

Міністерство освіти і науки України

Луцький національний технічний університет

(повне найменування вищого навчального закладу)

Факультет бізнесу та права

(повне найменування факультету)

Кафедра підприємництва, торгівлі та логістики

(повна найменування кафедри)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ЗА СТУПЕНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ «МАГІСТР»
УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ
СЕКТОРІ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ІНШИХ КРАЇН**

спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

(шифр і назва спеціальності)

освітня програма «Публічне управління та адміністрування»

(назва освітньої програми)

**Виконав: здобувач вищої освіти
Групи ПУАмз-21
Семенюк Віталій Сергійович**

(підпис)

**Керівник:
к.е.н., доцент
Камінська Ірина Миколаївна**

(підпис)

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту
«__» _____ 2025 р.
Гарант освітньої програми:
д.е.н., професор
Вахович Ірина Михайлівна

(підпис)

Луцьк – 2025 року

ЛУЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет бізнесу та права

Кафедра підприємництва, торгівлі та логістики

Ступінь вищої освіти: магістр

Галузь знань: 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

Освітня програма: Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

« ___ » _____ 202__ р.

З А В Д А Н Н Я НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Семенюку Віталію Сергійовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема кваліфікаційної роботи Управління кризами в публічному секторі: досвід України та інших країн

Керівник роботи: Камінська Ірина Миколаївна, кандидат економічних наук, доцент

затверджені наказом закладу вищої освіти від «21» січня 2025 р. № 34/01-02

2. Строк подання здобувачем вищої освіти кваліфікаційної роботи « ___ » _____ 2025 р.

3. Вихідні дані до роботи законодавчі й нормативно-правові акти України за піднятою проблематикою; публікації за тематикою вітчизняних і зарубіжних науковців; офіційні дані Державної служби статистики України.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, що потрібно розробити):

ВСТУП. РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ БАЗИС УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ. РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОЇ ТА ЗАРУБІЖНОЇ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ. РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ. ВИСНОВКИ. ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ.

5. Перелік графічного матеріалу:

Лист 1. Зміст категорії «криза». Лист 2. Тракткування категорії «криза у публічному секторі» в сучасній науці. Лист 3. Відмінність криз у публічному та приватному секторах.

Лист 4. Класифікація криз у публічному секторі. Лист 5. Еволюція концепцій кризового менеджменту у публічному секторі. Лист 6. Періодизація та типологія криз в Україні.

Лист 7. Фінансова криза (девальвація та рецесія) у публічному секторі України.

Лист 8. Хронічна політична та кадрова криза у публічному секторі України. Лист 9. Початок російської військової агресії і гібридна війна і їх кризові прояви у публічному секторі України. Лист 10. Повномасштабна війна і її кризові прояви у публічному секторі України.

Лист 11. Аналіз макроекономічної і фінансової стійкості публічного сектору України

Лист 12. Аналіз інституційної адаптивності й оперативності публічного сектору України в управлінні кризами. Лист 13. Порівняльний аналіз зарубіжних моделей кризового управління у публічному секторі. Лист 14. Ключові субмеханізми механізму кризового публічного менеджменту в Україні. Лист 15. Пропозиції з посилення інституційної спроможності органів публічної влади на центральному й регіональному рівнях.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис	
		завдання видав	завдання прийняв
<i>Теоретичний розділ</i>	<i>Камінська І.М.</i>		
<i>Аналітичний розділ</i>	<i>Камінська І.М.</i>		
<i>Проектний розділ</i>	<i>Камінська І.М.</i>		
<i>Нормоконтроль</i>	<i>Хомяк Н.В.</i>		

7. Дата видачі завдання 23 вересня 2024 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи магістра	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	<i>Обґрунтування теми</i>	<i>до 24.09.2024</i>	виконано
2.	<i>Огляд літератури із досліджуваної проблеми</i>	<i>до 29.10.2024</i>	виконано
3.	<i>Теоретичний розділ</i>	<i>до 07.03.2025</i>	виконано
4.	<i>Аналітичний розділ</i>	<i>до 30.05.2025</i>	виконано
5.	<i>Проектний розділ</i>	<i>до 03.09.2025</i>	виконано
6.	<i>Висновки</i>	<i>до 01.10.2025</i>	виконано
7.	<i>Формування списку джерел посилань</i>	<i>до 08.10.2025</i>	виконано
8.	<i>Формування додатків</i>	<i>до 15.10.2025</i>	виконано
9.	<i>Оформлення ілюстративного матеріалу</i>	<i>до 22.10.2025</i>	виконано
10.	<i>Нормоконтроль</i>	<i>до 01.11.2025</i>	виконано
11.	<i>Інструментальна перевірка на академічний плагіат</i>	<i>до 15.11.2025</i>	виконано
12.	<i>Представлення кваліфікаційної роботи магістра до захисту</i>	<i>до 03.12.2025</i>	виконано

Здобувач вищої освіти

(підпис)

(Семенюк В.С.)

(прізвище, ініціали)

Керівник кваліфікаційної роботи

(підпис)

(Камінська І.М.)

(прізвище, ініціали)

АНОТАЦІЯ

Семенюк В.С. Управління кризами в публічному секторі: досвід України та інших країн. Рукопис.

Кваліфікаційна робота магістра ОП «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Луцький національний технічний університет. Луцьк, 2025.

Кваліфікаційна робота магістра складається з вступу, трьох розділів, висновків, переліку джерел посилань, додатків.

В кваліфікаційній роботі магістра досліджуються теоретико-прикладні засади управління кризами в публічному секторі: досвід України та інших країн.

Мета дослідження – розвиток теоретичних положень і практичних засад управління кризами в публічному секторі.

Об'єктом дослідження є процеси управління кризами в публічному секторі в Україні та інших країнах.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні засади удосконалення управління кризами в публічному секторі України через вивчення досвіду інших країн.

У теоретичній частині роботи обґрунтовано теоретичний базис управління кризами в публічному секторі. В аналітичній частині роботи проаналізовано вітчизняну та зарубіжну практику управління кризами в публічному секторі. У проєктній частині роботи запропоновано механізми удосконалення управління кризами в публічному секторі України через вивчення досвіду інших країн.

Ключові слова: публічний сектор, криза, публічне управління, криза у публічному секторі, кризовий менеджмент.

ANNOTATION

Semenyuk V.S. Crisis management in the public sector: experience of Ukraine and other countries. Manuscript.

Master's qualification work EP «Public Management and Administration» specialty 281 Public Management and Administration. Lutsk National Technical University. Lutsk, 2025.

Master's qualification work consists of an introduction, three chapters, conclusions, a list of references, appendices.

The master's qualification work consists of an introduction, three sections, conclusions, a list of references, and appendices.

The master's qualification work examines the theoretical and applied principles of crisis management in the public sector: the experience of Ukraine and other countries.

The purpose of the research is to develop theoretical provisions and practical principles of crisis management in the public sector.

The object of the research is the processes of crisis management in the public sector in Ukraine and other countries.

The subject of the research is the theoretical and applied principles of improving crisis management in the public sector of Ukraine through the study of the experience of other countries.

The theoretical part of the work substantiates the theoretical basis of crisis management in the public sector. The analytical part of the work analyzes domestic and foreign practice of crisis management in the public sector. The project part of the work proposes mechanisms for improving crisis management in the public sector of Ukraine through the study of the experience of other countries.

Keywords: public sector, crisis, public administration, crisis in the public sector, crisis management.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ БАЗИС УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ	10
1.1. Сутність кризи в публічному секторі	10
1.2. Особливості та класифікація криз у публічному секторі	16
1.3. Еволюція концепцій управління кризовими ситуаціями у публічному секторі	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОЇ ТА ЗАРУБІЖНОЇ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ	28
2.1. Аналіз криз у публічному секторі України	28
2.2. Аналіз особливостей національної системи управління кризами у публічному секторі в Україні та його результативності	37
2.3. Зарубіжні моделі кризового управління у публічному секторі	44
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ	48
3.1. Механізм кризового публічного менеджменту в Україні	48
3.2. Рекомендації щодо поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні	55
ВИСНОВКИ	60
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ	63

ВСТУП

Публічний сектор виступає системоутворюючим елементом національної економіки. Кризові прояви у ньому та його нестабільність формують одну із фундаментальних загроз стабільності національної економіки й цілісності держави. Тому подолання кризи у публічному секторі й досягнення і підтримання її стабільності на достатньому рівні є важливою частиною антикризових заходів уряду. Вказане потребує формування і реалізації ефективного механізму управління кризами у публічному секторі та актуалізує дослідження за даною тематикою.

Множину окремих питань теоретичного, методичного й прикладного характеру щодо управління кризами у публічному секторі, застосування антикризових технологій і антикризового публічного управління розглянуто й висвітлено у працях таких українських вчених як Авер'янов В., Адамовська В., Ботнарєнко О., Возняк Г., Возовик О., Ємельяненко Л., Костецька Л., Кравцова Т., Кульгінський Є., Лашенко М., Лікарчук Н., Матвієнко В., Радіонова І., Соколов О., Тертичка В., Тронь В., Чернявський А., Шаропов В., Шершньова З., Федірко Н. та багатьох інших. Проте, динамізм і мінливість зовнішнього середовища обумовлюють появу нових кризових проявів у публічному секторі і їх причин, що потребує оновлення і розвитку теоретичного базису дослідження криз у публічному секторі згідно з викликами сьогодення, а також практичних пошуків стратегічних і оперативних заходів їх недопущення і подолання.

Метою кваліфікаційної роботи магістра є розвиток теоретичних положень і практичних засад управління кризами в публічному секторі.

Досягнення означеної мети визначило необхідність вирішення таких основних завдань:

- обґрунтувати сутність кризи в публічному секторі;
- визначити особливості та класифікацію криз у публічному секторі;

- дослідити еволюцію концепцій управління кризовими ситуаціями у публічному секторі;
- проаналізувати кризи в публічному секторі України;
- вивчити особливості національної системи сучасного управління кризами у публічному секторі в Україні, а також проаналізувати показники його результативності;
- проаналізувати зарубіжні моделі кризового управління у публічному секторі;
- розглянути механізм кризового публічного менеджменту в Україні;
- розробити рекомендації щодо поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні.

Об'єктом дослідження є процеси управління кризами в публічному секторі в Україні та інших країнах.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні засади удосконалення управління кризами в публічному секторі України через вивчення досвіду інших країн.

Задля досягнення мети, використано систему методів дослідження:

1) методи теоретичні: аналіз спеціалізованих літературних джерел; аналіз (морфологічний, системний); аналогій; індукція; дедукція; синтез; групування; систематизування; теоретичне узагальнення;

2) емпіричні методи: аналіз (статистичний, стратегічний); метод коефіцієнтів; індексний метод; прогнозування; метод експертних оцінок; моделювання;

3) графічний метод;

4) табличний метод.

Теоретична та інформаційна база дослідження:

1) законодавчі й нормативно-правові акти України за піднятою проблематикою;

2) публікації за тематикою вітчизняних і зарубіжних науковців;

3) офіційні дані Державної служби статистики України.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що *набули подальшого розвитку* теоретико-прикладні положення щодо функціонування публічного сектору й удосконалення публічного кризового менеджменту України з урахуванням сучасних викликів і бенчмаркінгу кращих практик.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що науково-прикладним значенням відзначаються запропоновані рекомендації щодо поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ БАЗИС УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

1.1. Сутність кризи в публічному секторі

«Питання про місце і роль держави в організації економічного життя суспільства, у формах і методах регулювання економіки, можливість виникнення і подолання криз у державному управлінні економікою є достатньо складними і дискусійними» [1].

Дослідження криз у публічному секторі, як і загалом проблематика криз, є відносно молодого сферою наукового пізнання. Потреба й попит на дослідження різних питань довкола криз виникли в США в 70-ті роки ХХ століття і фокусувались довкола попередження криз, прийняття рішень у кризових умовах, стратегій управління кризами тощо. Проте досі актуальними й дискусійними є питання щодо змісту, ознак, видів і особливостей криз публічного управління, а тому й щодо напрямів їх уникнення, мінімізації впливу, інших аспектів управління ними. Усе це описує і визначає наявність проблеми і зумовлює актуальність дослідження за даним напрямом.

Науково-теоретичний базис питань управління кризами у публічному секторі активно висвітлюються вітчизняними ученими [1–39].

Перейдемо до розгляду сутності категорії «криза у публічному секторі», базисом якої є поняття криза. І загалом категорія «криза у публічному секторі» утворена складанням двох категорій «криза» і «публічний сектор».

Передусім, визначимось з сутністю категорії «публічний сектор».

У відповідності із українським статистичним класифікатором (KICE), категорія «публічний сектор» не використовується, а використовується як тотожна категорія «державний сектор» [2].

У вузькому розуміння публічний сектор – це «так звані органи публічної

влади, а також організації, що перебувають у віданні цих органів» [3].

У широкому сенсі публічний сектор трактується як «елемент національної економіки, що віддзеркалює факт участі інститутів центральної, регіональної, місцевої влади, публічних (нефінансових та фінансових) корпорацій, а також недержавних некомерційних (неприбуткових) самоврядних організації громадян (так званого «третього сектору») у створенні публічних сервісів» [4, с. 4].

Об'єктивна необхідність створення публічних сервісів визначається їх винятковим призначенням, що полягає у задоволенні суспільних (колективних) потреб громадян, адже такі потреби не можуть бути задоволені у приватний (індивідуальний) спосіб. Такі публічні сервіси групуються у 5-ть груп:

- інфраструктурні публічні сервіси (у виробничій і фінансово-грошовій сферах);
- публічні сервіси соціальної справедливості;
- публічні сервіси безпеки життя громадян;
- публічні сервіси освіти;
- публічні сервіси охорони здоров'я.

