ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«Механізми антикризового управління на рівні територіальної громади»

Виконав: студент
магістратури за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування
заочної форми навчання
Гречанюк Артур Вікторович

Керівник: кандидат наук з
державного управління, доцент
кафедри публічного управління та
адміністрування,
Баюк Микола Іванович

Рецензент:

м. Хмельницький - 2025 рік

ЗМІСТ

ВСТУП……3

РОЗДІЛ 1 – ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ……...6

1.1. Поняття, сутність та принципи антикризового державного управління……6

1.2. Механізми антикризового управління, їх структура та класифікація……...12

Розділ 2 – КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД…...17

2.1. Міжнародний досвід застосування механізмів антикризового управління на рівні місцевого самоврядування……...17

2.2. Еволюція антикризових механізмів на рівні територіальних громад України, їх впровадження та результати застосування……...33

Розділ 3 – УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ……...48

3.1. Напрями удосконалення нормативно-правової бази держави у сфері антикризового управління……48

3.2. Пропозиції по удосконаленню механізмів антикризового управління на рівні територіальних громад……57

ВИСНОВКИ……64

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……68

ВСТУП

Сучасні умови функціонування публічної влади в Україні визначаються суттєвими трансформаціями, що відбуваються під впливом повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Наша держава фактично увійшла у перманентний стан кризи, наслідки якої закономірно проникли в усі сфери суспільного життя.

Найгостріше ці процеси відчуваються на локальному рівні, адже саме територіальні громади забезпечують реалізацію значної частини життєво важливих функцій - від публічних послуг і реагування на загрози до організації гуманітарної, соціальної, інфраструктурної та безпекової підтримки населення. У таких умовах традиційні системи місцевого управління, сформовані в період відносної стабільності, виявилися недостатньо адаптованими до реалій воєнного та поствоєнного часу, що вимагає формування якісно нових, дієвих та гнучких механізмів антикризового управління.

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю забезпечення стійкості системи місцевого самоврядування в умовах довготривалих кризових впливів, зростання бюджетоутворюючих ризиків, руйнування критичної інфраструктури, вимушеної міграції населення, появи нових загроз гуманітарного, економічного та безпекового характеру. Антикризове управління сьогодні перетворюється на ключовий інструмент забезпечення життєздатності адміністративно-територіальних одиниць, запобігання дестабілізації, підтримки базових соціальних процесів і швидкого післякризового відновлення. Саме з огляду на це його опрацювання й розвиток є не просто важливими — вони мають архіважливе значення для подальшої стабілізації політичної системи, національної безпеки й соціально-економічного розвитку України в цілому.

Проблематика антикризового управління широко представлена у працях як українських, так і зарубіжних дослідників, серед яких: О. Лєнков, С. Бичков, О. Мельниченко, Л. Лігоненко, О. Адамська, Н. Сапа, Т. Кравцова, А. Чернявський та інші.

Наукові роботи містять значні напрацювання щодо теоретичної сутності кризового менеджменту, моделей реагування, методів прогнозування та оцінювання кризових ситуацій. Водночас левова частка цих досліджень орієнтована на корпоративний сектор або загальнодержавний рівень управління.

Питання розроблення саме адміністративно-управлінських механізмів антикризового управління у територіальних громадах, що функціонують в особливих правових і ресурсних умовах, залишаються недостатньо дослідженими. Це породжує наукову прогалину та вимагає її заповнення шляхом комплексного міждисциплінарного підходу, який враховує економічні, правові, управлінські, фінансові, соціальні та безпекові фактори.

Метою та завданням роботи є теоретичне й методичне обґрунтування механізмів антикризового управління на рівні територіальних громад та визначення шляхів підвищення їх ефективності в умовах сучасних зовнішніх і внутрішніх викликів.

Досягнення поставленої мети передбачає необхідність вирішення низки дослідницьких завдань, а саме: уточнення сутності антикризового управління та визначення його місця в системі публічного управління; розкриття принципів, функцій та структурних компонентів механізмів антикризового управління; аналізу стану їх реалізації в територіальних громадах України; вивчення міжнародного досвіду локальних систем кризового менеджменту та оцінювання можливостей його використання; формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи антикризового управління на місцевому рівні.

Об’єктом дослідження є процеси антикризового управління в системі публічної влади на рівні територіальних громад України.

Предметом дослідження виступають механізми антикризового управління територіальними громадами, їх зміст, функції, структурні елементи та особливості практичної реалізації в умовах воєнного стану та посткризового відновлення.

Методи дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, серед яких аналіз і синтез, історико-правовий та порівняльний

методи, системний і структурно-функціональний підходи, контент-аналіз, моделювання та методи прогнозування. Їх комплексне застосування дозволило розглянути механізми антикризового управління як цілісну, багаторівневу й динамічну систему, що формується на стику управлінських, правових, економічних, інформаційних та соціальних факторів.

Практичне значення дослідження полягає у можливості використання його результатів органами місцевого самоврядування для вдосконалення стратегій розвитку, систем реагування на кризові ситуації, підвищення ефективності управлінських рішень, зміцнення співпраці між владою, громадянами та інституціями сектора безпеки. Теоретичні положення можуть бути застосовані в освітньому процесі під час підготовки фахівців у сфері державного управління, публічної політики та регіонального розвитку.

Успішність та швидкість відновлення країни після завершення активної фази війни значною мірою залежатиме від того, наскільки громади зможуть вибудувати ефективні системи управління ризиками, забезпечити гнучкість бюджетних та ресурсних рішень, сформувати нові стандарти взаємодії між владою, населенням, бізнесом та громадськими інституціями. Тому, поглиблене наукове дослідження означеної проблематики сприятиме розвитку теоретичної бази публічного управління в Україні, формуванню сучасних інструментів державної регіональної політики, посиленню інституційної та фінансової спроможності територіальних громад.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Поняття, сутність та принципи антикризового державного управління

Для належного розкриття сутності антикризового управління, особливо в межах публічно-адміністративної діяльності, необхідним є детальний аналіз дефініції цього поняття та еволюції наукових підходів до його трактування. В сучасній теорії державного управління досі не сформовано єдиного, загальновизнаного визначення «антикризового управління», що обумовлено історичним походженням цього терміна з бізнес-середовища та його первинною орієнтацією на потреби приватного сектору.

Перші наукові концепції антикризового управління виникли саме в управлінні підприємствами, установами й організаціями, які здійснювали господарську діяльність. Це визначило специфіку ранніх підходів, орієнтованих переважно на економічні, фінансові та виробничо-операційні аспекти.

Так, Ситник Л. визначає антикризове управління як здатність розробляти оптимальні шляхи виходу з кризової ситуації, встановлювати пріоритети в умовах кризи, координувати діяльність підприємства та забезпечувати результативність у екстремальних умовах [1, с. 257]. Інші дослідники підкреслюють, що антикризове управління передбачає своєчасне реформування, діагностику та прогнозування процесів на рівні підприємств, галузей, регіонів і держави, що підсилює значення здатності прогнозувати появу криз і бути готовими до їх подолання [2, с. 56].

У ряді наукових підходів антикризове управління характеризується як постійно організована діяльність, що ґрунтується на специфічних методах і принципах ухвалення управлінських рішень в умовах ресурсних та часових обмежень, підвищеного ризику й необхідності відновлення життєздатності системи [3]. Чернявський А. наголошує на здатності антикризового управління

не лише запобігати або пом'якшувати кризові ситуації, але й забезпечувати функціонування підприємства в режимі виживання та вихід із кризи з мінімальними втратами. Основним завданням він вважає розроблення найменш ризикових рішень, що дають змогу досягти очікуваних результатів із мінімальними витратами [4, с. 39].

На думку Лігоненко Л., будь-яке управління за сучасних умов повинно бути антикризовим, тобто включати механізми своєчасного виявлення та подолання кризових явищ. Антикризове управління у її трактуванні – це спеціально організований, постійний процес, спрямований на оперативне виявлення кризових ознак і створення умов для відновлення життєздатності системи [5, с. 83].

Одним із найбільш комплексних визначень є підхід Сапи Н.В., яка розглядає антикризове управління як системно організовану діяльність, зорієнтовану на розроблення й реалізацію управлінських рішень в умовах істотних обмежень та ризиків. Метою такої діяльності є нейтралізація найбільш загрозливих чинників, що ведуть до кризового стану. Дослідниця підкреслює складність прийняття стратегічних рішень на ранніх стадіях, коли сигнали потенційної кризи є слабкими та недостатньо достовірними [6, с. 114].

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що концепція антикризового управління сформувалася як «продукт» приватного сектору, що зумовило її початкову економічну спрямованість. Водночас наукова думка поступово зміщується від бізнесового до державно-управлінського виміру.

Новаторською в даному аспекті є позиція Адамської О. [7, с. 30-38]., яка пропонує розглядати антикризове управління через призму державної діяльності. Державне антикризове управління, за її трактуванням, охоплює не лише реагування на вже існуючі кризи, а й системне прогнозування, виявлення та попередження загроз безпеці держави та її регіонів.

Ба більше, авторка звертає увагу на можливість свідомого прискорення кризових процесів, якщо їх реалізація здатна забезпечити якісне оновлення системи. Розширення застосування принципів кризового менеджменту на сферу

державного управління стало можливим завдяки апробації відповідних методів у бізнесі.

Приватні організації, на відміну від публічних, є більш мобільними та схильними до проактивних стратегій, досвід яких може бути адаптований і використаний органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому під час розроблення антикризових стратегій у державному управлінні важливо враховувати теоретичні напрацювання й практичні підходи бізнесового сектору [8, с. 52].

Узагальнюючи наукові підходи, можна констатувати відсутність усталеної дефініції «антикризового управління» як інструмента публічно-правової діяльності. Водночас аналіз наведених джерел дозволяє виокремити ключові ознаки, що характеризують антикризове управління, а саме:

- спрямованість на запобігання, пом'якшення та подолання кризових явищ;
- раннє виявлення, прогнозування та діагностику кризових процесів;
- розроблення оптимальних, ресурсно ощадних і мінімально ризикових рішень;
- здатність діяти в умовах підвищеної невизначеності та обмежених ресурсів;
- забезпечення відновлення життєздатності системи;
- координацію суб'єктів управління;
- використання спеціальних методів і принципів;
- системність, безперервність та проактивність;
- універсальну застосовність у приватному й публічному секторах;
- врахування слабких або неявних сигналів про загрози.

Спираючись на узагальнення вищенаведених концепцій, доцільним є формулювання такого визначення антикризового управління в контексті публічно-адміністративної діяльності територіальних громад:

Антикризове управління в публічно-адміністративній діяльності територіальної громади – це постійно організована, системна та проактивна діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на своєчасне

виявлення, прогнозування й діагностику кризових процесів, у тому числі за слабкими або неявними сигналами. Така діяльність передбачає розроблення та реалізацію оптимальних, ресурсно ощадних і мінімально ризикових рішень та здатність діяти в умовах невизначеності й обмежених ресурсів для відновлення життєздатності публічної системи й мінімізації наслідків криз. Важливою складовою є координація всіх суб'єктів місцевої влади на основі спеціальних методів і принципів, що забезпечують безперервність функціонування та стійкість громади, а також універсальність застосування відповідних підходів у публічному та приватному секторах.

Не менш актуальним є питання визначення принципів антикризового управління, їх класифікації та практичного застосування, оскільки саме принципи будь-якої науки становлять її першооснову, засадничий елемент формування певної системи фактів, теорії чи концептуального знання. Принципи можна розглядати як фундаментальне твердження або положення, що слугує вихідною базою для побудови теорій, концепцій чи системи знань, визначаючи їх початкові орієнтири.

Іншими словами, принципи – це основоположні ідеї, які вирізняються універсальністю, загальною значущістю, високою імперативністю та відображають ключові положення наукового вчення, політичної, державної чи громадської системи (зокрема гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципи антикризового управління у публічно-правовій сфері становлять чіткі засадничі положення, на які має спиратися управлінська діяльність у процесі подолання кризових явищ [9, с. 11].

У працях вітчизняних дослідників відображено значну кількість класифікацій і градацій принципів антикризового управління, серед яких найбільш концептуально влучними, на думку автора, є позиції В. О. Лук'янихін, О. О. Мельник та Лі Мін, які запропонували класифікацію, що охоплює загальні управлінські ідеї: принцип єдності цілей управління на різних рівнях ієрархії; принцип адекватності; принцип системного підходу до розв'язання поставлених завдань; принцип цілеспрямованості; принцип оптимальності [10, с. 58–59].

Іншу класифікацію представили Т. Кравцова, О. Лащенко та О. Кравцов, які серед ключових принципів антикризового управління визначають сталість і безперервність управлінського процесу; ранню діагностику кризових явищ; науковий аналіз та прогнозування тенденцій; інноваційність під час ухвалення рішень; управління на основі «слабких сигналів»; професіоналізм; оперативність і гнучкість управління; повну реалізацію доступних можливостей; адекватність вибору антикризових механізмів [11, с. 65–72]. Більш бізнес-орієнтовану класифікацію запропонувала Осадча О. А., яка виокремила такі принципи: багатоваріантність і допустимість ризику; політика кризи; упереджувальне розв'язання проблем; формування сприятливих можливостей; часові обмеження [12, с. 148–155].

Добровольська О. В. визначила такі принципи антикризового управління: адекватність реагування на реальні загрози; максимальна реалізація внутрішніх можливостей; рання діагностика кризових явищ; терміновість реагування [13, с. 288–292]. У контексті глобальної фінансової кризи Богдан Т. П. акцентував увагу на принципах взаємодоповнюваності ринкової дисципліни та державного регулювання; повноти охоплення; орієнтації на стимули ринкових агентів [14, с. 3–14].

Досить розгорнуту класифікацію запропонував Мельниченко О., виокремивши такі принципи: багатоваріантність і допустимість ризику; маркетингова орієнтація виробництва; мотивація; об'єктивність і реалістичність оцінювання ситуації; політика кризи; упереджувальне розв'язання проблем; створення сприятливих можливостей; часові обмеження; оптимальність; адекватність реагування; максимальна реалізація внутрішнього потенціалу; рання діагностика; терміновість реагування; динамічна стійкість і протидія кризі; змінюваність; інерційність і стабільність; концентрація, балансування та інтеграція; діагностика і моніторинг; ефективність; послідовність; системність; взаємодоповнюваність ринкової дисципліни та державного регулювання; повнота охоплення; орієнтація на стимули ринку; дотримання загальнодержавних інтересів; науковість; прозорість; рівність; самостійність [15,

с. 19]. Ця класифікація, на думку автора, є достатньо прогресивною, оскільки охоплює також принципи організаційного відновлення після кризи, забезпечення подальшої стійкості та реструктуризації.

Найбільш узагальнену та теоретично-прикладну класифікацію принципів антикризового управління у публічно-правовій сфері запропонували В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова та Н. С. Миронова [16, с. 10–11]. Вони розподілили принципи на дві групи:

1. Загальні для системи управління: економічна ефективність; соціальна відповідальність; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтація на споживача; системність.

2. Специфічні для антикризового управління, зокрема принципи: планування та розроблення стратегічних програм, що передбачають застосування ефективних управлінських інструментів, упровадження інновацій та оперативне реагування на зміни середовища за мінімальних витрат; постійний моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища для своєчасного виявлення кризових сигналів і запобігання загрозам; безперервність управлінських дій, оскільки зволікання може призвести до поглиблення кризових наслідків; цілеспрямованість управлінського процесу, що забезпечує досягнення заданої ефективності; оперативність і достовірність інформації як основи обґрунтованих управлінських рішень; компетентність суб'єктів управління; орієнтація на післякризовий розвиток як важливий етап досягнення поставлених цілей.

