким чином, співвідношення між кількістю точок доступу, чисельністю штату та обсягом послуг не завжди відображає ефективність функціонування системи, але дає змогу оцінити її адаптивність до кризових викликів.

Рівень задоволеності ЦНАПами залишається стабільно високим, на рівні 95-96% але показує ознаки ситуативних коливань. Падіння до 88% у 2022 році очевидно пов'язане з воєнними подіями - переміщенням населення, руйнуванням частини мережі ЦНАПів, роботою у надзвичайних умовах [9].

Але у розділі оцінки повноти переліку послуг простежується різка динаміка. Якщо у 2021-2022 роках лише 2% опитаних зазначали відсутність потрібної послуги, то у 2023-2024 роках цей показник різко зріс до 35% [9]. Таке збільшення може бути зумовлене розширенням суспільного запиту на нові адміністративні та соціальні сервіси, особливо у зв'язку з воєнними подіями, цифровізацією та релокацією населення. Тобто мережа ЦНАПів не встигає за швидкістю зміни потреб громадян, що вимагає перегляду, зокрема законодавства, для формування та оновлення переліку послуг, особливо в частині інтеграції електронних сервісів і міжвідомчої взаємодії.

ЦНАПи відіграють головну роль у кризовому управлінні, виступаючи першою точкою контакту громадян із державою, зокрема для отримання соціальної підтримки під час надзвичайних ситуацій. Показники їхньої діяльності відображають спроможність системи публічного адміністрування до кризового реагування.

Водночас досвід роботи ЦНАПів виявляє структурні колізії в державному апараті. З одного боку, центри, будучи підпорядкованими ОМС, беруть на себе основний тягар безпосередньої роботи з соціальними наслідками кризових ситуацій. З іншого боку, перелік послуг, нормативні процедури та ресурсне забезпечення визначаються централізовано через Мінцифри та профільні міністерства. Як наслідок, виникає розрив між

очікуваннями громадян і фактичними можливостями ЦНАПів, що проявляється у зростанні скарг на відсутність потрібних послуг. Нерівномірне навантаження та залежність від локальних ресурсів підкреслюють нагальну потребу у вдосконаленні координаційних і управлінських механізмів, які б забезпечували швидке й гнучке реагування на посткризові потреби населення.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

3.1. Міжнародний досвід кризового управління в публічному адмініструванні та перспективи його адаптації до умов України

Аналіз сучасних викликів для України, зокрема в умовах повномасштабної війни та зростання ризиків техногенних і природних катастроф, вимагає докорінного переосмислення національної системи кризового управління. Українська модель все намагається адаптуватися до умов повномасштабної війни, але постійно стикається з відомчою роз'єднаністю, дублюванням функцій та повільністю ухвалення рішень на місцевому рівні та ін.

Досвід подолання надзвичайних ситуацій останніх років показав, що основні проблеми національної системи кризового управління пов'язані насамперед із браком стратегічного планування та прогнозування ризиків. Реагування на кризи здебільшого ситуативне і запізніле, що знижує ефективність управлінських рішень і не дозволяє уникати повторення типових помилок.

Також недостатньо розвинена інституційна пам'ять у сфері цивільного захисту. Знання та напрацювання, отримані під час подолання надзвичайних ситуацій, рідко трансформуються у стандарти або довгострокові плани. У результаті управлінська практика переважно зосереджена на ліквідації наслідків, тоді як питання попередження та підготовки до можливих загроз залишаються другорядними.

Світова практика пропонує кілька успішних, проте принципово різних моделей кризового управління. Так, система США, в основі якої лежить FEMA, є прикладом потужної централізованої структури, здатної мобілізувати значні ресурси на федеральному рівні [68]. Але навіть ця модель стикається з проблемами бюрократичної інертності та кадрового дефіциту. Японська

модель [26], навпаки, демонструє ефективність тимчасового перепідпорядкування цілих міністерств єдиному кризовому штабу на чолі з прем'єр-міністром, що забезпечує максимальну швидкість реакції. Головний недолік японської системи - це надзвичайно жорсткі відомчі ієрархії. Хоча це може бути ефективним для виконання наказів, але небезпечно - якщо ієрархія блокує вільний рух інформації. Водночас північні концепції «тотальної оборони» пропонують модель спільної відповідальності, де кожен елемент суспільства - від урядових агенцій до громадян - інтегрований у єдину систему національної стійкості [65; 71]. Однак у випадку міжгалузевих надзвичайних ситуацій це може створювати управлінський вакуум і затримку реагування через нечіткий розподіл повноважень. Ефективність такої системи значною мірою залежить від достатнього рівня фінансування, довіри громадян та належного стану інфраструктури, що не завжди забезпечується.

Особливий інтерес для України становить досвід Європейського Союзу, а саме IPCR. Як зазначається в офіційних документах Ради ЄС, IPCR - це гнучкий протокол взаємодії, спрямований на досягнення політичної координації та створення єдиної ситуаційної обізнаності для найвищого керівництва [57]. Саме цей акцент на процедурах узгодження, а не на прямому командуванні, є цінним уроком для побудови збалансованої системи в Україні.

Проте сліпе копіювання будь-якої з наведених моделей є контрпродуктивним. Необхідно синтезувати їхні найкращі риси та адаптувати їх до унікальних українських умов, створивши власну, життєздатну модель.

Досвід ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій довів нездатність системи забезпечити координацію між відомствами у режимі реального часу. Відсутність протоколів міжвідомчої взаємодії призводить до дублювання функцій і втрати часу на узгодження дій [56].

На основі проведеного аналізу пропонується концептуальна модель реформи. Її суть полягає у фундаментальному переході до сучасної запобіжної моделі управління ризиками, де головним пріоритетом є реалізація

превентивних заходів, підготовка та здатність системи швидко відновлюватися після НС.

Ядром цієї моделі є створення нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (Агентство), відповідальний за формування, координацію та контроль державної політики у сфері цивільного захисту. Місія Агентства - виступати головним координатором державної політики у сфері цивільного захисту, від ЦОВВ до кожної окремої громади. Діяльність Агентства пропонується структурувати на основі гнучкої системи рівнів загроз (зелений, жовтий, помаранчевий, червоний), що дозволить адекватно мобілізувати ресурси відповідно до масштабу кризи.

Архітектура моделі передбачає наділення Агентства унікальним набором повноважень, які дозволять впливати на інші органи влади, не порушуючи їхньої галузевої компетенції:

- Розробка, обов'язкових для всіх, Державних стандартів захисту та проведення публічного аудиту бюджетних запитів міністерств на відповідність цим стандартам. Негативний висновок Агентства, наданий до профільного комітету Верховної Ради, стає потужним інструментом політичного тиску, перетворюючи бездіяльність на політично токсичну проблему.