Публічний сектор охоплює такі сегменти:

- державні нефінансові корпорації;
- державні фінансові корпорації;
- сектор загального державного управління (представлений центральними, регіональними й місцевими органами управління, а також і державними фондами соціального страхування).

Щодо категорії «криза», то вона має багато трактувань і рівнів. І в цілому ця категорія досить активно й широко досліджується та висвітлюється у сучасній спеціалізованій літературі. Більше того, у науковому обігу паралельно вживаються й інші поняття, як наприклад «кризова ситуація» чи «кризове явище».

Як і за більшістю соціальних феноменів, відсутня єдина дефініція «кризи» у сучасному науковому дискурсі. А це, з одного боку, ускладнює розуміння означеної категорії, проте з іншого боку, це дозволяє розглянути таку категорію

максимально різносторонньо і широко, врахувавши позиції різних науковців, прийнявши до уваги найбільш неочевидні, приховані особливості такої категорії.

Поняття «криза» грецького походження (κρίσις) і у перекладі означає вирішальний момент, поворотний пункт, різкий результат певних дій, крутий перелом, або ж важкий перехідний стан.

Сучасні тлумачення категорії «криза» у законодавстві України та у періодичних виданнях згруповано у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1. – Зміст категорії «криза»

Законодавство України / науковці	Визначення
1	2
Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»	«Кризова ситуація – ситуація, яка склалася внаслідок вчинення протиправних і навмисних дій, пов'язаних з посяганням на нормальну, регулярну і безпечну діяльність цивільної авіації, що спричинили нещасні випадки з людьми, майнові збитки, акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації або які створили реальну загрозу настанню таких наслідків» [6].
Черваньов Д.М., Жилінська О.І., Петровський М.В. та інші	«Криза – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишнім середовищі» [7, с. 586].
Бутко М.П., Маюренко С.О.	«Криза – це закономірний етап у функціонуванні будь-якої системи, що може бути спричинений факторами впливу внутрішнього або зовнішнього середовища, кардинальними змінами у світовій економіці, що вимагає від системи суттєвого коригування або навіть повної зміни концепції свого розвитку» [8, с. 5].
Бернадський Б.В.	Криза – «це не тільки ситуація, яка корінним чином відрізняється від повсякденних подій, але це і сприйняття подій як серйозної загрози національним інтересам і цінностям особами, що приймають рішення у сфері безпеки» [9, с. 98].
Кухта П.В.	«Криза – це певний етап функціонування і розвитку соціально-економічної системи, який обумовлює об'єктивну необхідність її якісної трансформації» [10].
Маковоз О.В., Авагімов А.А.	«Криза – це такий стан системи, за якого відбувається динамічна, безповоротна трансформація її елементів, втрата значних зав'язків та порушення збалансованості системи» [11, с. 202].
Ткачова Н.М.	Криза – це «переломний момент у розвитку суспільства, що дає простір новому витку соціальних, економічних, політичних та інших змін» [12, с. 125].
Банді Дж., Пфаррер М., Шорт С. та Кумбс В.	Криза – це «критичний момент у розвитку організації, що загрожує її легітимності та вимагає інтегрованого управління на всіх етапах – до, під час і після кризи» [13, с. 1671].
Гута С.С.	Криза – це «порушення звичних (нормальних) воєнно-політичних відносин на певній території або в державі в цілому, що вимагає вжиття оперативних та ефективних механізмів державного управління» [14, с. 119].

Продовження таблиці 1.1

1	2
Ковалевська А.	«Криза – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості у навколишньому середовищі; це переломний етап у функціонуванні будь-якої системи, у процесі якої вона піддається впливу ззовні і зсередини, що вимагає якісно нового реагування з її боку» [15, с. 7].
Соколов О.Є.	Криза – це «певна ситуація, що руйнує традиційні механізми подолання проблем» [16, с. 728]. «Криза у загальному розумінні – це нестабільний або вирішальний час чи стан справ, у яких насувається рішуча зміна, або ситуація, яка досягла критичної фази. Кризові ситуації – малоймовірні події, які загрожують цілісності та існуванню організації» [16, с. 746].
Возняк Г., Коваль В.	Криза – це «фаза розвитку системи, яка характеризується значним розладом, порушенням рівноваги та має негативні наслідки» [5, с. 74].

Не вдаючись у поглиблений аналіз, науковці зазначають, що у теорії криз виокремлюються «три підходи до визначення криз:

- а) криза як проблема із негативними наслідками;
- б) криза як наслідок порушення рівноваги системи;
- в) криза як природній процес життєдіяльності системи» [5, с. 74].

У таблиці 1.2 згруповано сучасні точки зору учених щодо визначення змісту категорії «криза у публічному секторі».

Таблиця 1.2. – Тракткування категорії «криза у публічному секторі» в сучасній науці

Науковці	Рік публікації праці	Тракткування, джерело
1	2	3
Слізкова Г.	2012	«Криза державного управління – це особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси» [17, с. 138].
Ткачова Н.М.	2015	«Криза державного управління – особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів» [12, с. 125].

Продовження таблиці 1.2

1	2	3
Мартінович В.Г., Руденко О.А.	2020	Криза державного управління – «це взаємна невідповідність економіки, соціальної сфери, політики, права, тобто розбалансованість системи, яка не може бути подолана в рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу» [1].
Лікарчук Н.В.	2020	«Криза системи державного управління є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-економічним та суспільно-політичним розвитком держави й суспільства, надмірною заполітизованістю та пов'язаними із цим явищем конфліктами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що призводить до втрати владою легітимності» [18, с. 257].
Соколов О.Є.	2021	Криза публічного управління – це «момент загострення (політичних, економічних, соціальних) протиріч, що призводить до певних змін у системі (організації, державі, тощо)» [16, с. 733].

Базуючись на проведеному огляді наявних у спеціалізованій літературі трактувань і контекстному аналізі категорії «криза у публічному секторі», узагальнюючи підходи науковців, визначимо, що *криза у контексті публічного управління* є критичним і непередбачуваним станом, за якого публічному сектору притаманні гострі загрози як для базових функцій (забезпечення безпеки, соціальної стабільності, правопорядку) так і для життєдіяльності великих груп населення або ж і окремих територій.

Категорія «криза», як зауважують науковці, тісно пов'язана із іншими категоріями, серед них найтісніше із поняттями «ризик» та «інцидент», а це певною мірою позначається й впливає на розробку будь-якого управлінського рішення [12, с. 125]. Для розмежування сфери відповідальності рутинного публічного управління від кризового варто розглянути відмінність кризи у публічному секторі від ризику й інциденту за ключовими ознаками (табл. 1.3):

- тип загрози;
- масштаб впливу;
- управлінський вплив;
- рівень уваги;
- часові межі.

Таблиця 1.3. – Ознаки відмінності кризи у публічному секторі від ризику й інциденту

Характеристики	Категорії		
	Криза у публічному секторі	Ризик у публічному секторі	Інцидент у публічному секторі
1. Тип загрози	Екзистенційна (загрожує життю, безпеці чи існуванню ключових інституцій).	Потенційна і контрольована загрозу можна кількісно оцінити та застрахувати.	Низька і її наслідки можна усунути традиційними й стандартними операційними процедурами.
2. Масштаб	Комплексний і системний (охоплює різні рівні управління, кілька сфер життєдіяльності, значну частину населення).	Потенційний, оцінюваний (стосується певних систем або процесів у публічному управлінні).	Локальний, одиничний (стосується якогось одного об'єкта чи групи об'єктів).
3. Управлінський вплив	Неординарний (паралізує рутинні й традиційні процедури та вимагає трансформації управлінської структури, управлінських дій і неординарних управлінських рішень).	Рутинний (потребує постійного і циклічного управління ризиками).	Технічний, оперативний (вимагає залучення профільних служб).
4. Рівень уваги	Загальнонаціональний, політичний.	Від загальнонаціонального до локального.	Локальний.
5. Часові межі	Теперішнє / майбутнє (фокус на швидку ліквідацію загрози та мінімізацію її впливу).	Майбутнє (фокус на запобігання і недопущення настання ризикової події).	Минуле / теперішнє (фокус на усунення наслідків інциденту та повернення до норми).

Отже, криза у публічному секторі є не просто кризою організаційного чи економічного характеру, а питанням національної безпеки, територіальної цілісності й соціальної стійкості.

1.2. Особливості та класифікація криз у публічному секторі

Загальними ознаками кризи у публічному секторі, що притаманні будь-якому виду криз, і за якими явище можна ідентифікувати саме як кризу, а не інцидент чи ризик, є [16, с. 732]:

- 1) загроза ключовим цілям (наявність значного рівня небезпеки для функціонування, існування чи цілісності об'єкта, системи);
- 2) дефіцит часу (потреба негайних дій щодо подолання кризи);
- 3) невизначеність (обумовлена несподіваним і малоімовірним характером криз, неспроможністю управлінців точно спрогнозувати майбутню ситуацію, а також і ефективність своїх дій).

Ці три аспекти у інтеграції визначають кризу – відсутність якогось із аспектів означає наявність проблемної ситуації, але не кризу. Так, якщо є загроза і невизначеність, але є багато часу на прийняття рішень – це стратегічний виклик, а не криза, що вимагає оперативності.

Специфічними й сутнісними ознаками кризи у публічному секторі, що визначають її зміст, є такі [1; 16, с. 733]:

- загроза ключовим цілям і цінностям, які захищає публічний сектор, а саме загроза національній безпеці, життю та здоров'ю громадян, демократичним інститутам, ключовій інфраструктурі, існуванню публічного управління;
- стрес системи – порушення її функціонального режиму та організаційна напруга (перевантаження як адміністративних, такі фінансових і логістичних систем, що спричиняє порушення звичайних процедур);
- дефіцит часу та висока терміновість (кризи у публічному секторі потребують негайного і швидкого реагування, адже бездіяльність може спричинити політичну нестабільність);
- інформаційний дефіцит (особливо, початковий період кризи характеризується інформаційним хаосом – неповною, суперечливою або недостовірною інформацією, адже незрозумілі точна причина, масштаб і динаміка розвитку кризової ситуації, локалізація наслідків кризи);

- високий рівень невизначеності у непередбачуваності (тому управлінські рішення щодо таких криз приймаються в умовах дефіциту інформації та часу);
- політичний тиск і загроза легітимності (криза завжди перетворюється на політичну подію і безпосередньо загрожує підриву довіри громадян до спроможності держави виконувати свої функції, а це може спричинити політичну нестабільність, крах легітимності державної влади);
 - напруженість у суспільстві;
 - загострення економічних і соціальних конфліктів із яскраво вираженим політичним характером, адже вимоги адресуються структурам влади з приводу зміни уряду, політичного курсу, стратегії та/чи методів управління;
 - паралізованість роботи органів державної влади й неспроможність державної влади керувати конфліктними ситуаціями, що є у стані ескалації і з кожним днем загострюються;
 - неспроможність державної влади врегульовувати, контролювати й керувати соціально-економічними процесами й відносинами традиційними (колишніми) методами;
 - «розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем» [1].

На основі проведеного огляду особливостей кризи у публічному секторі, у таблиці 1.4 систематизовано їх ключові принципові відмінності від кризи у приватному секторі.

Відмінність особливостей визначає і відмінність управлінських підходів до врегулювання та подолання криз у публічному й приватному секторах.

Розробка адекватних стратегій і інструментів запобігання, подолання та готовності до криз у публічному секторі вимагає дослідження їх класифікації. У таблиці 1.5 зведено основні різновиди таких криз, що дозволяє більш детально і водночас системно й комплексно зрозуміти природу й можливі наслідки таких криз. Зокрема, кризи у публічному секторі класифікують за такими основними ознаками (на основі [19; 20, с. 300; 21; 22, с. 207; 23, с. 8–9]):

Таблиця 1.4. – Відмінність криз у публічному та приватному секторах

<i>Критеріальні відмінності</i>	<i>Криза у публічному секторі</i>	<i>Криза у приватному (бізнесовому) секторі</i>
Кінцева мета	Збереження людських життів, захист конституційних прав громадян, збереження стабільності в суспільстві, збереження належного рівня якості життя.	Збереження рівня прибутків і рівня капіталізації бізнес-структури, її ринкових позицій.
Підзвітність	Абсолютна прозорість та підзвітність; публічна та політична підзвітність (парламент, ЗМІ, громадськість).	Підзвітність перед власниками, акціонерами, інвесторами, управлінням.
Монополія	Публічний сектор має право монополії на примус (правоохоронні органи, армія), що слугує критичним інструментом реагування.	Приватний сектор не має повноважень примусу, за винятком договірних.
Обмеження ресурсів	Ресурси (економічні, фінансові, правові, трудові) обмежені законом – бюджетними й нормативними процедурами.	Ресурси обмежені внутрішніми фінансовими можливостями бізнес-структури та ринком.

