

Kyiv University of Aviation and
Information Technologies (Kyiv, Ukraine)
Publishing House Education and Science (Prague, Czech Republic)
Newcastle University Business School (Newcastle, Great Britain)
Berlin University of Economics and Law (Berlin, Germany)
Public organization "Association of Scientists
of Ukraine" (Kyiv, Ukraine)

Public Administration and National Security

Edited by V. Zaluzhnyi

Praha, České republika 2025

**Kyiv University of Aviation and
Information Technologies (Kyiv, Ukraine)
Publishing House Education and Science (Prague, Czech Republic)
Newcastle University Business School (Newcastle, Great Britain)
Berlin University of Economics and Law (Berlin, Germany)
Public organization "Association of Scientists
of Ukraine" (Kyiv, Ukraine)**

Public Administration and National Security

Edited by V. Zaluzhnyi

Praha, České republika 2025

ISBN 978-80-907845-2-9

UDK 35.07 + 355.02

Recommended for publication by the Academic Council of the Kyiv University of Aviation and Information Technologies (Protocol No. 5 of December 12, 2025)

Vydavatel:

Publishing house Education and Science s.r.o. IČO : 271 56 877. Frýdlanská
15/1314 , Praha 8. MS v Praze , oddíl C, vložka 100614

Reviewers:

Dragan I., Doctor of Public Administration, Professor, Head of the Department of Law and Law Enforcement of the State University "Zhytomyr Polytechnic"

Datsii N., Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration of the Polesie National University

Public administration and national security. Edited by V. Zaluzhnyi.
Textbook. Prague: Publishing house education and science s.r.o., 2025. 209 p.

© Publishing house Education and Science s.r.o., Česká republika, 2025

© Public Organization "Association of Scientists of Ukraine", Ukraine, 2025

© autoři článků, 2025

ISBN 978-80-907845-2-9

УДК 35.07 + 355.02

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського університету авіаційних та інформаційних технологій (протокол № 5 від 12 грудня 2025 р.)

Рецензенти:

Драган І.О., д.держ.упр., професор, завідувач кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Дацій Н.В., д.держ.упр., професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Поліського національного університету

Публічне управління та національна безпека. За заг. редакцією В.Ф. Залужного. Навчальний посібник. Прага: Publishing house Education and Science s.r.o., 2025. 209 с.

Навчальний посібник присвячений дослідженню теоретико-методологічних та прикладних аспектів публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки України.

Розкриваються концептуальні засади, зміст та форми публічного управління в умовах унітарної держави, а також механізми узгодження економічних інтересів на макро- та мезорівнях для забезпечення сталого розвитку регіонів.

Особлива увага приділяється аналізу фінансово-економічних загроз та інституційній стійкості регіонів в умовах «зеленого» переходу, а також ролі публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Окремий розділ присвячений особливостям публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони України в умовах правового режиму воєнного стану.

Посібник призначений для здобувачів вищої освіти, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, науковців та всіх, хто цікавиться проблемами державного управління та національної стійкості.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. Концептуальні засади публічного управління у сфері національної безпеки	
(Залужний В.Ф.)	9
Тема 1. Сутність публічного управління у контексті гарантування національної безпеки	9
Тема 2. Зміст публічного управління в умовах забезпечення національної безпеки	26
Тема 3. Форма публічного управління	39
РОЗДІЛ 2. Узгодження інтересів та забезпечення сталого економічного розвитку в системі публічного управління	
(Коваль В.В.)	51
Тема 1. Концептуальні основи узгодження інтересів у системі публічного управління: вимір сталого розвитку	51
Тема 2. Теоретичні аспекти сталого розвитку в контексті забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні	62
РОЗДІЛ 3. Права власності та економічні інтереси в системі забезпечення національної безпеки	
(Романенко Є.О.)	73
Тема 1. Права власності та економічні інтереси в системі національної безпеки України	
Тема 2. Інституційна структура економічних інтересів на макро- та мезорівнях	82
РОЗДІЛ 4. Фінансово-економічні загрози та інституційні чинники безпеки регіонів в контексті «зеленого» переходу	
(Скуріневська Л.В.)	90
Тема 1. Загрози фінансовій стабільності регіонів України в умовах	

переходу до «зеленої» економіки	90
Тема 2. Типологія ризиків та загроз економічній безпеці регіонів України в умовах «зеленого» переходу	98
Тема 3. Економічна безпека в документах стратегічного планування на регіональному рівні в Україні	110
РОЗДІЛ 5. Публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій	
(Мельник В.І.)	122
Тема 1. Теоретико-методологічні засади публічного адміністрування у сфері надзвичайних ситуацій	127
Тема 2. Нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій	131
Тема 3. Інституційна архітектура публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій	137
Тема 4. Цифрова трансформація та технологічні інструменти у публічному адмініструванні надзвичайними ситуаціями	142
РОЗДІЛ 6. Публічне адміністрування у секторі безпеки і оборони України в умовах воєнного стану	
(Шопіна І.М.)	170
Тема 1. Структура та особливості сектора безпеки і оборони України	170
Тема 2. Публічне адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану	189

ВСТУП

Навчальний посібник «Публічне управління та національна безпека» є спробою системного осмислення та структурування знань щодо функціонування публічної влади в умовах гібридних загроз і необхідності забезпечення стійкості держави. В умовах повномасштабної агресії, інтенсивних соціально-економічних трансформацій та глобальних викликів, традиційні парадигми адміністративного управління виявляються недостатніми.

Актуальність цього видання обумовлена необхідністю комплексного підходу до вивчення взаємозв'язку між адміністративними рішеннями, економічною безпекою, регіональним розвитком та їхнім безпосереднім впливом на обороноздатність та життєздатність територіальних громад. Посібник інтегрує теорію державного управління з практикою реагування на надзвичайні ситуації та управління у секторі безпеки.

Сучасні виклики вимагають одночасного вирішення проблем у декількох критичних доменах публічного управління:

- концептуальні основи та стійкість держави: необхідність визначення сутності, змісту та форми публічного управління в контексті унітарності держави та забезпечення національної безпеки;
- регіональна економічна безпека та розвиток: критична важливість узгодження інтересів усіх суб'єктів (держави, громади, бізнес) для забезпечення сталого економічного розвитку на мезорівні та мінімізації диспропорцій;
- фінансово-екологічна стійкість: аналіз фінансово-економічних загроз і ризиків для регіонів, пов'язаних із глобальним «зеленим» переходом та потребою в адаптації стратегічного планування;
- кризове адміністрування: важливість розробки та впровадження ефективних механізмів публічного адміністрування для запобігання,

реагування та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи цифрову трансформацію цих процесів;

- управління у секторі оборони: систематизація знань про особливості публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану та функціонування сектора безпеки і оборони.

Основні елементи наукової новизни та практичної цінності посібника полягають у:

- систематизації теоретичних підходів до визначення змісту та форми публічного управління в умовах унітарної, але децентралізованої держави;
- обґрунтуванні ролі гармонізації інтересів як ключового інструменту забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні;
- аналізі інституційної архітектури та нормативно-правових засад публічного адміністрування у сфері цивільного захисту та безпеки;
- узагальненні практики публічного адміністрування в умовах воєнного стану, що є унікальним досвідом для вивчення.

Матеріали посібника створюють теоретико-методологічний фундамент для розуміння функціональної єдності управлінських рішень та безпекових завдань. Результати роботи можуть слугувати основою для:

- формування адаптивних стратегій публічної політики на місцевому та регіональному рівнях;
- розробки навчальних програм для підготовки фахівців у сфері кризового та безпекового менеджменту;
- підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоуправління.