Таким чином, наведений огляд демонструє значне різноманіття наукових підходів до визначення та класифікації принципів антикризового управління. Аналіз наведених наукових підходів свідчить про значну варіативність класифікацій принципів антикризового управління, що зумовлено багатовимірністю самого феномена кризи та різними контекстами його прояву. Попри відмінності між авторами, всі класифікації демонструють спільну тенденцію: від виділення базових управлінських засад - до формування

комплексних, багаторівневих систем принципів, орієнтованих на превенцію, оперативне реагування, стабілізацію та відновлення.

1.2. Механізми антикризового управління, їх структура та класифікація

Здійснюючи науково-теоретичні пошуки дослідницького матеріалу з метою відповіді на поставлене у роботі питання, можна дійти висновку, що первинним етапом його розкриття є аналіз дефініції та структурних елементів механізмів антикризового управління. Як випливає з визначення термінологічного словника з публічного управління у редакції С. Куйбіди, М. М. Білинської та О. М. Петроє [17, с. 86], механізм антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні, зокрема в територіальній громаді, являє собою управлінський комплекс проактивних стратегічних та антикризових підходів і інструментів.

Його основу становить ризик-орієнтована стратегія розвитку територіальної громади та засоби управлінської підтримки її реалізації, які включають систему управління впровадженням стратегії, антикризовий моніторинг, діагностику ситуації та ідентифікацію кризових небезпек. Отже, механізми антикризового управління доцільно розглядати як систему підходів та інструментів, покликаних прогнозувати, запобігати, вирішувати та мінімізувати наслідки кризових ситуацій різного характеру.

З іншого боку, механізм антикризового управління охоплює всю сукупність та взаємозв'язок елементів, що формують теоретико-практичну основу антикризового управління [18, с. 106]. Традиційно його структурні компоненти поділяють на:

- субстанціональні елементи, до яких належать суб'єкти антикризового управління, відносини й зв'язки між учасниками антикризового процесу, а також законодавча база антикризового регулювання;

● функціональні елементи, що включають принципи антикризового регулювання, антикризову політику та стратегію підприємства чи організації, прогнозування кризових процедур, програми фінансового оздоровлення, моніторинг стану суб'єктів, маркетингові інструменти антикризового управління, процеси підготовки та ухвалення управлінських рішень, організацію та координацію їх виконання, запровадження систем стимулювання, а також облік і контроль результатів функціонування. При цьому основою механізму антикризового управління є комплексний механізм оперативного управління, у межах якого на різних етапах посилюється значущість окремих елементів, а також застосовуються специфічні ресурси відповідно до характеру та глибини кризових проявів [19, с. 92].

У науковій літературі пропонується визначати основними елементами антикризового механізму такі компоненти, як фактори, діагностика кризових явищ, мета, принципи, функції, методи та інструменти [20, с. 10–13]. Діагностика кризових явищ здійснюється на початковому етапі для визначення потреби у застосуванні антикризових заходів. Інструментарій діагностики включає експрес-аналіз, моніторинг і оцінку загальних показників, поглиблену діагностику із застосуванням методів аналізу, а також інші додаткові заходи.

У процесі встановлення потреби антикризового управління формується основна мета антикризових заходів, під якою слід розуміти бажаний або необхідний майбутній стан об'єкта управління, досягнення якого дозволяє змінити його ситуацію порівняно з теперішнім станом. Антикризове управління, подібно до будь-якого іншого виду управління, виконує п'ять ключових функцій: планування, організацію, мотивацію, координацію та контроль за виконанням визначених цілей.

При цьому процеси ухвалення управлінських рішень і комунікаційні процедури виступають інтеграційними ланками між зазначеними функціями, забезпечуючи їх взаємозв'язок і послідовність. Як уже зазначалося у цій роботі та підтверджено численними науковими дослідженнями, поняття антикризового управління має приватно-правове, господарське походження.

У цьому контексті закономірним є те, що саме корпоративний сектор сформував перші антикризові механізми, кількість і різноманітність яких сьогодні є досить значною. Так, механізми антикризового управління фінансовими корпораціями традиційно поділяють на стратегічні, тактичні та оперативні [21, с. 4–5].

Стратегічні механізми охоплюють заходи тривалої дії, застосування яких зазвичай є наслідком неефективної системи управління фінансовою корпорацією або впливу негативної ринкової кон'юнктури, державної політики чи змін умов функціонування в нестабільному зовнішньому середовищі. До таких механізмів належать:

● банкрутство – у частині забезпечення функціонування суб'єкта господарювання, коли криза платоспроможності є непереборною;

● санація (фінансове оздоровлення) – комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на виведення фінансової установи з кризи та відновлення її прибутковості й конкурентоспроможності;

● реорганізація – шляхом злиття, приєднання, виділення, поділу чи перетворення організаційно-правової форми, що супроводжується переданням майна, коштів, прав та обов'язків правонаступникам;

● реструктуризація – здійснення організаційних, економічних, правових і технічних заходів, спрямованих на зміну структури фінансової заборгованості з метою забезпечення виконання зобов'язань.

Тактичні механізми спрямовані на досягнення стратегічних цілей суб'єкта господарювання і передбачають:

● моніторинг показників та нормативів фінансової діяльності, рівня фінансової безпеки та ризиків;

● бенчмаркінг – порівняльний аналіз діяльності фінансової установи з еталонними показниками аналогічних установ;

● аудит – перевірку показників бухгалтерського обліку і фінансової звітності з метою формування незалежної професійної думки.

Оперативні механізми застосовуються в межах повсякденної управлінської діяльності та спрямовані на вирішення конкретних антикризових завдань короткострокового характеру. Прикладом такого інструменту є «метод миттєвого прийняття рішень», який передбачає швидке реагування на виявлені загрози стабільному функціонуванню фінансової установи або на внутрішні проблеми управління та зовнішні деструктивні впливи.

Однак, якщо віддиференціюватися від площини господарської діяльності, та повернутися у площину публічно-адміністративних відносин, найбільш вдалою класифікацією механізмів антикризової діяльності в управлінській сфері запропонував Лєнков О. С. [22, с. 284-285], який зазначив, що механізми антикризового управління розвитком територіальних громад можна класифікувати за різними ознаками, зокрема:

● за функціональним призначенням: політичні, економічні, організаційні, правові, інформаційні, мотиваційні;

● за сферою застосування: охорона здоров'я, освіта, економіка, промисловість, сільське господарство, місцеві фінанси, громадська безпека, комунальний транспорт, туризм, адміністративні послуги, служба в органах місцевого самоврядування та ін.;

● за строком дії кризи та її наслідків: короткострокові, середньострокові, довгострокові;

● за відкритістю інформації: приховані, публічні.

Цікаву класифікацію механізмів антикризового публічного управління розвитком територіальних громад здійснено С. Бичковим [23, с. 75]., зокрема запропоновано наступну градацію:

● фінансові механізми – оптимізація міжбюджетних трансфертів, створення стабілізаційних фондів, розвиток державно-приватного партнерства;

● організаційні механізми – розвиток механізмів координації між владою та громадськістю, створення кризових агентств;

● регуляторні механізми – адаптація законодавчої бази, спрощення процедур надання фінансової допомоги громадам;

● цифрові технології – автоматизація процесів кризового управління, застосування штучного інтелекту, впровадження аналітичних платформ.

На думку Безверхнюк Т.М., Котової Н.О. та Попова С.А., одним із ключових завдань удосконалення організаційно-правового механізму державного управління у публічній сфері є формування методології проведення експертизи підприємств під час реорганізації та здійснення антикризового управління [24, с. 342].

Враховуючи наведені положення, можна стверджувати, що принципи структурування механізмів антикризового управління мають універсальний характер, однак, на думку автора, потребують адаптації до специфіки публічно-правових відносин. Водночас слід констатувати, що існуючі науково-теоретичні матеріали не містять узгодженого та повного переліку механізмів антикризового управління територіальними громадами та суб'єктами місцевого самоврядування. Це формує відповідний науковий запит на визначення таких механізмів, окреслення їх елементів та проведення їх системного аналізу, після чого можливим стане здійснення їхнього структурного впорядкування, що буде детальніше розглянуто в подальших розділах цієї роботи.

РОЗДІЛ 2
КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

2.1. Міжнародний досвід застосування механізмів антикризового управління на рівні місцевого самоврядування

У сучасних умовах постійного зростання масштабів і складності кризових явищ – від природних катастроф та техногенних аварій до воєнних загроз і соціально-економічних потрясінь – особливого значення набуває вивчення міжнародного досвіду ефективного антикризового управління на місцевому рівні. Розвинені країни світу виробили цілісні моделі локальної кризової готовності, що поєднують інституційну сталість, гнучкі механізми реагування, цифрові технології та високий рівень залучення громадян.

Аналіз таких практик дозволяє не лише краще зрозуміти ключові тенденції та інноваційні підходи у сфері кризового менеджменту, а й визначити ті елементи, які можуть бути адаптовані до українського контексту з урахуванням викликів воєнного часу, децентралізаційної реформи та необхідності зміцнення стійкості територіальних громад. Саме тому системне дослідження міжнародного досвіду є важливим підґрунтям для підвищення ефективності вітчизняних механізмів антикризового управління та формування сучасної моделі безпеки на місцевому рівні.

Антикризове державне управління в країнах з розвиненою ринковою економікою виражається в різних формах. До прикладу, Сполучені Штати Америки реалізують політику антикризового управління у економічному блоці через вдосконалення законодавства в галузі зайнятості, збільшення робочих місць, особливо для молоді, розробку регіональних структурних програм тощо.

Так, в параграфі 310 гл. 58 Зводу законів США зазначено, що ефективні заходи уряду повинні містити спеціально розроблені програми зі зниження високого рівня безробіття, зі зменшення безробіття серед окремих груп працівників; посилення ролі експорту і поліпшення міжнародної

конкурентоспроможності сільськогосподарських та промислових товарів, а також автомобілебудування [25, с. 43]. Особливою проблемою є забезпечення роботою молоді, яка потребує розв'язання таких завдань, як розробка практичних методів поєднання роботи з професійним навчанням, стимулювання приватного підприємництва, практики отримання професійної освіти без відриву від виробництва.

Ще одним, не менш важливим, напрямом удосконалення антикризового державного управління в США є координація зусиль різних державних відомств. Для реалізації цього напрямку з 1984 року функціонує Президентська рада з удосконалення управління, пріоритетним напрямками діяльності якої є:

– удосконалення управління фінансовими ресурсами;

– оптимізація управлінських інструментів і процедур;

– координація діяльності генеральних інспекторів;

– координація зусиль різних відомств щодо скорочення числа злочинів.

Цей механізм припускає посилення державного контролю над галузями і підприємствами в період кризи до централізованого адміністрування в сферах виробництва і розподілу продукції [26, с. 143].

Крім наведеного вище, у Сполучених Штатах Америки антикризове управління (emergency management) значною мірою реалізується на рівні місцевих органів самоврядування: міст, округів, шкіл, а також спеціалізованих підрозділів надзвичайних ситуацій. Зокрема, у США функціонує Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (англ. Federal Emergency Management Agency, або скорочено FEMA), основним завданням якого є зменшення вразливості громад перед кризовими ситуаціями і впровадження оперативного реагування на надзвичайні події. Також, FEMA сприймається як ключовий компонент національної системи надзвичайного управління – вона задає стандарти, підтримує локальні органи та забезпечує координацію [27, с. 1-14].

Ще однією із фундаментальних рамок, яка задає стандарти й процедури для всіх рівнів влади (місцевого, штатного, федерального), є Національна система управління інцидентами (англ. National Incident Management System, або

скорочено NIMS). Система включає кілька взаємопов'язаних компонентів: підготовку до інцидентів, управління комунікаціями та інформацією, управління ресурсами, командну структуру та підтримку й оновлення системи. Крім того, система також встановлює стандарти мінімальної підготовки та кваліфікації персоналу, задіяного в операціях, і підтримує угоди про взаємодопомогу та Emergency Management Assistance Compacts (скороч. - EMACs), що дозволяють швидко мобілізовувати ресурси між штатами, організаціями та приватним сектором під час кризових подій [28].

Що стосується довгострокового відновлення після катастроф, ключовим інструментом є Національна програма з відновлення після стихійних лих - (англ. National Disaster Recovery Framework, скороч. - NDRF), розроблена Департаментом США по забезпеченню безпеки країни (англ. U.S. Departament of Homeland Security). Національна програма з відновлення після стихійних лих (NDRF) встановлює спільну платформу для громад, підтримує та координує надання можливостей відновлення.

Як зазначається у передмові до відповідної програми, головна цінність NDRF полягає в його акценті на підготовці до відновлення до стихійного лиха, здатність громади пришвидшити процес відновлення починається з її зусиль щодо підготовки до стихійного лиха, включаючи координацію з усіма партнерами громади, пом'якшення ризиків, включення планування безперервності, визначення ресурсів та розвиток потенціалу для ефективного управління процесом відновлення, а також через спільні та інклюзивні процеси планування. Співпраця в межах усієї громади надає можливість інтегрувати пом'якшення наслідків, стійкість та сталий розвиток у короткострокові та довгострокові цілі відновлення громади [29]. Крім того, місцеві органи влади розробляють плани реагування на надзвичайні ситуації, які охоплюють фази: пом'якшення ризику (mitigation), підготовка, реагування й відновлення.

Як приклад – План ліквідації наслідків стихійних лих (англ. Disaster Management Plan) округу Адамс у штаті Колорадо у редакції 2023 року, де Офіс

з надзвичайних ситуацій координує всі підрозділи (влади, волонтерів, приватні та громадські організації) згідно з настановами NIMS [30].

Зокрема, сфера застосування такого плану поширюється на будь-яку небезпеку, природної чи спричиненої людиною, яка вимагає або може вимагати реагування кількох департаментів або агентств поза межами звичайної експлуатації або з потенціалом перевищення звичайних можливостей в окрузі Адамс. Вплив на округ Адамс може включати прямий вплив (суворі погодні умови) або непрямий вплив (порушення регіонального транспортного сполучення за межами округу). Процедури дій у разі звичайних надзвичайних ситуацій та інцидентів викладені у відповідних відомчих, відомчих або юрисдикційних планах звичайної експлуатації, політиках та процедурах. Процедури оперативного виконання завдань у цьому плані містяться у відомчих, відомчих або юрисдикційних планах експлуатації, політиках та процедурах.

Аналізуючи наведені вище механізми антикризової діяльності в Сполучених Штатах Америки у сфері запобігання та ліквідації наслідків природніх та техногенних катастроф, вважаємо за необхідне відмітити, що ключовим елементом успішності такого механізму є розгалуженість інститутів реагування та чітко налагоджена синергія між ними, яка дозволяє місцевим, штатним та федеральним організаціям діяти узгоджено, забезпечуючи ефективне реагування на різного роду надзвичайні ситуації.

Антикризове управління на рівні територіальних громад Німеччини має багатогранний характер і спирається на низку механізмів, які забезпечують місцевій владі стійкість перед викликами. Організаційно-управлінські механізми в комунальних адміністраціях формуються за допомогою спеціальних кризових штабів (Krisenstäbe), які активуються під час надзвичайних ситуацій.

Утворення таких штабів дозволяє швидко змінювати рутинні процедури на кризову логіку, враховуючи організаційну та технічну готовність місцевих адміністрацій. Зокрема, такі штаби продемонстрували свою ефективність під час пандемії COVID-19, як показано в дослідженні проекту KoViK Kommunalverwaltungen im Krisenmodus [31, с. 1-38].

Зокрема, штаби концентрували управлінську владу в умовах надзвичайної ситуації, це в свою чергу дозволило швидко вводити обмеження, організовувати карантинні заходи, відкривати чи закривати заклади, координувати тестування та вакцинацію. Крім того, такі штаби стали центром збору та аналізу інформації. Вони отримували дані від медичних закладів, служб безпеки, комунальних підприємств і громадськості, що дало змогу приймати обґрунтовані рішення в реальному часі. Роль інформаційного хабу під час COVID-19 є дуже ефективною, та можна сказати, вирішальною для того, щоб місцеві органи влади могли правильно розподіляти ресурси і швидко реагувати на локальні спалахи.