Таблиця 1.5. – Класифікація криз у публічному секторі
(на основі [19 ; 20, с. 300; 21, с. 13; 22, с. 207; 23, с. 8–9])

<i>Класифікаційні ознаки</i>	<i>Різновиди криз у публічному секторі</i>
1. За першопричиною	1.1. Природні кризи у публічному секторі.
	1.2. Техногенні (людино-генеруючі) кризи у публічному секторі.
	1.3. Соціальні кризи у публічному секторі.
2. За сферою впливу	2.1. Безпекові кризи у публічному секторі.
	2.2. Економічні кризи у публічному секторі.
	2.3. Соціально-гуманітарні кризи у публічному секторі.
	2.4. Екологічні кризи у публічному секторі.
	2.5. Бюджетно-фінансові кризи у публічному секторі.
3. За масштабами та рівнем прояву	3.1. Загальні / глобальні кризи у публічному секторі.
	3.2. Національні кризи у публічному секторі.
	3.3. Регіональні кризи у публічному секторі.
	3.4. Локальні / муніципальні кризи у публічному секторі.
4. За широтою проблематики	4.1. Макрокризи у публічному секторі.
	4.2. Мікрокризи у публічному секторі.
5. За причинами виникнення	5.1. Ендогенні кризи у публічному секторі.
	5.2. Екзогенні кризи у публічному секторі.
6. За тривалістю	6.1. Короткострокові кризи у публічному секторі.
	6.2. Середньострокові кризи у публічному секторі.
	6.3. Довгострокові кризи у публічному секторі.
7. За можливістю прогнозування і характером виникнення	7.1. Неочікувані кризи у публічному секторі.
	7.2. Назріваючі кризи у публічному секторі.
	7.3. Циклічні кризи у публічному секторі.
	7.4. Безперервні кризи у публічному секторі.

1) за першопричиною:

1.1) *природні кризи у публічному секторі* – викликані дією сил природи та не пов’язані з діяльністю людини (землетруси, епідемії / пандемії, масштабні лісові пожежі, засухи, повені, урагани);

1.2) *техногенні (людино-генеруючі) кризи у публічному секторі* – пов’язані з діяльністю людини, але не є її навмисними діями (аварії на атомних електростанціях, транспортні катастрофи, хімічні викиди, прориви дамб, вибухи, диверсії, обвали промислових об’єктів);

1.3) *соціальні кризи у публічному секторі* – викликані навмисними й свідомими діями соціальних суб’єктів для порушення стабільності (терористичні акти, кібератаки на критичну інфраструктуру, диверсії, масові заворушення, бунти, масові протести, політичні кризи для зміни влади, військові конфлікти);

2) за сферою впливу:

2.1) *безпекові кризи у публічному секторі* – безпосередньо загрожують життю громадян, суверенітету та територіальній цілісності (військові дії, збройна агресія, прикордонні конфлікти);

2.2) *економічні кризи у публічному секторі* – пов’язані з макроекономічною нестабільністю, дефіцитом критичних ресурсів, фінансово-економічною неспроможністю, банкрутством великих державних підприємств, а також можуть бути спричинені й відзначатись недостатністю або ж неефективністю використання трудових, природних, земельних ресурсів через низьку інвестиційну привабливість публічного управління, фізичне або моральне зношення основних засобів, чи з інших причин;

2.3) *соціально-гуманітарні кризи у публічному секторі* – стосуються соціальних прав громадян та життєзабезпечення, національних, релігійних і етнічних питань (соціальна незахищеність громадян, колапс системи охорони здоров’я, масова міграція, вимушене переміщення осіб, високий рівень безробіття);

2.4) *екологічні кризи у публічному секторі* – виникають через глобальні причини, що загрожують нормальному стану довкілля і екології (природні

катастрофи, стихійні лиха, виникнення епідемій);

2.5) *бюджетно-фінансові кризи у публічному секторі* – є результатом і проявом неефективної фінансової політики держави, її фінансової неспроможності, незбалансованої бюджетної політики, несвоєчасного й неповного надходження різня видів податків, високого рівня фінансової залежності;

3) за масштабами та рівнем прояву:

3.1) *загальні / глобальні кризи у публічному секторі* – охоплюють соціально-економічні системи двох і більше держав, чи увесь світ;

3.2) *національні кризи у публічному секторі* – охоплюють усю соціально-економічну систему держави та створюють їй загрозу, або ж вимагають залучення повноважень і ресурсів найвищих органів влади (збройна агресія, тотальна енергетична криза, економічний колапс);

3.3) *регіональні кризи у публічному секторі* – охоплюють територію декількох регіонів держави, тобто її адміністративно-територіальних одиниць (епідемічний спалах, широкомасштабна повінь, що охоплюють декілька регіонів);

3.4) *локальні / муніципальні кризи у публічному секторі* – охоплюють територію певного регіону чи його населеного пункту (пожежа у певному мікрорайоні, локальна комунальна аварія);

4) за широтою проблематики:

4.1) *макрокризи у публічному секторі* – масштабні за обсягом охоплення проблематики;

4.2) *мікрокризи у публічному секторі* – охоплюють лише якусь окрему проблему, або ж їх невелику групу;

5) за причинами виникнення:

5.1) *ендогенні кризи у публічному секторі* – виникають всередині певного територіального утворення (регіону, міста, територіальної громади) і спричинені його неналежним менеджментом;

5.2) *екзогенні кризи у публічному секторі* – не залежать від територіального

утворення, а від централізованого державного регулювання, рівня фінансово-економічного розвитку держави, її фінансової, бюджетної чи податкової стабільності;

б) за тривалістю:

6.1) *короткострокові кризи у публічному секторі* – тривалість яких обмежується декількома днями чи тижнями;

6.2) *середньострокові кризи у публічному секторі* – тривалість яких від кількох місяців до 1-го року;

6.3) *довгострокові кризи у публічному секторі* – тривалість яких більше 1-го року, а тому й довготривалі наслідки;

7) за можливістю прогнозування і характером виникнення:

7.1) *неочікувані (випадкові) кризи у публічному секторі* – настають раптово, стихійно під впливом непередбачуваних обставин, а тому є практично непрогнозованими;

7.2) *назріваючі (закономірні) кризи у публічному секторі* – настають як наслідок певних суспільних та (або) природних закономірностей розвитку;

7.3) *циклічні кризи у публічному секторі* – настають з певною періодичністю;

7.4) *безперервні кризи у публічному секторі*.

«Розвиток кризи за тривалістю, глибиною і наслідками залежить від чинників її виникнення та можливостей системи протидіяти цим впливам» [20, с. 300].

Причинами криз є сукупність зовнішніх чи внутрішніх факторів (чинників) впливу на певний об'єкт (соціально-економічну та іншу систему), що спричиняють виникнення криз, визначають їх характер протікання, а також доцільність застосування конкретного інструментарію прогнозування та їх подолання.

Усю сукупність причин криз можна поділяти на:

– зовнішні причини (виникають поза межами системи публічного управління, хоча впливають на неї і можуть бути пов'язані як із тенденціями та стратегією макроекономічного розвитку, так і, навіть, із тенденціями розвитку

світової економіки, динамікою конкуренцією, чи геополітичним становищем і політичною ситуацією в країні);

- внутрішні причини (виникають безпосередньо у системі публічного управління і пов'язані внутрішніми конфліктами, недосконалістю управління, недоліками в державній стратегії та політиці, криміногенними умовами тощо).

Також усю сукупність причин криз можна відповідно до об'єктивності їх виникнення згрупувати на:

- об'єктивні причини;
- суб'єктивні причини;

«До об'єктивних чинників криз можна віднести:

- кризи життя (повінь, залізнична катастрофа, пожежа, вірус пандемії);
- кризи критичної інфраструктури (відключення електроенергії, обвал мереж зв'язку тощо);
- кризи функціонування політики (випадково розкривши інформацію розвідки, що серйозно компрометує таємні операції розвідки);
- кризи економічної життєздатності (масові скорочення бюджету організації);
- криза політичної репутації (високий рівень невдоволення громадян у соціологічних опитуваннях)» [16, с. 730].

Вкрай необхідно у випадках криз у публічному секторі розробляти й «першочергово реалізовувати заходи, спрямовані на нейтралізацію та мінімізацію найбільш небезпечних чинників, що значно впливають на завершальне явище та призводять до кризового стану» [24, с. 111].

Отже, криза у публічному секторі є багатоаспектним явищем, що вимагає від публічної адміністрації рішень і дій, що виходять за межі звичайного адміністрування. Розуміння системної класифікації криз у публічному секторі є необхідною й важливою передумовою для побудови адекватної багаторівневої системи кризового управління.

1.3. Еволюція концепцій управління кризовими ситуаціями у публічному секторі

Управління кризами у публічному секторі є вимогою і основою ефективного публічного адміністрування, що особливо актуалізуються в умовах глобальної нестабільності та зростання різних загроз.

«Публічне управління охоплює всі аспекти ефективної роботи державних інститутів» [25]. Найбільш значущою і основною функцією новітнього публічного управління є захист кожного громадянина держави від негативного впливу різноманітних криз, а це вимагає застосування множини правових, технічних, організаційних, фінансово-економічних, медико-біологічних й інших заходів. Більше того, для запобігання, реагування й усунення наслідків кризових явищ, необхідно розробляти й реалізовувати дієві механізми управління кризами у публічному секторі.

Підходи сучасних учених до категорій «управління кризою» і «кризовий менеджмент» у сучасних дослідженнях вітчизняних учених розглянуто у таблиці 1.6. Під управлінням кризовими ситуаціями «слід розуміти управлінську роботу публічних органів влади в кризових умовах, мета якого полягає у виведенні системи з кризової ситуації, а також здійснення поточного управління, спрямованого на визначення та протидію можливим загрозам появи кризових ситуацій» [30, с. 88].

Паралельно з розвитком кризового менеджменту розвивалась і формувалась концепція антикризового управління, яка має дещо іншу логіку. Так, антикризовий менеджмент, як стверджують учені, є окремим, хоча й тісно пов'язаним напрямом із кризовим менеджментом, що спрямований на забезпечення готовності до загроз. Кризовий і антикризовий менеджмент у поєднанні створюють комплексну систему, що здатна не тільки мінімізувати заподіяні збитки, але й трансформувати кризу на користь розвитку [26]. При цьому, як зазначає Моїсєєв К. «в англійській літературі використовується сполучення «crisis management». Більш буквальный переклад як «управління

кризою» або «кризовий менеджмент». «Антикризове управління» найбільш усталений переклад у науковій, управлінській та економічній україномовній літературі, вживається у стратегічному, бізнесовому та державному контекстах» [27, с. 625].

Таблиця 1.6. – Зміст категорії «управління кризою», «кризовий менеджмент» у сучасних дослідженнях вітчизняних учених

Науковці	Визначення
Дишкант Ю.П.	Кризовий менеджмент – це «багатофазний управлінський процес, який включає не лише ліквідацію наслідків, але й системне попередження криз та організаційне навчання» [26].
Небрат А.М.	Кризовий менеджмент – «це управління найбільш кризовими («переломними») ситуаціями» [28, с. 119].
Гобела В.В., Живко З.Б., Леськів Г.З., Мельник С.І.	Кризовий менеджмент – «це управління фінансовою неспроможністю і управління процесом фінансового оздоровлення» об'єкта [23, с. 46].
Лікарчук Н.В.	Антикризове управління – «це процес, який базується на логічності та несуперечності дій, прийомів, методів формування та здійснення впливу на керований об'єкт» [18, с. 259].
Кочубей Л.	«Управління в кризовій ситуації – це процес роботи під тиском обставин що дасть змогу менеджменту проаналізувати, спланувати, організувати, спрямувати і проконтролювати низку взаємозалежних операцій під час прийняття швидких і раціональних рішень з невідкладних проблем, що виникли перед публічним управлінням» [29, с. 155].
Возовик О.О.	«Антикризове управління варто розглядати з точки зору процесу роботи відповідно до певних ситуацій, що дозволить системі менеджменту здійснити ґрунтовний аналіз, спрогнозувати, підготувати та проінспектувати цілий ряд взаємозв'язаних заходів в процесі ухвалення оперативних та доцільних рішень, пов'язаних із нагальними проблемами в сфері публічного управління» [30, с. 86].

Концепції кризового менеджменту формувалися упродовж декількох десятиліть і загалом пройшли шлях від вузького функціонального до ширшого системного стратегічного підходу.

Зауважимо, що еволюція концепцій кризового менеджменту відбувалася під впливом і у тісному зв'язку з трансформаціями економічного середовища. При цьому фокус у таких концепціях на початкових етапах був на реактивних підходах, орієнтованих на ліквідацію наслідків кризових явищ. Проте, «в умовах постійної невизначеності класичні реактивні моделі управління вже не забезпечують належного рівня адаптивності, що спонукає до переосмислення

концептуальних засад кризового менеджменту» [27].

«Важливо підкреслити, що кризовий менеджмент має характер циклічного процесу» [26].

Еволюція концепцій кризового менеджменту можна умовно поділити на три основні етапи:

етап 1 – традиційний кризовий менеджмент (етап реагування), що домінував до 1980 років і фокусувався виключно на наслідках кризи, основна його функція полягала у надзвичайному й оперативному реагуванні та відновленні після кризи;

етап 2 – інтегрований кризовий менеджмент (етап управління ризиками), що домінував з 1980-х років до початку 2000-х років та став більш проактивним під впливом масових терористичних актів і великих промислових аварій;

етап 3 – стратегічний кризовий менеджмент (етап стійкості та передбачення), що домінує з 2000-х років і дотепер і фокусується на системній стійкості та стратегічному передбаченні криз. На даному етапі зростає роль публічного управління – кризовий менеджмент інтегрується на вищій стратегічний рівень державного управління.

Така еволюція є результатом і відображенням зростаючої складності і взаємопов'язаності сучасного світу.

Еволюція концепцій кризового менеджменту у публічному секторі проходила ті ж етапи, лише змінювалась модель державного управління та ключова роль уряду на кожному із них, зокрема (табл. 1.7):

- на *етапі 1* – головна функція уряду полягала у фізичній реакції на кризу й передбачала забезпечення безпеки та порядку;

- на *етапі 2* – головна функція уряду полягала у управлінській реакції й передбачала забезпечення ефективності й безперервності надання публічних послуг;

- на *етапі 3* – головна функція уряду полягає у стратегічній реакції і передбаченні криз й фокусується на забезпеченні стійкості суспільства й даності його до трансформації.