- Ключовим інструментом оперативного реагування моделі є механізм ескалації повноважень, що активується залежно від рівня загрози. Так, при введенні помаранчевого» або «червоного» рівнів, в дію вступають спеціальні протоколи, передбачені Законом. Ці протоколи встановлюють тимчасовий пріоритет завдань у сфері цивільного захисту над усіма іншими завданнями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для забезпечення цього принципу пропонується внести синхронні зміни до всіх профільних законів, які регулюють діяльність ЦОВВ, ОДА/ОВА та ОМС, прямо закріпивши їхній обов'язок виконувати вказівки Агентства, віддані в межах відповідного протоколу.

Конституційний баланс системи забезпечуватиметься розмежуванням повноважень залежно від рівня загрози. У штатному режимі Агентство координується КМУ, тоді як РНБО виконує стратегічну функцію без втручання в операційні процеси. В умовах воєнного стану архітектура влади змінюється - керівництво переходить до Ставки Верховного Головнокомандувача, а рішення РНБО набувають статусу обов'язкових директив.

Для підвищення ефективності на найвищому політичному рівні пропонується адаптувати процедурні принципи, запозичені з досвіду європейського механізму IPCR. Зокрема, йдеться про формалізацію «Режиму інтегрованого реагування», що активується при підвищенні рівня загрози.

Ключовим елементом цього режиму є створення єдиної для всіх учасників системи Єдиної системи моніторингу за рівнем небезпеки - захищеної ГІС-системи, яка функціонує за принципом диференційованого доступу (див. Рис. 3.1). Згідно з цим підходом, сектор безпеки і оборони та цивільні структури виступають постачальниками даних у своїх зонах відповідальності.

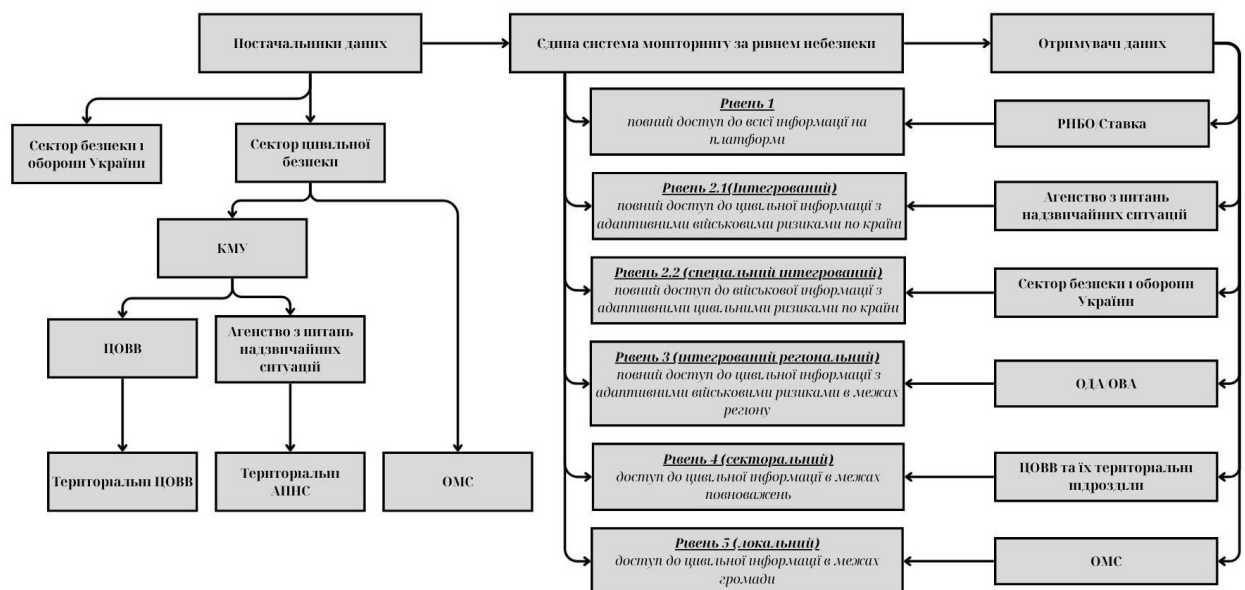


Рис. 3.1. Схема диференційованого доступу до Єдиної системи моніторингу за рівнем небезпеки

В результаті кожен рівень управління - від голови громади до РНБО - отримує ту єдину, комплексну та адаптовану до його повноважень картину, яка необхідна для ухвалення рішень. Це повністю відповідає принципу створення «спільної аналітичної картини», закладеному в основу IPCR, але реалізує його на всіх рівнях державної ієрархії, а не лише на вищому політичному.

Таким чином, запропонована концептуальна модель, що синтезує інституційну потужність FEMA [68], процедурну гнучкість IPCR [57] та задум «тотальної оборони» [65; 71], вирішує головні проблеми поточної системи. Вона створює прозору, функціональну та підзвітну архітектуру національної стійкості. Разом із тим, реалізація такої системи вимагатиме значних організаційних та фінансових ресурсів. Запровадження нових протоколів і процедур між різними рівнями державної влади може уповільнити процес реалізації. Тому важливо врахувати ці обмеження заздалегідь, щоб зберегти життєздатність реформи та забезпечити її поступову реалізацію.

3.2. Напрями підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у сфері кризового управління

Можливість впровадження запропонованої концептуальної моделі вимагає розробки конкретних практичних напрямів її реалізації. Цей процес має бути комплексним, охоплювати скоординовані зміни в правовій, інституційній, фінансовій та соціальній сферах, створюючи цілісну систему кризового управління в публічному управлінні/адмініструванні [1; 23].

Першочерговим напрямом для комплексних змін є не тільки ухвалення одного нового закону, а внесення комплексних та синхронізованих змін до КЦЗУ та всього супутнього законодавства.

Ключовими завданнями в цьому напрямі є:

1. Законодавче закріплення механізму пріоритетності завдань у сфері цивільного захисту і безпеки в цілому - пропонується внести в законодавство принцип ескалації повноважень. Це означає, що КЦЗУ має бути доповнений нормою, згідно з якою при активації «помаранчевого» або «червоного» рівнів небезпеки, виконання завдань, визначених у відповідних протоколах реагування, автоматично набуває найвищого пріоритету для всіх залучених суб'єктів. Відповідно, розпорядження Агентства, віддані в межах активованого протоколу, стануть обов'язковими до виконання. Для реалізації цього принципу необхідно внести дзеркальні зміни до профільних законів, що регламентують діяльність кожного ЦОВВ, місцевих державних адміністрацій та ОМС, прямо закріпивши їхній обов'язок виконувати такі розпорядження.

2. Одним із ключових викликів у кризових ситуаціях є визначення меж службової відповідальності посадових осіб. Побоювання юридичних наслідків за відхилення від стандартних процедур часто стримує ухвалення оперативних рішень [56]. Для усунення цієї проблеми доцільно законодавчо закріпити поняття «обґрунтованого ризику» у контексті дій, спрямованих на захист життя та запобігання більшій шкоді. Треба також передбачити правові гарантії для посадових осіб, які діють у стані крайньої необхідності без злочинного наміру чи грубої недбалості. Це дозволить забезпечити оперативність управлінських рішень без ризику паралічу системи через страх майбутньої відповідальності.