Метою навчального посібника є надання здобувачам вищої освіти та фахівцям-практикам систематизованих знань, необхідних для ефективної реалізації функцій публічного управління, спрямованих на забезпечення національної стійкості, безпеки та сталого розвитку України.

Навчальний посібник є важливим внеском у науково-освітню дискусію та має значну практичну значущість, допомагаючи формувати компетентності, необхідні для роботи в умовах постійних викликів.

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**(Залужний В.Ф., доктор філософії в галузі права, Інститут проблем
реєстрації інформації Національної академії наук України)**

Тема 1. Сутність публічного управління у контексті гарантування національної безпеки

Щоб розкрити суть поняття «публічне управління», спершу необхідно окреслити саме визначення «управління». Воно вміщує в себе турботу про людей, керівництво справами, а також є процесом, який орієнтований на досягнення конкретного результату.

Таким чином, ця категорія визначається як колективна діяльність, що вимагає співпраці та узгодженості для отримання очікуваних підсумків. Також «управління» можна трактувати як використання інструментів, спрямованих на реалізацію визначених цілей. Багатогранність терміна «управління» дозволяє надавати йому різне значення залежно від конкретної сфери застосування.

Зокрема, «управління» може розглядатися як:

- навчальна дисципліна, галузь знань, що вивчається в закладах освіти;
- вид діяльності, роботи чи професії, де застосовуються знання, набуті в результаті відповідного попереднього навчання;
- процес або діяльність, що охоплює заходи, які здійснюються з метою реалізації державної політики для надання певних послуг або благ;
- функція органів виконавчої влади.

Значне змістове навантаження терміна «управління» вказує на різноманіття його форм, які обумовлені поставленими завданнями та

нормами поведінки. Варто зауважити, що на сучасному етапі розвитку управлінська діяльність стала набагато більш комплексною та ускладненою.

У юридичній теорії не існує єдиного підходу до тлумачення терміна «управління» та розуміння його змісту. Деякі науковці вважають, що управління є здійсненням комплексного впливу на об'єкт, фундаментальною основою якого виступає управлінська програма, а також відомості про поведінку об'єкта та стан зовнішнього середовища. Цей вплив спрямований на збереження, поліпшення функціонування або розвиток об'єкта задля виконання поставленого завдання та гарантування сталості функціонування всієї системи.

Цікавою є думка, згідно з якою «управління» є інтеграційною системою, що включає нормативні компоненти, технічні аспекти та методи їхньої реалізації, які необхідні для досягнення бажаного результату, тобто для втілення певної політики у відповідній сфері. Відповідно до іншого підходу, управління охоплює не абсолютно всю діяльність, спрямовану на досягнення будь-якої мети, а лише ті її окремі складові, які безпосередньо пов'язані з керівництвом і контролем.

На специфіку управління в суспільстві та державі впливає сам об'єкт, на який здійснюється вплив. У науковій літературі виокремлюють такі типи управління:

- соціальне (регулювання суспільством);
- біологічне (регулювання живими організмами та тваринами);
- технічне (вплив на техніку та технологічні процеси);
- публічне (вплив в інтересах громадськості);
- приватне (вплив в інтересах окремих осіб).

Детальніше зупинимось на публічному управлінні. Воно є самостійною галуззю та відносно новою для української науки. Враховуючи, що управління — це взаємодія суб'єктів, можна визначити публічне управління

як сукупність певних суб'єктів, які взаємодіють між собою для досягнення спільних, публічних цілей функціонування держави.

Ці цілі, перш за все, зосереджені на гарантуванні національної безпеки — обороні держави, захисті її кордонів, підтриманні громадського порядку, забезпеченні комунікаційних мереж, охорони здоров'я громадян, освіти тощо.

Тому держава, реалізуючи публічне управління через свої структурні підрозділи, приділяє особливу увагу таким ключовим функціям, як: планування, організація, керівництво, координація та контроль саме у сфері оборони та безпеки.

У науковій літературі виділяють такі суміжні різновиди управління: публічне, державне, соціальне (у контексті функціонування держави) та адміністративне.

Крім того, при вивченні категорії «управління» аналізуються взаємопов'язані, але відносно незалежні напрямки дослідження:

- функції державного управління, що мають адміністративну спрямованість і стосуються державної служби;
- аналіз державних програм, включно зі стратегічним плануванням та оцінкою їхньої ефективності;
- взаємовідносини між урядом та населенням.

Ці напрямки дають змогу визначити «публічне управління» як об'єднану систему державних, муніципальних, неприбуткових та інших організацій, діяльність яких сфокусована на соціальних інтересах і проблемах. Інакше кажучи, це соціально-державний механізм, що забезпечує задоволення загальнонаціональних та муніципальних потреб, зокрема інтересів безпеки.

Сутність публічного управління розкривається через його основоположні принципи: відкритість (гласність), ідеологічний та релігійний плюралізм, активна участь громадян у політичному процесі та підзвітність

влади. Такий підхід дозволяє ідентифікувати елементи системи публічного управління:

- управління на державному (загальнонаціональному) рівні;
- управління на регіональному (обласному) рівні;
- управління на місцевому (муніципальному) рівні;
- форми реалізації громадянами права на участь у публічному управлінні;
- управління на корпоративному (організаційному) рівні.

Взаємодія цих структур і постійний розвиток суспільних відносин зумовлює те, що сутність публічного управління досі залишається не до кінця вивченою. Існує низка дискусійних питань щодо характеристики самого терміна та його розмежування з іншими суміжними категоріями, оскільки він охоплює змістове наповнення таких термінів, як державне та муніципальне управління.

Розглядаючи змістове наповнення концепції публічного управління, можна зазначити, що воно проявляється у таких сферах:

- економічна сфера (керування галузями економіки: промисловістю, сільським господарством, транспортом, будівництвом, житлово-комунальним господарством, зв'язком, фінансами, торгівлею тощо);
- соціальна сфера (охорона здоров'я, соціальне забезпечення);
- культурна сфера (освіта, наука та інші галузі культури);
- сфера безпеки суспільства (управління обороною, внутрішніми справами, зовнішньою політикою, протидія злочинності, забезпечення законності та правопорядку, тобто — гарантування національної безпеки).

Кожна з перелічених сфер має свою специфіку, що дає змогу виділяти притаманні управлінню особливості, зміст і сутність. Ця обставина дозволяє класифікувати публічне управління за різними критеріями.

За спрямованістю управлінського впливу виділяють зовнішнє та внутрішнє публічне управління. За рівнем концентрації адміністративної

влади — концентроване та деконцентроване. За ступенем залежності від публічної влади — централізоване та автономне.

Вивчаючи ці класифікації, можна сформулювати загальні специфічні характеристики поняття «публічне управління». Суть концепції полягає в реалізації публічної влади, яка ґрунтується на владному впливі на суб'єкт, характеризується самостійністю, незалежністю, домінуванням та обов'язковістю приписів владного суб'єкта. Публічне управління базується на відкритому впливі на суб'єкти, а його основною функцією є його втілення на території всієї держави.

Публічний інтерес як фундаментальна основа. Основний принцип такого управління — інтереси кожного суб'єкта, а його мета полягає в досягненні консенсусу (публічний інтерес). Публічний інтерес, який включає зацікавленість у забезпеченні національної безпеки, реалізується у правових формах через призму юридичних норм, наприклад, у Конституції України та інших законах. Управлінська діяльність приватних осіб, що здійснюється в публічних інтересах, також може бути віднесена до публічного управління.