Таблиця 1.7. – Еволюція концепцій кризового менеджменту у публічному секторі

<i>Параметри</i>	<i>Етап 1: традиційний (реагування)</i>	<i>Етап 2: інтегрований (управління ризиками)</i>	<i>Етап 3: стратегічний (стійкість і передбачення)</i>
Ключові концепції	Цивільна оборона. Надзвичайне реагування.	Управління ризиками. Міжвідомча координація.	Стійкість суспільства. Адаптивне управління.
Ключове запитання	Що ми робимо після?	Як можна запобігти та підготуватись?	Як можна зміцнити систему та передбачити кризу?
Основна ідея	Кризовий менеджмент у публічному секторі тісно корелює із концепціями природних катастроф і воєнного часу.	Криза – це управлінський ризик, яким слід управляти проактивно.	Публічний сектор від ідеї контролю кризи переходить до ідеї адаптації та здатності витримати виклики.
Мета	Відновлення до нормального стану.	Мінімізація втрат.	Трансформація системи.
Фокус уваги	Операційне реагування на кризу.	Ідентифікація та зниження потенційних відомих ризиків.	Системна стійкість та невідомі ризики.
Часова орієнтація	Посткризова. Ліше після того як криза трапилась уряд починав діяти.	Циклічна – до, під час та після кризи.	Докризова (стратегічна, проактивна).
Основна філософія публічного управління	Командно-контрольна ієрархія.	Управлінський підхід.	Адаптивне / мережеве / цифрове управління.
Концептуальна модель	Домінує вертикальна інтеграція – від центрального уряду до місцевих органів. Держава – головний і єдиний відповідальний суб'єкт.	Перехід від реагування до 4-х фазного кризового циклу (моделі 4-х фаз): матіація / пом'якшення, підготовка, реагування, відновлення).	Перехід від моделі «держава-рятівник» до моделі «держава-координатор».
Ключові завдання уряду	Планування евакуації та укриття. Ліквідація безпосередніх наслідків кризи. Відновлення базової інфраструктури.	Міжвідомча координація. Оцінка ризиків. Планування безперервності діяльності та неперервного надання критичних публічних послуг.	Стратегічне передбачення. Розбудова стійкості (інвестування в соціально-економічну сферу, гнучкість інфраструктури). Кризове навчання.

Тому слід розуміти, що у сучасному публічному управлінні ефективний і успішний кризовий менеджмент – це не просто оперативність реагування на кризові ситуації, а спроможність зробити суспільство настільки стійким, що кризові ситуації завдаватимуть йому мінімальної шкоди. Кризовий менеджмент розширився і інтегрувався на вищий стратегічний рівень державного управління, став частиною національної безпеки, інструментом стабільного соціально-економічного й екологічного розвитку держави. Від публічних адміністраторів вимагається формування ефективних і дієвих адаптивних систем управління кризами й інструментів стратегічного керування невизначеністю.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОЇ ТА ЗАРУБІЖНОЇ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

2.1. Аналіз криз у публічному секторі України

Питання аналізу криз у публічному секторі в сучасному українському контексті відзначається максимально актуальністю, адже його результати дозволяють визначити резерви й найефективніші інструменти забезпечення виживання держави та успішність відновлення в майбутньому.

Аналіз криз у публічному секторі України відзначається множиною особливостей, серед яких:

- врахування причинно-наслідкових зв'язків;
- відповідний аналіз повинен одночасно враховувати накопичення сучасних криз, тобто полікризу та її гібридний характер – війна, демографічна криза, економічний спад, енергетична криза;
- критерії відповідного аналізу зміщуються від економічної доцільності до національної безпеки, тобто безпекового імперативу;
- відповідний аналіз повинен передбачати аналізування ефективності органів місцевого самоврядування, ролі децентралізації і соціального капіталу;
- відповідний аналіз повинен охоплювати аналіз фіскальної політики і, зокрема, фіскальної адаптивності.

Кризи у публічному секторі України умовно можна розділити на три основні періоди у відповідності до домінуючого типу кризи та основних викликів, із якими зіткнулось публічне управління (табл. 2.1):

- 1) 1991–2004 роки – період становлення, що характеризувався кризами спричиненими системною трансформацією, а саме – переходом від тоталітарної планової економіки до ринкової демократичної, і у цей період публічний сектор не був достатньо сформованим і готовим до нових функцій;

2) 2004–2013 роки – період легітимності та застою, що характеризувався кризами політико-управлінського характеру – появою нових політичних еліт, поглибленням системних проблемам публічного управління, постійною політичною боротьбою, низькою інституційною пам’яттю;

3) 2014–2024 роки – період виживання і адаптації, що характеризувався множинними й нашарованими одна на одну кризами, що потребували цілковитої трансформації публічного управління.

Таблиця 2.1. – Періодизація та типологія криз в Україні

Періоди	Домінуючі типи криз	Множина основних викликів для публічного сектора
1991–2004 рр.	Криза становлення (економічні та інституційні кризи)	Перехід від планової економіки. Боротьба з корупцією. Неконтрольована приватизація. Домінування олігархічно-кланової моделі. Формування базових демократичних інститутів.
2004–2013 рр.	Криза легітимності (політичні та управлінські кризи)	Постійна зміна уряду. Конфлікти гілок влади. Низька якість політики.
2014–2025 рр. – дотепер	Криза виживання (безпекові та системні кризи)	Війна. Окупація. Гібридні загрози. Пандемія. Необхідність оперативної адаптації.

Детальніший розгляд, структурований за основними кризами в публічному секторі України, які найсуттєвіше вплинули на інституційну спроможність і функціонування публічного сектора держави, починаючи з 1991 року, систематизовано розглянемо за:

- періодами криз;
- причинами криз у публічному секторі;
- соціально-економічними показниками;
- особливостями криз у публічному секторі;
- впливом криз на публічний сектор;
- ключовими моментами криз у публічному секторі;
- наслідками криз для публічного сектору.

Особливістю трансформаційної кризи України 1992–1996 років було те, що вона була абсолютною й знищила фінансову функцію публічного сектора (табл. 2.2). Проте, публічний сектор довів свою дієвість і у 1996 році успішно ввів гривню. Це стало першим інституційним успіхом у намаганнях відновити макростабільність держави.

Таблиця 2.2. – Трансформаційна криза України у публічному секторі

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	1992–1996 рр.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Найвищі показники гіперінфляції у світі, що знищила фінансову функцію публічного сектора. – Падіння виробництва. – Бартер переважає над грошовими розрахунками. – Криза неплатежів.
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Руйнування соціального капіталу. – Криза довіри до грошової системи.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Розірвання економічних зв'язків СРСР. – Відсутність інструментів монетарної політики. – Неєфективна фіскальна політика і, передусім, фіскальний контроль. – Неконтрольована приватизація.
Основні соціально-економічні показники	<ul style="list-style-type: none"> – Реальний ВВП – різке скорочення (у 1994 році до -22,7%). – Інфляція – гіперінфляція (у 1993 році до 10256%). – Безробіття – явне і приховане – високий рівень. – Державний борг – підвищення через накопичення боргів за енергоносії.
Вплив на публічний сектор	<ul style="list-style-type: none"> – Знищення довіри до національної валюти. – «Параліч» і застій бюджетного процесу й бюджетного планування. – Колапс податкової бази й неможливість фінансувати соціальні зобов'язання. – Криза ліквідності держави й потреба її реструктуризації. – Криза фінансування соціального страхування.
Наслідки кризи для публічного сектору	<p>Негативні наслідки: криза фінансування бюджетної сфери, зокрема, освіти й медицини.</p> <p>Позитивні наслідки антикризового управління:</p> <ul style="list-style-type: none"> – створення Національного банку України як незалежного інституту; – запровадження гривні (1996 р.), що стало першим інституційним успіхом у відбудові макростабільності.

Фінансова криза 2008–2009 років, що була циклічною кризою виявила слабкість публічного сектора у питаннях фінансового регулювання й характеризувалась залежністю від зовнішніх фінансових ринків (табл. 2.3). Така криза визначила реальну необхідність публічного сектора віднайти довгострокові фінансові джерела й посилити фінансову незалежність, а також посилити інструментарій Національного банку України у фінансовому нагляді й контролі.

Таблиця 2.3. – Фінансова криза (девальвація та рецесія) у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
1	2
Період	2008–2009 рр.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Різке падіння ВВП. – Слабкість фінансового регулювання. – девальвація гривні. – Масовий відтік іноземного капіталу.
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Підтвердження кореляції та циклічної вразливості вітчизняної економіки до глобальних викликів і криз.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Світова фінансова криза. – Висока залежність економіки України від сировинного експорту (хімія, метал). – «перегрів банківського сектора» – небезпечний кредитний бум.
Основні соціально-економічні показники	<ul style="list-style-type: none"> – Реальний ВВП – різке короткотермінове скорочення (у 2009 році до -15,1%). – Валютний курс – швидка девальвація (приблизно 60%). – Банківський сектор – банкрутство банківських установ та націоналізація низки банків. – Державний борг – суттєве підвищення у зв'язку з антикризовими позиками МВФ.
Вплив на публічний сектор	<ul style="list-style-type: none"> – Суттєве скорочення податкових надходжень до бюджетів, зростання дефіциту бюджетів. – Посилення фінансової і фіскальної залежності від міжнародних фінансових організацій. – Різке підвищення вартості обслуговування зовнішнього державного боргу. – Держава стала «сенатором» ринку, що вимагало від неї великих бюджетних витрат.

Продовження таблиці 2.3

1	2
Наслідки кризи для публічного сектору	<p>Негативні наслідки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – виявлення недоліків і слабкості фінансового нагляду зі сторони Нацбанку України; – відсутність інструментів державного стимулювання економіки; – вкрай низький рівень фіскальної стійкості держави, посилення фіскальної залежності від зовнішніх позик (МВФ).

Хронічна політична й кадрова криза в Україні у 2005–2010 роках, що була спричинена підривом довіри до публічної влади загалом ознаменувала кризу легітимності (табл. 2.4). Криза виявила низьку ефективність операційної діяльності публічного сектора, кадровий безлад і низьку якість публічних послуг.

Таблиця 2.4. – Хронічна політична та кадрова криза у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	2005–2010 рр.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Постійна «війна» гілок влади. – Часта зміна Кабінетів Міністрів (звільнення урядів, дострокові вибори). – Кадровий безлад у міністерствах.
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Криза легітимності. – Криза довіри до публічної влади.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Недосконалість Конституційної реформи 2004 р. (нечіткість розподілу повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів України). – Політична боротьба еліт за контроль над виконавчою владою.
Наслідки кризи для публічного сектору	<p>Негативні наслідки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – публічне управління та публічна служба перетворились на інструмент політичного патронажу; – «параліч» реформ і стратегічного планування; – низька якість публічних послуг; – втрат «інституційної пам'яті» через постійне оновлення апарату державного управління.

Революція Гідності, криза суверенітету й системного збою (листопад 2013 р. – лютий 2014 р.), що ознаменувалась колапсом силового блоку й виконавчої влади, спричинили не лише економічний спад і соціальну напругу, а також і спричинили інституційну трансформацію управління (табл. 2.5). Криза виявила недієздатність старої моделі публічного управління. Така криза активізувала операційну діяльність публічного сектора, запустила процеси інституційної трансформації, реформи децентралізації та державної служби, спрямовані на посилення фінансової стійкості.

Таблиця 2.5. – Революція Гідності та криза системного збою у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	Листопад 2013 р. – лютий 2014 р.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Масові та тривалі протести проти влади. – Силове протистояння і фактичний колапс силового блоку й виконавчої влади (кінець 2014 р.).
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Криза довела й підтвердила неспроможність старої моделі державного управління і запустила процес інституційної трансформації.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Відмова влади від курсу на євроінтеграцію. – Поглинання держави й державного управління олігархічно-клановою системою. – Згортання демократичних свобод.
Наслідки кризи для публічного сектору	<ul style="list-style-type: none"> – Необхідність екстреного формування уряду в умовах зовнішньої агресії. – Цілковите «перезавантаження» публічної влади. – Зародження нового етапу широкомасштабних реформ (антикорупційних, сектору безпеки) на вимогу й під тиском громадянського суспільства.

Початок прямої російської військової агресії та гібридна агресія в Україні у 2014–2015 роках, що були обумовлені першими військовим викликами для України, спричинили екзистенційну кризу, що вперше вимагала від публічного сектору керувати війною та процесами відновлення водночас (табл. 2.6). Така криза визначила перехід до військового врядування та посилила роль Ради національної безпеки й оборони України.