3. Необхідно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і чітко визначити власні та делеговані повноваження у сфері цивільного захисту та обов'язковість виконання наказів згідно з задіяними протоколами реагування.

4. У Бюджетному кодексі України запровадити і узгодити механізм цільових субвенцій з державного бюджету на виконання саме делегованих завдань.

5. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України в частині фіксації чіткої

персональної відповідальності посадових осіб за невиконання державних програм, неналежне утримання засобів цивільного захисту та нецільове використання коштів.

Паралельно з розробкою нормативно-правової бази має бути забезпечена інституційна спроможність органів публічної влади [63], здатної забезпечити практичну реалізацію задекларованих принципів. Ефективність запропонованої моделі безпосередньо залежить від її здатності гнучко трансформувати організаційну структуру відповідно до рівня загрози. На Рис. 3.2 і Рис. 3.3 зображений перехід системи від режиму моніторингу та партнерства до режиму оперативного управління.



Рис. 3.2. Модель функціонування системи в режимі моніторингу та готовності

Для реалізації такого динамічного переходу, необхідно здійснити такі інституційно-організаційних заходи:

1. Організація нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом - Агентства, діяльність якого зосереджена на комплексному управлінні ризиками в системі цивільного захисту. Дане Агентство має координуватися КМУ та взаємодіяти з РНБО в межах стратегічного планування безпеки.

Особливість пропонованої моделі полягає в тому, що Агентство не дублює функції інших ЦОВВ і ДСНС, а концентрує аналітичну, планувальну та контрольну функції на загальнодержавному рівні. Його повноваження визначаються за функцією впливу – забезпечення узгодженості рішень і дотримання єдиних протоколів дій під час кризових ситуацій.

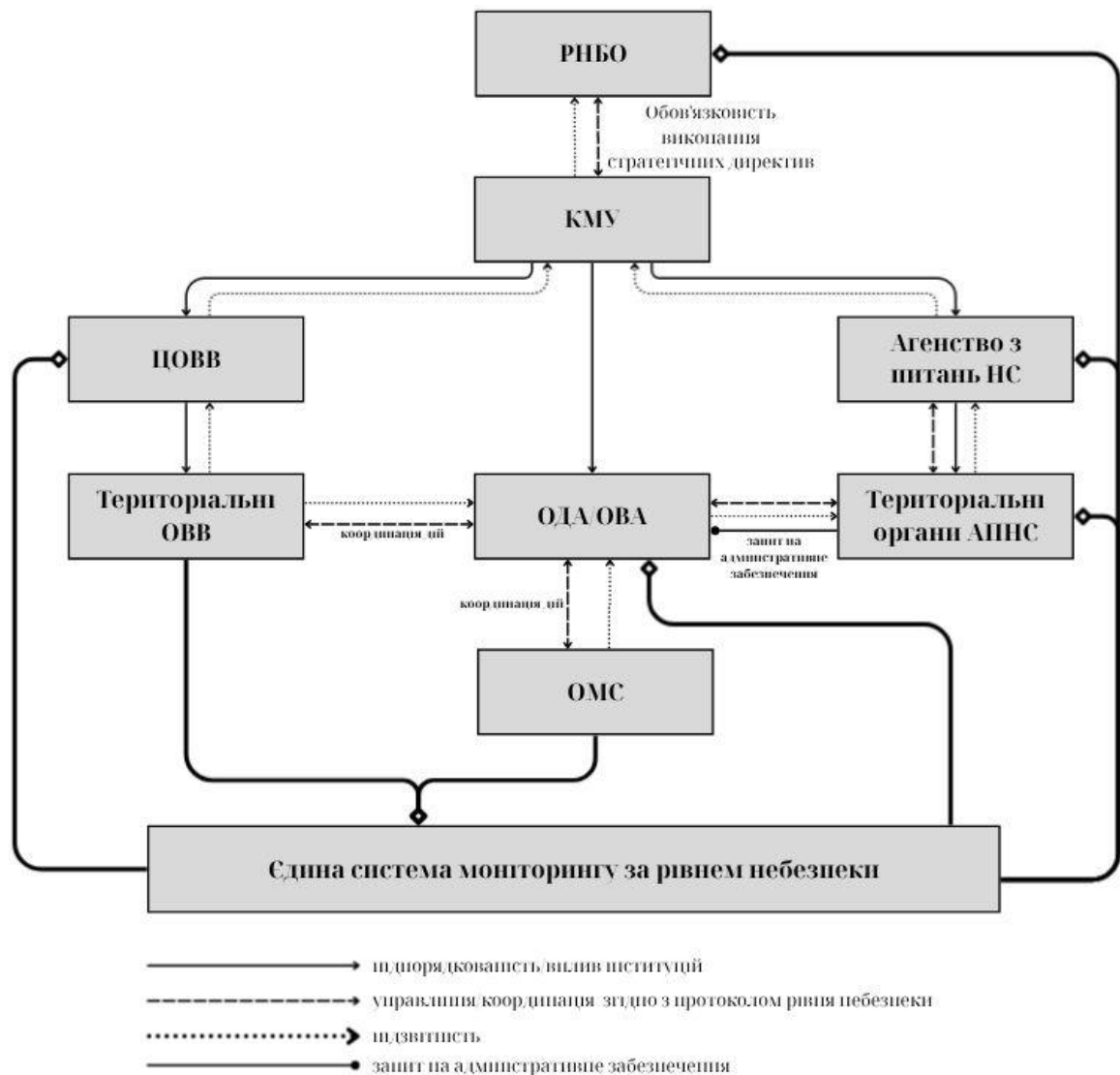


Рис. 3.3. Модель функціонування системи в режимі реагування

Крім того, метою її створення є інтеграція та взаємопов'язування наявних міжгалузевих механізмів моніторингу та реагування в межах єдиної системи моніторингу та координації. Це збереже галузеву специфіку та об'єднає інформаційний простір у сфері цивільного захисту [71]. Нова інституція покликана не розширювати бюрократію, а зменшити її, усунувши

дублювання повноважень, і запровадити чіткий розподіл між рівнями аналітики, планування та реагування.

Це вимагає створення нових структурних підрозділів, які б відповідали за перевірку готовності інших ЦОВВ та громад, за функціонування Єдиної системи моніторингу. Водночас доцільно здійснити функціональний аудит із усуненням застарілих, дублюючих та неефективних управлінських функцій, що залишилися з радянських часів.

2. Керівник та ключові співробітники Агенства мають призначатися за результатами прозорого конкурсного відбору. Пропонується запровадити гібридну модель конкурсної комісії, до складу якої увійдуть представники уряду, незалежні національні експерти та міжнародні партнери. Такий підхід мінімізує ризики політичного втручання та гарантуватиме призначення фахівців, які володіють необхідними компетенціями.