Також, як зазначається у наведеній вище статті, Krisenstäbe забезпечили ефективну комунікацію між владою та населенням. Вони формували офіційну позицію адміністрації, координували повідомлення в медіа та соціальних мережах, відповідали на запити громадян і запобігали хаосу та дезінформації.

Однак, особливої уваги заслуговує, без перебільшення, революційних підхід, щодо впровадження інформаційно-телекомунікаційних засобів, створення на їх основні відповідних механізмів антикризової діяльності. Зокрема, одним із ключових інструментів оповіщення населення є модульна система Федеральне Модульне Системне Попередження (Modulares Warnsystem, MoWaS), яка є одним із основних інструментів офіційного попередження населення в Німеччині. Його оперує Федеральне управління з захисту населення та допомоги під час катастроф (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), яке формує концептуальні, організаційні та процедурні підґрунтя кризового управління на національному рівні.

Система MoWaS дає можливість дистанційно ініціювати попередження через кілька каналів: сирени, широкомовне радіо та телебачення, а також через цифрові медіа та застосунки. Через MoWaS влада може дуже швидко розповсюджувати попередження про небезпеку (наприклад, пожежі, повені, хімічні інциденти) через сирени, мобільні застосунки, телебачення, радіо тощо [32]. Крім того, із системою пов’язаний мобільний застосунок NINA (Notfall

Informations und Nachrichten App), який дозволяє громадянам отримувати термінові повідомлення та рекомендації дій у кризових ситуаціях.

Ще одним важливим механізмом є Глобальне компетентне центр захисту населення (Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, GeKoB), що створює єдину платформу для координації різних організацій – державних, приватних і громадських – під час масштабних криз. MoWaS уже декілька років використовується на практиці. Наприклад, в окрузі Fürstenfeldbruck (земля Баварія) система MoWaS була запущена в квітні 2018 року: з того моменту попередження через NINA [33]. Таким чином, на випадок природних або техногенних катастроф (наприклад, повеней), MoWaS вже успішно використовується: під час повеней у Баварії система надіслала сотні попереджень, а Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) активно координував дії через свої центри.

Узагальнюючи викладене, антикризовий досвід Німеччини можна стверджувати, антикризове управління в Німеччині демонструє високу ефективність завдяки поєднанню організаційної структури кризових штабів, міжвідомчої координації через Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) та розвинених інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема системи оповіщення Modulares Warnsystem (MoWaS) і застосунку NINA. Досвід Німеччини свідчить, що швидкість реагування та якість управлінських рішень значно зростають за умов централізованого збору інформації, уніфікованих процедур і технологічної підтримки. Для України найбільш цінними елементами, які варто адаптувати, є створення комплексної цифрової системи оповіщення населення, аналогічної MoWaS, та формування єдиних координаційних центрів, подібних до GeKoB, що забезпечило б узгодженість дій між усіма рівнями влади та підвищило стійкість територіальних громад до різних типів криз.

Стратегічні механізми кризового управління в Китаї пов’язані з плануванням національного рівня та передбаченням криз, а також із розвитком інституцій екстреного реагування. Наприклад, існує Національний план системи

надзвичайного управління, який передбачає не тільки реагування на катастрофи, але й комунікацію, транспортні ланцюги й мобілізацію ресурсів.

На даний час, чинною є аж 14 редакція такого плану [34]. І хоча у 14-тому п'ятирічному плані Китаю є чимало елементів, які не завжди прямо підкреслені як «антикризові», однак їх можна вважати такими, оскільки вони містять відповідні ознаки.

Зокрема, план передбачає технологічну автономію – створення власних ланцюгів виробництва ключових компонентів і розвиток стратегічних інноваційних секторів. Це антикризовий механізм у довгостроковій перспективі, бо зменшує ризики від імпортної залежності та міжнародних санкцій. Важливою є енергетична та продовольча безпека, оскільки як йдеться у відповідному плані: «Інвестиції в енергетичну інфраструктуру і стабільне виробництво продовольства дають країні «захисний буфер» проти глобальних потрясінь». Концепція «подвійної циркуляції» прямо спрямована на зменшення залежності від зовнішніх ринків та технологій: розвиток внутрішнього споживчого ринку і стимулювання внутрішнього попиту слугує буфером проти глобальних економічних криз або торгових суперечок.

Соціальні аспекти плану теж мають антикризовий ефект: розвиток системи охорони здоров'я, пенсійної системи та догляду за літніми людьми допомагає підтримувати соціальну стабільність під час економічних або демографічних потрясінь. Макроекономічне регулювання і координація політик, закладені в плані, дозволяють державі гнучко реагувати на фінансові, економічні або соціальні кризи. Навіть зелена трансформація частково виконує антикризову функцію, бо створює нові галузі росту, зменшує залежність від вуглеводневої енергетики і сприяє довгостроковій економічній стійкості.

Отже, хоча план не позначений як «антикризовий» прямо, він містить механізми захисту від криз: диверсифікація економіки, технологічна автономія, внутрішній ринок як буфер, енергетична та продовольча безпека, соціальна стабільність і гнучке макроекономічне управління, тому в цьому контексті план

можна розглядати як проактивний інструмент підготовки країни до потенційних кризових ситуацій.

Аналізуючи антикризову системи Китаю, не можливо оминути події та виклики, які відбулися після початку епідемії коронавірусу COVID-19, з урахуванням того, що Китай був першою країною, де офіційно було зафіксовано вірус. Під час пандемії COVID-19 китайські місцеві органи влади активізували широкий спектр антикризових механізмів, які охоплювали як адміністративні, так і соціальні аспекти реагування на кризу.

У першу чергу, Китай значно посилив систему грид-менеджменту, тобто поділу міських кварталів на «грати» (grids), щоб підвищити точність реагування на рівні житлових мікрорайонів. Як показує дослідження опубліковане Tianke Zhu, Xigang Zhu, Jian Jin, такі комітети фізично розташовувалися в межах гридів, і саме вони здійснювали обстеження мешканців - оглядали контакти, відстежували випадки зараження, контролювали дотримання карантинних вимог [35].

Окрім того, у відповідь на пандемію китайські органи влади створили мультисекторні команди для стратегічних закупівель медичних ресурсів. За даними дослідження, опублікованого на PubMed, ключовими елементами ефективного екстреного закупівельного механізму стали міжвідомча співпраця, стратегічне планування та тісна інтеграція ланцюгів постачання. Цей інструмент дав змогу своєчасно забезпечити лікарні та медичні установи необхідними засобами захисту, медикаментами й обладнанням навіть за умови раптових сплесків попиту [36].

Під час пандемії COVID 19 правовий та стратегічний аспект реагування Китаю включав комплексне централізоване планування й координацію дій на всіх рівнях влади, що забезпечувалося через єдину систему управління надзвичайними ситуаціями. Уряд поєднував жорсткі обмеження пересування населення, відомі як lockdown, з гнучкою мобілізацією ресурсів, включаючи розподіл медичного обладнання, медикаментів та персоналу між провінціями залежно від потреби. На місцевому рівні ця стратегія проявлялася у швидкому

впровадженні карантинних зон, організації тестувань та ізоляції контактних осіб, а також у створенні мультисекторних команд для моніторингу та підтримки населення. Завдяки інтеграції місцевих адміністрацій, медичних установ і комунальних служб, система забезпечувала оперативну передачу інформації та ресурсів [38, с. 1-21].

У підсумку, така комбінація організаційних і фінансово-логістичних рішень, правового регулювання, соціальної мобілізації та цифрової інфраструктури дала змогу Китаю ефективно контролювати перші хвилі COVID-19. Модель грід-менеджменту підвищила оперативність реагування, а стратегічні закупівлі гарантували, що медичні ресурси були доступні навіть в найскладніші моменти. Це суттєво знизило швидкість передачі інфекції й допомогло уникнути колапсу системи охорони здоров'я у багатьох регіонах.

Отже, досвід Китаю демонструє, що ефективне антикризове управління базується на поєднанні стратегічного планування, централізованої координації, технологічної автономії та соціальної підтримки населення. Під час COVID-19 це дозволило швидко мобілізувати ресурси, контролювати поширення вірусу та мінімізувати наслідки для системи охорони здоров'я.

Відносно впровадження Китайського досвіду, в Україні варто запровадити довгострокове стратегічне планування на рівні держави та громад, подібне до п'ятирічних планів Китаю, яке охоплювало б економічну диверсифікацію, енергетичну та продовольчу безпеку, розвиток соціальної сфери та підготовку до кризових ситуацій. Такий підхід дозволив би системно координувати ресурси, прогнозувати ризики та підвищити стійкість країни до надзвичайних подій.

Також, в контексті досвіду східно-азіатських країн по вирішенню кризових ситуацій та реалізації відповідних механізмів боротьби з такими кризами, неможливо оминути Японію, та її досвід з ліквідацією наслідків на АЕС Фокусіма-1. У Японії система місцевого самоврядування побудована за дворівневою моделлю, у якій вищим рівнем є префектури, а нижчим – муніципалітети, що включають міста, селища та села. Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий у 1947 році, визначає основні принципи

функціонування цих органів, їхні права та обов'язки, а також засади автономії. Саме принцип автономії забезпечує префектурам та муніципалітетам можливість самостійно формувати та реалізовувати політики, зокрема у сфері реагування на надзвичайні ситуації [38, с. 1-9].

Щодо нормативно-правових актів, які регламентують антикризові механізми, значним є Базовий закон про управління катастрофами (Basic Act on Disaster Management). Цей закон надає органам місцевого самоврядування, зокрема очільникам муніципалітетів, повноваження для здійснення невідкладних заходів у випадку стихійних лих, таких як демонтаж конструкцій, що перешкоджають евакуації, або реалізація інших термінових дій.

Крім того, на рівні префектур і муніципалітетів діють спеціальні місцеві постанови, які регулюють протидію конкретним катастрофам, зокрема землетрусам, та забезпечують загальну безпеку населення. Наприклад, багато префектур і міст мають основні постанови щодо протидії катастрофам, що визначають ролі адміністрацій, громад, бізнес-структур та мешканців у профілактиці, реагуванні та відновленні після стихійних лих. Також діють спеціалізовані постанови щодо землетрусів та сейсмічних катастроф, які враховують регіональні сейсмічні ризики.

Правова основа місцевої автономії закріплена також у Конституції Японії. Зокрема, стаття 92 Конституції встановлює, що організація та діяльність місцевих публічних утворень регулюються законом, виходячи з принципу місцевої автономії. Ця конституційна норма підкреслює легітимність незалежності місцевих органів та їхню здатність діяти самостійно у межах правового поля, у тому числі під час кризових ситуацій [39].

Окрім юридичних антикризових механізмів, у Японії функціонує розвинена інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, призначена для попередження та реагування на надзвичайні ситуації. Центральним елементом цієї системи є J-Alert, яка була запроваджена Департаментом пожежогасіння та управління катастрофами. Вона забезпечує безпосереднє інформування

населення про загрози, такі як землетруси, цунамі та ядерні інциденти, через сирени, гучномовці, телебачення, радіо та мобільні телефони [40].

Аварія на АЕС «Фукусіма-1» у березні 2011 року стала одним із найсерйозніших техногенних лих у сучасній історії Японії, що потребувало комплексного застосування антикризових механізмів. Однією з ключових складових було використання інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури: уряд Японії забезпечував комунікацію з населенням через систему попередження, а також залучав міжнародні організації, зокрема МАГАТЕ (IAEA), для оперативного та прозорого поширення інформації.

На рівні місцевих громад та медичних служб значна увага приділялася ризик-комунікації та охороні здоров'я населення. Медичні університети, зокрема Університети Фукусіми, Нагасакі та Хіросакі, організували персоналізовані консультації для мешканців, зокрема вагітних жінок та батьків, надаючи інформацію про можливі ризики радіаційного опромінення та відповідаючи на індивідуальні запити. Паралельно здійснювалася детальна радіаційна картографія та моніторинг як на місцевому рівні, так і через національну мережу. Система SPEEDI (System for Prediction of Environment Emergency Dose Information) застосовувалася для оцінки радіаційного впливу в режимі реального часу та прийняття рішень щодо евакуації або захисту громад [41].

Варто зазначити, що наведені заходи становлять лише частину антикризових дій, а більш глибокий аналіз їх ефективності та комплексності потребує окремого наукового дослідження. Таким чином, система місцевого самоврядування Японії, побудована на принципах автономії префектур та муніципалітетів, забезпечує ефективне правове та організаційне поле для антикризового управління. Поєднання законодавчих механізмів, спеціалізованих місцевих постанов та розвиненої інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, включно із системами J-Alert та SPEEDI, дозволяє оперативно реагувати на стихійні та техногенні лиха, знижуючи ризики для населення і підвищуючи стійкість громад до надзвичайних ситуацій.

Досвід Японії у сфері антикризового управління, зокрема після аварії на АЕС «Фукусіма-1», може бути корисним для України, враховуючи схожість викликів, зокрема аварію на Чорнобильській атомній електростанції. Україна могла б запозичити японський досвід у сфері посткризового управління територіями. Йдеться про системний підхід до очищення та дезактивації заражених територій, раціональне планування евакуації та повернення населення, моніторинг радіаційного фону в реальному часі, а також координацію дій між державними органами, місцевими громадами і науковими установами.

З огляду на обмеженість змісту даної роботи, та необхідності надання наукової оцінки іншим розділам та підрозділам даної роботи, здійснюється поверхневий огляд прикладів антикризових механізмів на рівні місцевого самоврядування в різних країнах Близького Сходу. В Іраку діє програма «Crisis Response and Resilience Programme» (ICRRP) за підтримки Програми розвитку ООН, яка спрямована на підсилення спроможності місцевих органів влади вразливих регіонів. У рамках цієї програми місцеві уряди Іраку залучаються до стимулювання місцевої економіки через партнерство з приватним сектором, створення робочих місць, підтримку підприємництва й розвитку «зелених» бізнес-проєктів [42, с. 1-34].

У Сирії в умовах тривалої громадянської війни місцеві ради стали однією з ключових точок реагування на кризу. За даними Програми розвитку ООН, муніципалітети, які залишаються в контрольованих зонах, поширюють соціальні та гуманітарні послуги всередині громад, підтримуючи переселенців і біженців [43, с. 1-23]. Також існують «комітети примирення» на місцевому рівні, які намагаються знизити напругу між різними громадами через діалог, що є частиною комунікаційних та соціальних механізмів.

У Йорданії створено чітку систему цивільної оборони та управління кризами на локальному рівні. Громадянська структура цивільного захисту координується через Національний центр безпеки та кризового управління (NCSCM), який у партнерстві з муніципалітетами розробляє стратегії запобігання катастрофам [44, с. 1-92].

У Саудівській Аравії хоч централізація сильна, деякі муніципалітети зміцнюють свої можливості через «Міські центри громадської готовності» (Community Preparedness Centers), які займаються підготовкою населення до природних катастроф та підтримкою реагування. Це комунікаційні й безпекові механізми, які допомагають органам місцевого самоврядування швидше мобілізувати ресурси під час криз (цей підхід описаний у різних регіональних дослідженнях з урбаністики, хоча явного документа від уряду, який охоплює всі такі центри, може не бути централізовано опубліковано).

У Об'єднаних Арабських Еміратах, муніципалітети, особливо в великих еміратах, активно використовують цифрові платформи для кризового управління. Вони інтегрують дані про погодні загрози, транспорт, житлову інфраструктуру і працюють зі службами безпеки, щоб запускати попереджувальні системи та евакуаційні плани.

У зоні міст Єгипту муніципалітети, особливо на рівні шейхівських округів, беруть участь у програмах адаптації до кліматичних ризиків. Наприклад, вони розробляють локальні кліматичні плани, які містять заходи зі зменшення ризику повеней, водозбереження та озеленення. Це стратегічні механізми, які допомагають містам адаптуватися до екологічних шоків.