Таблиця 2.6. – Початок російської військової агресії і гібридна війна і їх кризові прояви у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	2014–2015 рр.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Військовий шок зі сторони рф. – Втрата контролю на певними територіями (АР Крим, частина Донбасу). – Міграційна криза (внутрішньо переміщені особи). – Управління критичною інфраструктурою в умовах постійних військових атак.
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Публічний сектор вперше вимушений адаптуватись до жорстких умов і керувати одночасно війною і відновлення.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Військовий шок – пряма військова агресія рф. – Застосування гібридних методів війни (кібератаки, інформаційна війна, проксі-сили).
Основні соціально-економічні показники	<ul style="list-style-type: none"> – Реальний ВВП – скорочення (у 2014 році до -6,6%; у 2015 році до -9,8%). – Населення – поява мільйонів внутрішньо переміщених осіб (ВПО). – Прямі іноземні інвестиції – різке скорочення. – Витрати бюджету – суттєве підвищення військових витрат, а також витрат на сектор безпеки України.
Вплив на публічний сектор	<ul style="list-style-type: none"> – Зменшення податкової бази і втрата контролю над суттєвою частиною промислового потенціалу, що зосереджений на окупованій території Донбасу. – Структурна зміна пріоритетів бюджету – скорочення соціальних та інфраструктурних видатків. – Криза житлової політики й соціального забезпечення. – Публічний сектор вимушений створювати нові інститути для управління внутрішньо переміщеними особами. – Криза довіри інвесторів, ускладнення процедури інвестування, процесів фінансування розвитку та модернізації.
Наслідки кризи для публічного сектору	<ul style="list-style-type: none"> – Перехід до військового врядування. – Посилення ролі РНБО як стратегічного координатора. – Започаткування реформ, спрямованих на підвищення стійкості та фінансової спроможності, зокрема, реформа ЗСУ й реформи щодо децентралізації та кіберзахисту.

Пандемія COVID-19, що поширилась у 2020–2021 роках, також спричинила кризу в публічному секторі України (табл. 2.7). Така криза перевірила операційну стійкість публічного сектора і, що позитивно прискорила процеси цифровізації публічних послуг, зокрема успішний запуск платформи «Дія», функціонал якої є досить багатofункціональним і постійно розширюється.

Таблиця 2.7. – Пандемія COVID-19 і її кризові прояви у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	2020–2021 рр.
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Необхідність негайного реагування і швидкого впровадження обмежувальних заходів (локдауну). – Криза логістики (закупівлі вакцин і обладнання).
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Перевірка операційної стійкості й спроможності публічного сектора виконання функцій у межах повноважень.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Глобальна біологічна загроза. – Слабкість медичної системи і її неготовність до таких викликів. – Слабкість системи епідеміологічного нагляду.
Наслідки кризи для публічного сектору	<ul style="list-style-type: none"> – Прискорення цифровізації публічних послуг, серед чого й запуск платформи «Дія», що забезпечило операційну стійкість публічного сектора. – Випробування спроможності КМУ та місцевої влади до екстреного планування і мобілізації ресурсів.

Із повномасштабною війною з 24 лютого 2022 року, що спричинила екзистенційну кризу, відбулись суттєві й радикальні зміни у публічному секторі, серед яких перехід до адаптивного й військового врядування, коли економічні показники стали вторинними щодо безпекових (табл. 2.8). Реакція публічного сектора на кризу проявляється у адаптивній трансформації, що базується на тісній міжнародній співпраці й забезпеченні інституційної стійкості завдяки цифровізації й децентралізації. Це дозволило забезпечити доступність публічних послуг й оперативніше приймати рішення. Таким чином, публічний сектор максимально намагається зберегти керованість, навіть, в умовах суттєвого

падіння економічних показників.

Таблиця 2.8. – Повномасштабна війна і її кризові прояви у публічному секторі України

<i>Параметри</i>	<i>Опис</i>
Період	24 лютого 2024 року – дотепер
Особливості	<ul style="list-style-type: none"> – Функціонування економіки і всіх сфер життєдіяльності у воєнному режимі. – Необхідність збереження макрофінансової стабільності. – Масштабна внутрішня і зовнішня міграція.
Ключові кризові моменти	<ul style="list-style-type: none"> – Трансформація функції публічного управління від звичного регулювання до забезпечення виживання, трансформації і подолання.
Основні причини кризи	<ul style="list-style-type: none"> – Широкомасштабне військове вторгнення РФ. – Руйнування економічної, логістичної, транспортної і енергетичної інфраструктур.
Основні соціально-економічні показники	<ul style="list-style-type: none"> – Реальний ВВП – катастрофічне падіння (у 2022 році до -29,1%). – Населення – масштабна міграція – мільйони біженців. – Державний бюджет – дефіцит (фінансується за рахунок зовнішньої фінансової допомоги). – Експорт / імпорт – порушення логістичних ланцюгів постачання, блокування морських шляхів, закритість повітряного простору і унеможливлення авіаперевезень.
Вплив на публічний сектор	<ul style="list-style-type: none"> – Фізичне знищення 30–50% економічного потенціалу держави, її критичної інфраструктури, що вимагало екстреного фінансування відновлення. – Бюджет вперше став практично цілком залежним від міжнародних партнерів, за винятком військових потреб, що покривались внутрішніми податками. – Нестача робочої сили та втрата податкоплатників і загалом криза довгострокового планування відновлення людського потенціалу. – Криза логістики та продовольчої безпеки, що вимагало від держави впроваджувати екстрене регулювання та державні гарантії (зелений коридор).
Наслідки кризи для публічного сектору	<ul style="list-style-type: none"> – Найвищий тест на системну стійкість. – Посилення адаптивного та мережевого врядування (системна взаємодія уряду, волонтерів, приватного сектору). – Необхідність планування процесів відновлення та євроінтеграції у час війни.

Підводячи підсумки, зазначимо, що публічний сектор в Україні пройшов шлях від корумпованої і недієздатної бюрократії до адаптивної системи, що спроможна функціонувати в умовах екстремальної невизначеності. Проте, й досі залишаються проблеми якості врядування, адже попри успіхи в адаптації до зовнішніх загроз, і далі існує реальна потреба у боротьбі з корупцією та в посиленні верховенства права, що є внутрішніми, застійними й хронічними кризовими факторами.

2.2. Аналіз особливостей національної системи управління кризами у публічному секторі в Україні та його результативності

Національна система управління кризами у публічному секторі в Україні функціонує в умовах і стані багатовимірної і перманентної кризи, а з 2014 року – в екзистенційних умовах (військова агресія, кібератаки, інформаційна війна).

В сучасних умовах *суб'єктами управління кризами у публічному секторі*, тобто органами державної і місцевої влади та спеціалізованими інституціями, що координують дії, приймають рішення і несуть відповідальність за реалізацію антикризових інструментів виступають [25]:

1) *стратегічні суб'єкти – суб'єкти найвищого рівня:*

– Президент України, котрий визначає стратегічні напрямки кризового менеджменту та вводить в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України, а також приймає рішення щодо запровадження воєнного чи надзвичайного стану;

– Рада національної безпеки і оборони України, що є основним «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України» [40], та який спрямовує свою діяльність у напрямку розробки стратегічних рішень у сфері безпеки й оборони;

– Верховна Рада України, серед функцій якої є затвердження Указів Президента щодо введення в державі особливих режимів (воєнного стану /

надзвичайного стану) та безпосереднє здійснення законодавчого регулювання кризової діяльності;

2) *оперативні суб'єкти – суб'єкти центрального рівня:*

– Кабінет Міністрів України, серед основних завдань якого забезпечення реалізації державної політики, ухвалення оперативних рішень щодо функціонування економіки, соціальної сфери, фінансової системи під час криз, а також «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [41];

– Національний банк України (НБУ), що забезпечує стабільність грошової одиниці і загалом фінансову стабільність держави, а також формує і реалізує монетарну політику в умовах кризи, здійснює заходи щодо забезпечення ліквідності банківських установ [42];

– Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що «реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності» й загалом відповідає за реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного походження, які можуть спричинити кризові ситуації [43];

– Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, що безпосередньо формує і реалізує державну політику економічного й соціального розвитку, розробляє, координує і реалізує економічні реформи, спрямовані на стимулювання економічного розвитку й боротьбу з кризовими явищами [44];

– Міністерство фінансів України, що забезпечує формування і реалізацію державної фінансової, бюджетної і боргової політики, безпосередньо відповідає за управління фінансовими ресурсами держави та її бюджетом, а все це є важливими аспектами антикризового управління [45];

3) *місцеві суб'єкти – суб'єкти децентралізованого (територіального / низового) рівня:*

- органи місцевого самоврядування, що несуть первинну відповідальність за належне надання комунальних і соціальних послуг, забезпечення життєдіяльності населення, організацію евакуації населення, розселення внутрішньо переміщених осіб тощо [46];

- обласні військові адміністрації (ОВА) та районні військові адміністрації (РВА), що в умовах воєнного стану виконують функції виконавчої влади й виступають основними координаторами на регіональному рівні [47; 48];

- інституції громадянського суспільства (неприбуткові організації, активісти, інші представники громадянського суспільства), що здійснюють нагляд за діяльністю органів влади та чинять вплив на прийняття рішень у антикризовому контексті.

Щодо *об'єктів управління кризами у публічному секторі*, на які безпосередньо спрямована управлінська діяльність суб'єктів управління кризами, то серед них виокремлюються:

1) *ключові системи:*

- національна оборона та безпека – суверенітет держави, територіальна цілісність, боєздатність ЗСУ;

- фінансово-економічна система – макроекономічні показники, національна валюта, бюджетна стійкість, банківський сектор;

- соціальна сфера – якість життя населення, забезпечення життєдіяльності населення, система охорони здоров'я, система освіти, міграційні процеси (біженці, внутрішньо переміщені особи);

2) *територіально-адміністративні об'єкти:*

- територіальні громади – основні адміністративно-територіальні одиниці держави, що вирізняються певною ідентичністю і потребують управління;

- деокуповані території і зона бойових дій, що вимагають особливого управління і впровадження специфічних режимів управління як, наприклад режиму розмінування,

3) критична інфраструктура:

- система життєзабезпечення (теплопостачання, водопостачання, продовольча безпека й резерви);
- транспортна система (автомобільні шляхи, порти, залізниця);
- енергетичний сектор (АЕС, електромережі, газопроводи);
- інформаційно-комунікаційна система (мережі зв'язку, кібербезпека державної інформації).

У публічному секторі України на сьогодні управління кризами характеризується такими двома моментами:

- функціонуванням Ради національної безпеки як стратегічного суб'єкта управління кризами, що встановлює пріоритети щодо захисту критичних об'єктів;
- органи місцевого самоврядування як місцеві суб'єкти управління кризами у публічному секторі забезпечують стійкість на рівні відповідних територій і територіальних громад.

Національна система управління кризами у публічному секторі в Україні відрізняється від моделей такої системи у країнах із мирним розвитком. Ключовими особливостями вітчизняної моделі національної система управління кризами у публічному секторі є:

- 1) інституційний дуалізм – військове та цивільне управління. На сьогодні система управління кризами у публічному секторі характеризується співіснуванням і тісною інтеграцією 2-ох управлінських структур:
 - Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) – виступає у ролі стратегічного координатора й відповідно виконує множину функцій найвищого стратегічного координатора. Рішення РНБО, що вводяться Указом Президента, спрямовані на забезпечення швидкої вертикальної інтеграції та пріоритезацію джерел формування і напрямів використання ресурсів (особливо за сферами безпеки, оборони та військово-економічної політики);
 - Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – виступає у ролі операційного виконавця й відповідно виконує множину традиційних

функцій ліквідації наслідків. При цьому КМУ (Кабінет Міністрів України), виконуючи роль оперативного кризового штабу, несе відповідальність за економічну стабілізацію і соціальне забезпечення;

2) децентралізація, що була проведена в Україні до 2022 року і стала джерелом і елементом стійкості держави, забезпечивши:

- фінансову автономію і адміністративні повноваження територіальним громадам;

- можливість швидкого реагування, самостійність в ухваленні рішень і оперативність дій органів місцевого самоврядування (наприклад щодо евакуації населення, гуманітарної допомоги, забезпечення критичної інфраструктури, не очікуючи погоджуваних рішень з центру);

- можливість публічного сектора координувати ресурси територіальної громади та приватного бізнесу, здійснюючи мережеве врядування;

3) використання множини цифрових інструментів у операційній діяльності для забезпечення її неперервності та як інструментів антикризового управління, серед яких:

- платформа «Дія», що безпосередньо забезпечила операційну неперервність надання ряду ключових публічних послуг, навіть, в умовах фізичного руйнування інфраструктури (наприклад, публічних послуг з виплати внутрішньо переміщеним особам, оформлення документів);

- швидке впровадження фіскальних стимулів – використання цифрових платформ для податкових пільг (наприклад, у 2022 році податок для бізнесу склав 2%), а також задля цільового розподілу допомоги потребуючому населенню.

Проаналізуємо результативність публічного сектора в управлінні кризами за останні п'ять років, оскільки саме цей період охоплює безпрецедентну полікризу – пандемію COVID-19 і повномасштабну військову агресію. Пропонуємо відповідний аналіз провести за такими 3-ма групами показників:

1) показники макроекономічної і фіскальної стійкості, що характеризують результативність Міністерства фінансів України та Національного банку

України (табл. 2.9);

Таблиця 2.9. – Аналіз макроекономічної і фінансової стійкості публічного сектору України до криз від 2000 року

Показники	Криза COVID-19 (2020–2021 рр.)	Криза повномасштабної війни (2020 р. – дотепер)	Висновки щодо результативності управлінських дій публічного сектору
1. Максимальне падіння ВВП	-3,8% (2020 р.)	-29,1 (2022 р.)	Падіння ВВП у 2022 році було катастрофічним, але меншим, ніж прогнозували експерти та у 2023–2024 році вдалось забезпечити його зростання і запобігти колапсу економіки.
2. Макро-фінансова стабілізація (НБУ) – рівень інфляції	Середній рівень – 5–10%	Мах – 26,6% (кінець 2022 р.). Мін – 5% (2024 р.).	Висока ефективність НБУ. За рахунок встановлення фіксованого курсу валюти й дієвої монетарної політики було уникнуто гіперінфляції, що відмічалась для криз 1990-х років.
3. Фінансова залежність	Збільшення боргу через позики МВФ та ЄС.	Питома вага зовнішньої допомоги у покритті дефіциту невійськового бюджету – понад 50% (2023 р.).	Успішна мобілізація міжнародної підтримки, що спрямовувалась на утримання соціальної сфери. Високий рівень ефективності дипломатії і фінансового менеджменту.
4. Мобілізація внутрішніх ресурсів	Залучення коштів резервного фонду КМУ.	Обсяги коштів залучених через Військові ОВДП – понад \$15 млрд. (за 2022–2024 рр.).	Уникнення неконтрольованої грошової емісії. Мобілізація внутрішнього капіталу.