Реалізація управлінської діяльності уповноваженими на це суб'єктами свідчить про наявність у них відповідної компетенції, зокрема щодо врегулювання публічно-управлінських відносин. Основними суб'єктами публічного управління є органи публічного управління, спеціально створені для виконання публічних функцій у встановленій сфері, включаючи сферу національної безпеки.

Публічне управління характеризується як адміністративна владна діяльність. Її джерелом визначають публічну владу.

Публічне управління за своєю природою виконує низку визначених функцій. До них належать такі:

- надання публічних (адміністративних) послуг населенню;
- стимулювання та закріплення позитивних результатів соціальних та економічних перетворень (модернізацій);

- забезпечення та впровадження конституційно-правових норм у суспільстві;
- гарантування, охорона та захист конституційного ладу, державного суверенітету та устрою, закріплених в основному законі (ключова функція у контексті національної безпеки);
- охорона та захист закріплених прав і свобод людини та громадянина;
- підтримання, охорона та захист фундаментальних засад правопорядку та законності;
- забезпечення безпечного існування особистості (важлива функція національної безпеки);
- створення умов для збереження культурних цінностей країни;
- забезпечення умов для формування добробуту та якості життя населення, зменшення рівня бідності, реалізація певних соціальних зобов'язань;
- підтримання стабільності економічного розвитку, створення певних умов для його позитивного та стійкого зростання.

Ці функції знайшли своє відображення у суміжних видах управління, які класифікуються за суб'єктом: державне управління, муніципальне управління, громадське управління, корпоративне публічне управління, індивідуальне публічне управління.

Публічне управління – це узагальнений механізм, який охоплює такі елементи:

- політичні програмні орієнтири;
- ключові пріоритети (включаючи пріоритети національної безпеки);
- нормативно-правове регулювання суспільних відносин;
- спільне функціонування державних та муніципальних органів, а також організаційних управлінських структур, метою яких у певній сфері є

регулювання суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях.

На основі вищевикладеного визначаємо, що призначення публічного управління полягає у владному впливі на об'єкти управління (суспільні відносини їхніх учасників), що здійснюється суб'єктами цього управління — тобто державою та уповноваженими нею органами й посадовими особами, з ключовою метою забезпечення стійкості, функціональності та, головне, національної безпеки держави.

Узагальнюючи вищесказане, можна виділити такі суттєві риси публічного управління: це складна, багатокomпонентна структура; для нього характерний взаємозв'язок соціальних відносин та діяльності органів публічної влади; воно пов'язане з використанням певних управлінських ресурсів (природних та людських); характеризується наступністю (безперервністю); пов'язано з оптимальним розподілом ресурсів (в тому числі ресурсів, спрямованих на безпеку); у процесі його реалізації у суб'єктів чітко визначені їхні ролі та регламентований порядок взаємодії.

Інтерес викликає бачення зарубіжних науковців щодо сутності публічного управління. Вони дотримуються схожих точок зору, які зводяться до впливу на керований елемент з метою досягнення конкретного результату, при цьому він здійснюється за допомогою набору методів і засобів, які диференціюються залежно від суб'єкта їх застосування.

Публічне управління може бути виражене через політичні інститути системи, такі як:

- політичні утворення, які мають пряме відношення до чинного політичного режиму;
- інструменти впливу публічної влади, що виступають регуляторами суспільних відносин;
- результати врегулювання спірних аспектів, які виникають у зв'язку із зацікавленістю коаліцій у державних рішеннях.

Такий підхід дозволяє виділити наступні види публічного управління:

- міжнародне публічне управління, що реалізується через такі органи, як ООН, Рада Безпеки ООН, Генеральна Асамблея ООН чи регіональні міжнародні об'єднання (що має пряме відношення до зовнішньої безпеки держави);
- публічне управління, що полягає у здійсненні управління в межах державно організованого суспільства.

При цьому існує особливий різновид публічного управління у суб'єктах федерації та автономіях, де таке управління має свою специфіку та особливості. Усі види публічного управління (політична влада, адміністративна влада, місцеве самоуправління, інститути громадянського суспільства) тісно взаємопов'язані, незважаючи на ієрархічне підпорядкування.

Багато сучасних науковців розмежовують «публічне управління» та «державне управління». Наприклад, низка дослідників зазначає, що з прийняттям нових конституційних норм «публічне управління» почало використовуватися як інтегруюче поняття, що охоплює державне (національне), субнаціональне управління та місцеве самоуправління. Іншою є точка зору, що державне управління вивчається як вид діяльності органів влади, у межах якої вони реалізують свою компетенцію. Державне управління – це конкретний процес, спрямований на досягнення публічних цілей, забезпечення національної безпеки, а також інтересів і потреб суспільства, що знаходить своє відображення у діяльності владних органів.

Узагальнюючи вищесказане, зазначимо, що державне управління включає органи публічної влади та їхні структурні ланки, діяльність яких сфокусована на реалізації певних функцій, що забезпечують не лише державні, але й соціальні інтереси та потреби. Таке управління є багатоаспектною системою, яка складається з органів публічної влади,

організацій, що надають адміністративні послуги, громадських неприбуткових організацій, а також державних підприємств.

Політична та юридична науки пропонують низку теорій щодо природи державного управління. Вони розроблені на основі доктрин, які підтримуються різними науковцями, кожен із яких представляє власне бачення сутності державного управління, що є особливо важливим при формуванні державної політики у сфері безпеки.

У рамках науки існує значна кількість концепцій та підходів до розуміння природи державного управління. Їх слід трактувати як теорії державного управління:

- теорія раціональної бюрократії (М. Вебер), що характеризується такими ознаками: кожна установа має чітко визначену компетенцію; посадові особи повинні призначатися, а не обиратися; відповідність заробітної плати рангу. Ця теорія розділяє функції державного управління на політичні та демократичні, підкреслюючи необхідність професіоналізму для ефективного управління, у тому числі в кризових ситуаціях;

- теорія адміністративної ефективності (В. Вільсон), яка полягає у поділі державного управління на адміністративні та політичні функції. Завдання адміністративного управління — втілення в життя рішень, прийнятих політичним керівництвом. Автор запропонував використовувати найбільш дієві управлінські методи, запозичені з бізнесу та системи управління корпораціями, з урахуванням необхідності формування ефективного контролю за адміністративною діяльністю у державі;

- теорія адміністрування (А. Файоль, Л. Урвік та ін.) полягає в тому, що державне управління має бути повністю адекватним поставленим цілям, для досягнення яких використовуються мінімальні ресурси. Вона базується на таких принципах, як: спеціалізація, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізація;

- теорія налагодження міжособистісних відносин (Д. Істон), яка концентрує увагу на аспектах, що сприяють (або перешкоджають) стабільності існуючої системи державного управління. Основна мета державного управління тут полягає у підвищенні ефективності потенціалу працівників, налагодженні взаємин та зв'язків у колективі;

- теорія Х (Д. МакГрегор), згідно з якою природа державного управління полягає у сприйнятті працівників як лінивих, які прагнуть уникнути виконання роботи. Основна мета — реалізація постійного контролю та нагляду за співробітниками;

- теорія Y (Д. МакГрегор), яка ґрунтується на розумінні того, що робота має супроводжуватися сприятливими умовами, оскільки саме в такій атмосфері продуктивність праці може зростати;

- теорія мотиваційної гігієни (Ф. Герцберг), згідно з якою робота, що приносить задоволення, позитивно впливає на психологічне здоров'я.