У містах Західного берега та Сектора Гази (Палестинські території) місцеві ради часто виступають координаторами гуманітарної допомоги під час загострень конфлікту. Вони працюють із міжнародними агентствами (ООН, НУО) для мобілізації ресурсів, відкриття центрів для переміщених осіб, надання соціальних послуг. Це соціальні, організаційні й комунікаційні механізми.

Прикладом ефективного антикризового управління в Ізраїлі на місцевому рівні є реакція міської ради Кфар-Саба під час пандемії COVID-19. Місто створило оперативний план дій, організувало центральний контрольний центр з міждепартаментними командами, запустило цифрові платформи для моніторингу ситуації й комунікації з мешканцями. Також в Ізраїлі існують регулярні тренінги місцевої влади щодо кризової готовності: наприклад, ICMA (Міжнародна асоціація муніципалітетів) проводила воркшопи для ізраїльських

міст у співпраці з Федерацією місцевих влад Ізраїлю. У разі надзвичайних ситуацій, таких як пожежі чи конфлікти, муніципалітети Ізраїлю координують евакуацію, систему громадянської безпеки та співпрацюють із силами цивільного захисту [45].

Ці приклади демонструють, що антикризове управління на рівні місцевого самоврядування в регіоні Близького Сходу може бути дуже різноманітним – від економічного відновлення до цивільного захисту, від комунікації до стратегічного планування. Досвід Близького Сходу можна адаптувати в Україні через створення місцевих кризових центрів, розвиток цифрових платформ для інформування й участі громадян, зміцнення партнерств із міжнародними організаціями та оновлення нормативної бази для підвищення стійкості громад до надзвичайних ситуацій.

На завершення дослідження міжнародного досвіду впровадження та реалізації антикризових заходів на рівні управління громадою, слід вважаємо за необхідне коротко оглянути наявні заходи в інших країнах Європейського Союзу, зокрема, в Нідерландах, Італії, Франції, Швейцарії, Іспанії, Фінляндії, Польщі, а також, в цілому на рівні Європейського Союзу.

Зокрема, Нідерландах локальне кризове управління організовано через так звані «регіони безпеки» (Veiligheidsregio), яких у країні 25. Кожен регіон об'єднує муніципалітети для спільної координації служби порятунку, пожежних, медичних служб під час надзвичайних ситуацій. При надто великих або надрегіональних кризах застосовується система GRIP – масштабування рівня реагування залежно від тяжкості інциденту (від локального до міжмуніципального, навіть національного залучення). Крім того, в Нідерландах є й стратегічний механізм превенції: Національний координатор з протидії тероризму та безпеки (NCTV) оцінює ризики, планує превентивні дії, а також готує місцеву владу до спільних дій у разі масштабних катастроф [46, с. 1-40].

В Італії місцеві уряди використовують фінансово-економічні механізми для підвищення своєї стійкості через Національний план відновлення (Recovery and Resilience Plan, PNRR), який фінансується за програмою NextGenerationEU і

має на меті зміцнення соціальної, економічної та екологічної міської стійкості. Крім того, багато італійських муніципалітетів впроваджують принципи циркулярної економіки в управлінні відходами: управління збором і тарифікацією встановлює стимули для екологічної поведінки, що водночас є антикризовим фінансовим механізмом. В містах навіть створено індекс «Circular City», який вимірює здатність муніципалітетів до переходу на екологічно стійку модель – таким чином стратегії розвитку пов'язуються із готовністю до шоків [47, с. 1-20].

У Франції важливим антикризовим механізмом є План комунального порятунку (PCS), який розробляє мер відповідної громади, врахувавши способи оповіщення населення, ресурси, доступні на місці, та заходи з евакуації чи захисту людей у надзвичайній ситуації. У кризовому моменті саме мер зазвичай очолює операції порятунку (DOS), координуючи місцеві служби безпеки. Крім того, громади залучають резерви цивільної безпеки: наприклад, існує «réserve communale de sécurité civile» (RCSC), яку можуть мобілізувати під час кризи. Ще один важливий елемент – це стратегічна база: французькі муніципалітети розвивають «résilience territoriale» (територіальну стійкість), поєднуючи місцеве планування ризиків, участь громадян і підготовку до криз. У Франції також застосовують сучасні системи оповіщення: наприклад, впроваджено мобільну систему FR-Alert, яка дозволяє префектам або мерам надсилати термінові повідомлення мешканцям через мобільні телефони [48].

У Швейцарії система цивільного захисту організована на трьох рівнях: муніципальному, кантональному та федеральному. Муніципалітети несуть оперативну відповідальність, а саме: служби поліції, пожежні, медичні, технічні та цивільного захисту працюють як інтегрована система. Якщо інцидент охоплює декілька кантонів або виходить за межі їхніх ресурсів, Швейцарія може використовувати підтримку з боку інших кантонів або федерального рівня, включно з мобілізацією цивільних або військових ресурсів. У відповідь на загострення глобальних криз Швейцарія також вкладує значні кошти у

модернізацію мережі громадських укриттів (бункерів), яка охоплює велику частину населення.

В Іспанії місцеві органи влади зобов'язані розробляти Плани цивільного захисту (Planes de Protección Civil), які координуються через систему SICOCA, що об'єднує муніципалітети, автономні громади та центральний уряд у єдину структуру реагування. У великих містах діють локальні центри управління надзвичайними ситуаціями, як наприклад CECOR у Барселоні, який активується під час криз – від терористичних загроз до повеней. У Каталонії працює система оповіщення ALERTA CAT, що дозволяє швидко поширювати критичну інформацію через мобільні телефони. Муніципалітети також зобов'язані мати плани реагування на пожежі, землетруси, теплові хвилі та техногенні аварії, що підсилює стратегічну й соціальну складову кризового управління.

У Польщі місцеві органи влади відіграють ключову роль у системі Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) – національній рятувально-пожежній мережі, що включає муніципальні пожежні частини, добровольчі загони та місцеву адміністрацію. Гміни та міста розробляють локальні плани реагування на кризові ситуації, а також співпрацюють із воєводськими центрами безпеки [49]. На муніципальному рівні функціонують групи Zarządzanie Kryzysowe, які координують оповіщення, евакуацію, логістику та соціальну підтримку у випадку надзвичайних ситуацій. Під час пандемії COVID-19 саме гміни організовували локальні пункти вакцинації та розподіл допомоги – це показало ефективність польського поєднання централізованих правил і сильної локальної автономії.

Отже, міжнародний досвід свідчить, що ефективні системи антикризового управління на місцевому рівні базуються на поєднанні чітких інституційних структур, цифрових інструментів оповіщення та моніторингу, міжвідомчої координації, автономії місцевих органів влади та активної участі громад. Незважаючи на відмінності державних моделей – від американського федералізму до китайської централізації – універсальним чинником є здатність

місцевих владних структур діяти оперативно, взаємодіяти з іншими інституціями та забезпечувати стійкість територій.

2.2. Еволюція антикризових механізмів на рівні територіальних громад України, їх впровадження та результати застосування

Антикризові механізми в системі публічного управління територіальних громад України набувають особливої актуальності в умовах глибоких соціально-економічних та політичних потрясінь, спричинених комплексом кризових чинників, перелік яких потребує окремого наукового дослідження.

У цьому контексті місцеві громади, як базова ланка влади й ключовий суб'єкт взаємодії з громадянами, опиняються у «першому ешелоні» антикризового управління. Саме вони забезпечують реалізацію життєво важливих функцій у кризових умовах – від підтримання безпеки та логістичних процесів до організації соціального захисту й належної комунікації з населенням.

Таким чином, дослідження та оцінка антикризових механізмів, притаманних територіальним громадам України, набувають стратегічного значення, оскільки є передумовою формування стійкої моделі публічного управління.

Може створюватися враження, що з моменту проголошення незалежності України у 1991 році й до сьогодні держава перебуває у стані перманентної кризи, що формується під впливом численних внутрішніх і зовнішніх факторів.

При цьому рівень складності, масштабності й інтенсивності таких криз із кожним роком зростає, продукуючи нові виклики, які вимагають від держави та її інституцій оперативного реагування й адаптації.

Певною мірою парадоксальним, але водночас закономірним є те, що рушійною силою розвитку та вдосконалення антикризових управлінських механізмів на всіх рівнях – державному, локальному та корпоративному – виступають саме кризові ситуації різної природи та інтенсивності.

Ефективність застосованих механізмів антикризового управління можливо об’єктивно оцінити лише шляхом ретроспективного аналізу кризових подій, що супроводжували етапи становлення України як незалежної держави.

Після здобуття незалежності в 1991 році, Україна опинилася в глибокій економічній кризі: розпад планової економіки, гіперінфляція, падіння виробництва, масове безробіття, зростання тіньової економіки й криміналізація бізнесу [50].

Перехід до ринкової економіки супроводжувався «шоковою терапією», приватизацією державних підприємств із великою концентрацією активів в руках небагатьох – що сприяло формуванню олігархів і кримінальних структур.

Щодо антикризових управлінських механізмів на рівні територіальних громад, слід констатувати: у 1990-ті роки таких механізмів майже не було або вони були дуже слабкими.

Інститут місцевого самоврядування лише формувався, відходячи від радянської моделі – це зафіксовано в дослідженнях.

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» був ухвалений у 1990 році, але його механізми не забезпечували значну фінансову автономію громадам [51, с. 1-12] .

Місцеві бюджети в ті роки були вкрай обмежені: радянські структури були ослаблені, трансферти від держави були непередбачуваними, а власні доходи громад – мінімальні.

У багатьох випадках місцева влада просто не мала ресурсів, щоб розвивати інфраструктуру або соціальні послуги – фінансування від держави не покривало потреб, і громади не могли самостійно мобілізувати достатньо коштів [52, с. 159].

Що стосується криміналізованих процесів, бізнесу й тіньової економіки, місцева влада в більшості громад не мала серйозних інструментів для контролю чи протидії: слабка інституційна база, корупція й відсутність законодавчої культури місцевого самоврядування підривали ефективність будь-яких спроб регулювання.

Отже, антикризові механізми на рівні територіальних громад у 90-ті були майже відсутні або неефективні. Громади не могли самостійно протистояти шокам, а їхній вплив на економічні процеси був дуже обмеженим.

Фінансова криза 1998 року в Україні проявилась через різку девальвацію гривні, падіння виробництва, зростання державного зовнішнього боргу та дефіциту бюджету. Центральні органи влади (уряд і Нацбанк) вживали антикризові заходи, зокрема валютні інтервенції, обмеження на валютні операції й примусовий продаж частини валютної виручки підприємствами [53].

На рівні банківської системи НБУ підвищив нормативи резервування, обмежив валютне кредитування, а також заборонив деякі валютні транзакції, щоб зменшити тиск на валютний ринок.

Держава також запустила фіскальні стимули: укази Президента передбачали підтримку галузей, таких як металургія, суднобудування, легка промисловість і житлове будівництво [54].

Однак на рівні територіальних громад спеціальних антикризових механізмів не було. У той час місцеві бюджети були фінансово залежні від централізованих трансферів, громади не мали значних резервів або інструментів для самостійної антикризової політики. Децентралізація та фінансова автономія громад у 1990-х були мінімальними, тому місцева влада не могла ефективно реагувати на макроекономічні шоки.

Через це громади відчули наслідки кризи пасивно: скорочувалися їхні доходи, зменшувалося фінансування соціальних послуг, інвестиції в інфраструктуру сповільнювалися. Вони не мали механізмів для мобілізації власних антикризових ресурсів або підтримки бізнесу і населення.

Як висновок, можливо додати, що досвід кризи 1998 року демонструє, що без фінансової автономії та інструментів локального антикризового управління територіальні громади не можуть бути активними учасниками стабілізації під час макроекономічних потрясінь. Це підкреслює важливість розвитку місцевої фінансової стійкості (резервних фондів, автономного бюджету, кризового планування) – інакше в подібних кризах громади залишатимуться пасивними.

Світова фінансова криза 2008–2009 років сильно вдарила по економіці України: за оцінками, ВВП країни скоротився до 15% у 2009 році. Банківська система зазнала значних потрясінь – деякі банки збанкрутували, а рівень безробіття зріс [55].

Щодо управління на рівні територіальних громад, конкретних масштабних антикризових програм для місцевих рад у цей період не розроблено.

Однак, у політиці Кабінету Міністрів України були ухвалені невідкладні антикризові заходи на кінець 2008–2009 років, що були задекларовані у програмі діяльності уряду «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» які мали загальнодержавний характер, та були спрямовані на зменшення негативного вплив світової фінансової кризи на економіку України та створення сприятливих умов для посткризового розвитку економіки шляхом посилення європейської інтеграції та підвищення ефективності політики Уряду [56].

Аналізуючи наведений вище документ, констатуємо, що антикризові механізми, які зазначаються у змісті документа, включають: коригування бюджету та управління державними видатками, стабілізація банківського сектору, підтримка підприємництва та інвестицій, захист соціально вразливих верств населення, розвиток науково-технічної бази та інновацій, а також залучення міжнародної допомоги і ресурсів.

Однак, як зазначається у роботі «Оцінювання ефективності антикризової політики в Україні» за авторством Безземельної Т.О [57, с. 6], антикризові заходи, що були реалізовані Урядом України, відрізнялись недостатнім масштабом фінансування та мали характер точкового реагування. Зовсім не використовувались через брак фінансових ресурсів Стабілізаційного фонду України такі антикризові заходи: викуп «токсичних» активів; створення спеціального інституту регулювання фінансових ринків у цілому, вимога до банків кредитувати підприємства та домогосподарства; державне кредитування, прямі фінансові вливання в реальний сектор, реалізація галузевих програм, енергетичні кредити, підтримка проектів державно-приватного партнерства;

гарантії по банківських кредитах, стимулювання споживання, зниження квоти іноземної робочої сили; інтенсифікація запровадження цифрових і транспортних технологій; укладання угод про зону вільної торгівлі та державні домовленості про розширення торгівлі, розвиток торгівельного фінансування.

Поглиблення політичної кризи та розвал системи управління економікою унеможливлюють реалізацію заходів щодо стимулювання інвестиційного попиту (на основі використання механізму Стабілізаційного фонду) та стабілізації банківської системи (шляхом капіталізації та підтримки ліквідності).

В результаті, під час макроекономічного шоку, громади мали обмежений «фінансовий запас міцності».

Отже, досвід 2008–2009 років демонструє все ще слабку антикризову спроможність громад: органів місцевого самоврядування майже не забезпечено спеціальними механізмами для кризового реагування – такі як стабілізаційні фонди громад, антикризові бюджети або прямі кризові трансферти на місцевому рівні.

Революція Гідності (Євромайдан, 2013–2014), спричинила глибоку політичну, інституційну й соціальну кризу: масові протести, зіткнення демонстрантів із силовими структурами, падіння влади Януковича й зміну уряду. Ця криза охопила всю країну та мала багато локальних вимірів – проте конкретні антикризові інструменти громадського самоврядування на рівні територіальних громад були досить обмежені.

Один із механізм, який частково можна назвати антикризовим, і таким, шо був реалізований - це ранні місцеві вибори: після революції у травні 2014 року відбулись позачергові місцеві вибори, що оновило склад багатьох місцевих рад і створило передумови для перезавантаження місцевої влади.

Проте безпосередньо вибори – це не антикризова діяльність, а політична трансформація.

Анексія Криму в 2014 році спричинила значну соціальну та гуманітарну кризу: велику хвилю внутрішнього переміщення громадян, особливо з Криму,

порушення прав людини, економічні втрати та невизначеність майбутнього для багатьох переселенців.

Антикризовою відповіддю збоку держави можна вважати законодавчу та державну політику підтримки внутрішньо-переміщених осіб, шляхом прийняття відповідного закону [58].

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII, передбачено, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Однак, антикризові управлінські механізми на рівні територіальних громад під час анексії Криму були переважно реактивними й соціальними, а не стратегічними кризовими інструментами.

Протягом гібридної війни на Донбасі (2014–2022), місцеві громади опинилися на передовій не лише військового, а й соціально-економічного та гуманітарного протистояння.