2) показники інституційної адаптивності й оперативності, що відображають результативність Кабінету Міністрів України, Цифрової інфраструктури та Обласних військових адміністрацій (табл. 2.10);

3) показники соціального захисту та гуманітарного реагування, що показують результативність Міністерства соціальної політики України та органів місцевого самоврядування (табл. 2.11).

Проведений аналіз демонструє двоїстий характер успішності й результативності публічного сектору в надскладних кризових умовах останніх років, в яких опинилась Україна. Зокрема, проведений аналіз показав:

Таблиця 2.10. – Аналіз інституційної адаптивності й оперативності публічного сектору України в управлінні кризами від 2000 року

Показники	Криза COVID-19 (2020–2021 рр.)	Криза повномасштабної війни (2020 р. – дотепер)	Висновки щодо результативності управлінських дій публічного сектору
1. Неперервність публічних послуг (цифровізація)	Портал «Дія» розширився послугами у кількості на понад 50.	Час непрацездатності ключових держреєстрів зведений практично до 0%.	Дуже високий рівень результативності цифровізації, що стала ключовим інструментом стійкості забезпечила надання публічних послуг й функціонування держави в умовах фізичних атак.
2. Швидкість адаптивного врядування	Швидке й оперативне впровадження карантинних обмежень.	Програма релокації бізнесу, що дозволила перемістити понад 800 підприємств і цілком відновити їх роботу на релокованих територіях.	Високий рівень оперативності адміністративної реакції, що дозволило зберегти виробничий потенціал і робочі місця.
3. Ефективність управління критичною інфраструктурою	Адаптація і забезпечення належної роботи медичної системи під час навантажень.	95% потужностей енергосистеми відновлювались у короткі терміни після масованих атак у 2022 і 2023 роках.	Високий рівень ефективності діяльності ДСНС і Укренерго. Показник часу на відновлення роботи критичної інфраструктури був мінімальним.

Таблиця 2.11. – Аналіз соціального захисту та гуманітарного реагування публічного сектору України на кризи від 2000 року

Показники	Криза COVID-19 (2020–2021 рр.)	Криза повномасштабної війни (2020 р. – дотепер)	Висновки щодо результативності управлінських дій публічного сектору
1. Охоплення вакцинацією	Понад 50% дорослого населення.	–	Результативність – задовільна (темпи були повільнішими, ніж у країнах ЄС).
2. Управління міграцією	Управління прикордонними обмеженнями.	Чисельність зареєстрований ВПО – понад 4,9 млн осіб.	Високий рівень інституційної спроможності, що дозволив впоратись із наймасштабнішою міграційною кризою з часів Другої світової війни, а також забезпечив швидку реєстрацію та виплати для ВПО.
3. Швидкість соціальних виплат	Виплати «Підтримка» через портал «Дія».	Час надання виплат для ВПО – у більшості 7 днів після реєстрації.	Високий рівень результативності. Уникнуто бюрократичні моменти, характерні для гуманітарних криз.

1) надзвичайно високий рівень результативності у сфері інституційної стійкості, адже український публічний сектор довів спроможність функціонування, навіть, у військових умовах, що було досягнуто за рахунок:

- цифровізації;
- децентралізації;
- інституційної адаптації НБУ (контроль інфляції);

2) фіскальну результативність як функцію залежності, адже значна частка фіскальної результативності (стабілізація гривні, покриття дефіциту) були прямим результатом успішної мобілізації зовнішньої допомоги. Водночас це характеризує, по-перше, фіскальну вразливість уряду та при цьому, по-друге, високий рівень ефективності зовнішнього публічного управління, тобто дипломатії.

Загалом, вітчизняний публічний сектор показав трансформаційну результативність, адже перетворився із «успадкованої» бюрократичної системи на адаптивну систему кризового врядування.

2.3. Зарубіжні моделі кризового управління у публічному секторі

Управління кризами у публічному секторі в Україні та й в іноземних державах еволюціонувало від вузькоспеціалізованих функцій з забезпечення цивільної оборони до інтегрованої функції з забезпечення державного врядування. І на сьогодні практика управління кризами публічного сектору у розвинутих країнах комплексно фокусується на системних ризиках, серед яких кліматичні зміни, пандемії, воєнні загрози, кіберзагрози, що охоплюють компетенції різних відомств.

У світовій практиці публічного управління та кризового менеджменту у публічній сфері виділяються 4-ри домінуючі моделі:

1) американська модель інтегрованого ризик-менеджменту, що, основним чином, орієнтована на техногенні та природні катастрофи. Центральним

суб'єктом такої моделі є Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA), що виокремлюється у складі Міністерства внутрішньої безпеки, серед функцій якого забезпечення її інтеграції із безпековим сектором;

2) скандинавська модель національної децентралізованої стійкості й тотальної оборони, що передбачає передачу й свідоме перекладання державою значної частини відповідальності на територіальні громади, а також на приватний сектор і громадян. За такої моделі у стратегічному плануванні фокус зміщується від звичного управління на місці події на управління функціями і, зокрема, функціями з забезпечення продовольством, електропостачанням тощо;

3) британська модель комплексного ризик-менеджменту й сценарного планування, що відзначається дуже високим рівнем інтеграції на рівні уряду стратегічного передбачення і ризик-менеджменту. Інструментами прогнозування у такій моделі є, по-перше, Національний реєстр ризиків, що регулярно відслідковує найбільш імовірні та значущі загрози для прозорого й спільного розуміння загроз суспільством і урядом, та, по-друге, сценарне планування і, зокрема уряд Великої Британії регулярно організовує стрес-тестування основних секторів економіки й інфраструктури із використанням реалістичних сценаріїв криз;

4) ізраїльська модель національної безпеки та тотальної оборони, що виходить за межі традиційного цивільного захисту й базується на тому, що кожен елемент публічного сектору та суспільства повинні бути готові функціонувати в умовах постійної військової кризи. Така модель базується на філософії національної стійкості, що орієнтується не на усунення усіх загроз, а на мінімізацію часу відновлення основних функцій держави після фізичної чи кібернетичної атаки. При цьому така модель орієнтується на застосуванні високотехнологічних інструментів, серед яких найефективніші системи раннього оповіщення та кіберзахисту в світі.

Аналіз сучасного зарубіжного досвіду кризового управління у публічному секторі демонструє чіткий вектор до інтеграції трьох відповідних ключових моделей і їх кращих практик (табл. 2.12).

Таблиця 2.12. – Порівняльний аналіз зарубіжних моделей кризового управління у публічному секторі

Основні засади	Моделі			
	<i>Модель США – комплексний ризик-менеджмент та FEMA (Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями)</i>	<i>Модель Скандинавських країн – національна стійкість і тотальна оборона</i>	<i>Модель Великої Британії – комплексний ризик-менеджмент і сценарне планування</i>	<i>Модель Ізраїля – національна безпека та тотальна оборона</i>
Основний фокус кризового управління у публічному секторі	Катастрофи, внутрішня безпека.	Довгострокова стійкість, тотальна оборона.	Системні ризики.	Національна безпека, тотальна оборона від внутрішніх і зовнішніх загроз – військових, терористичних та кіберзагроз.
Ключові інструменти кризового управління	Стандартизація командної структури, що забезпечується Національною системою управління інцидентами (NIMS).	Децентралізація відповідальності. Стратегічне планування. Підготовка громадян на випадок тривалої кризи.	Сценарне планування. Національний реєстр ризиків.	Цивільно-військова інтеграція. Централізація стратегічних рішень. Співпраця з приватним сектором.
Підходи до публічного управління	Інтегрований, ієрархічний ризик-менеджмент.	Мережевий, системний (усеохоплюючий).	Стратегічний, проактивний.	Адаптивне та децентралізоване виконання. Постійність інституційного навчання.
Уроки для України	Приклад високої інституціоналізації і стандартизації міжвідомчої координації.	Підтвердження доцільності української реформи децентралізації для забезпечення національної стійкості. Приклад інституціоналізації соціального капіталу (волонтерського руху в Україні).	Приклад для розвитку стратегічного прогнозування й, зокрема, організації національної оцінки ризиків і довгострокового передбачення.	Приклад високо-технологічної, централізованої і адаптивної системи в умовах високої інтенсивності загроз. Зразок узгодженості цивільної оборони і військової безпеки.

Отож, сучасні зарубіжні моделі підтверджують, що успішність та ефективність кризового управління у публічному секторі залежить від інституційної гнучкості. І якщо порівнювати українську модель національної системи управління кризами, що виникла як результат військового вторгнення РФ та децентралізації влади, то вона є гібридною моделлю, яка поєднує концепції ієрархічного військового управління (РНБО) та мережевої суспільної стійкості (органи місцевого самоврядування, волонтери).

Зважаючи на передовий досвід, для підвищення ефективності післявоєнного відновлення, Україні варто інституціоналізувати набуту гнучкість шляхом впровадження таких інструментів, як сценарне прогнозування, що застосовується у Великій Британії, та стандартизацію координації, що застосовується у США.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КРИЗАМИ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

3.1. Механізм кризового публічного менеджменту в Україні

«Незаперечно, що ключовим фактором успіху будь-якої державної політики є прийняття і належне виконання науково обґрунтованої програми публічного управління. Важливість ефективного публічного управління полягає, зокрема, у тому, що воно дозволяє налагодити суб'єктні зв'язки з громадськістю, щоб значно зменшити або мінімізувати можливі втрати та ризики в своїй діяльності, отримуючи тим самим більше переваг» [49]. Ефективність публічного управління залежить від ефективності відповідного механізму. Це вимагає формування і реалізації дієвого механізму кризового менеджменту у публічному секторі України.

Загалом механізм кризового публічного менеджменту в Україні є складною динамічною, багаторівневою, адаптивною й інтегрованою системою координованих процедур, інструментів і рішень, що спрямовані на запобігання кризам, а також мінімізацію їх наслідків і забезпечення швидкого відновлення функцій держави й суспільства.

Механізм кризового публічного менеджменту в Україні базується на класичному циклі управління кризами, проте скоригований на проблеми сучасності й виклики, пов'язані з військовим станом.

Механізм кризового публічного менеджменту як циклічний і безперервний процес складається таких 4-ох основних фаз:

- 1) фаза запобігання та пом'якшення кризи (заходи щодо запобігання ймовірності виникнення криз та мінімізації їх негативного потенційного впливу);
- 2) фаза готовності (підготовка планів неперервності діяльності органів влади усіх рівнів, а також визначення необхідних ресурсів, інструментів і сил та

їх підготовка для швидкого й ефективного реагування на кризу);

3) фаза реагування (негайні та оперативні дії щодо надання екстреної допомоги, оперативного оповіщення, порятунку людей, відновлення критичних функцій, локалізації кризових проявів безпосередньо під час перебігу кризи);

4) фаза відновлення (повернення до попереднього й нормального стану, відновлення функціонування, відбудова й реконструкція із урахуванням нових ризиків).

Основними принципами, на яких ґрунтується механізм кризового публічного менеджменту, є [28, с. 299–300]:

1) загальнодержавні принципи:

– принцип єдності державної політики, узгодженої із стратегією національної безпеки й оборони;

– принцип законності усіх рішень та дій публічного сектору;

– принцип пріоритету національної безпеки, територіальної цілісності й захисту здоров'я і життя громадян над економічними чи іншими інтересами;

2) інституційні принципи:

– принцип субсидіарності й відповідальності органів місцевого самоврядування за реагування на кризові прояви у межах повноважень;

– принцип міжвідомчої кооперації і узгодженості дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– принцип публічно-приватного партнерства й інтеграції потенціалу публічних структур, приватного сектору, громадських і волонтерських організацій;

3) функціональні принципи:

– принцип проактивності й стратегічного планування;

– принцип маневреності, адаптивності й гнучкості реагування публічного сектору на непередбачувані загрози;

– принцип інституційної стійкості й спроможності долати виклики, зберігаючи основні функції та властивість відновлюватись;

– принцип публічної підзвітності й прозорості щодо прийнятих рішень і дій.

Сучасний механізм кризового публічного менеджменту в Україні повинен враховувати множину викликів, з якими стикається загальна національна система управління кризами й у тому числі кризами в публічному секторі, серед яких:

– потреба зміни застарілих методологій управління ризиками, що орієновані на відомі ризики, на методології стратегічного прогнозування, що дозволяють прогнозувати системні й гібридні загрози у післякризовий період;

– потреба оновлення законодавчих механізмів і формування адаптивних таких механізмів, що дозволять публічному сектору досить швидко змінювати інструментарій регулювання в умовах криз та при цьому не порушувати принципи законності й прозорості;

– необхідність інтеграції антикризових інструментів із довгостроковим плануванням відновлення для недопущення використання кризового фонду у корупційних цілях і забезпечення максимальної прозорості.

Механізм кризового публічного менеджменту в Україні відзначається унікальністю через одночасність накладання 2-х механізмів:

1) базового механізму (механізму цивільного захисту), що регулюється Кодексом цивільного захисту України [50];

2) режимного механізму (в умовах воєнного стану), що регулюється Законом України «Про Правовий режим воєнного стану» [51].