У процесі свого розвитку державне управління набуло чимало підходів і концепцій, розроблених багатьма вченими. Значний внесок у вивчення державного управління внесли Л. Дюгі, А. Мішель, М. Оріу, які вперше виділили основи інституційного підходу до проблем державного управління. Вони також охарактеризували принципи та форми діяльності державно-політичних інститутів у сфері управління. Вітчизняними науковцями наголошувалося, що проблематика публічного управління полягає у співвідношенні суспільства та держави в історичному аспекті.

Сутність державного управління полягає в тому, що воно здійснює владний вплив на суб'єкти, підвладні державній владі. При цьому воно має специфічні ознаки, які відрізняють цю категорію як від публічного управління, так і від інших видів управління.

Державне управління ґрунтується на реалізації державної влади, яка будується на таких засадах, як: суверенність, верховенство у суспільстві та універсальність. Державне управління орієнтується, в першу чергу, на свої

інтереси, і лише потім інтегрує у своєму контексті інтереси соціуму та суспільства. Це управління будується на своїх функціональних засадах, де кожен суб'єкт наділений певними повноваженнями, що дають право реалізовувати управлінську діяльність від імені суспільства, у тому числі вимагати виконання приписів.

Основними суб'єктами реалізації державного управління є органи державної влади: державні органи України; державні органи регіонального управління. Державне управління може диференціюватися на загальнонаціональне (реалізується уповноваженими центральними органами) та регіональне/міське (здійснюється уповноваженими органами).

Іншою суміжною категорією є муніципальне управління, у рамках якого реалізується більша частина публічних справ. Воно базується на демократичних принципах та засадах, має свої певні риси, що відмежовують його від публічного управління. Управління реалізується в межах компетенції уповноважених органів, є автономним видом публічної влади і стосується виключно аспектів місцевого значення. Основою діяльності є інтереси місцевого населення. Муніципальне управління ґрунтується на визнанні інтересів громадян муніципального утворення, що обумовлено місцевими традиціями, звичаями та іншою специфікою.

Ще одним поняттям виступає громадське управління, яке є основним і значущим елементом незалежного громадянського суспільства, де громадяни об'єднані спільними інтересами, при цьому вони визначають напрямки діяльності та реалізують організаційну діяльність щодо гарантування основних демократичних засад. Отже, громадське управління існує, щоб забезпечити громадську владу. Цей вид управління виникає в результаті інтеграції громадян в єдину спільноту, яка має свої певні цілі та соціально значущі інтереси. Воно будується на інтересах певної соціальної спільноти, що зачіпає політичні, соціальні, культурні, духовні інтереси, які реалізуються безпосередньо в самому соціумі.

Корпоративне публічне управління є організаційною діяльністю з виробництва матеріальних благ та надання публічних послуг, що реалізується уповноваженими державними, муніципальними та приватними корпораціями (установами). Воно базується на автономності та самостійності в межах своєї компетенції. Джерелом такого управління є публічний інтерес.

Індивідуальне публічне управління передбачає здійснення управлінських функцій фізичними особами, які наділені адміністративно-владними повноваженнями. Воно вирішує певні питання, що стосуються наділення на підставі закону невизначеного кола фізичних осіб правомочностями щодо здійснення управлінської діяльності в неординарних умовах (стихійні лиха, катастрофи, кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, правопорушення тощо).

Таким чином, сутність публічного управління полягає у впливі органів державної влади на суб'єкти з метою задоволення не лише державних, але й соціальних інтересів та проблем, які складаються у процесі їх взаємодії. Це поняття є відносно складним та багатограним.

Сутність публічного управління полягає у впливі органів державної влади, органів місцевого самоуправління та інститутів громадянського суспільства на суб'єкти з метою задоволення публічних інтересів, включаючи забезпечення національної безпеки, та вирішення соціально-економічних проблем, що складаються у процесі їх взаємодії.

У юридичній науці існує чимало положень, які інтегрують та диференціюють такі поняття, як: «публічне управління» та «державне управління». При цьому вони мають свої специфічні особливості та ознаки. Основне ж завдання кожної категорії — грамотна організація управління для досягнення спільних цілей як держави, так і соціуму загалом, особливо у контексті забезпечення стійкості національної безпеки.

Основними теоріями публічного управління прийнято вважати теорії раціональної бюрократії, адміністративної ефективності, адміністрування, налагодження міжособистісних відносин, Х та Y, мотиваційної гігієни. На основі цього слід зробити висновок, що під публічним управлінням розуміється діяльність органів державної влади, органів місцевого самоуправління та інститутів громадянського суспільства, яка включає принципи організації та керівництва соціально-економічними та суспільними процесами, механізми прийняття та реалізації рішень з найважливіших питань на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема з питань оборони та безпеки.

Існує чимало класифікацій публічного управління, що відображають його специфіку, зокрема: за сферами управлінської діяльності, за спрямованістю управлінського впливу, за ступенем концентрації адміністративної влади, за ступенем залежності від публічної влади.

Термін «публічне управління» означає взаємодію державних, муніципальних та громадських організацій з метою вирішення суспільних проблем.

Наразі в Україні триває реформування системи виконавчої влади та публічного адміністрування. Цей процес передбачає не лише реалізацію заходів, пов'язаних із перетворенням традиційної організації публічного управління, але й запровадження в дію нових, сучасних інструментів управління, що є особливо актуальним в умовах зовнішньої агресії та необхідності швидкого реагування на безпекові виклики.

Наша держава прагне досягти прозорості та ясності при здійсненні своїх функцій органами державної влади та управління для громадянського суспільства. Через це в Україні активно проводиться модернізація публічного управління, що ґрунтується на принципах підзвітності та враховує значне зростання ролі соціуму та соціальних відносин як одного з основних аспектів

стійкого та динамічного розвитку різних суспільних та економічних систем, що є основою національної стійкості.

Активна дискусія щодо питань публічного управління взаємопов'язана з фундаментальними перетвореннями, що відбулися в Україні в системі публічного управління протягом останніх років. Активна регламентація діяльності органів влади як суб'єктів публічного управління позитивно позначається на економічному та соціальному благополуччі регіонів і держави загалом. Тому механізм публічного управління має чимало способів, що забезпечують ефективне та грамотне управління, яке регулюється за допомогою нормативно-правових актів.

Нормативно-правове регулювання полягає в деталізованій координації діяльності органів влади при взаємодії з громадянами. За умови правильної реалізації норм можна забезпечити прозорість діяльності органів державної влади та установ, їхню доступність громадському контролю та впливу з метою коригування діяльності в інтересах громадян.

Недостатня відповідальність органів державної влади за здійснення своєї компетенції пов'язана з невизначеністю їхніх зобов'язань перед суспільством. Позитивний ефект регламентування виявляється у підвищенні відповідальності органів влади за реалізацію своїх функцій, упорядкування та конкретизація зобов'язань перед соціумом.

Проблематика публічного управління є значущим аспектом у діяльності держави, оскільки проблеми, що виникають при реалізації такої діяльності, дестабілізують не лише владу, але й політичну систему загалом, підриваючи національну безпеку. Це вимагає уніфікації підходів до правового закріплення виконання функцій та надання послуг з розумінням останнього як найважливішої функції органів публічної влади. Удосконалення публічного управління дозволяє не лише покращити такий механізм, але й зробити його більш відповідним потребам особистості, держави та громадянського суспільства, посилюючи тим самим національну стійкість.

1. Питання для самоперевірки та обговорення (Самоконтроль)

Розкрийте сутність поняття «управління» та поясніть його багатогранність. Наведіть приклади, як змінюється значення терміна «управління» залежно від контексту.

Які ключові ознаки відрізняють публічне управління від інших видів управління (соціального, технічного, приватного)?