3. Створення мережі Територіальних управлінь Агенства, які виконуватимуть дві взаємодоповнювальні функції. У мирний період вони забезпечуватимуть сервісну та консультативно-аудиторську підтримку ОМС, сприяючи реалізації превентивних заходів цивільного захисту. В умовах кризи ці управління трансформуватимуться у професійне ядро регіональних кризових координаторів, надаючи експертну основу для ухвалення управлінських рішень.

Фінансові інструменти мають створювати стимули для виконання превентивних заходів на всіх рівнях управління та унеможливлювати ігнорування потенційних загроз [71]. Ключовими завданнями можна виділити:

1. Затвердити Порядок розрахунку цільової субвенції для кожної громади на виконання делегованих повноважень у сфері цивільного захисту. Обсяг фінансування має прямо залежати від об'єктивних показників, отриманих у результаті комплексної оцінки територіальних ризиків, яка враховує кількість населення, наявність об'єктів підвищеної небезпеки, географічні та інші специфічні для території фактори .

2. Запровадити прив'язку стабільності бюджетних надходжень до дотримання громадами і територіальними органами виконавчої влади встановлених стандартів звітності. Йдеться насамперед про повноту та достовірність даних, що подаються до Єдиної системи моніторингу. Такий механізм забезпечить підзвітність і сформує фінансову мотивацію відповідально виконувати свої управлінські обов'язки в межах своїх повноважень.

3. Внесення змін до Бюджетного кодексу з метою створення захищеної статті видатків у Державному бюджеті України на потреби цивільного захисту. Кошти з цієї статті мають спрямовуватися на фінансування довгострокових міжрегіональних програм із запобігання загрозам та формування оперативного резерву для невідкладного реагування на надзвичайні ситуації державного рівня без затримки на бюрократичні процедури перерозподілу бюджету.

Але, попри всі інституційні та фінансові зміни, реальна готовність держави до криз залежить насамперед від людського капіталу та активності громадянського суспільства [71]. Стійкість системи формується тоді, коли люди усвідомлюють свою роль, володіють базовими навичками реагування та довіряють державним інституціям [56].

В цьому напрямку важливо впровадити культуру особистої та колективної безпеки через освіту, комунікацію та партнерство з громадянським суспільством. Необхідно розробити та впровадити державну інформаційну політику у сфері цивільного захисту - замість ситуативних повідомлень від окремих представників влади слід розбудувати постійну комунікаційну систему, що формує у населення сталі алгоритми поведінки в кризових умовах.

Запропоновані напрями вдосконалення системи кризового управління утворюють модель, у якій правові, інституційні, фінансові та соціальні механізми будь-які взаємодіяти між собою. Реалізація цих змін потребує політичної

послідовності, належного ресурсного забезпечення та постійної участі громадянського суспільства.

3.3. Перспективи розвитку національної системи кризового управління в умовах воєнного стану та відновлення

Перспективи розвитку національної системи кризового управління в умовах воєнного стану та відновлення можна позначити наступним чином. По-перше, органи влади мають навчитися не тільки виконувати інструкції, але формувати нові управлінські стандарти на основі досвіду. По-друге, забезпечення безперервності управлінських процесів навіть в умовах відключення, кібератак або знищення частини інфраструктури вимагає технологічної готовності системи. По-третє, соціальна взаємодія, без якої будь-яка модель залишається формальною конструкцією.

Саме тому пропонується розглядати розвиток системи кризового управління в Україні у цих стратегічних напрямках. Інституційна модернізація, спрямована на створення єдиного центру аналітичного та стратегічного управління в умовах невизначеності та ризиків. Технологічна трансформація, яка передбачає побудову стійкої до збоїв цифрової інфраструктури. Соціальна інтеграція, яка забезпечить взаємодію держави, бізнесу та громадянського суспільства під час кризових ситуацій.

В умовах воєнного стану особливого значення набуває питання узгодженості між цими рівнями. Кожна сфера може стати джерелом надзвичайної ситуації. Тому серед завдань державної політики має стати розмежування відповідальності та утворення механізму горизонтальної взаємодії, у якому всі суб'єкти діють за єдиними протоколами, незалежно від рівня підпорядкування [[58](#)].

Запровадження ефективної системи кризового управління в Україні потребує не механічного копіювання іноземних моделей, а формування

власної - гібридної, національно орієнтованої системи стійкості. Вона має поєднувати оперативну швидкість реагування з аналітичною глибиною планування, враховуючи політичні реалії, обмежені ресурси та специфіку українського контексту. Водночас сучасні кризи мають комплексний, переважно гібридний характер, тому їх подолання неможливе в межах лише одного сектора чи інституції.

Досвід роботи ЦНАПів у період воєнного стану є унікальним діагностичним інструментом. Він дозволив побачити системні проблеми публічного адміністрування - відомчу роз'єднаність, надмірну регламентованість і залежність від стабільності цифрової інфраструктури.

Тому інституційна реформа у сфері кризового управління має не просто змінити структуру, а впровадити якісно нові принципи діяльності. Майбутня система має стати не черговою ланкою адміністративної ієрархії, а центром стратегічного управління - простором координації, аналітики, навчання та попередження криз.

Поточна система кризового реагування залишається неузгодженою, та застарілою. Негнучкість бюрократичного апарату не дозволяє оперативно адаптуватися до нових викликів. Держава традиційно концентрується на ліквідації наслідків, замість того, щоб працювати на випередження.

Для усунення виявлених недоліків доцільно надати профільному Агентству чітко визначені повноваження, і створити у його структурі аналітичний центр, який виконуватиме функцію «інституційної пам'яті» держави у сфері цивільного захисту. Такий підрозділ забезпечуватиме системне накопичення, аналіз і використання досвіду, необхідного для переходу до прогностичної моделі кризового управління.

Ключові завдання центру мають включати постійний аналіз дій органів влади під час минулих надзвичайних ситуацій, узагальнення висновків РП та фіксацію повторюваних управлінських помилок. На основі отриманих даних і матеріалів ЄСМ центр повинен моделювати потенційні ризики та розробляти

міжвідомчі протоколи реагування, які можуть бути оперативно застосовані у кризових умовах.

Особливу увагу слід приділити тому, щоб ці протоколи охоплювали не лише операційний компонент (евакуацію, локалізацію, деконтамінацію тощо), а також соціально-економічні та сервісні наслідки кризи. Це дозволить при їх активації забезпечити ОМС та територіальні органи виконавчої влади чітким, законодавчо закріпленим алгоритмом дій - без потреби у тривалих погодженнях чи додаткових нормативних розробках у розпал НС. Всі міжвідомчі протоколи, мають затверджуватися КМУ - це додатково гарантуватиме їх юридичну чинність і обов'язковість для всіх залучених суб'єктів.