Знову ж таки, однією з ключових антикризових реакцій стала інтеграція внутрішньо переміщених осіб, але вже з територій Луганської та Донецької областей.

Наприклад, у дослідженні «Роль місцевого самоврядування у підтримці та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану», на досвіді Дрогобицької міської територіальної громади, описано частину заходів, які громада впровадила з метою інтеграції внутрішньо переміщених осіб на західних територіях.

Голова Дрогобицької громади Т. Кучма, зазначив, що органи місцевого самоврядування шукали точки дотику, щоб люди, які вимушено переїхали до Дрогобича, не почували себе чужими.

У громаді було впроваджено проєкт «Вуличний лекторій» за кошти грантодавця «Разом з Україною», в рамках якого, для ВПО проводилися заняття з йоги, майстер-класи з місцевої кулінарії, ліпки, організовувалися відвідини музеїв, перегляди документальних фільмів, екскурсії, концерти, їм надавалися правові консультації, їх запрошували на психологічні тренінги щодо подолання стресових станів.

Над забезпеченням корисного й інтелектуального дозвілля ВПО працювало Управління культури та розвитку туризму виконавчих органів Дрогобицької міської ради, до цієї роботи залучалися освітні та мистецькі заклади, туристично-інформаційний центр міста, музей «Дрогобиччина».

Центр професійного розвитку педагогічних працівників Дрогобицької міської ради проводив навчання на мовному курсі «Розмовляємо українською». За ініціативи відділу сім'ї та молоді, кожного тижня породіллям надавалися пакунки із необхідними речами для новонароджених, серед яких були і матері, які вимушено переїхали до Дрогобича.

За словами очільника громади, «У більшості, 99 % переселенців, які втікали від війни та небезпеки, вони все-таки адаптувалися до наших традицій».

Крім того, місцеве самоврядування Дрогобича доклало багато зусиль щоб забезпечити ВПО дахом над головою. Були обладнані спеціальні простори для їхнього поселення, головно, на базі освітніх та інших комунальних закладів. Левова частка людей розмістилася у приватному секторі, було запущено спеціальну програму для компенсації їх господарям за проживання ВПО [59, с. 105-106].

Пандемія COVID-19 спричинила гостру медичну та соціально-економічну кризу, що особливо сильно відчувався на рівні громад: лікарні були перевантажені, системи охорони здоров'я в багатьох регіонах виявилися

неготовими до масового навантаження, а локдауни й карантинні обмеження призвели до значних втрат у доходах місцевих бюджетів.

Важливим аспектом антикризового управління стала співпраця між центральною владою, місцевими радами та громадськістю.

У статті «Співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я під час пандемії COVID-19: Український досвід», авторами надано оцінку взаємодії центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, для забезпечення безкоштовної медичної допомоги під час пандемії.

Однією з ключових форм співпраці були бригади екстреної медичної допомоги (швидкої), створені саме в об'єднаних територіальних громадах. Зокрема, в новоутворених громадах формувалися локальні підрозділи «швидких», які могли оперативніше реагувати на виклики COVID-19, особливо в регіонах, де раніше доступ до служби «швидкої» був обмежений або централізований.

Ще один важливий аспект – використання місцевих лікарень для ізоляції пацієнтів з COVID-19. За даними статті, муніципальні заклади охорони здоров'я (комунальні лікарні) задіювалися для прийому хворих на COVID-19, часто у відокремлених будівлях або блоках, щоб уникати перетину потоків із «звичайними» пацієнтами.

Такий підхід дозволяв зменшити ризик поширення вірусу у лікарнях і водночас використовувати місцеві медичні потужності, замість повної залежності від великих інфекційних або центральних лікарень.

Крім того, підсилювалася роль сімейних лікарів (первинної ланки), які надавали допомогу пацієнтам з COVID-19. У статті зазначається, що сімейні лікарі мали можливість надавати медичну допомогу інфікованим, в тому числі амбулаторно, а не лише через інфекційні стаціонари [60].

У своїх добірках «Громади протидіють пандемії», Асоціація міст України [61] зазначає про практики, які територіальні громади застосовували в період пандемії для стримування поширення коронавірусу, зокрема:

По-перше, громади направляли значні кошти з власних бюджетів на протиепідемічні заходи, закупівлю засобів індивідуального захисту, дезінфектантів, тестів і медичного обладнання.

Все це прямо фігурує у прикладах з різних громад, зокрема, Хмельницька міськрада виділила 19,8 мільйонів гривень на закупівлю медичного обладнання і засобів для протидії поширеню коронавірусної інфекції. За ці кошти буде придбано 10 апаратів штучної вентиляції легень, 100 ліжок, 500 комплектів постільної білизни, 50 інфузійних насосів, пульсоксиметрів і кисневих концентраторів.

Дубенська міська рада з бюджету міста на протидію коронавірусу виділили понад 1,5 мільйонів гривень. Зокрема, 50 тисяч грн - на придбання експрес-тестів, ще 50 тисяч гривень - на придбання паливно-мастильних матеріалів для транспортування біоматеріалів до обласного лабораторного центру. Один мільйон гривень з бюджету міста спрямовано на придбання двох апаратів штучної вентиляції легень для інфекційного відділення Дубенської міської лікарні та ще 60 тисяч гривень - на поточний ремонт системи киснезабезпечення цього відділення. Майже 200 тисяч гривень виділено на придбання медобладнання для пологового будинку та поліклініки.

У Харкові, за кошти міського бюджету придбано шведські апарати штучної вентиляції легенів, які передано Міській клінічній лікарні № 13, Міській клінічній багатопрофільній лікарні № 17, Міській багатопрофільній лікарні № 18, Міській клінічній лікарні швидкої та невідкладної допомоги ім. проф. О. І. Мещанінова та Міському перинатальному центру. Апарати призначені для людей будь-якого віку, навіть немовлят, надійні та автономні, можуть працювати шість годин у режимі очікування, без електрики. Устаткування використовують для інвазивної та неінвазивної вентиляції легенів.

Крім того, лікувальні установи Харкова отримали 16 сучасних апаратів УЗД, куплені за кошти підприємців, які увійшли до Міського антикризового штабу. Харківський міський голова Геннадій Кернес зазначав, що міська рада

вже виділила 60,5 мільйонів гривент на запобігання виникненню і поширенню коронавірусу на території міста.

Київська міська рада спрямувала 1 мільярд гривень для медичної галузі столиці. Кошти передбачено на закупівлю медобладнання, лікарських засобів та фінансову підтримку тих, хто бореться із пандемією.

Для підтримки малозабезпечених категорій населення Київрада виділили майже 300 мільйонів гривень На сьогодні у столиці понад 12 тисяч одиноких киян похилого віку потребують допомоги. Місто закуповуватиме для них продуктові набори і буде доставляти їх пенсіонерам додому. Також передбачені надбавки для соціальних працівників, які обслуговують самотніх непрацездатних киян на дому.

Окрім того, Київрада компенсує втрати комунальним підприємствам Київпастранс і Київський метрополітен у зв'язку із обмежувальними заходами через карантин. Місто також гарантує виплати їхнім працівникам заробітних плат.

На заходи з дезінфекції Об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, та для Житлово-будівельних кооперативів та територіальних центрів направлено 24 мільйонів гривень.

По-друге, громади вдавалися до організаційних інструментів співпраці й взаємодії. В наведеній добірці Асоціїації міст України описані приклади створення оперативних штабів (наприклад, у Тернополі) для координації рішень щодо карантинних обмежень, комунікації з населенням та моніторингу місцевої ситуації.

Третій механізм – адресна соціальна підтримка вразливих категорій: багато громад влаштовували доставку продуктів, ліків, засобів гігієни для літніх, малозахищених, хворих на самоізоляції.

Четвертим практичним механізмом було спрямування фінансової допомоги безпосередньо медикам. Наприклад, у Львові мери виділяли десятки мільйонів гривень на доплати медичним працівникам, які долучалися до боротьби з COVID-19.

П’ятим елементом було залучення бізнесу, волонтерів і партнерів: підприємці, благодійні фонди та громадські організації доповнювали бюджетні ресурси громад – на закупівлю обладнання, засобів захисту чи тестів.

Крім того, у звіті Інституту соціології Національної асоціації наук України, як один із ключових антикризових механізмів відзначається соціологічний моніторинг та збір даних: проведене репрезентативне опитування серед дорослого населення (2000 респондентів) дозволило оцінити не лише рівень страхів та психологічного дистресу, а й ступінь довіри до державних інститутів та соціальну поведінку під час пандемії [62, с. 157].

На нашу думку, вказані заходи є достойним прикладом та наочною ілюстрацією антикризового реагування «знизу», коли місцеве самоврядування активно використовує свої ресурси та повноваження, а також мобілізує громаду й партнерів для подолання надзвичайної ситуації.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації, починаючи з 24 лютого 2022 року, стало безпрецедентною кризою для України – спричинило масові руйнування, мільйони переміщених осіб, гуманітарні катастрофи, воєнний стан, а також глибоку енергетичну кризу.

Зокрема, протягом 2022–2023 років системні ракетні й дронові удари по об’єктах енергетики (ТЕС, ГЕС, підстанції) значно підірвали генерацію та інфраструктуру. За оцінками Міжнародного енергетичного агентства (IEA), до половини довоєнних потужностей виробництва електроенергії були пошкоджені чи захоплені, багато великих підстанцій – виведені з ладу [63].

Окремим кризовим викликом стало руйнування Каховської ГЕС (дамби) 6 червня 2023 року – подія, яка має екологічні, водно-енергетичні та соціально-економічні наслідки.

Наприклад, дослідники повідомляють про затоплення приблизно 80 населених пунктів, втрату 350 МВт., гідрогенерації (її потужність мала значення для регіону), деградацію ґрунтів, порушення зрошувальних систем, зниження рівня ґрунтових вод.

Вчені Херсонщини повідомляють про деградацію 75 % рослинного покриву, пожежі, мікрокліматичні зміни. Також екологи попереджають про зниження водопостачання, аграрні ризики, збитки для біорізноманіття [64, с. 4].

Після початку повномасштабного вторгнення на рівні територіальних громад в Україні були запроваджені низка антикризових правових механізмів, які адаптувались у відповідь на нові виклики.

Основу правового режиму регулює Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, який визначає правовий статус місцевої влади під час війни – зокрема, допускає формування військових адміністрацій на території громад, але при цьому не передбачає повного припинення функцій органів самоврядування [65].

У науковій літературі підкреслюється, що співіснування військових адміністрацій із місцевим самоврядуванням створює потенціал для системного антикризового управління, хоча в правозастосуванні досі існують інституційні розбіжності [66, с. 6].

В контексті наведеного, В. Ковальчук у публікації «Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні», підкреслює легітимність й життєву значущість місцевих органів самоврядування навіть у період воєнного стану, а їх діяльність є конституційно важливою, з огляду на що виведення чи обмеження повноважень має відбуватися лише за достатньо вагомих підстав [67, с. 37-46].

Аналітика незалежних експертів і громадських організацій також оголює певні прогалини у законодавстві, зокрема, необхідність вдосконалення правових механізмів утворення військових адміністрацій населеного пункту (населених пунктів) на територіях територіальних громад, де діяли відповідні військово-цивільні адміністрації, оскільки наразі немає реального механізму територіальної основи для утворення Президентом України військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької та Луганської областей після припинення (скасування) воєнного стану [68].

В контексті антикризових механізмів, що стали наслідком повномасштабного вторгнення, неможливо оминути цивільний захист населення, та впровадження територіальними громадами відповідних механізмів.

Зокрема, це формування та модернізація систем оповіщення населення. Багато громад впровадили інтегровані платформи, що дозволяють швидко інформувати громадян про повітряну тривогу, надзвичайні ситуації чи інші загрози. Такі системи включають SMS-розсилки, мобільні додатки та сирени, що підвищують оперативність реагування.

Щоб підвищити оперативність і охоплення, українські місцеві і центральні органи влади та технологічні спільноти впровадили інтегровані платформи: поєднання мобільних додатків (наприклад, «Повітряна тривога»), системи Cell Broadcast, а також голосових сирен.

Ці рішення дозволяють надсилати тривожні повідомлення, що не залежать від інтернету, оскільки система Cell Broadcast передає сигнали безпосередньо через базові станції мобільного зв'язку й працює навіть у режимі «без звуку» [69].

Також, одним із ключових антикризових механізмів у сфері цивільного захисту є облаштування та оновлення укриттів і бомбосховищ у школах, лікарнях та адміністративних будівлях із забезпеченням запасів води, медикаментів та продуктів тривалого зберігання.

Не менш важливу роль відіграють розробка та впровадження планів евакуації, проведення регулярних навчань населення з відпрацювання алгоритмів евакуації, користування засобами індивідуального захисту та надання першої допомоги.

Особлива увага приділяється посиленню взаємодії місцевих органів влади з рятувальними службами та військовими підрозділами, створенню оперативних штабів цивільного захисту та координації дій під час надзвичайних ситуацій.

Отже, територіальні громади України відіграють ключову роль у подоланні наслідків повномасштабної війни – саме на місцевому рівні

концентруються гуманітарне реагування, життєзабезпечення, відновлення інфраструктури. Проте, щоб забезпечити сталий довгостроковий розвиток, їм необхідні стратегічні плани, нові інвестиції, підтримка наукових партнерств і активна участь громадян.

Стратегічна компонента моделі публічного антикризового управління полягає насамперед у перспективному плануванні та оперативній адаптації планів розвитку громад.

Публічне управління у сфері національної безпеки за своєю суттю є стратегією, орієнтованою на майбутнє, і навіть у кризових умовах воєнного стану організації мають одночасно уточнювати стратегію й розв'язувати негайні стратегічні завдання [70, с. 17-21].

Це означає, що громади повинні формувати стратегічні документи (генплани, стратегії розвитку, плани відновлення) з урахуванням воєнного контексту, а також постійно переглядати їх відповідно до нових потреб

На цьому фоні портал «Децентралізація» акцентує увагу на ролі місцевої економічної політики під час війни: наприклад, Агенція місцевого розвитку Яворівщини підготувала посібник з антикризових інструментів для стимулювання економіки громад у воєнний і післявоєнний періоди. Це підтверджує необхідність залучення стратегічних інструментів місцевого економічного розвитку, орієнтованих на антикризовий менеджмент [71].

Системна модель механізму публічного анти-кризового управління територіями поєднує стратегічну гнучкість, ефективну організаційну архітектуру та комплексне ресурсне забезпечення. Поєднання стратегії (планування і прогнозування), чіткого розподілу ролей між центральним та місцевим рівнями (координація рішень) та мобілізації фінансово-інформаційних ресурсів дозволяє громадам більш оперативно й успішно реагувати на кризові виклики [72, с. 19-20].

Здійснивши огляд еволюції антикризових механізмів територіальних громад України, можливо констатувати поступовий, але чітко виражений

перехід від інституційної слабкості 1990-х до формування комплексної, багаторівневої системи локального кризового управління у 2020-х.

Ключовим драйвером цих змін виступали й продовжують виступати масштабні кризи – економічні, політичні, соціальні, пандемічні та воєнні.

Сучасні громади уже володіють значно вищою спроможністю до мобілізації ресурсів, комунікації, координації й оперативного реагування, однак війна засвідчила потребу подальшого розвитку стратегічного планування, фінансової стійкості та інституційної взаємодії між державним і місцевим рівнями.

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

3.1. Напрями удосконалення нормативно-правової бази держави у сфері антикризового управління

У державі із централізованим типом управління, розроблення, впровадження, зміна, ліквідація будь-яких механізмів управління територіальними громадами, у тому числі антикризових, розпочинається на законодавчому рівні держави. Україна в даному випадку не є виключенням, тому з метою розробки рекомендацій та знаходження нових напрямків для впровадження механізмів антикризової діяльності, першочерговим є саме удосконалення державної політики у відповідній сфері.