Охарактеризуйте основні елементи системи публічного управління, які функціонують на різних рівнях (державний, регіональний, місцевий).

Поясніть, як імплементується концепція національної безпеки в цілі та функції публічного управління. Назвіть функції публічного управління, які мають пряме відношення до забезпечення національної безпеки.

В чому полягає відмінність між «публічним управлінням» та «державним управлінням» з точки зору їхньої природи та охоплення?

Опишіть основні теорії державного управління (раціональної бюрократії, адміністративної ефективності, адміністрування та ін.) та поясніть, яке їхнє значення для сучасної адміністративної реформи в Україні.

Які проблеми виникають у процесі реалізації публічного управління в сучасних умовах (корупція, низька довіра, недостатня відповідальність)? Як адміністративне регламентування може сприяти їх вирішенню?

Які специфічні риси характеризують муніципальне, громадське та корпоративне публічне управління?

2. Тести для самоконтролю

1. Яка з перелічених функцій публічного управління є ключовою в контексті забезпечення національної безпеки?

а) Надання публічних послуг.

б) Стимулювання соціальних модернізацій.

в) Охорона та захист конституційного ладу та державного суверенітету.

- г) Підтримання стабільності рівня розвитку економіки.
- 2. Що є фундаментальною основою публічного управління?
 - а) Приватний інтерес суб'єктів господарювання.
 - б) Публічний інтерес.
 - в) Виключно адміністративна влада.
 - г) Принципи теорії раціональної бюрократії.
- 3. Згідно з Теорією адміністративної ефективності (В. Вільсон), основне завдання адміністративного управління полягає у:
 - а) Постійному контролі за працівниками через їхню природну ліню.
 - б) Втіленні в життя рішень, прийнятих політичним лідером.
 - в) Підвищенні ефективності потенціалу працівників через налагодження міжособистісних відносин.
 - г) Забезпеченні відповідності заробітної плати рангу.
- 4. Яке поняття виступає як інтегруюче, що включає державне, субнаціональне управління та місцеве самоуправління?
 - а) Технічне управління.
 - б) Державне управління.
 - в) Публічне управління.
 - г) Корпоративне управління.
- 5. Що входить до складу узагальненого механізму публічного управління?
 - а) Нормативне правове регулювання соціуму.
 - б) Політичні програмні орієнтири.
 - в) Спільне функціонування державних та муніципальних органів.
 - г) Усе перелічене.

3. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

Задача 1 (Обов'язкова)

Уявіть, що Ви є керівником регіонального департаменту з питань економічної безпеки. На основі теорії публічного управління, запропонуйте три конкретні заходи, які Ви реалізуєте в межах своїх повноважень, щоб підвищити «конкурентний імунітет» (здатність протистояти зовнішнім та внутрішнім ризикам) Вашого регіону.

Використовуйте поняття «публічний інтерес», «адміністративне регламентування» та «регіональне управління» у своїх відповідях.

Довідково-інформаційні дані для розв'язування

Таблиця 1.1

Співвідношення «Публічного» та «Державного» управління»

Ознака порівняння	Публічне управління	Державне управління
Сфера охоплення	Інтегруюче поняття; охоплює державне, муніципальне та певною мірою громадське і корпоративне управління.	Конкретний процес, реалізований органами державної влади (законодавча, виконавча, судова).
Джерело влади	Публічна влада (взаємодія влади та громадянського суспільства).	Державна влада (суверенна, верховна, універсальна).
Кінцева мета	Досягнення публічного інтересу, балансу інтересів соціуму, забезпечення соціальної стійкості та безпеки.	Реалізація державних інтересів, забезпечення функціональності держави, виконання владних приписів.
Акцент у контексті національної безпеки	Стійкість усієї системи, конкурентний імунітет регіонів, взаємодія з населенням у кризових ситуаціях.	Оборона, охорона кордонів, правопорядок, антимонопольна політика.

Таблиця відображає, як ключові функції публічного управління безпосередньо впливають на забезпечення національної безпеки, що є його найвищою метою.

Задача 2 (Додаткова)

Проаналізуйте функцію «забезпечення безпечного існування особистості» в контексті публічного управління. Визначте, які елементи системи публічного управління (державний, муніципальний, громадський, корпоративний) мають найбільший вплив на реалізацію цієї функції в умовах: а) пандемії; б) кібератаки на критичну інфраструктуру.

Приклад

Приклад застосування теорії адміністрування:

Для ефективного управління національною безпекою в умовах швидкого зростання інформаційних загроз (кібербезпека) необхідно мінімізувати ресурси при досягненні максимального захисту. На основі принципів адміністрування (А. Файоль), міністерство цифрової трансформації впроваджує принцип спеціалізації (створення окремих команд для моніторингу різних типів загроз), централізації (єдиний центр прийняття рішень під час атаки) та корпоративного духу (спільні тренінги та взаємодія між державними та приватними ІТ-фахівцями).

Тема 2. Зміст публічного управління в умовах забезпечення національної безпеки

Публічне управління являє собою діяльність суб'єктів. У науці дискусійним залишається питання про учасників публічного управління. Необхідно пам'ятати, що в основі будь-якого процесу лежать основоположні засади, які включені до змісту досліджуваної категорії. Зважаючи на те, що публічне управління реалізується різними елементами, можна виділити загальні принципи. У статті проведено аналіз змісту публічного управління після реалізації конституційної реформи, пов'язаної з децентралізацією та змінами у системі місцевого самоуправління України.

У правовій науці дискусійним є визначення терміна «публічне управління». Більшість дослідників сходяться на думці, що воно включає

державне управління та місцеве самоуправління. Відповідно до статті 7 Конституції України, в Україні визнається та гарантується місцеве самоуправління. Згідно зі статтею 140 Конституції України, органи місцевого самоуправління (ОМС) є самостійними у межах повноважень, визначених законом, і не входять до системи органів державної влади (ОДВ).

Водночас, в умовах постійних викликів національній безпеці та з метою посилення вертикалі влади та координації, актуалізується концепція взаємодії та координації суб'єктів публічної влади. Це передбачає вибудовування ефективної співпраці між державними органами (національного та регіонального рівнів, включаючи місцеві державні адміністрації) та органами місцевого самоуправління для найбільш ефективного вирішення завдань в інтересах територіальних громад та держави в цілому.

Єдність системи публічної влади (як функціональної, а не ієрархічної єдності) простежується у сукупності принципів, закріплених у Конституції України: верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм, законність, поділ влади.

Таким чином, основними началами ефективного публічного управління вже передбачені в Основному Законі. Найскладнішим є побудова ефективної взаємодії між державними органами та ОМС, особливо у сферах, що стосуються оборони, цивільного захисту та безпеки населення. Для цього необхідно визначити, що складає зміст публічного управління. Конституція його не обмежує, але в науковому дискурсі прийнято виділяти три основні складові. На наш погляд, аналізувати зміст публічного управління необхідно з урахуванням віднесення до нього трьох основних компонентів:

- державне управління (організована діяльність ОДВ);
- місцеве самоуправління (діяльність ОМС);
- громадська влада / влада суспільства (діяльність інститутів громадянського суспільства).

Владними повноваженнями у класичному розумінні (право видавати обов'язкові до виконання акти) не наділений останній елемент. Це знижує його безпосередню оперативну ефективність. Однак, вимоги та інтереси населення реалізують ОМС та ОДВ, а інститути громадянського суспільства здійснюють громадський контроль та формують запит. Таким чином, до змісту публічного управління належать притязання суб'єктів державного управління та місцевого самоуправління, виражені у принципах права та принципах їхньої діяльності.