Саме сталість аналітичної функції дозволить перетворити кризовий досвід на елемент прогностного управління, що запобігає повторенню типових помилок. Тому діяльність Агенства має бути безперервною – не тільки під час надзвичайних ситуацій, а особливо у періоди стабільності. В цьому заключається його основна мета - діяти на випередження – постійно оновлювати дані про ризики, вести оцінку готовності органів влади та перевіряти реальний стан виконання програм цивільного захисту. У спокійний період воно має виявляти потенційні збої, неузгодженості та накопичення вразливостей задовго до їх прояву у вигляді кризи.

Фактично йдеться про створення механізму, який перетворює окремі події на сталий управлінський досвід. Також це створить підґрунтя для створення інституційної пам'яті держави. За допомогою цих інструментів можна формувати щорічні звіти про уроки кризового управління. А в перспективі - інтегрувати їх у процес підготовки кадрів, стратегічного планування та бюджетного прогнозування. Завдяки цьому кризовий досвід перестане бути сукупністю помилок минулого і стане основою для адаптації політики, технологій та організаційних структур у майбутньому.

У цифрову епоху функціонування державної інфраструктури дедалі більше залежить від електронних систем і мережі державних онлайн-реєстрів.

Проте, управлінські рішення в цифровому середовищі вимагають корекції законодавства та правил, інакше технологічні інновації не перетворяться на інституційну якість. Водночас така технологічна залежність формує новий тип вразливості. Наприклад, в умовах гібридної війни навіть короточасний блекаут, кібератака чи технічний збій можуть паралізувати роботу ключових елементів кризового управління та Єдиної системи моніторингу.

Повернення до паперових механізмів не є прийнятним - це тільки посилює бюрократію, знижує оперативність і створює простір для помилок та фальсифікацій. Тому всі критичні підсистеми цивільного захисту, включно з Єдиною системою моніторингу, системою оповіщення та державними реєстрами, мають проектуватися з вимогою обов'язкової наявності сертифікованих офлайн-модулів. Такі модулі повинні забезпечувати локальне збереження даних у разі втрати зв'язку та автоматичну синхронізацію з центральними базами після його відновлення, із можливістю додаткової перевірки даних оператором.

Для повноцінного впровадження цієї моделі необхідно внести зміни до чинного законодавства - зокрема, до законів «Про інформацію», «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про цивільний захист України» та ін. - щоб юридично прирівняти цифровий запис, створений у сертифікованому офлайн-модулі, до паперового документа. Такий підхід і технологічну стійкість системи покращить, і усуне потребу в дублюванні звітності, зменшуючи навантаження на органи влади без повернення до застарілих управлінських практик.

Волонтерські організації в умовах кризи відіграють ключову роль, компенсуючи недоліки державної системи цивільного захисту. Самоорганізація громадян дозволяє оперативно реагувати на потреби населення. Проте відсутність чітких механізмів інтеграції з державним механізмом призводить до дублювання функцій, хаотичності дій та неефективного використання ресурсів.

Для усунення цих проблем доцільно законодавчо закріпити механізми державно-громадського партнерства у сфері цивільного захисту. Волонтери повинні стати не зовнішнім, а повноправним партнером держави. Функція органів влади при цьому має полягати не у контролі чи управлінні волонтерським рухом, а у забезпеченні його достовірною інформацією, координацією та підтримкою. Такий підхід перетворить стихійну взаємодію на структуровану систему співпраці, де держава створює рамкові умови, а громадянське суспільство ефективно заповнює критичні прогалини у кризових ситуаціях.

Саме такий комплексний підхід здатен змінити характер української системи цивільного захисту - від моделі, що переважно реагує на події, до системи, яка діє на випередження. Її ефективність визначатиметься не лише швидкістю реагування, а й здатністю передбачати ризики, координувати зусилля різних інституцій і забезпечувати безперервність управлінських процесів навіть у періоди невизначеності. У цьому полягає ключовий етап переходу від ситуативного реагування до усвідомленої, системної готовності держави до гібридних криз сучасності.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження були зроблені наступні висновки:

1. Проаналізовано та уточнено понятійно-категоріальний апарат кризового управління шляхом розмежування понять «криза», «надзвичайна ситуація» та «кризове управління». Запропоновано розглядати кризове управління у публічній сфері як сукупність скоординованих дій органів влади, спрямованих на стабілізацію функціонування системи держави в умовах невизначеності. Показано, що теоретичні основи кризового управління поєднують в собі організаційний, правовий і соціально-комунікаційний аспекти, і це визначає його як самостійну галузь публічного адміністрування.

Узагальнення основних наукових тенденцій дозволило розглянути кризове управління з точки зору складної функції державного управління, орієнтовану на адаптацію інституцій до динамічних загроз.

2. Визначено концептуальні засади та адаптивні стратегії кризового управління, які пройшли складну еволюцію від лінійних і описових моделей до комплексних систем багаторівневої взаємодії, заснованих на принципах адаптації, навчання та міжвідомчої координації. Встановлено, що розвиток сучасних концепцій кризового управління базується на інтеграції фаз запобігання, реагування, відновлення та навчання, що дозволяє перетворити кризу з деструктивного явища на фактор інституційного вдосконалення. Водночас доведено, що універсальні корпоративні або військово-орієнтовані моделі (як FEMA чи НАТО) не можуть бути повною мірою застосовані в публічному адмініструванні через їхню централізованість, ресурсомісткість і низьку адаптивність до умов політичної мінливості.

Узагальнення міжнародного досвіду показало, що ефективність кризового управління залежить не лише від процедурних механізмів, а насамперед від організаційної культури, довіри, прозорості комунікацій і політичної відповідальності. Встановлено, що адаптивні стратегії сучасного кризового управління повинні спиратися на принципи гнучкості, партнерства,

децентралізації та багаторівневої взаємодії, що забезпечує стійкість системи до непередбачуваних викликів.

3. Оцінено нормативно-правову базу кризового управління в Україні у порівнянні з міжнародними підходами та методиками. З'ясовано, що чинне законодавство залишається непослідовним та роз'єднаним. Воно регулює тільки окремі аспекти у сфері реагування на кризу, але на практиці відсутня узгодженість дій між різними органами влади. Внаслідок цього виникає перетин юрисдикцій між цивільними структурами і безпековими центрами. Це ускладнює координацію під час надзвичайних ситуацій і криз та призводить до зсуву пріоритетів різних органів влади в сторону власних компетенцій.

У порівнянні з міжнародними програмами кризового управління, українська модель сильно відстає. Так, міжнародні системи функціонують на принципах ризик-орієнтованості, превенції, міжвідомчої координації та безперервного навчання, тоді як в Україні – реакція на кризу відбувається лише на етапі ліквідації наслідків.