Зокрема, це розроблення стратегій та планування механізмів антикризової діяльності, як тих, що держава потребує в довгостроковій перспективі, так і тих, яких держава потребує вже сьогодні. Створення робочих груп осіб, які будуть займатися розробленням проектів законів, та удосконаленням існуючої нормативно-правової бази – представники громадських організацій, науковці, зокрема і студенти, журналісти, врешті решт, представники бізнесу.

Прийняття відповідних нормативних актів, та їх реалізація на рівні держави та рівні територіальних громад, адаптація до існуючої системи державного управління. Оцінка їх ефективності, позитивний/чи негативний досвід впровадження, удосконалення чи навіть повна ліквідація.

З метою реалізації вказаних задач, необхідна належна нормативно-правова база, яка фактично буде запускати в роботу антикризовий механізм. Тому, її аналіз виявлення слабких сторін, та впровадження рекомендацій по удосконаленню існуючих актів, та впровадження нових має виняткове значення для розвитку антикризових інститутів у державі, та на рівні територіальних громад в цілому.

До прикладу, Пенсильванська юридична організація Sherr Law Group, що надає послуги органам місцевого самоврядування щодо антикризового управління [73], відзначає важливість дотримання законодавства для попередження криз. Згідно з позицією цієї організації, обґрунтована стратегія антикризового управління починається задовго до настання кризи. Ось основні складові антикризового планування органами місцевого самоврядування з її позицій:

● Оцінювання ризиків та ідентифікація небезпек. Керівники ОМС повинні регулярно оцінювати потенційні ризики, з якими стикається їхня ТГ, як от стихійні лиха, вразливість інфраструктури, кіберзагрози, загрози здоров'ю населення тощо. Виявлення цих небезпек допомагає визначити пріоритетність ресурсів і спланувати найбільш ймовірні або впливові сценарії. У контексті даного дослідження варто відзначити, що це потребує системного й своєчасного збору та аналізу даних, зокрема з використання різних джерел інформації та її цифрового опрацювання.

● Формування плану дій у надзвичайних ситуаціях. Кожен ОМС повинен розробити та підтримувати план дій на випадок надзвичайних ситуацій, який визначає: ролі та обов'язки ключового персоналу, протокол управління та взаємодії, процедури евакуації та укриття, наявність та розподіл ресурсів (обладнання, витратні матеріали, аварійні фонди), як забезпечити безперервність державних та основних послуг. Експерти Sherr Law Group вважають, що цей план має переглядатися та оновлюватися щорічно, а відповідні працівники повинні бути ознайомлені з його змістом.

● Навчання. Персонал ОМС, виборні посадові особи, служби швидкого реагування та партнери ТГ повинні проходити регулярне навчання та брати участь у навчаннях на основі сценаріїв. Це допомагає посилити процедури, перевірити прийняття рішень і виявити потенційно слабкі місця в плані дій у надзвичайних ситуаціях.

Так, правове підґрунтя управління місцевим розвитком закладене у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-

VIII, де визначено, що з метою планування розвитку територіальних громад сільські, селищні, міські ради затверджують відповідні стратегії розвитку територіальних громад [74]. Основи антикризового управління розвитком територіальних громад передбачені у методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення таких стратегій.

Крім того, Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII, запроваджується механізм відновлення територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, – комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання який можемо розглядати як комплексний механізм реактивного антикризового управління. Територіями відновлення є мікро-регіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав.

Серед інструментів антикризового управління розвитком територіальних громад, характерних для сучасного періоду, є передбачена Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI, програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) – місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії

проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища [75].

У попередніх розділах даної роботи вже частково згадувався Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, однак без прив'язки до впроваджених таким законом механізмів антикризової діяльності [76]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР не є спеціальним актом, спрямованим виключно на антикризове управління, однак він містить низку правових механізмів, які прямо або опосередковано забезпечують здатність територіальних громад діяти в умовах кризи. Одним із важливих антикризових механізмів, закріплених у законі, є можливість створення та використання резервних фондів місцевих бюджетів (68 стаття Закону). Це дозволяє громадам оперативно залучати фінансові ресурси для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, аварій чи інших кризових подій.

Закон також визначає повноваження органів самоврядування у сфері цивільного захисту населення, зокрема щодо організації аварійно-рятувальних служб, участі у загальнодержавних та регіональних системах реагування, забезпечення безпеки життєдіяльності населення, підтримки матеріальних резервів для ліквідації надзвичайних ситуацій (стаття 36-1 Закону). Ці положення утворюють нормативне підґрунтя для мобілізації ресурсів громади в екстрених умовах. Додатково закон визначає механізми взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади в умовах загроз чи надзвичайних обставин (стаття 58 Закону).

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, у свій преамбулі визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб [77]. Основним механізмом антикризової діяльності,

який пропонує закон, є централізація управління та запровадження спеціального режиму координації між гілками влади.

Президент як Верховний Головнокомандувач отримує розширені повноваження щодо залучення Збройних сил, введення обмежувальних заходів та керівництва сектором безпеки й оборони. Кабінет Міністрів та військове командування діють у режимі оперативного управління, що забезпечує швидкість прийняття рішень і зменшення бюрократичних затримок. Закон також передбачає механізми ресурсної мобілізації, включаючи трудові та матеріальні ресурси. Місцеві громади фактично втрачають частину своїх повноважень, що знижує ефективність реагування на місцеві потреби та звужує участь громадян у вирішенні публічних справ.

Однак, нормативний акт містить суттєві недоліки, що є недивним в світлі такого посилання централізації влади. Як показує практика, відсутній дієвий механізм парламентського чи громадського контролю за рішеннями військових адміністрацій, і це створює передумови для зловживань владою або прийняття рішень, не узгоджених із інтересами територіальних громад.

Так, після запровадження воєнного стану у ряді регіонів створено військові адміністрації, які взяли на себе повноваження органів місцевого самоврядування – виконавчих комітетів та навіть рад. У деяких випадках рішення приймаються без погодження з громадськістю або без відкритого доступу до інформації. До таких рішень наприклад відносяться: перерозподіл бюджетних коштів; обмеження роботи об’єктів господарювання; рішення щодо примусової евакуації населення.

Таким чином, хоча централізація в умовах війни є виправданою з позиції державної безпеки, все ж вона повинна бути: обмеженою у часі та масштабах; прозорою у реалізації повноважень; забезпеченою механізмами контролю та підзвітності; поєднаною з дотриманням прав і повноважень територіальних громад. У цьому зв’язку, перспективним є запровадження гібридних моделей управління, де військові адміністрації працюють у тісній координації з органами місцевого самоврядування, з чітким розподілом відповідальності [78, с. 28-37].

Крім того, тимчасові обмеження прав і свобод громадян, передбачені законом, слугують інструментом стабілізації суспільного порядку в умовах загрози, при цьому закон встановлює чіткі правові рамки їх застосування, що розглядається у науці як важливий елемент балансу між безпекою та правами людини [79, с. 100-104].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України розпорядженням № 333-р від 01.04.2024 року, стала стратегічним документом, спрямованим на створення ефективної системи місцевого управління [80]. Вона була розроблена на фоні політичної кризи та зовнішніх викликів, зокрема анексії Криму та початку конфлікту на Сході України, що визначало необхідність реформування органів місцевого самоврядування для підвищення їх спроможності та стійкості.

Метою Концепції є формування дієвої територіальної організації влади, забезпечення доступності й якості публічних послуг, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад. Документ носить рамковий характер і є стратегічною основою, а не законодавчим актом, що визначає його роль як інструменту планування й орієнтир для подальшого розвитку місцевого самоврядування.

У документі виділяються ключові проблеми, які впливають на спроможність територіальних громад виконувати свої функції, і які можна інтерпретувати як кризові виклики. Серед них – висока фрагментація територій, малочисельні громади з обмеженими фінансовими та матеріальними ресурсами, що призводить до неспроможності надавати належні публічні послуги.

Крім того, застаріла інфраструктура, демографічні проблеми, низька якість кадрів, централізація повноважень і корупційні ризики ускладнюють ефективне управління на місцях. Конфлікти компетенцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також недостатній розвиток інститутів прямої демократії, посилюють кризові ситуації і створюють додаткові виклики для

стабільності територіальних громад. Концепція передбачає кілька ключових механізмів, які мають потенційно антикризовий ефект.

Одним із них є фінансова децентралізація, яка забезпечує громадам власні ресурси та можливість залучати кредитні кошти, що підвищує їхню автономність і спроможність реагувати на економічні та соціальні шоки. Програмно-цільове бюджетування дозволяє громадам ефективніше планувати витрати, визначати пріоритети та адаптувати бюджет до умов кризи.

Важливим механізмом є також територіальна реорганізація та оптимізація адміністративно-територіальної структури, що дозволяє зменшити фрагментацію та підвищити ефективність надання послуг. Концепція передбачає чітке розмежування повноважень між місцевими органами самоврядування та виконавчою владою, що знижує ризик дублювання функцій і дозволяє оперативніше реагувати на кризові ситуації.

Розвиток інститутів прямої демократії сприяє залученню громадян до процесу прийняття рішень, підвищуючи легітимність та ефективність управлінських рішень у критичних обставинах. Кадрове підсилення органів місцевого самоврядування є ще одним важливим антикризовим інструментом. Професійні та підготовлені кадри здатні швидше та ефективніше ухвалювати рішення в умовах обмежених ресурсів або під час надзвичайних ситуацій.

Крім того, Концепція передбачає етапну реалізацію реформ, що дає можливість адаптувати підходи та коригувати стратегії залежно від проміжних результатів, що є важливим з точки зору управління кризами.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад», що затвердженні наказом Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022, аналітична база стратегії розвитку територіальної громади є її обов’язковим елементом та передбачає визначення конкурентних переваг, викликів та ризиків для територіальної громади на період розроблення. На основі соціально-економічного аналізу виявляються тенденції та основні проблеми розвитку

територіальної громади, а також внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на її розвиток. На основі оцінки стартових умов місцевого розвитку здійснюється характеристика порівняльних переваг, викликів та ризиків перспективного розвитку територіальної громади шляхом SWOT-аналізу. Такий аналіз передбачає виявлення логічних взаємозв'язків між внутрішніми (сильні та слабкі сторони) та зовнішніми (можливості та загрози) факторами, які мають стратегічне значення для розвитку територіальної громади. Для здійснення моніторингу, оцінювання реалізації стратегії та управління ризиками визначається система показників, строки проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегії, а також відповідальний за їх проведення структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної, сільської ради [81].

Окремо слід приділити увагу Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI, який є фундаментальним нормативним актом, який структуровано формалізує антикризовий режим держави та її підходи до запобігання, реагування й відновлення у разі надзвичайних ситуацій [82]. Ключовим антикризовим механізмом, який пропонує Кодекс, є створення єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ). Ця система має функціональні підсистеми (спрямовані на конкретні сфери: пожежна безпека, екологічний захист тощо) та територіальні підсистеми (на рівні областей, районів, громад), що дозволяє організовано координувати дії під час надзвичайної ситуації.

До того ж, КЦЗУ виділяє різні режими функціонування системи – від режиму повсякденного (мирного часу) до режиму надзвичайної ситуації або надзвичайного стану – таким чином юридично закладає плавні механізми переходу між «мирним» і «кризовим» станом.

Ще однією важливою складовою антикризового інструментарію є чітка класифікація надзвичайних ситуацій за характером походження (техногенного, природного, соціального, воєнного) та за рівнями (державний, регіональний, місцевий, об'єктовий). Кодекс також закріплює повноваження різних суб'єктів: центральні та місцеві органи влади, комісії з надзвичайних ситуацій на різних

рівнях, підприємства, громадські організації – всі вони залучені до системи цивільного захисту.

Також, Кодекс встановлює обов'язок інформувати громадян про загрозу надзвичайної ситуації, про вжиті заходи й фактичний стан справ – це сприяє підвищенню обізнаності, мобілізації населення, а також зменшенню паніки та хаосу під час кризи. Разом з тим, в межах діючого організаційно-правового механізму державного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій, майже відсутні чіткі затверджені інструкції щодо виконання положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ризиків, а також відсутній дієвий управлінський механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій [83, с. 120-129].

Аналіз існуючої нормативно-правової бази свідчить, що в Україні сформовані базові законодавчі рамки для антикризового управління як на державному, так і на місцевому рівнях, однак відчутні прогалини в деталізації механізмів реалізації, контролю та адаптації підходів до сучасних викликів. У зв'язку з цим доцільним є розроблення та впровадження нових нормативних актів, які б забезпечили комплексне, системне та гнучке реагування на кризові ситуації, враховуючи досвід воєнного та економічного кризового управління, а також міжнародні практики.

Разом з тим, органи місцевого самоврядування недостатньо підготовлені до ефективного управління кризовими ситуаціями через відсутність системних законодавчих механізмів підготовки кадрів, регулярного підвищення кваліфікації та створення резервних груп фахівців. Отже, доцільним буде ухвалення спеціального закону про кадрове та організаційне підсилення антикризових структур місцевого самоврядування. Цей закон повинен встановити правові рамки для підготовки антикризових управлінців, визначати обов'язкові стандарти знань, компетенцій та навичок, необхідних для ефективного реагування на надзвичайні ситуації різного характеру: природного, техногенного, соціального та воєнного.

Закон має передбачати систему регулярного підвищення кваліфікації, яка включатиме тематичні тренінги, практичні навчання, моделювання кризових ситуацій та міжвідомчі симуляції. Важливо визначити періодичність навчання, контроль за виконанням та оцінку ефективності отриманих знань, що забезпечить готовність персоналу до оперативного реагування у кризових умовах.

Законодавчо слід закріпити критерії відбору, вимоги до професійної підготовки та механізми мобілізації резервних кадрів, що дозволить швидко підсилювати органи місцевого самоврядування у періоди підвищеної кризи та забезпечити безперервність управлінських процесів. Доцільним також буде законодавчо закріпити стимулювання професійного розвитку антикризових управлінців, включно з фінансовими, кар'єрними та сертифікаційними механізмами.

Ухвалення спеціального закону про кадрове та організаційне підсилення антикризових структур місцевого самоврядування забезпечить системність, професійність та оперативність управлінських рішень у кризових ситуаціях Закон стане правовою основою для формування високопрофесійних та підготовлених кадрів антикризового управління на місцевому рівні.

3.2. Пропозиції по удосконаленню механізмів антикризового управління на рівні територіальних громад

В умовах важкої ситуації в Україні, загострення кризових ситуацій та явищ усіх видів та сценаріїв, повномасштабного вторгнення збоку Російської Федерації, техногенних та природніх потрясінь, економічної та соціальної кризи, удосконалення механізмів антикризового управління, як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад є одним із пріоритетних напрямків. Більше того, там де є виклики, там знаходяться оригінальні рішення, а сильне покоління народжується тільки у складні часи.

Якщо дивитися на ситуацію з певним стоїчним настроєм, Україна має можливість створити найпередовішу в Європі систему кризового менеджменту – просто тому, що ніхто зараз не стикається з такими комплексними загрозами. Однак, для цього звичайно потрібна і політична воля, і ресурси, як фінансові, так і грошові, і бажання впроваджувати відповідні механізми.

В світлі наведеного, удосконалення антикризового менеджменту, пропозиції по впровадженню нових механізмів, завжди матиме попит у публічно-адміністративному полі. Із урахуванням висновків, що були досягнуті як шляхом аналізу теоретичних напрацювань, так і практичного досвіду іноземних держав, та Українського досвіду, а також, діючого законодавства, ми можемо спробувати висловити свої концепції по удосконаленню діючої системи антикризового менеджменту на рівні громад України.

Науковцем Лєнковим О.С., у роботі «Напрямки формування інформаційних механізмів антикризового управління розвитком територіальних громад» [84, с. 284-285], вперше було запропоновано розроблення на національному рівні «Стандарту з антикризового управління розвитком територіальних громад», який по суті є документом, в якому б було чітко і зрозуміло представлено всі важливі принципи, технології, методи, інструменти тощо, а також була б запропонована практично орієнтована методика ідентифікації кризових явищ з конкретними критеріями-маркерами. Зокрема, автор концепції вказує, що Стандарт покликаний унормувати всі важливі принципи, технології, методи, інструменти тощо, а також була б запропонована практично орієнтована методика ідентифікації кризових явищ з конкретними критеріями-маркерами.