Державна влада в Україні (як унітарній державі) розділена за горизонталлю (законодавча, виконавча та судова гілки) та вертикаллю – національний та регіональний рівні (через Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні органи, а також місцеві державні адміністрації). Горизонтальний поділ передбачає відособлення за функціональною ознакою.

Елементами системи державної влади є її органи та їхні посадові особи, але базисом виступає народ – єдине джерело влади.

Місцеве самоуправління можна розмежувати на рівні в залежності від території його здійснення: базовий рівень (об'єднані територіальні громади), районний та обласний рівні. Органи місцевого самоуправління, на відміну від державних органів, не мають судових функцій.

В Україні як демократичній державі суттєву роль відіграють форми безпосередньої демократії — референдуми, вибори та місцеві ініціативи. У зв'язку з близькістю місцевого самоуправління до населення, до найважливіших компонентів відносять прямі форми його здійснення саме населенням територіального утворення (наприклад, громадські слухання, загальні збори громадян).

Включення громадської влади до публічного управління є обґрунтованим, оскільки система будується на народовладді. Громадянське

суспільство є необхідним елементом досліджуваної системи. Його інститути — одночасно елементи системи громадської влади:

- громадські об'єднання, політичні партії, професійні спілки;
- групи або спільноти громадян, об'єднані спільною проблемою;
- спільноти в соціальних мережах, що формують громадську думку;
- форми самовираження громадської думки (петиції, мітинги);
- форми громадського контролю (антикорупційна діяльність, моніторинг використання публічних коштів).

Таким чином, незважаючи на функціональну автономність, складові публічного управління тісно взаємодіють. Ефективність публічного управління, особливо в умовах агресії та гібридних загроз, залежить від того, наскільки диференційовані та водночас скоординовані її складові. Це дозволяє здійснювати спільну роботу всередині них та між собою, що перегукується з теорією поділу влади та принципом координації в оборонній сфері.

Зміст публічного управління не обмежується суб'єктами. Суб'єкти публічного управління здійснюють керуючий вплив на різні об'єкти — суспільні відносини та сфери.

Виходячи з конституційних положень про взаємодію державного управління та місцевого самоуправління, можна виділити об'єкти спільного ведення, зокрема, у сфері реалізації національних програм та Стратегії національної безпеки України.

Органи місцевого самоуправління реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки разом з органами державної влади. Це відбувається через делеговані та власні повноваження ОМС.

У кожній територіальній громаді органи місцевого самоуправління здійснюють заходи, які є основою стійкості та обороноздатності:

- профілактика тероризму та екстремізму; мінімізація та ліквідація наслідків їх проявів.

- сприяння розробці та прийняттю заходів, спрямованих на зміцнення міжнаціональної та міжконфесійної злагоди.
- забезпечення пожежної безпеки.
- організація та здійснення заходів щодо територіальної оборони, національного спротиву та цивільного захисту (особливо актуально для прикордонних та деокупованих територій).
- захист населення та території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.
- організація охорони громадського порядку (зокрема, через муніципальну варту та взаємодію з національною поліцією).

Цей перелік не є вичерпним. На їхнє проведення впливають особливості громади: її географічне положення, національний склад населення та специфіка міжкультурних відносин, рівень соціально-економічного розвитку.

На органи місцевого самоуправління покладено обов'язок проведення профілактичних заходів, спрямованих на боротьбу з проявами тероризму та екстремізму. ОМС, як перша ланка в системі управління, найбільш наближені до населення і знайомі з його характеристиками. Вони в змозі запропонувати дієві заходи та реалізувати їх, не допустити поширення в суспільстві екстремізму, тероризму та виникнення міжнаціональних конфліктів. Вони покликані сформувати, насамперед у підлітків та молоді, нетерпимість до цих явищ та зміцнити толерантне ставлення, що є елементом інформаційної безпеки.

ОМС розробляють та приймають власні програми та нормативні акти, що регламентують профілактику загроз. Наприклад, в обласних центрах та громадах діють Міські/Районні програми «Забезпечення публічної безпеки та порядку» або «Сприяння обороноздатності та безпеці громади», які передбачають:

- удосконалення системи інформаційного забезпечення в галузі профілактики загроз;
- участь у профілактиці екстремізму та тероризму;
- зміцнення антитерористичної захищеності об'єктів критичної інфраструктури;
- протидія ідеології тероризму та гібридним впливам.

Діяльність ОМС щодо забезпечення пожежної безпеки, реалізації заходів з територіальної оборони та цивільного захисту, захисту населення та території від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру пов'язана з розробкою та прийняттям заходів соціально-економічного характеру, із введенням особливих режимів, із формуванням добровольчих формувань тощо.

На територіальні громади покладено обов'язок прийняття первинних заходів щодо забезпечення пожежної безпеки. Саме від них залежить організація навчання громадян у цьому напрямі. Вони повинні прагнути не до проведення ознайомлювальних заходів, а ставити перед собою завдання сформувати навичку, щоб у ситуації надзвичайної події людина не піддалася паніці, а її дії були злагодженими та організованими.

Законодавець, вказуючи на напрями діяльності ОМС у галузі забезпечення національної безпеки, не завжди конкретизує, як вони мають їх реалізовувати, що надано визначати самим муніципальним органам. Необхідний системний підхід; недостатньо ухвалення шаблонних документів, слід у кожній громаді складати свій перелік заходів, окрім «звичайних», включити «свої» з урахуванням етнічної приналежності громадян, що проживають на території, та військово-політичної обстановки. Загрози не є постійними, вони змінюються і виникають нові. Успіх у сфері забезпечення безпеки можна досягти за нестандартного, гнучкого та превентивного підходу органів місцевого самоуправління.

У розділі I Конституції України «Загальні засади» закріплено базис держави, основи її конституційного ладу. Під останнім розуміється форма організації держави. Отже, положення розділу I застосовні для організації всієї системи публічної влади, включаючи місцеве самоуправління.

Функціональна єдність системи публічної влади простежується в сукупності принципів, що охоплюють як державне управління, так і місцеве самоуправління:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина (ключовий принцип, реалізація якого є основою гуманітарної безпеки);
- демократизм і народовладдя (народ є єдиним джерелом влади);
- законність (основа для всіх адміністративних процесів);
- поділ влади (горизонтальне розмежування);
- децентралізація та субсидіарність (вертикальне розмежування повноважень між центральною владою та ОМС).

Таким чином, основні засади публічної влади вже передбачені Конституцією України. Найскладнішим завданням є побудова ефективної та скоординованої взаємодії між органами державної влади (ОДВ) та органами місцевого самоуправління (ОМС), особливо у сфері національної безпеки та оборони.

Необхідно чітко визначити, що становить зміст публічного управління. Джерелом влади в Україні є багатонаціональний народ, який реалізує її безпосередньо. Тому аналізувати зміст публічного управління необхідно з урахуванням віднесення до нього трьох складових, які є суб'єктами публічного впливу:

- державне управління;
- місцеве самоуправління;
- громадська влада (влада суспільства, громади).

Цей елемент, реалізований через громадські об'єднання, мешканців та інститути громадянського суспільства (ІГС) у межах територіальної громади,

не наділений безпосередніми владними (примусовими) повноваженнями. Це може обмежувати його прямий адміністративний вплив.

Проте, вимоги та потреби населення (громади) є ключовим джерелом легітимності та змісту управління. Органи місцевого самоуправління (ОМС) та органи державної влади (ОДВ, наприклад, РДА чи ОВА) зобов'язані враховувати ці вимоги та реалізовувати їх. Посадові особи ОМС та ОДВ мають повноваження перетворити ці вимоги у правову оболонку — затвердити місцеву програму, прийняти регуляторний акт чи виділити фінансування.