Інтеграція таких 2-х механізмів є критеріальним показником адаптивності українського публічного сектора. В умовах війни режимний (військовий) механізм виконує стратегічні й координаційні функції і його ключовими суб'єктами виступають Рада національної безпеки і оборони України й Обласні військові адміністрації, в той час як цивільний механізм забезпечує соціальний захист й оперативну ліквідацію наслідків загрози і ключовими його суб'єктами є Державна служба України з надзвичайних ситуацій й Органи місцевого

самоврядування. Детальніший опис субмеханізмів механізму кризового публічного менеджменту в українському контексті наведено у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. – Ключові субмеханізми механізму кризового публічного менеджменту в Україні

Субмеханізми	Ключові суб'єкти	Функції	Специфіка
Субмеханізм ситуаційної обізнаності	Рада національної безпеки і оборони України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба розвідки, Національний кібердиректорат.	Пошук, збір, аналіз, обмін, поширення інформації щодо загрози в реальному часі.	Інтеграція цивільних і військових розвідданих. Висока залежність від широкомасштабних технологій раннього оповіщення (зокрема, щодо ракетної загрози).
Субмеханізм вертикальної інтеграції рішень	1. Президент / Рада національної безпеки і оборони України (РНБО). 2. Кабінет міністрів України. 3. Обласні військові адміністрації. 4. Органи місцевого самоврядування.	Оперативність доведення стратегічних рішень до їх виконавців.	Рішення РНБО, що вводяться Указом Президента України, забезпечують найшвидшу оперативність легітимізації дій.
Субмеханізм фінансової адаптації	Міністерство фінансів України, Національний Банк України, міжнародні партнери.	Мобілізація фінансових ресурсів для фінансування екстрених потреб.	Кризове бюджетування (зовнішні гранти, військові ОВДП). Гнучка політика НБУ у підтримці макрофінансової стабільності.
Субмеханізм делегування / адаптивності	Обласні військові адміністрації, Органи місцевого самоврядування, Волонтерський рух.	Передача повноважень на низові рівні для оперативного реагування.	Децентралізація забезпечила швидке реагування ОМС на кризові явища й оперативне відновлення життєзабезпечення.
Субмеханізм цифрової неперервності	Мінцифри (платформа «Дія»), оператори КІ.	Надання доступу до публічних послуг попри фізичні перешкоди.	Механізм «держава у смартфоні» забезпечує інституційну стійкість та підзвітність соціальних виплат.

Таким чином, на сьогодні інституційне забезпечення механізму кризового управління у публічному секторі в Україні формується:

- 1) на стратегічному рівні з:
 - Президента України;
 - Ради національної безпеки і оборони України (РНБО);
- 2) на оперативному рівні з:
 - Кабінету Міністрів України;
 - Національного Банку України;
 - Державної служба України з надзвичайних ситуацій;
- 3) на місцевому рівні з:
 - обласних військових адміністрацій;
 - органів місцевого самоврядування.

Механізм кризового управління у публічному секторі функціонує в рамках легітимного правового поля та поєднує фундаментальний цивільний Кодекс разом із пріоритетним військовим законодавством, дозволяючи адаптивно реагувати на загрози й кризи різного походження. Зокрема, нормативно-правове забезпечення такого механізму в Україні формується із:

- Конституція України, що найважливішими функціями держави визначає оборону й захист суверенітету, а також закріплює статус і легітимізує роль РНБО як координаційного органу у кризовому менеджменті;
- Кодексу цивільного захисту України, що врегульовує відносини щодо захисту в мирний час територій, населення і майна від надзвичайних ситуацій, а також визначає режим функціонування Державної служба України з надзвичайних ситуацій [50];
- Закону України «Про Правовий режим воєнного стану», що чітко регламентує повноваження, процедури й режим функціонування публічного сектору в умовах криз, встановлює перелік тимчасових обмежень, регламентує діяльність Військових адміністрацій, до яких переходить керівництво силами цивільного захисту [51];

– Закону України «Про національну безпеку України», що слугує стратегічним документом для всіх антикризових заходів і визначає принципи державної політики у сфері національної безпеки, а також розмежовує повноваження і функції суб'єктів сектору безпеки й оборони [52];

– Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», що визначає правові основи для ідентифікації і захисту основних об'єктів критичної інфраструктури як найважливіших об'єктів управління кризами [53];

– Закону України «Про Правовий режим надзвичайного стану», що регламентує і регулює відносини у разі настання надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру й вимагають застосування тимчасових обмежень [54];

– Рішень Ради національної безпеки і оборони України, що в дію вводяться відповідними Указами Президента і є механізмами вертикальної інтеграції;

– Постанов і Розпоряджень Кабінету Міністрів України, що затверджують державні цільові програми, регулюють процедури використання резервних фондів бюджету та інше;

– Наказів і відомчих інструкцій, що видаються центральними органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій для деталізації оперативних процедур, протоколів реагування і стандартів взаємодії тощо.

Разом із тим, на сьогодні в Україні існує реальна потреба удосконалення механізму кризового управління у публічному секторі й забезпечення публічного управління висококваліфікованими фахівцями на усіх рівнях. Для забезпечення таких потреб і формування високоефективного публічного управління в Україні, доцільно використовувати множину таких механізмів подолання кризових явищ [12, с. 129; 20, с. 301; 30]:

1) якісна система стратегічного передбачення (прогнозування) і запобігання кризовим явищам;

2) ефективна система фактичного та прогнозного аналізу соціально-економічного і політичного становища в державі;

3) розробка й реалізація дієвих і конкретних антикризових технологій у публічному управлінні;

4) політико-правове забезпечення антикризових технологій;

5) організаційне забезпечення антикризових технологій;

6) якісне кадрове забезпечення антикризових технологій.

Механізм антикризового публічного управління повинен базуватись на таких основних засадах [20, с. 300]:

1) рання діагностика кризових явищ у публічному секторі;

2) незволікання і терміновість реагування на різні кризові явища, реалізація широкого комплексу превентивних заходів;

3) адекватність реагування публічного сектора на рівень реальної загрози національній безпеці, обороні й життєдіяльності;

4) максимальна залученість і реалізація внутрішнього потенціалу держави для недопущення, подолання й виходу з кризи.

«Для ефективного управління кризовими явищами необхідно застосовувати різні методи їх систематизації та класифікації, зокрема:

— аналіз ризиків: оцінка ймовірності виникнення різних типів кризових явищ і їх потенційних наслідків;

— моніторинг і прогнозування: постійне спостереження за розвитком ситуацій та прогнозування можливих сценаріїв розвитку криз;

— створення карт кризових ризиків: візуалізація даних про ризики на карті для полегшення аналізу та планування заходів;

— інформаційна підтримка: забезпечення доступу до актуальної і достовірної інформації про кризові явища для всіх зацікавлених сторін» [22, с. 207]).

3.2. Рекомендації щодо поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні

Дослідивши зарубіжний досвід, а також проаналізувавши особливості управління кризами у публічному секторі в Україні, необхідно окреслити певні шляхи його удосконалення. Пропонуємо наступні з них:

1) інституціоналізація стійкості – удосконалення стратегічного та інституційного рівнів:

1.1) інституціоналізація парадигми стійкості:

– розвиток і запровадження концепції Національної стійкості, її формальне закріплення у законодавчих актах, зокрема, Кодексі цивільного захисту чи Законі України «Про національну безпеку»;

– створення Національного центру стійкості в масштабах і складі Ради національної безпеки і оборони України, серед головних функцій якого буде організація і відповідальність за міжвідомчу координацію не лише безпекової стійкості, а й економічної, соціальної й інформаційної стійкості;

1.2) впровадження стратегічного прогнозування:

– розробка й оприлюднення Національного реєстру ризиків, що охоплюватиме військові та інші довгострокові (кліматичні, демографічні ризики, кіберризики) ризики;

– перехід до сценарного планування (за прикладом Великої Британії);

– оцінка системних ризиків (за прикладом Великої Британії);

1.3) забезпечення чіткості розмежування командної вертикалі:

– усунення колізій недообумовленостей між військовою і цивільною вертикалями управління;

– чіткість встановлення функцій і напрямів діяльності Обласної військової адміністрації, а також умов, за яких вони перебирають на себе функції Органів місцевого самоврядування та за яких умов передають такі функції назад. Створення за прикладом США (NIMS) єдиного і стандартизованого протоколу Передачі командування;

2) вдосконалення інструментарію оперативного та фіскального управління, спрямованого на підвищення підзвітності, гнучкості й прозорості використання державних ресурсів:

2.1) модернізація кризового бюджетування:

- формування спеціалізованих Цільових фондів відновлення, які б мали автоматичний механізм аудиту;

- законодавче закріплення механізмів умовних асигнувань;

- забезпечення публічного і щотижневого звітування про напрями й обсяги використання бюджетних коштів і коштів, залучених від міжнародних партнерів;

2.2) розширення і поглиблення цифрової інтеграції у кризовий менеджмент:

- зменшення корупційних ризиків через інтеграцію платформи «Дія» у систему оцінки збитків та систему адміністрування відновлення;

- широкомасштабне використання цифрових платформ в цілях управління всіма фазами кризи;

2.3) захист критичної інфраструктури:

- та розосередження критичної інфраструктури;

- забезпечення активного резервування критичної інфраструктури на основі створення відповідного Національного фонду резервування критичної інфраструктури, серед функцій якого буде фінансування будівництва підземних і захищених енергетичних об'єктів та логістичних вузлів;

- активне впровадження у публічних реєстрах систем кіберзахисту;

3) розвиток й інституціоналізація партнерства між державою, бізнес-структурами й суспільством:

3.1) формалізація співпраці з громадянським суспільством:

- законодавче закріплення волонтерського руху як офіційного партнера національної системи управління кризами у публічному секторі;

- інтеграція потенціалу волонтерських центрів із державним потенціалом відновлення від криз через укладання типових угод чи меморандумів про співпрацю між органами місцевого самоврядування, Обласними військовими

адміністраціями та волонтерськими центрами;

3.2) зміцнення фінансової автономії та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування:

- закріплення права за органами місцевого самоврядування щодо створення власних Місцевих резервних фондів із чітко регламентованими правилами використання їх коштів під час надзвичайних ситуацій без потреби в погодженні рішень із центральною владою;

- надання місцевим територіальним громадам більшої фінансової незалежності щодо оперативного реагування на кризові явища.

Зауважимо, що посилення інституційної спроможності в Україні має одночасно відбуватись на двох рівнях – центральному й регіональному – тим самим забезпечуючи стратегічне лідерство за центром та оперативну гнучкість за органами місцевого самоврядування безпосередньо на місцях локалізації криз.

У таблиці 3.2 систематизовано пропозиції щодо посилення інституційної спроможності органів публічної влади в Україні на центральному та регіональному рівнях. Такий підхід ґрунтується на двох принципах, а саме на принципах:

- 1) адаптивного врядування;
- 2) національної стійкості.

Поряд із вище наведеними пропозиціями, вважаємо, для підвищення ефективності кризового публічного управління, доречно запропонувати такі заходи щодо модернізації державного апарату:

- 1) посилення кадрового потенціалу і, зокрема, забезпечення гнучкості мислення державних службовців через запровадження мандатної щорічної підготовки усіх без винятку державних службовців рівнів А і Б за напрямками:

- цифрова трансформація;
- адаптивне врядування;

- 2) забезпечення безпеки цифрової інфраструктури на основі:

- організації екстреного аудиту кібербезпеки усіх державних систем і реєстрів, включно й платформи «Дія»;

Таблиця 3.2. – Пропозиції з посилення інституційної спроможності органів публічної влади на центральному й регіональному рівнях

Основні аспекти для надання пропозицій	Рівень пропозицій	
	Центральний рівень	Регіональний рівень
Цільова спрямованість пропозицій	Посилення стратегічного лідерства і регуляторної якості	Посилення оперативності й фінансової автономії
Конкретні пропозиції та інструменти їх досягнення	<p>1. Забезпечення стратегічного управління і прогнозування:</p> <p>1.1. Реформування кризового менеджменту у публічному секторі із чітким розмежуванням ролі Ради національної безпеки і оборони України, кабінету міністрів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.</p> <p>1.2. Інституціоналізація стійкості зі створенням при Раді національної безпеки і оборони України або ж Кабінеті Міністрів України єдиного Національного координаційного центру стійкості з чітко визначеним мандатом на моніторинг, прогнозування і міжвідомчу координацію системних ризиків.</p> <p>1.3. Формування та оприлюднення Національного реєстру ризиків.</p> <p>1.4. Організація регулярного сценарного планування для усіх ключових секторів економіки.</p>	<p>1. Забезпечення фінансової і оперативної автономії:</p> <p>1.1. Посилення інтеграції цивільно-військової взаємодії, розробивши й стандартизувавши Регіональні плани реагування з чітким визначенням точок взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій, обласних військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування.</p> <p>1.2. Зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування через розширення їх повноважень щодо формування і використання місцевих резервних фондів із чітким механізмом реагування на криви явища.</p> <p>1.3. Перенесення управління критичною інфраструктурою на місцевий рівень.</p> <p>1.4. Широке впровадження заходів кіберзахисту.</p>
	<p>2. Підвищення ефективності регуляторної політики:</p> <p>2.1. Удосконалення процесу публічних закупівель – забезпечення його оперативності й прозорості, виключення корупційного моменту через інтеграцію кращих практик електронних систем (ProZorro) із механізмами екстреного аудиту.</p> <p>2.2. Запровадження практики оцінювання впливу нових регуляторних актів як на бізнес-середовище так і на стійкість різних секторів економіки до ймовірних майбутніх криз.</p> <p>2.3. Перегляд нормативно-правових актів і скасування тих із них, які містять тимчасові, неефективні або корупціогенні норми, що гальмують відновлення.</p>	<p>2. Забезпечення високого рівня професіоналізації кадрів:</p> <p>2.1. Недопущення відтоку висококваліфікованих кадрів через впровадження якісної системи мотивації, що передбачатиме у тому числі й конкурентну оплату праці ключових спеціалістів публічного сектора, засновану на їх результативності.</p> <p>2.2. Розробка обов'язкових навчальних програм з управління проектами відновлення, кризового бюджетування, цільових міжнародних грантів для кризового менеджменту, зокрема апарату керівництва Обласними військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.</p>

- забезпечення резервування даних задля більшого ступеня їх захисту від цілеспрямованих військових кібератак;

3) забезпечення цифрової інтеграції послуг:

- розширення функціоналу платформи «Дія» для управління широкомасштабними процесами відновлення на основі інтеграції функціоналу щодо процесів оцінювання збитків, подання заявок на компенсацію і моніторингу статусу будівельних робіт.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі магістра досліджено важливе і суспільно значиме питання – обґрунтування напрямів удосконалення управління кризами в публічному секторі України через вивчення досвіду інших країн. У результаті написання роботи було цілком досягнуто її мету й виконано множину запланованих завдань. За результатами проведеного дослідження, можна сформулювати наступні висновки:

1. У теоретичній частині роботи висвітлено сутність кризи в публічному секторі, визначено особливості та класифікацію криз у публічному секторі досліджено еволюцію концепцій управління кризовими ситуаціями у публічному секторі.