Щодо інформаційного забезпечення, то в цьому Стандарті доцільно запропонувати шаблони документів та інформаційних матеріалів для антикризового управління територіальними громадами, такі, як шаблон складових системи збору та обробки даних про стан справ у територіальній громаді, шаблон профілю ризиків для їх аналізу та оцінювання, шаблон плану управління кризовими ситуаціями, шаблон антикризового комунікативного

плану. Однак сучасні виклики, пов’язані з війною, масованими атаками на критичну інфраструктуру, енергетичними кризами, техногенними аваріями та кліматичними катастрофами, вимагають значно ширшої концепції.

Тому, на основі підходів Лєнкова, а також з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема моделі FEMA (Federal Emergency Management Agency), що впроваджена у Сполучених Штатах Америки, доцільно розвинути ідею по створенню формату Єдиної Національної Платформи Антикризового Управління (ЄНПАУ). Впровадження цієї платформи є ключовою умовою переходу України від реагування на кризи «ручним режимом» до системного управління загрозами на основі даних, прогнозів та стандартизованих процедур.

У сучасних умовах війни, енергетичного терору, кліматичних аномалій та ризиків техногенних аварій Україна фактично живе в режимі багатофакторної постійної кризи. Тому функції держави не можуть залишатися розпорошеними між окремими відомствами, які часто володіють лише частиною інформації та приймають рішення автономно.

Єдиної Національної Платформи Антикризового Управління покликана стати центральною інтегрованою цифровою інфраструктурою, яка поєднає військові, енергетичні, цивільні, соціальні та природні дані в єдину систему управління ризиками. У центрі платформи має бути національна ситуаційна карта, що в режимі реального часу відображає воєнні загрози, стан критичної інфраструктури, енергетичний баланс, транспортну доступність, погодні явища, пожежну небезпеку, рівень соціального навантаження та інші показники.

Такі карти використовують системи кризового реагування США (FEMA) (що детально досліджувалося у п. 2.1. даної роботи), Канади, ЄС (Emergency Response Coordination Centre), і вони довели ефективність під час масштабних лісових пожеж, повеней, ураганів чи терактів. Для України аналогічна модель дозволить уникнути ситуації, коли різні суб’єкти бачать лише фрагменти загальної картини – як це часто трапляється між ДСНС, енергетичними компаніями, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Другим ключовим елементом Єдиної Національної Платформи Антикризового Управління мають стати алгоритми прогнозування на основі штучного інтелекту. Вони можуть моделювати ймовірність атак дронів, ракетного удару, аварій в енергосистемі, повеней, зсувів ґрунту, техногенних вибухів, колапсу транспортної мережі або комунального, державного, приватного майна. Подібні моделі вже застосовуються у країнах G7 та НАТО для зменшення часу реагування та оптимізації використання ресурсів під час катастроф. Для України, де кожна хвилина має значення під час масованих обстрілів або блекаутів, впровадження таких інструментів забезпечило б швидке ухвалення рішень на основі об'єктивних даних, а не інтуїції чи неповної інформації.

Не менш важливою складовою платформи є стандартизовані протоколи реагування. Аналогічна система має діяти і в українському кризовому менеджменті: якщо зафіксована атака на енергетичний об'єкт у певній області, автоматично має запускатися набір дій для місцевої влади, енергетиків, ДСНС і служб порятунку. Це дозволяє зменшити час реагування та підвищити якість координації, особливо в умовах блекаутів або перебоїв зв'язку.

Централізована система оповіщення (Public Alert 2.0) має замінити фрагментарну та нерівномірну систему сирен і SMS-повідомлень. В її основі повинна бути геолокація користувачів, адаптивні повідомлення з інструкціями, алгоритми уникнення перевантаження мережі та інтеграція з мобільними застосунками.

Подібні системи діють у США, Японії та Ізраїлі, де вони щороку рятують тисячі життів. Зрештою, Єдиної Національної Платформи Антикризового Управління вирішить головну українську проблему – фрагментацію.

Нині військові володіють однією частиною інформації, енергетики – іншою, ДСНС – третьою, органи місцевого самоврядування – четвертою. Така розірваність не дозволяє швидко ухвалювати рішення або прогнозувати наслідки вторинних ефектів (каскадних відмов).

Єдина платформа створить інтегровану екосистему для обміну інформацією, автоматизації процесів та стратегічного аналізу, фактично сформувавши «цифровий мозок» системи цивільного захисту України. Також, в контексті впровадження нових антикризових механізмі, доцільним є впровадження моделі «мілітарно-цивільного управління», що успішно реалізована в Ізраїлі та Південній Кореї. Така модель виходить із того, що війна та постійні зовнішні загрози перестають бути винятком і перетворюються на штатний режим функціонування держави.

Одним із ключових елементів моделі має стати чітке нормативне розмежування управління в різних режимах загрози. У мирному або «умовно стабільному» режимі керування громадою здійснюють органи місцевого самоврядування. У випадку раптової атаки чи переходу до підвищеного рівня небезпеки повноваження автоматично – на основі протоколу – частково або повністю переходять до військового командування. Важливо, що цей перехід має бути не ручним, а регламентованим: військові беруть управління на себе лише на час активної фази загрози, після чого повноваження без зволікань повертаються до цивільної влади.

Такий динамічний перерозподіл, що діє в Ізраїлі (Home Front Command) [85, с. 310-333] та Кореї (Ministry of Public Safety and Security) [86, с. 55-60], забезпечує безперервність управління та чіткість реакції.

Другим елементом є створення військово-цивільних кризових штабів на рівні кожної області та великих територіальних громад. Ці штаби мають працювати не лише в надзвичайний період, а на постійній основі – як спільні органи планування, координації, відновлення та оцінки ризиків. Їхнє завдання – розробляти регіональні плани реагування, відпрацьовувати сценарії, координувати логістику, формувати резерви, а також забезпечувати синхронізацію між громадами, військовими частинами, службами ДСНС, поліцією, медичними структурами та операторами критичної інфраструктури. У кризовій ситуації ці штаби миттєво переходять в оперативний режим і стають центрами управління реагуванням.

У межах цієї моделі необхідно також запровадити рівні готовності, подібні до ізраїльської системи «рівнів загрози» або корейської системи «crisis alert levels». Кожному рівню відповідає визначений набір повноважень, які переходять між органами влади автоматично. Це усуває правову невизначеність і забезпечує передбачуваність дій служб та громадян.

Наприклад, у разі масованої атаки дронами Київська область повинна за протоколом переходити в режим, де військові тимчасово координують евакуацію, логістику, роботу об'єктів критичної інфраструктури та порядок використання укриттів, тоді як органи місцевого самоврядування зберігають операційні функції у соціальній та комунальній сферах. Після нормалізації ситуації система повертається до звичайного режиму без додаткових рішень чи затримок. Такий підхід забезпечує готовність держави функціонувати в умовах «перманентної загрози», водночас зберігаючи баланс між безпекою та самоврядністю, що є критично важливим для демократичної системи навіть під час війни.

Вказані пропозиції та рекомендації знайшли своє відображення у теоретичному підґрунті, зокрема у праці науковця С. Бичкова «Стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління територіями» [87, с. 75-76]. Зокрема, як зазначається науковцем, впровадження цифрових технологій у процес антикризового управління, використання електронного урядування, аналітичних платформ для прогнозування ризиків і автоматизації управлінських процесів дозволяє значно підвищити швидкість і ефективність ухвалення рішень. Завдяки сучасним технологіям з'являється можливість аналізувати великі обсяги даних у режимі реального часу, що дає змогу своєчасно виявляти потенційні загрози та формувати відповідні заходи реагування.

Одним із перспективних напрямів є застосування штучного інтелекту в антикризовому управлінні, що дозволяє моделювати різні сценарії розвитку подій і визначати оптимальні стратегії реагування. У цьому контексті ключову роль відіграє запровадження систем раннього попередження кризових явищ, які

сприятимуть розробці ефективної превентивної політики на рівні територіальних громад.

Такі системи передбачають автоматизований моніторинг ключових соціально-економічних показників, оцінку рівня загроз та розробку стратегій їх нейтралізації. Вони можуть включати інтегровані аналітичні панелі, які забезпечують державні органи управління актуальною інформацією для своєчасного прийняття рішень щодо стабілізації ситуації.

Окрім цього, цифровізація управлінських процесів сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності органів влади та розширенню можливостей громадянського контролю. Використання інтерактивних онлайн-платформ для комунікації між громадянами та місцевою владою дозволяє більш точно визначати потреби населення та формувати ефективні програми реагування на кризові ситуації.

Отже, цифровізація публічного управління виступає важливим фактором підвищення його ефективності, зміцнення стійкості до криз та формування цілісного підходу до кризового менеджменту в умовах сучасних соціально-економічних викликів. Враховуючи наведене, запропоновані заходи допоможуть досягнути в Україні ідеальної моделі антикризового управління – мережево-центрична, технологічна, автономна і гнучка система, що здатна працювати під ударами, в блекауті, під кібератаками та в умовах невизначеності.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило, що антикризове управління на рівні територіальних громад України є необхідним та стратегічно важливим інститутом публічного управління, оскільки сучасні військові, економічні, техногенні та соціальні виклики сформували ситуацію постійної дії багатофакторних ризиків.

Одним із ключових результатів дослідження стало визначення того, що антикризове управління у публічній сфері має власну специфіку та не може бути механічно запозичене з корпоративних моделей, і тому потребує окремих підходів, інструментів і нормативної основи. Такий висновок ґрунтується на аналізі сучасного стану систем кризового управління, функцій і обов'язків органів місцевого самоврядування, а також рівня сформованості правової та організаційної бази.

Визначено, що науково-теоретичний підхід до трактування антикризового управління залишається фрагментарним. Поняття «антикризове управління» не має уніфікованої дефініції, що створює розрив між теоретичною та практичною площинами. На підставі узагальнення існуючих наукових підходів у роботі сформовано власне трактування антикризового управління як безперервної, системної, інтегрованої діяльності публічних органів влади, спрямованої на діагностику, реагування, стримування і подолання ризиків із забезпеченням відновлення життєздатності суспільної системи в умовах невизначеності. Це визначення є науково обґрунтованим, тому що враховує логіку публічного адміністрування, інституційну складність територіальних громад та вимоги державної політики безпеки.

Проведений аналіз міжнародного досвіду показав, що розвинені країни мають усталені комплексні моделі локального кризового менеджменту, в яких ключову роль відіграють цифрові ситуаційні центри, нормативна узгодженість, чітка вертикаль координації, розвинуті регламенти дій та обов'язкова участь населення у системі цивільного захисту.

На підставі вивчення досвіду ЄС, США та Канади встановлено, що універсальним індикатором ефективності локальної системи кризового менеджменту виступає її готовність працювати в умовах швидких змін і приймати рішення з мінімальною втратою часу. Це забезпечується через інтегровані платформи управління ризиками, багаторівневі протоколи реагування та чіткий розподіл зон відповідальності. Таким чином, міжнародні практики демонструють можливість побудови кризової системи, яка одночасно є централізованою за процесами та децентралізованою за реалізацією.

Доведено, що еволюція антикризових механізмів в Україні мала хвилеподібний характер і була безпосередньо зумовлена масштабними кризами. Після 2014 року та особливо після 2022 року територіальні громади отримали значний приріст відповідальності, що позитивно вплинуло на їх організаційну зрілість.

Однак на момент проведення дослідження встановлено наявність низки структурних проблем: нерівномірність матеріальних і кадрових ресурсів у громадах, фрагментарність нормативної бази, недостатній рівень цифрової інтеграції служб, проблеми оперативної комунікації між місцевим і державним рівнями та відсутність єдиного методологічного підходу до побудови механізмів кризового реагування. Це потребує нормативного доопрацювання, оскільки правова невизначеність уповільнює швидкість ухвалення рішень і створює ризики управлінського паралічу.

Значущим практичним результатом дослідження стало формування концепції Єдиної Національної Платформи Антикризового Управління. Її створення є обґрунтованим, оскільки сучасна українська система управління ризиками є розділеною між різними відомствами, що призводить до розриву інформаційних потоків. Платформа, яка включатиме національну ситуаційну карту, матиме можливість інтегрувати дані цивільного захисту, енергетики, інфраструктури, військових та соціальних служб і забезпечити прийняття оперативних рішень на всіх рівнях влади. Раціональність цього рішення доведена порівнянням із кращими світовими практиками, де подібні платформи

зарекомендували себе як ефективний інструмент багатофакторного реагування. На підставі дослідження підтверджено, що нормативно-правова база антикризового управління в Україні залишається незавершеною. Чинні процедури не забезпечують достатньої передбачуваності та єдиного механізму передачі повноважень між органами влади.

Практичним результатом роботи є пропозиція впровадження спеціального закону про організаційне забезпечення місцевих органів в умовах криз й особливих режимів безпеки. Такий закон забезпечить чітку регламентацію переходів до кризових режимів, визначить єдині стандарти координації та підзвітності, унеможливить управлінську дисфункцію та створить умови для професійної підготовки кадрів антикризового управління.

Окремою науково-практичною пропозицією стало формування багаторівневої моделі розподілу управлінських повноважень залежно від рівня загрози. Така модель є обґрунтованою, тому що дозволяє автоматично активувати повноваження військових адміністрацій та інших суб'єктів при настанні визначених ситуацій без додаткових політичних рішень. Це забезпечує оперативність реагування та зменшує управлінські затримки, що особливо важливо в умовах воєнних загроз, обстрілів чи техногенних катастроф.

Доведено, що підвищення стійкості територіальних громад неможливе без значного посилення інституційної та кадрової спроможності. У роботі сформульовано пропозиції щодо створення системної програми підготовки фахівців кризового менеджменту для органів місцевого самоврядування, що є обґрунтованим, оскільки дослідження продемонструвало нерівномірність професійного рівня персоналу, відповідального за ухвалення рішень у кризових ситуаціях.

Дослідження також встановило необхідність підсилення ролі цифрових інструментів у процесах прогнозування та аналізу. Запропоновано впровадження аналітичних модулів на основі штучного інтелекту, що сприятиме прогнозуванню ризиків, моделюванню сценаріїв та вибору оптимальних управлінських рішень. Це обґрунтовано тим, що оперативність інформації є

критичним фактором, який визначає успішність реагування в умовах дефіциту часу.

Узагальнюючи результати, зроблено висновок, що ефективність системи антикризового управління залежить від трьох взаємопов'язаних факторів: стратегічної гнучкості, управлінської дисципліни та інституційної взаємодії між усіма суб'єктами управління. Тільки за умови їх збалансованої дії територіальні громади здатні забезпечити безперервність життєдіяльності в умовах дії кризових факторів.

На підставі проведеного дослідження можна стверджувати, що після завершення активної фази війни швидкість відновлення держави буде прямо залежати від того, наскільки ефективно громади вибудують системи управління ризиками, забезпечать бюджетну гнучкість та нові стандарти взаємодії між владою, населенням та бізнесом. Саме тому запропоновані у роботі рекомендації можуть стати методичною основою для оновлення державної регіональної політики та модернізації української системи антикризового управління.

Підсумовуючи, можна констатувати, що проведене дослідження виконало поставлені завдання, має як теоретичну, так і практичну цінність, розвиває науковий дискурс у галузі публічного антикризового управління та містить обґрунтовані й прикладні пропозиції, спрямовані на посилення стійкості територіальних громад України.