4. Досліджено організаційно-інституційний механізм кризового управління. Встановлено, що його ефективність безпосередньо залежить від здатності державних і місцевих органів влади координувати дії в межах розподіленої системи повноважень. Механізм побудований на поєднанні трьох рівнів – державного, регіонального та місцевого – і охоплює як вертикальні, так і горизонтальні канали взаємодії між суб'єктами цивільного захисту, національної безпеки та місцевого самоврядування.

З'ясовано, що на державному рівні критичним вузьким місцем є дуалізм ухвалення рішень – одночасне функціонування Кабінету Міністрів України та Ради національної безпеки і оборони як центрів управління кризами під час загроз, які можуть загрожувати національній безпеці. Це призводить до накладання правових режимів, конкуренції доручень і розмиття відповідальності. На регіональному рівні встановлено, що обласні державні/військові адміністрації виконують роль координаторів у системі кризового управління. Проте вони не мають впливу на використання

необхідних фінансових, кадрових та технічних ресурсів, які контролюються центральними органами виконавчої влади. Це породжує колізію вертикальної взаємодії: рішення регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій формально обов'язкові, але реальні механізми примусу до виконання відсутні. Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади в таких умовах часто орієнтуються на відомчу вертикаль, що знижує швидкість реагування та якість реалізації заходів цивільного захисту.

На місцевому рівні виявлено, що органи місцевого самоврядування, маючи достатню автономію у вирішенні питань життєзабезпечення громади, фактично залишаються поза системою кризового управління. Після завершення гострої фази саме на місцеві органи лягає повна відповідальність за відновлення, соціально-економічні наслідки, тоді як державні структури працюють в рамках своїх повноважень. Це призводить до асиметрії управління, у якій найнижчий рівень не має підтримки під час надзвичайних ситуацій, і фактично компенсує неефективність усієї системи згори вниз.

5. Проаналізовано досвід реагування органів влади на надзвичайні ситуації (природні, техногенні, соціально-політичні кризи). З'ясовано, що інституційна незбалансованість безпосередньо відображається на фінансових процесах. Доведено, що ресурси на ліквідацію наслідків виділяються оперативно, тоді як фінансування програм відновлення, компенсацій і підтримки громад залишається нестабільним і нерівномірним. Відсутність єдиних процедур розподілу та контролю витрат призводить до відсутності або затримок фінансування, а також нецільового використання коштів. Це доводить, що управлінська неузгодженість переходить у фінансову неефективність. Поточна система управління не має механізму, який би забезпечував логічний перехід від фази ліквідації до фази відновлення після кризи.

6. Визначено місце центрів надання адміністративних послуг у системі кризового управління країни. Формально вони не належать до складу Єдиної

державної системи цивільного захисту, але виконують роль стабілізатора у сфері публічних послуг для населення. Доведено їх критичне значення для підтримки державної легітимності під час гострої фази кризи.

Визначено, що фактично вони виконують функції посткризового моніторингу та індикатора управлінської спроможності держави, виявляючи прогалини в державному управлінні на всіх рівнях.

Разом з тим встановлено, що централізоване регулювання центрів надання адміністративних послуг визначає перелік послуг і стандарти, але не встигає суспільним попитом. У результаті виникає розрив між очікуваннями громадян і фактичними можливостями центрів надання адміністративних послуг, що проявляється у затримках, перевантаженні персоналу та нерівномірному доступі громадян до необхідної їм допомоги.

7. Узагальнено міжнародний досвід кризового управління в системі публічного адміністрування, що дало змогу окреслити основні моделі реагування на надзвичайні ситуації та можливості їх адаптації до українських реалій. Порівняння показало, що американська модель (FEMA) забезпечує потужну централізовану координацію, японська – оперативність рішень через тимчасове перепідпорядкування органів влади, а північна концепція «тотальної оборони» – інтеграцію всіх суспільних структур у систему національної стійкості. Досвід ЄС (IPCR) засвідчує ефективність гнучкої міждержавної взаємодії та процедурної координації.

Доведено, що для України важливо не копіювати окремі підходи, а синтезувати їхні найкращі елементи, формуючи власну превентивну модель управління ризиками. Запропонована концепція передбачає створення спеціалізованого Агентства з кризового управління, уповноваженого координувати політику у сфері цивільного захисту, запровадити гнучку систему рівнів загроз та механізм ескалації повноважень. Центральним інструментом має стати Єдина система моніторингу небезпек, що забезпечуватиме спільну аналітичну картину для всіх рівнів влади.

Синтез інституційної потужності FEMA, процедурної гнучкості IPCR та принципів «тотальної оборони» створює підґрунтя для побудови прозорої та підзвітної архітектури національної стійкості. Водночас реалізація такої моделі потребуватиме належного ресурсного забезпечення, узгодженості дій органів влади та поетапного впровадження.

8. Обґрунтовано напрями підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у сфері кризового управління. Зокрема, визначено концептуальні засади моделі управління надзвичайними ситуаціями, яка передбачає перехід до цілісного, узгодженого циклу кризового управління. Модель ґрунтується на принципах єдиної координації, гнучкості та безперервності процесів, що забезпечує узгодженість дій органів влади на всіх рівнях. Її сутність полягає у поєднанні стратегічного прогнозування, оперативного реагування та відновлення у межах єдиного інституційно-правового поля.

Запропоновано створити єдиний центр кризового управління з чітким розподілом відповідальності, узгодження процедур міжвідомчої взаємодії та інтеграцію аналітичних систем моніторингу ризиків. Визначено, що ефективність такої моделі залежить від здатності держави не лише швидко мобілізувати ресурси під час кризи, але своєчасно виявляти потенційні загрози, їх розвиток, формувати резерви та навчати персонал.

Таким чином, сучасна система кризового управління має спиратися на принципи передбачуваності, гнучкості та управління ризиками, що дозволить зміцнити стійкість державного управління, раціонально використовувати ресурси та підвищити довіру громадян до дій влади в умовах криз.

9. Визначено перспективи розвитку національної системи кризового управління в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Обґрунтовано доцільність впровадження чітких процедур координації між рівнями влади із визначеними строками, формами обміну інформацією та стандартами звітності. Рекомендовано створити інтегровану інформаційно-аналітичну систему для обміну даними між центральними органами,

державними/військовими адміністраціями, громадами. Ця система має забезпечити контроль в режимі реального часу за станом цивільного захисту як на загальному державному, так і на локальному місцевому рівні.

Важливо оновити порядок фінансування кризових заходів – розмежувати ресурси для реагування і для відновлення, забезпечити контроль за ефективністю витрат і прозорість посткризових звітів. Фінансовий процес має бути не стільки джерелом ресурсів, а механізмом управлінської відповідальності, що дозволяє виявляти та усувати слабкі місця системи.