Таким чином, до змісту публічного управління на рівні громади належать вимоги суб'єктів місцевого самоуправління та державного управління, виражені у принципах права та принципах їхньої діяльності (наприклад, принцип субсидіарності, відкритості).

Функціональна єдність суб'єктів простежується у їхній відокремленості один від одного (ОМС є самостійним, а громада діє як контролер) при постійній та обов'язковій взаємодії, спрямованій на спільне благо громади.

Державна влада в Україні може бути розділена на горизонталі (законодавча, виконавча та судова гілки влади) та вертикалі (національний та регіональний рівні управління). Горизонтальний поділ передбачає відокремлення за функціональною ознакою, і його основи були сформульовані ще Ш. Л. Монтеск'є. У сучасній теорії та практиці публічного управління, особливо у сфері безпеки, також виділяють контрольні (Рахункова палата, НАЗК) та спеціалізовані (Прокуратура, НБУ) органи, які не входять до класичної тріади, але виконують важливі публічно-владні функції.

Елементами системи державної влади є її органи та їхні посадові особи, але базисом виступає народ.

Місцеве самоуправління розмежовується на рівні відповідно до адміністративно-територіального устрою (область, район, територіальна

громада). Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» визначає повноваження та принципи організації ОМС. Органи місцевого самоуправління (ради та їхні виконавчі органи), за аналогією з державними, можна розділити на представницькі та виконавчі. Виділення судових функцій у місцевого самоуправління неможливе.

У демократичних державах суттєву роль відіграють прямі форми народовладдя – референдуми, вибори та інші форми (місцеві ініціативи, громадські слухання). З огляду на близькість місцевого самоуправління до населення, до найважливіших компонентів відносять прямі форми його здійснення саме населенням територіального утворення, яке виражає свої інтереси через інститути громадянського суспільства.

Виключення громадської влади зі змісту публічного управління є необґрунтованим, оскільки вся система будується на народовладді. Громадянське суспільство є необхідним елементом досліджуваної системи, а його інститути одночасно є елементами системи громадської влади:

- громадські об'єднання, волонтерські організації;
- групи або спільноти громадян, об'єднані вирішенням спільної проблеми (наприклад, допомога ЗСУ);
- спільноти в соціальних мережах;
- форми самовираження громадської думки (електронні петиції);
- форми громадського контролю (антикорупційні розслідування, моніторинг діяльності влади).

Полеміка щодо єдності публічної влади в Україні наразі вирішується через концепцію взаємодії та координації в рамках децентралізації. Необґрунтованим є виділення абстрактних та штучних меж між місцевим самоуправлінням та державною владою, особливо у кризовий період, оскільки суверенітетом володіє лише держава.

Ідеальне уявлення про публічну владу — це влада суспільства, яка здійснюється з урахуванням його інтересів, під його контролем та за його участю.

Таким чином, незважаючи на функціональну автономність, складові публічного управління диференційовані, але взаємозалежні. Ефективність публічного управління залежить від того, наскільки диференційовані та скоординовані її складові. Це дозволяє здійснювати ефективну взаємодію всередині них та між собою.

У теорії публічного управління існує кілька підходів до визначення його змісту. Будь-яка діяльність ґрунтується на принципах. До загальноправових принципів належать законність, гуманізм тощо. Спеціальні принципи пов'язані з особливостями конкретної діяльності (наприклад, принцип комплексності у сфері національної безпеки).

Найважливішим принципом є пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Він реалізується у державному управлінні та місцевому самоуправлінні під впливом громадської влади. Керівництво цим принципом дозволяє досягти функціональної єдності публічного управління та забезпечити довіру населення до влади, що є критично важливим для стійкості держави.

1. Питання для самоперевірки та обговорення (Самоконтроль)

Охарактеризуйте три основні структурні компоненти публічного управління в Україні (державне управління, місцеве самоуправління, громадська влада). Поясніть їхнє функціональне розмежування.

Чому в умовах унітарної держави концепція функціональної єдності публічної влади є більш коректною, ніж концепція «єдиної вертикалі влади»?

Яким чином принцип децентралізації впливає на ефективність забезпечення національної безпеки на регіональному та місцевому рівнях?

Обґрунтуйте, чому Громадська влада (влада суспільства), не маючи прямих владних повноважень, є невід'ємним елементом змісту публічного управління, особливо у сфері безпеки та оборони.

Назвіть ключові об'єкти публічного управління в громаді, які безпосередньо стосуються забезпечення стійкості та національного спротиву.

Поясніть, у чому полягає відмінність між комплексним та функціональним підходами до визначення змісту публічного управління.

Наведіть приклади, як принцип пріоритету прав і свобод людини корелює з функціями публічного управління у кризових ситуаціях (наприклад, під час евакуації).

2. Тести для самоконтролю

1. Який принцип є ключовим для вертикального розмежування повноважень між центральною владою та ОМС в Україні?

- а) Федералізм.
- б) Розподіл влади.
- в) Децентралізація та субсидіарність.
- г) Централізація.

2. Який елемент публічного управління, згідно з аналізом, не наділений прямими владними (примусовими) повноваженнями?

- а) Органи місцевого самоуправління.
- б) Органи державної влади.
- в) Судова гілка влади.
- г) Громадська влада.

3. Згідно з комплексним підходом, зміст публічного управління включає (виберіть найбільш повну відповідь):

- а) Лише державне управління.
- б) Суб'єкт, об'єкт та принципи.
- в) Суб'єкт, об'єкт, управлінський вплив у різних формах і способах.

г) Лише управлінський вплив.

4. Яка функція ОМС має найбільше значення для забезпечення стійкості громади в умовах збройної агресії?

а) Видача ліцензій на підприємницьку діяльність.

б) Забезпечення роботи громадського транспорту.

в) Організація заходів щодо територіальної оборони та цивільного захисту.

г) Регулювання земельних відносин.

5. Який конституційний принцип є основою для реалізації функцій публічного управління у сфері гуманітарної безпеки?

а) Законність.

б) Пріоритет прав і свобод людини і громадянина.

в) Поділ влади.

г) Демократизм.

3. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

Задача 1 (Обов'язкова)

Ви є керівником виконавчого органу міської ради (ОМС). У Вашій громаді виявлено високу активність деструктивних груп, які поширюють неправдиву інформацію (ІПСО), що може спровокувати міжнаціональний конфлікт.

Визначте, до якого елемента публічного управління (з трьох основних) належить проблема.

Запропонуйте по одному інструменту з арсеналу: Державного управління (через взаємодію з ОДА/ОВА), Місцевого самоуправління та Громадської влади, щоб протидіяти цій загрозі.

Поясніть, який принцип публічного управління Ви будете реалізовувати в першу чергу.

Задача 2 (Додаткова)

Проаналізуйте функцію «забезпечення пожежної безпеки» як об'єкт публічного управління. Розділіть заходи на два рівні: формування навички та ознайомлення (як це зазначено в тексті). Наведіть приклад кожного заходу, вказавши, який суб'єкт (ОДВ чи ОМС) має бути провідним у його реалізації.

Приклад

Приклад реалізації принципу координації у сфері безпеки:

Для ефективного управління евакуацією населення з прифронтової території необхідна злагоджена робота.

ОДВ (ОВА): Забезпечує стратегічне планування (визначення маршрутів, ресурсів, місць прийому) та залучає ЗСУ/Нацполіцію.

ОМС: Реалізує оперативне управління на місцях (оповіщення, збір населення, надання первинної допомоги), використовуючи знання місцевої інфраструктури.