На завершення роботи, з огляду на весь опрацьований матеріал, також, хотілося би акцентувати увагу на тому, що кризові явища та ситуації мають позитивний, зворотній ефект, оскільки вони стимулюють до вчинення дій, покликаних усунути негативні наслідки, мобілізують ресурси, та розкривають нові можливості, як у сфері бізнесу, так і у публічно-адміністративні площині, та навіть, в особистісному розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ситник Л. С. Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством. НАН України, Ін-т економіки промисловості. Донецьк : ІЕП НАН України, 2000, 503 с.;

2. Бобровська О. Ю. Методологічні основи формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення антикризового управління територіальним розвитком: наукова розробка. К. : НАДУ, 2012. 56 с.;

3. Кравченко М. О. Сучасні передумови антикризового системного менеджменту. Ефективна економіка: електронне наукове фахове видання. Дніпропетровськ : ДДАЕУ, 2014. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua?op= 1&z=3535;

4. Чернявський А. Антикризове управління. Київ, 2000. 208 с.;

5. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : монографія. К. : Київ. Нац торг.-екон. ун-т, 2001. 579 с.;

6. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип. 38. С. 106–116;

7. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2 (55). с. 30–38;

8. Корженко В. В., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С. Антикризові стратегії в державному управлінні: методичні рекомендації. К. : НАДУ, 2008. с. 52;

9. Возовик О. О., Класифікація принципів антикризового управління у публічній сфері. Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, с. 11;

10. Лук'янихін В. О., Мельник О. О., Мін Лі. Принципи антикризового управління територіальними одиницями. Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті

проф. О. Ф. Балацького, м. Суми, 6-8 травня 2014 р. Суми : СумДУ, 2014. Т.1. с. 58–59;

11. Кравцова Т., Лащенко О., Кравцов О. Теоретичні основи впровадження антикризового менеджменту в діяльність органів публічного управління. Аспекти публічного управління. 2021. № 3. с. 65–72;

12. Осадча О. А. Сутність, принципи, функції та методи антикризового управління підприємствами машинобудування. Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 11. – с. 148–155;

13. Добровольська О. В. Антикризове управління підприємством: сутність, етапи здійснення та основні антикризові заходи / О. В. Добровольська, А. М. Лисовська // Економічний форум. – 2012. – № 2. – с. 288–292;

14. Богдан Т. П. Глобальна фінансова криза та виклики для економічної політики в посткризовий період / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2010. – № 6. – с. 3–14;

15. Мельниченко О. А. Антикризова політика держави: сутність та пріоритетні напрями. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 19;

16. Корженко В. В., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С. Антикризові стратегії в державному управлінні: методичні рекомендації. К. : НАДУ, 2008. 52 с.;

17. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М., Публічне управління: термінологічний словник /Ред. Київ, Україна : НАДУ, 2018, с. 86.;

18. Шелегеда Б.Г., Шарнопольська О.М., Румянцев М.В., Антикризове управління: навчальний посібник / ТОВ «ВРА «Епіцентр», с. 106;

19. Кульчій І.О., к.держ.упр., Антикризове управління: навчальний посібник. – Полтава: ПолтНТУ, 2016, с. 92;

20. Погребняк А. Ю. Сутність складових елементів механізму антикризового управління на промисловому підприємстві. № 12 (2015): Економічний вісник НТУУ «Київський політехнічний інститут». 2015, с. 10-13. URL: https://doi.org/10.20535/2307-5651.12.2015.45627.

21. Олешко А. А. Механізм антикризового управління фінансовими корпораціями. Ефективна економіка. 2018. № 2, с. 4-5 – URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6106;

22. Лєнков О.С., Напрямки формування інформаційних механізмів антикризового управління розвитком територіальних громад, / Вісник післядипломної освіти: збірник наукових праць. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування», Вип. 33(62), с. 284-285, URL: https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-33(62)-275-291;

23. БИЧКОВ, С. 2025. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ. Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences. 340, 2 (Apr. 2025), 73–77. DOI:https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-11.

24. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Попов С. А., Управління проектами в публічній сфері., Навчальний посібник., Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011, с.342.;

25. Храпкіна В. В., Чучко О.П., Адаптація світового досвіду антикризового управління в Україні, с. 43;

26. Аніщенко, Л. О. Зарубіжний досвід антикризового управління [Текст] / Л. О. Аніщенко // Економічний простірю. — 2012. — № 68. — с. 143;

27. Christopher L. Atkinson, Local Government Emergency Management - University of West Florida December 2022, с. 1-14, URL: https://www.researchgate.net/publication/366628563_Local_Government_Emergency_Management;

28. Офіційний веб-сайт Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (англ. Federal Emergency Management Agency / FEMA). URL: https://www.fema.gov/emergency-managers/nims;

29. National Disaster Recovery Framework Second Edition June 2016. Офіційний веб-сайт Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (англ. Federal Emergency Management Agency / FEMA). URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-09/national_disaster_recovery_framework_2nd-edition.pdf?utm_source;

30. Disaster Management Plan ADAMS COUNTY COLORADO 2023 Version. План ліквідації наслідків стихійних лих (англ. Disaster Management Plan) округу Адамс у штаті Колорадо у редакції 2023 року. URL: https://adamscountyco.gov/wp-content/uploads/2025/09/OEM-2023-Disaster-Management-Plan-CA-10-5-21-approved-legal-version.pdf?utm_source;

31. Офіційний веб-сайт KoViK Kommunalverwaltungen im Krisenmodus. URL: https://kovik.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/kovik/daten/Fallstudie_Kommunalverwaltungen-im-Krisenmodus.pdf?utm_source;

32. Інтернет-стаття: Modulares Warnsystem – von NINA bis KATWARN. URL: https://www.feuerwehrmagazin.de/wissen/na-mowas-modulares-warnsystem-inklusive-nina-warnapp-79788?utm_source;

33. Інтернет-стаття: Modulares WarnSystem (MoWaS) und Warn-App NINA im ILS-Bereich Fürstenfeldbruck stehen ab 18. April pünktlich zum bayerweiten Sirenenprobealarm bereit. URL: https://www.landratsamt-dachau.de/aktuelles/pressemitteilungen/modulares-warnsystem-mowas-und-warn-app-nina-im-ils-bereich-fuerstenfeldbruck-stehen-ab-18-april-puenktlich-zum-bayerweiten-sirenenprobealarm-bereit/?utm_source;

34. National Emergency Management System Plan during the 14th Five-Year Plan Period. Національний план системи надзвичайного управління Китаю. URL: https://www.mem.gov.cn/zl/202208/P020220823583813558584.pdf?utm_source;

35. Grid Governance in China under the COVID-19 Outbreak: Changing Neighborhood Governance Submission received: by T. Zhu, X. Zhu, Jian Jin, c.1-18, URL: https://www.mdpi.com/20711050/13/13/7089?utm_source=;

36. Improving Public Health and Governance in COVID-19 Response: A Strategic Public Procurement Perspective. URL: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35707059/;

37. He Y, Li M, Zhong Q, Li Q, Yang R, Lin J, Zhang X. The Chinese Government's Response to the Pandemic: Measures, Dynamic Changes, and Main Patterns. Healthcare. 2021; 9(8):1020. https://doi.org/10.3390/healthcare9081020;

38. Мирзабекова К. Система органів місцевого самоврядування Японії//Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал - 2019. - №6. URL: https://nauka-online.com/publications/jurisprudence/2019/6/sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/;

39. Інтернет-стаття: Japan: Local Autonomy Is a Central Tenet to Good Governance. ICMA. URL: https://icma.org/articles/article/japan-local-autonomy-central-tenet-good-governance?utm_source;

40. Інтернет-стаття: J-Alert: disaster warning technology in Japan. URL: https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/j-alert-disaster-warning-technology-in-japan/?utm_source;

41. The Fukushima Daiichi accident — Vienna : International Atomic Energy Agency, 2015. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/AdditionalVolumes/P1710/Pub1710-TV3-Web.pdf?utm_source;

42. Iraq Crisis and Resilience Programme (ICRRP). 2022. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/undp_iq_icrrp_2022_annual_report_200623.pdf?utm_source;

43. Resilience-based Development Response to the Syria crisis. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_SYR_brochurev2_20140901.pdf?utm_source;

44. National Disaster Risk Reduction Strategy Second edition (2023 - 2030). URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-06/national_ddr_english_version.pdf?utm_source;

45. Municipal Resilience during Crisis - Kfar Saba's Municipality Response to the COVID-19 Crisis. New Environmental School Tel Aviv University. URL: https://en-environment.tau.ac.il/Kfar_Saba_Resilience_Response_COVID19?utm_source;

46. The Netherlands National Handbook on Decision-Making in Crisis Situations. URL:

https://www.preventionweb.net/files/submissions/61145_nlnationalhandbookondecisionmakingincrisissituationsnetherlands.pdf?startDownload=true;

47. Alaimo, L. S., Ciacci, A., & Ivaldi, E. (2021). Measuring sustainable development by non-aggregative approach. Social Indicators Research, 157, 101–122. https://doi.org/10.1007/s11205-020-02357-0;

48. Alerting people prioritising territories over technologies. A design framework for local decision makers in France. https://www.sciencedirect.com/. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0143622822001400?utm_source;

49. Grzegorz PIETREK (2021), «The Crisis Management and the Civil Protection in Poland», The Journal of Organizational Management Studies, Vol. 2021 (2021), Article ID 847128, DOI: 10.5171/2021.847128;

50. Економіка незалежної України в 90-ті роки XX століття. Студентська бібліотека. URL: https://buklib.net/books/33701/?utm_source;

51. Соломаха А., Каляєв А. Місцеве самоврядування в Україні (1990-ті рр.): відхід від радянської моделі, особливості реформування. Східноєвропейський історичний вісник. 2024. URL: https://doi.org/10.24919/2519-058X.30.299903;

52. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, 2011 рік / 536 с.;

53. Фінансова нестабільність. За останні 20 років Україна перенесла три системні кризи - у 1998–1999, 2008–2009 і 2014–2015 рр.. Дзеркало тижня. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/finansova-nestabilnist-306347_.html?utm_source;

54. Послання Президента України до Верховної Ради України 2001 рік «Про внутрішнє становище України у 2000» : від 06.03.2003, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0002100-01?utm_source=#Text;

55. Вплив світової фінансової кризи 2008 року на Україну. Finway. URL: https://finway.com.ua/vplyv-svitovoyi-finansovoyi-kryzy-2008/?utm_source;

56. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» від. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0005120-08?utm_source #Text;

57. Безземельна Т.О., Оцінювання ефективності антикризової політики в Україні науково-виробничий журнал «Держава та регіони», № 2 від 2011 року, с. 6, URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2011/2_2011.pdf

58. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: Верховна Рада України від 20.10.2014, № № 1706-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text;

59. Попп, Р., &., Бородійчук, М.-М., 2024, Роль місцевого самоврядування у підтримці та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану (досвід Дрогобицької міської територіальної громади. Проблеми гуманітарних наук: збірник наукових праць Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка. Серія Історія, Спецвипуск, с. 102–112. URL: http://phh.dspu.edu.ua/article/view/305173;

60. Васильчук Л., Дешко Л., Фрідманський Р., Бусига Ю., Співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я під час пандемії COVID-19: Український досвід, 2023, DOI: 10.36740/WLek202301130 URL:https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36883513/;

61. ГРОМАДИ ПРОТИДІЮТЬ ПАНДЕМІЇ COVID-19 (добірка сьома). Веб-сайт Асоціації міст України. URL: https://www.auc.org.ua/novyna/gromady-protydiyut-pandemiyi-covid-19-dobirka-soma?utm_source;

62. Пандемія COVID-19 в Україні: соціальні наслідки / за наук. ред. В.П. Степаненка. Київ: ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2021. 406 с. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://isnasu.org.ua/assets/files/books/2021/covid.socialni-naslidki-fin-2021.pdf?utm_source;

63. Ukraine's energy system under attack. Веб-сайт IEA – International Energy Agency (Міжнародне енергетичне агенство). URL:

https://www.iea.org/reports/ukraines-energy-security-and-the-coming-winter/ukraines-energy-system-under-attack?utm_source;

64. Андрусевич А., Короткий Т., Марушевський Г., Медведєва М., Польовий М., Тропін З., Хендель Н., 2024, Коаліція «Україна. П'ята ранку»; ГО «Фонд підтримки фундаментальних досліджень»; Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», Резюме аналітичного звіту «Попередній екологічний та юридичний аналіз руйнування Каховської ГЕС і його наслідків», с. 1-16, URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/racse-kahovka-resume-ukr-2024.pdf?utm_source;

65. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text;

66. Говоров В.С., Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану / Право та інновації № 1 (45) 2024, с. 1-9, https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12, URL: https://pti.org.ua/ndipzir/en/article/view/1099/794;

67. Ковальчук В. Б. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 37-46. URL: https://ccu.gov.ua/library/osoblyvosti-pravovogo-regulyuvannya-funkcionuvannya-organiv-miscevogo-samovryaduvannya-v;

68. Місцеве самоврядування в період воєнного стану. Веб-сайт Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/mistseve-samovryaduvannya-v-period-voyennoho-stanu?utm_source;

69. Тривога у кишені: еволюція системи оповіщення про небезпеку в Україні. URL: https://frontliner.ua/opovyshchennya-tryvohy-ohlyad/?utm_source;

70. Бичков С.В., Інституційна трансформація механізмів антикризового управління територіями в умовах воєнної загрози / Національний університет «Чернігівська політехніка», с. 17-21, URL: https://doi.org/10.30838/EP.206.17-21;

71. Антикризові інструменти місцевого економічного розвитку – посібник для громад. Веб-сайт «Децентралізація», URL: https://decentralization.ua/en/news/16043?utm_source;

72. Єжеєв М. Особливості функціонування системи публічного (державного) управління в умовах воєнного стану. Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, Київ. 2024. Т. 2 : 2024. С. 19–20. URL: https://doi.org/DOI: 10.31673/2786-7412.2023.024360;

73. Crisis Management for Municipalities: A Comprehensive Guide. Sherr Law Group, Pennsylvania. [Online]. Available: https://is.gd/8UW8B1 Application date: June 05, 2025.

74. Закон України «Про засади державної регіональної політики»: Верховна Рада україни від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text

75. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»: Верховна Рада України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text

76. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Верховна Рада України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

77. Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: Верховна Рада України від 12.05.2015, № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

78. Kramarchuk, N. 2025. Administrative and legal regulation under martial law in Ukraine: challenges, risks, and directions for improvement. Actual problems of law. 3 (Oct. 2025), 28–37. DOI: https://doi.org/10.35774/app2025.03.028.

79. Церковник С.І. Теоретико-правовий аналіз дії права під час воєнного стану в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство», 2024, с. 100-104. URL: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.15.

80. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Кабінетом Міністрів України від 01.04.2024, № № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text.

81. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад : Міністерство розвитку громад та територій України від 21.12.2022, № № 265. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text.

82. Кодексу цивільного захисту України : Верховна Рада України від 02.10.2012, № № 5403-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text.

83. Коробка, І.М. і Павлов, С.С. 2019. Законодавчі механізми публічного управління розвитку цивільного захисту в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 4(6) (Груд 2019), 120-129. DOI: https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-120-129.

84. Лєнков О.С. Напрямки формування інформаційних механізмів антикризового управління розвитком територіальних громад. Вісник післядипломної освіти: збірник наукових праць. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування», Вип. 33(62). 2025. С. 284–285. URL: https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-33(62)-275-291.

85. Терент'єва А. Досвід держави Ізраїль щодо управління безпекою цивільного населення в умовах кризових ситуацій. Науковий вісник: Державне управління. 2023 № 2(14). 2023. С. 310–333. URL: https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-310-333.

86. Мельник, С. (2019). Адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї). Актуальні проблеми правознавства, 2, 55-60. URL: https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/672.

87. Бичков С. Стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління територіями. Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences. 2025. С. 73–77. URL: https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-11.

Виконав: студент магістратури за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування заочної форми навчання _____Артур ГРЕЧАНЮК

Науковий керівник:
доцент кафедри публічного управління та адміністрування, к.держ.упр., доцент _____Микола БАЮК

Робота допущена до захисту:
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, д.держ.упр., професор _____Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