Окремої уваги потребує підготовка кадрів і навчання управлінців, залучених до кризового реагування, що забезпечить узгодженість дій, швидкість прийняття рішень і раціональне використання ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балинська І. Р., Балинська О. М. Інструменти кризового управління в системі публічного адміністрування в умовах воєнного стану. *Публічне управління та національна безпека*. 2024. № 3 (8). С. 15–21. DOI: 10.32782/2786-9385/2024-3-8. * URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/27061/1/2786-9385/2024-3-8.pdf> (дата звернення: 20.10.2025).
2. Беялов Т. Е., Бубко В. Г., Кириченко В. О. Управління ризиками та кризове реагування у системі публічного адміністрування // Вісник Полтавського державного аграрного університету. Серія «Публічне управління та адміністрування». 2025. № 3. С. 74–80. DOI: 10.32782/pdau.pma.2025.3.10. URL: <https://journals.pdau.poltava.ua/index.php/pma/article/view/65> (дата звернення: 19.10.2025).
3. Васіна А., Забезпечення стійкості системи публічного управління в умовах сучасних викликів *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах сучасних викликів / 45 Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю*. Західноукраїнський нац. ун-т, 2024. С. 45-48. URL: <https://conference.wunu.edu.ua/index.php/apmpuvusv/article/view/786/731> (дата звернення: 19.10.2025).
4. Вступ України, Республіки Молдова та Грузії до Європейського Союзу: сучасні виклики : збірник матеріалів Міжнародного круглого столу (м. Одеса, 05.03.2024 р.) / Нац. ун-т «Одеська юридична академія» ; відп. ред. С. В. Ківалов. Одеса : НУ «ОЮА», 2024. 130 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/65998c0e-eca0-445f-bff2-0dec0297f718/content> (дата звернення: 20.10.2025).
5. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18.04.2025 р.) / за

- заг. ред. Л. Г. Комахи, Т. П. Паламарчук. Київ : [б. в.], 2025. 338 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2199/files/cf3eaf6a-5184-4c88-871c-deb36577eff2.pdf> (дата звернення: 20.10.2025).
6. Голота Д. Є. Кризовий менеджмент в умовах економічної нестабільності. *Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (м. Одеса, 26.12.2024 р.)*. Одеса : Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2024. С. 266–268. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/bc715676-3db4-4d8c-aa9b-b52f1a3dfa0b/content> (дата звернення: 20.10.2025).
 7. Гузенко О. П. Принципи публічного управління як регулятор соціально-економічного розвитку. *Управління розвитком соціально-економічних систем : матеріали IX Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 06–07.03.2025 р.) : у 3 ч.* Харків : Державний біотехнологічний ун-т, 2025. Ч. 3. С. 547–550. URL: <https://biotechuniv.edu.ua/wp-content/uploads/2025/03/conf-06-07-03-25-mater3.pdf> (дата звернення: 20.10.2025).
 8. Державне агентство водних ресурсів України; Івано-Франківське обл. упр. водних ресурсів. Програма протипаводкових заходів на 2021–2025 роки (західний регіон). Івано-Франківськ, 2021. 32 с. URL: https://vodaif.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Protypavodkova_PROGRAMA_2021-2025-1-1.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
 9. Дія Центрів : офіційний вебсайт. Київ : Мінцифри, [б. д.]. URL: <https://center.diia.gov.ua/> (дата звернення: 19.10.2025).
 10. ДСТУ ISO 31000:2018. Менеджмент ризиків. Принципи та настанови (ISO 31000:2018, IDT). Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2018. URL: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/normdocs/dstu_iso_31000_2018.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

- 11.Звіт про результати аналізу використання у 2020 році коштів, спрямованих на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками (затверджено рішенням Рахункової палати від 14.12.2021 № 33-1). – Київ, 2021. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/33-1_2021/Zvit_33-1_2021.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
- 12.Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (затверджено рішенням Рахункової палати від 08.06.2021 № 12-3). – Київ, 2021. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/12-3_2021/Zvit_12-3_2021.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
- 13.Звіт про результати аудиту ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення захисту територій і населених пунктів від шкідливої дії вод та ліквідації наслідків шкідливої дії вод (2024 р.) (затверджено рішенням Рахункової палати від 10.09.2024 № 39-2). – Київ, 2024. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/39-2_2024/Zvit_39-2_2024.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
- 14.Зурнаджи Є. Є. Сучасне розуміння антикризової діяльності в правовому аспекті. *DICTUM FACTUM. Теорія та історія держави і права*. 2023. № 2(14). С. 36–41. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/278/246> (дата звернення: 20.10.2025).
- 15.Іванова Т. В. Світовий досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 65–69. URL:

- https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/4_2020/13.pdf
(дата звернення: 20.10.2025).
16. Іжа М. М., Курносенко Л. В. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. *Публічне адміністрування та регіональний розвиток*. 2023. № 19. С. 1–7. DOI: 10.34132/pard2023.19.01. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/344/302> (дата звернення: 20.10.2025).
17. Кашченко Д. В., Особливості функціонування публічної влади в умовах надзвичайного та кризового характеру. *Матеріали Міжнародного наукового конгресу «Публічне управління в Україні: сучасні виклики та тенденції розвитку» (Харків, 2024 р.)*. Харків: Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2024. С. 118–120. URL: [http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/20914/1/Збірник_Конгрес_2024%20\(1\).pdf#page=118](http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/20914/1/Збірник_Конгрес_2024%20(1).pdf#page=118) (дата звернення: 22.10.2025).
18. Кашук Ю. В., Е-урядування в публічному управлінні: філософський аспект та виклики у період кризи. *Економіка та управління державою : наук. журн.* 2022. № 2 (25). С. 57-65. URL: <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eo-pa/article/view/125/118> (дата звернення: 22.10.2025).
19. Київський міжнародний інститут соціології. Динаміка довіри окремим інституціям у 2021–2024 роках (пресреліз від 09.01.2025). URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1467&page=1> (дата звернення: 22.10.2025).
20. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 20.10.2025).
21. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.10.2025).

- 22.Кормич Л. І., Краснопольська Т. М. Специфіка політичного розвитку України в світлі євроінтеграційних процесів: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2021. 98 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/0b6c5fc2-6eab-4685-8b54-8b781500b064/content> (дата звернення: 20.10.2025).
- 23.Король В. С., Стефанишин Л. С. Антикризове управління в умовах війни: цілі і завдання, стратегічні альтернативи та вектори. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2025. Вип. 44. С. 338–346. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15403109> (дата звернення: 20.10.2025).
- 24.Краснопольська Т. М., Милосердна І. М. Процес цифровізації в політиці: межі пізнання та особливості трансформації. *Актуальні проблеми політики.* 2022. Вип. 70. С. 106–113. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/70_2022/17.pdf (дата звернення: 20.10.2025).
- 25.Криза в Україні 2022-2023pp.: рік реагування. *МОМ ООН Міграція.* URL: <https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/2023-03/IOM%20Ukraine%20Regional%20Response%201%20Year%20Special%20Report%20Ukr.pdf> (дата звернення: 19.10.2025).
- 26.Литвин В. Л. Досвід у сфері запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Японія, Нова Зеландія, Австралія. *Гуманітарний дискурс суспільних проблем: минуле, сучасне, майбутнє : матеріали Всеукр. наук. конф. з міжнар. участю (Черкаси, 21.04.2022 р.).* Черкаси : ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2022. С. 51–53. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/konferentsii/2022/4.pdf#page=51> (дата звернення: 19.10.2025).
- 27.Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. *Законодавство України.* URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/go/1137-2019-%D0%BF> (дата звернення: 22.10.2025).
28. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17> (дата звернення: 22.10.2025).
29. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3236-17> (дата звернення: 22.10.2025).
30. Про деякі питання об'єктів критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 р. № 1109 (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-п> (дата звернення: 20.10.2025).
31. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24.04.2013 р. № 4836-VI *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text> (дата звернення: 19.10.2025).
32. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення планів цивільного захисту на особливий період суб'єктами господарювання : Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 19.03.2024 р. № 302 *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0302388-24#Text> (дата звернення: 19.10.2025).
33. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п> (дата звернення: 20.10.2025).

34. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.10.2025).
35. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 [*Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.10.2025).
36. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 19.10.2025).
37. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 14.10.2025).
38. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 р. № 1882-IX (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20> (дата звернення: 20.10.2025).
39. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.10.2025).
40. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами) *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 14.10.2025).
41. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-19. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 20.10.2025).

42. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/509-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.10.2025).
43. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-viii> (дата звернення: 20.10.2025).
44. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-vr> (дата звернення: 20.10.2025).
45. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 14.10.2025).
46. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / за наук. ред. д. держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
47. Рішення від 08.06.2021 № 12-3 «Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року». Київ, 2021. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/12-3_2021/R_RP_12-3_2021.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
48. Рішення від 10.09.2024 № 39-2 «Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення захисту територій і населених пунктів від шкідливої дії вод та ліквідації наслідків шкідливої дії вод». Київ, 2024. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/39-2_2024/R_RP_39-2_2024.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

- 49.Рішення від 14.12.2021 № 33-1 «Про розгляд Звіту про результати аналізу використання у 2020 році коштів, спрямованих на боротьбу з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками». Київ, 2021. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/33-1_2021/R_RP_33-1_2021.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
- 50.Соколов О. Є. Механізми публічного управління в подоланні криз у незалежній Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки*. 2021. Том 32 (71), № 3. С. 298–303. URL: https://www.hist.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/3_2021/46.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
- 51.Соколов О. Є. Теоретико-методологічні основи дослідження криз у публічному управлінні. *Публічне управління та регіональний розвиток : наук. журн.* 2021. № 13. С. 726–751. URL: <https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1629/1/%D0%A1%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%20%D0%9E.%20%D0%84..pdf> (дата звернення: 22.10.2025).
- 52.Степаненко С., Фролова Є. Публічне управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2023. 110 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ccefad90-08cc-4e8a-b866-0d7fc6a4dbd9/content> (дата звернення: 19.10.2025).
- 53.Термінологічний словник-довідник у сфері національної стійкості / за ред. О. О. Резнікова, К. Є. Войтовського. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2024. 80 с. DOI: 10.53679/NISS-book.2024.01. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/analitichni-dopovidi/terminologichnyy-slovnyk-dovidnyk-u-sferi-natsionalnoyi-stiykosti> (дата звернення: 19.10.2025).
- 54.Шкільняк М. М. Публічне управління в умовах війни: виклики та пріоритети. *Ефективність державного управління*. Тернопіль: Західноукраїнський національний університет, 2023. Вип. 3 (74). С. 116–

124. URL:
<https://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/50863/1/Шкільняк.PDF> (дата звернення: 20.10.2025).
- 55.Юрченко А. Ю. Розвиток теорії і практики визначення загроз економічній безпеці регіону в трансформаційній економіці. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 4. С. 240–244. URL:
https://economyandsociety.in.ua/journals/4_ukr/38.pdf#page=1 (дата звернення: 19.10.2025).
- 56.Boin A., 't Hart P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63, No. 5. P. 544–553. URL:
<https://www.jstor.org/stable/3110097> (дата звернення: 19.10.2025).
- 57.Council Implementing Decision (EU) 2018/1993 of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements. *Official Journal of the European Union*. 2018. L 320, 17.12.2018. P. 28–34. CELEX: 32018D1993. URL:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D1993> (дата звернення: 19.10.2025).
- 58.Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. Brussels : European Parliament & Council, 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2013/1313/oj/eng> (дата звернення: 20.10.2025).
- 59.ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity). System Development Committee / ENTSO-E. URL:
<https://www.entsoe.eu/about/system-development/> (дата звернення: 20.10.2025).
- 60.Fink S. Crisis Management: Planning for the Inevitable. New York : AMACOM, 1986. URL:
<https://archive.org/details/crisismanagement00fink/page/n13/mode/2up> (дата звернення: 19.10.2025).
- 61.Institute for Crisis Management (ICM). ICS in Crisis: Applying the Incident Command System to Nontraditional Crisis Response / Institute for Crisis

- Management. Louisville, KY : ICM, 2019. 27 p. URL: <https://cdn.wildapricot.com/40822/resources/Documents/ICS%20in%20crisis.pdf> (дата звернення: 19.10.2025).
62. Mitroff I. I., Anagnos G. Managing Crises Before They Happen: What Every Executive Needs to Know About Crisis Management. New York: AMACOM, 2001. URL: <https://archive.org/details/managingcrisesbe00mitr/page/n111/mode/2up> (дата звернення: 20.10.2025).
63. National Incident Management System (NIMS) Doctrine / FEMA. Washington, DC : FEMA, 2017. 95 p. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
64. National Response Framework / FEMA. Washington, DC : FEMA, 2021. 90 p. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/NRF_FINALApproved_2011028.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
65. NATO (North Atlantic Treaty Organization). Офіційний вебсайт. *NATO*. URL: <https://www.nato.int/> (дата звернення: 20.10.2025).
66. Pearson C., Clair J. Reframing Crisis Management. *The Academy of Management Review*. 1998. Vol. 23, No. 1. P. 59–76.
67. Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU. Official Journal of the European Union. 2021. L 206. P. 1–36. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/836/oj/eng> (дата звернення: 20.10.2025).
68. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended. Washington, DC : FEMA, 2019. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/stafford-act_2019.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

69. Roberts A. Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century. Ithaca; London : Cornell University Press, 2019. URL: <https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr&id=IZexDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7> (дата звернення: 20.10.2025).
70. United Nations (Організація Об'єднаних Націй). *Офіційний вебсайт United Nations*. URL: <https://www.un.org/en/about-us/> (дата звернення: 20.10.2025).
71. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva : UNDRR, 2015. 32 p. URL: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf (дата звернення: 19.10.2025).
72. Wisner B. , Blaikie P. , Cannon T. , Davis I. At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters / 2nd ed. London; New York: Routledge, 2004. 471 p.