2. На основі проведеного теоретичного аналізу категорій «криза» і «криза у публічному секторі», а також шляхом узагальнення підходів науковців, у роботі визначено сутність категорії «криза у публічному секторі», під якою розуміється критичний і непередбачуваний стан, за настання якого публічному сектору можуть загрожувати гострі загрози як для виконання базових функцій (забезпечення безпеки, соціальної стабільності, правопорядку) так і для цілісності окремих територій чи забезпечення життєдіяльності великих груп населення.

У роботі розмежовано сфери відповідальності рутинного публічного управління і кризового публічного управління. Здійснено порівняння кризи у публічному секторі від ризику й інциденту за ключовими ознаки відмінності.

3. Задля чіткої ідентифікації змісту криза у публічному секторі визначено її специфічні й сутнісні ознаками, серед яких загроза ключовим національним цілям і цінностям, стрес національної системи, дефіцит часу та висока терміновість, інформаційний дефіцит, високий рівень невизначеності у непередбачуваності, напруженість у суспільстві тощо.

Розглянуто ключові принципові відмінності кризи у публічному секторі від кризи у приватному секторі, що розкриваються у їх меті, підзвітності,

особливостях монополії, обмеженнях ресурсів тощо.

Систематизовано різновиди криз у публічному секторі за ключовими класифікаційними ознаками (за першопричиною, за сферою впливу, за масштабами та рівнем прояву, за широтою проблематики, за причинами виникнення, за тривалістю, за можливістю прогнозування і характером виникнення).

4. Досліджено еволюцію концепцій управління кризовими ситуаціями у публічному секторі – від концепцій реагування до стратегічних концепцій.

5. У другому розділі роботи проаналізовано кризи в публічному секторі України, результативність сучасного публічного управління кризами, а також проаналізовано зарубіжні моделі кризового управління у публічному секторі.

На основі аналізування криз у публічному секторі України від 1991 року виявлено множину їх особливостей та здійснено їх типологію за періодизацією.

Також у роботі детально проаналізовано основні кризи в публічному секторі України (трансформаційну, фінансову, політичну і кадрову, системного збою, кризу на початку російської військової агресії, кризу пандемії COVID-19, кризу повномасштабного воєнного втручання РФ) за їх періодами, причинами, соціально-економічними наслідками, впливом на публічний сектор і наслідками для нього. Ці кризи мали найсуттєвіший вплив на інституційну спроможність публічного сектора держав і його функціонування.

6. Охарактеризовано національну систему управління кризами у публічному секторі в Україні. Проаналізовано результативність вітчизняного публічного сектора в управлінні кризами упродовж останніх п'яти років за критеріями макроекономічної і фінансової стійкості, інституційної адаптивності й оперативності, соціального захисту та гуманітарного реагування.

7. Проведено огляд і аналіз чотирьох домінантних зарубіжних моделей кризового управління у публічному секторі, а саме американської моделі інтегрованого ризик-менеджменту, скандинавської моделі національної децентралізованої стійкості й тотальної оборони, британської моделі комплексного ризик-менеджменту й сценарного планування і ізраїльської моделі

національної безпеки й тотальної оборони. Визначено уроки для України щодо практичного застосування найкращих світових інструментів кризового управління.

8. У проєктній частині роботи розглянуто вітчизняний механізм кризового публічного менеджменту та розроблено рекомендації щодо поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні.

Деталізовано досліджено механізм кризового публічного менеджменту в Україні, визначено його фази, принципи, сучасні виклики, унікальність, субмеханізми, інституційне забезпечення, нормативно-правове забезпечення та інші засади.

9. У роботі запропоновано напрями поліпшення управління кризами у публічному секторі в Україні, зокрема, щодо інституціоналізації стійкості, удосконалення інструментарію оперативного та фіскального управління, розвитку й інституціоналізації партнерства між державою, бізнесом і суспільством, а також щодо модернізації державного апарату.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ

1. Мартінович В.Г., Руденко О.А. Ознаки виникнення криз в системі державного управління. *Економіка та суспільство*. 2020. Випуск 22. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-74> (дата звернення: 05.10.2025).
2. Статистичний класифікатор України. Класифікація інституційних секторів економіки України (KICE). Чинна від 01.01.2015 р. URL: cst.com.ua/2014/03.12.2014_378.html (дата звернення: 05.10.2025).
3. Кравченко С.О. Основи публічного управління: конспект лекцій. Київ, 2018. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/osnpulek.pdf> (дата звернення: 05.05.2025).
4. Макроекономічна оцінка ролі публічного сектору національної економіки та його відхилень в Україні від загальноцивілізаційних тенденцій / [проф. Л.М. Ємельяненко, проф. І.Ф. Радіонова, доц. Н.В. Федірко]. Київ: КНЕУ, 2017. 282 с. URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/Faculty_of_Economics_and_Administration/kmdu%20fetau/2018/Analit_Zap_1.pdf (дата звернення: 05.10.2025).
5. Возняк Г., Коваль В. Криза як форма прояву фінансової нестабільності: сутність та наслідки для місцевого економічного розвитку. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2022. №4. С. 71–78. URL: <https://scispace.com/pdf/kriza-iak-forma-proiavu-finansovoyi-nestabilnosti-sutnist-ta-2evfkjko.pdf> (дата звернення: 05.05.2025).
6. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: закон України №1965-VIII від 15.11.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text> (дата звернення: 05.10.2025).
7. Черваньов Д.М., Жилінська О.І. Міждисциплінарний словник з менеджменту: навч. посібник / [Черваньов Д.М., Жилінська О.І., Петровський М.В. та ін.]; за ред. Д.М. Черваньова, О.І. Жилінської. Київ: Нічлава, 2011. 624 с.
8. Бутко М.П., Маюренко С.О. Теоретичні засади кризових явищ в

економіці. *Економіка та держава*. 2011. №4. С. 4–7.

9. Бернадський Б.В. Міжнародні конфлікти: курс лекцій. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. 366 с.

10. Кухта П.В. Кризи, їх причини та наслідки. *Ефективна економіка*. 2012. №10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439> (дата звернення: 05.10.2025).

11. Маковоз О.В., Авагімов А.А. Антикризове регулювання як основа стабілізації економіки України. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2014. № 46. С. 200–204.

12. Ткачова Н.М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. №8. С. 124–126. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2015/26.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

13. Bundy J., Pfarrer M.D., Short C.E., Coombs W.T. Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development. *Journal of Management*. 2017. № 43(6). P. 1661–1692.

14. Гута С.С. Поняття «кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками», «воєнно-політична криза» в теорії державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №7. С. 116–120. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2017/24.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

15. Ковалевська А. Конспект лекцій з дисципліни «Антикризове управління підприємством» для студентів 5 курсу заочної форми навчання ЦПО та ЗН освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр». Харків: ХНУМГ ім. О. Бекетова, 2016. 140 с.

16. Соколов О.Є. Теоретико-методологічні основи дослідження криз у публічному управлінні. *Public Administration and Regional Development*. 2021. №3. С. 726–751. DOI: 10.34132/pard2021.13.08

17. Слізкова Г. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання. *Вісник КНУТД*. 2012. №2. С. 137–142. URL: https://knutd.edu.ua/publications/pdf/Visnyk/2012-2/137_142.pdf

(дата звернення: 05.10.2025).

18. Лікарчук Н.В. Кризи в системі державного управління: причини виникнення та шляхи врегулювання. *Право та державне управління*. 2020. №4. С. 256–261. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2020/38.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

19. Кухта П.В. Кризи, їх причини та наслідки. *Ефективна економіка*. 2012. №10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439> (дата звернення: 05.10.2025).

20. 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). С. 298–303. URL: https://www.hist.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/3_2021/46.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

21. Мельтюхова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання. *Державне будівництво*. 2017. №2. С. 10–15.

22. Терент'єва А.В., Кравченко Ю.П., Кропивницький Р.С. Антикризове публічне управління системою забезпечення соціальної безпеки в умовах воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. №15. С. 205–210.

23. Гобела В.В., Живко З.Б., Леськів Г.З., Мельник С.І. Управління кризовими ситуаціями: навч. посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 228 с.

24. Сапа Н.В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 2009. № 38. С. 106–116.

25. Возовик О.О. Інституційна основа антикризового публічного управління в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. Випуск 9. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-9-02-14/2023-9-02-14> (дата звернення: 05.10.2025).

26. Дишкант Ю.П. Еволюція концептуальних підходів до кризового

менеджменту в малому та середньому бізнесі. *Економіка та суспільство*. 2025. Випуск 79. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-79-25> (дата звернення: 05.10.2025).

27. Моїсєєв К. Еволюція концептуальних підходів в менеджменті до антикризового управління в умовах невизначенності. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences*. 2025. №4. С. 623–628. URL: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-344-4-88> (дата звернення: 05.10.2025).

28. Небрат А.М. Теоретичні основи антикризового управління на підприємстві. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2016. Випуск 49. С. 289–308. URL: https://ingedu.org.ua/docs/IN_2016_49_289.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

29. Кочубей Л. Медіарепутація органів державної влади в Україні: антикризовий інструментарій. *Український інформаційний простір*. 2020. №2 (6). С. 152–168.

30. Возовик О.О. Особливості антикризового управління в діяльності органів публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2023. №3 (81). С. 85–89. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2023/13.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

31. Газарян С.В. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Випуск 2. С. 56–61.

32. Новицький В. Глобальна фінансово-економічна криза: сутність, системність проявів та перспективи подолання. *Економічний часопис – XXI*. 2009. №1–2. С. 67–75.

33. Алхемері М.А. Сучасна система антикризового публічного управління територіями: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Європейський вимір реформування публічного управління в Україні» (2 листопада 2018 року). Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2018. С. 11–13.

34. Дурман М.О., Дурман О.Л. Сутність антикризового управління та принципи його здійснення. *Вісник ХНТУ*. 2021. №1 (76). С. 153–161.

35. Кравцова Т., Лащенко О., Кравцов О. Теоретичні основи впровадження

антикризового менеджменту в діяльність органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2021. №3. С. 64–72.

36. Адамовська В. Публічне управління та адміністрування в контексті державного та регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2016. №10. С. 64–73.

37. Корюгіна Н., Гридюшко І., Філімонова І. Кризовий менеджмент в умовах COVID-19 на прикладі індустрії гостинності. *Проблеми економіки*. 2022. №1. С. 83–92.

38. Ємельянов В.М., Сухарніков В.І. Європейський досвід публічного адміністрування. *Державне будівництво*. 2024. №2 (36). С. 486–496. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-33> (дата звернення: 05.10.2025).

39. Федірко О.А., Федірко Н.В. Напрями та інструменти реформування систем публічного адміністрування в ЄС. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. №12. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/12_2019/3.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

40. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України №183/98-ВР від 05.03.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

41. Про Кабінет Міністрів України: Закон України №794-VII від 27.02.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 05.05.2025).

42. Про Національний банк України: Закон України № 679-XIV від 20.05.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

43. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України №1052 від 16.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

44. Положення про Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України №903 від

21.07.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-п#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

45. Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України №375 від 20.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

46. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

47. Про утворення військових адміністрацій: Закон України №68/2022 від 24.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

48. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України №141-VIII від 03.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

49. Шестаковська Т.Л. Особливості забезпечення розвитку системи публічного управління: світовий досвід та вітчизняні реалії. *Європейський вимір публічного управління: матеріали VI регіональної наукової конференції*; 16.12.2022 р., м. Чернігів / за заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2022. 102 с. (навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування»; випуск 18). URL: https://pumo.stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/03/18_yevropejskuj-vymir-publichnogo-upravlinnya_2022.pdf (дата звернення: 05.10.2025).

50. Кодекс цивільного захисту України. № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

51. Про Правовий режим воєнного стану: Закон України №389-VIII від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

52. Про національну безпеку України: Закон України №2469-VIII від 21.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

53. Про критичну інфраструктуру та її захист: Закон України №1882-IX від 16.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 05.10.2025).

54. Про Правовий режим надзвичайного стану: Закон України №1550-III від 16.03.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 05.10.2025).