Громадська влада (Волонтери): Надає ресурсну підтримку (транспорт, гуманітарна допомога, психологічний супровід) та здійснює громадський контроль за прозорістю процесу.

Усі три компоненти діють автономно у своїх компетенціях, але координуються для досягнення єдиної мети — забезпечення гуманітарної безпеки та захисту життя громадян (реалізація принципу пріоритету прав людини).

4. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця ілюструє, що публічне управління є не просто взаємодією суб'єктів, а комплексним процесом, спрямованим на об'єкт (суспільні відносини) за допомогою певних інструментів.

Співвідношення суб'єктів публічного управління та їхньої ролі в
національній безпеці

Суб'єкт публічного управління	Рівень / Основна функція	Роль у національній безпеці (НБ)	Приклади діяльності
Державне управління (ОДВ, ОВА)	Національний, регіональний / Стратегічне планування, примус, контроль.	Формування політики НБ та забезпечення оборони, правопорядку, макроекономічної стабільності.	Затвердження Стратегії НБ, керівництво територіальною обороною (через ОВА), боротьба з корупцією.
Міське самоуправління (ОМС)	Місцевий / Оперативне управління, надання послуг.	Забезпечення стійкості громади, цивільний захист, підтримка сил безпеки та оборони.	Організація евакуації, облаштування укриттів, фінансування місцевих безпекових програм.
Громадська влада	Горизонтальний / Контроль, формування вимог, ресурси.	Посилення стійкості, громадський контроль за використанням коштів НБ, волонтерська та гуманітарна допомога.	Проведення антикорупційних розслідувань, збір коштів на потреби армії, громадські слухання з питань безпеки.

Тема 3. Форма публічного управління

У сучасній Україні триває становлення управлінської системи, яка передбачає взаємодію трьох складових, що відображають конкретні види впливу на суспільство: політичне, державне та публічне управління. При цьому у світовій практиці останній тип управлінського впливу з боку публічної влади набуває дедалі більшого поширення.

Публічне управління є базовим елементом і визначає всю управлінську систему, форму, структуру та функції інших видів управління, взаємодіючи з ними.

На сьогодні не сформовано єдиного розуміння поняття «форма публічного управління».

Справедливо і логічно в рамках дослідження форм публічного управління співвідносити їх із функціями держави. Оскільки функції держави здійснюються у двох основних проявах: правовому та організаційному, то саме вони й становлять форми публічного управління. При цьому виділяються дві основні правові форми реалізації функцій держави: правотворча та правозастосовна.

Правотворча діяльність у сфері публічного управління являє собою роботу компетентних органів державної влади (ВРУ, КМУ) та органів місцевого самоврядування (ради) у сфері розробки, зміни та скасування норм, що регламентують управлінські правовідносини. Діяльність, пов'язана із застосуванням права безпосередньо у сфері публічного управління, є функціонуванням органів держави, спрямованим на реалізацію норм, що характеризують управлінські правовідносини (прийняття рішень, видача дозволів, притягнення до відповідальності).

Складніше йде справа з виділенням неправових форм публічного управління. Поширеною є думка про те, що неправові форми відрізняються від правових здійсненням організаційних заходів та виконанням матеріально-технічних операцій.

Водночас, серед форм реалізації функцій держави, крім організаційно-регламентуючої та організаційно-господарської, виділяється ще й організаційно-ідеологічна/ціннісна форма. Іноді про цю форму говорять у контексті виховної та культурно-просвітньої діяльності.

У той самий час, публічна влада не може ігнорувати ціннісний та інформаційний напрям діяльності. Ця функція на практиці реалізується

органами держави та органами місцевого самоврядування у формі консолідації суспільства, боротьби з дезінформацією та формування національно-патріотичного світогляду, що є критичним елементом національної безпеки.

Необхідно враховувати наявність тісного зв'язку між правовими та неправовими формами публічної влади, що забезпечується відповідною поведінкою суб'єктів управлінських правовідносин.

Основу будь-якої діяльності органів публічного управління складає система, що об'єднує три «рівні».

Перший «рівень» – нормативно-правовий – об'єднує норми права, що регулюють управлінські правовідносини. Одна група регламентує права, обов'язки та встановлює компетенцію органів публічного управління. Інша група включає норми, що регламентують відповідні напрямки діяльності. Основними формами на цьому рівні виступають нормативно-правові акти та правозастосовні акти (що вирішує проблему легальності діяльності).

Другий «рівень» – органи публічного управління – виступають суб'єктами, які здійснюють діяльність у нормотворчій та правозастосовній формах. Основою цього «рівня» є сукупність суб'єктів (спеціальних та загальних), які мають чітко визначені межі своїх повноважень та взаємодіють між собою з метою здійснення відповідних функцій. На цьому рівні основними формами виступають: команди, заходи, плани та програми.

Третій «рівень» – морально-ціннісний – наповнений категоріями, що пронизують усю систему публічного управління. Тут втілюються уявлення про відповідність легальності та легітимності публічного управління. Проблема легітимності заслуговує на особливу увагу, оскільки саме їй підпорядкована діяльність усіх органів. Найважливішу роль у цьому відіграє діяльність в організаційно-ціннісних формах. Головне завдання полягає у виробництві та відтворенні певної ідеї, яка має інтегрувати погляди людей на

організацію суспільства та його основні цінності (наприклад, демократію, незалежність).

Публічне управління визнається легітимним доти, доки правлячій еліті вдається підтримувати уявлення про справедливість створеного порядку та його відповідність морально-етичним цінностям даного суспільства. Відповідно, рівень розвитку національно-правової свідомості громадян залежить від ступеня визнання легітимності публічного управління.

Таким чином, форми управління класифікуються за різними підставами: залежно від наслідків, за змістом, за цілеспрямованістю, за способом вираження. Питання вдосконалення змісту та форм публічного управління зводиться до вирішення проблеми формування правосвідомості.

Форма управління — це зовнішнє вираження практичної реалізації функцій та методів управління, самого управлінського впливу, конкретних дій, що здійснюються у процесі виконавчої влади та адміністративної діяльності. Форми управління забезпечують можливість реалізації управлінських функцій та заходів практично у всіх сферах державного та суспільного життя.

Розкриття сутності процесу публічного управління відбувається через категорії: функції управління; форми управління; методи управління та поведінку суб'єктів управлінських правовідносин.

Діяльність суб'єкта публічного управління може зовнішньо проявляти себе лише у двох основних формах: правовій та неправовій. При цьому слід враховувати, що суб'єкт публічного управління може діяти лише у межах певної функції держави.

Суб'єктивне право традиційно визначається як право, яке належить суб'єкту тих чи інших правовідносин. Суб'єктивне публічне право — це міра можливої поведінки уповноваженого суб'єкта у сфері публічних відносин. Воно включає можливість:

Діяти чи не діяти певним чином; вимагати від іншої сторони (наприклад, ОДВ чи ОМС) відповідної поведінки; вимагати соціального (судового) захисту у разі невиконання юридичних обов'язків.

Суб'єктивному публічному праву приватної особи кореспондує встановлений правовою нормою відповідний обов'язок адміністративного органу. Це право захищається законом та судом, тобто приватна особа має право вимагати від органу поведінки, що повністю задовольняє правовий інтерес.

Суб'єктивні публічні права, з одного боку, обмежують публічну владу, забезпечуючи особисті інтереси громадян у публічній сфері, а з іншого – посилюють соціальну роль держави. Однією з головних гарантій реалізації публічних прав є можливість оскарження дій (рішень) органів публічної влади.

Вищестоящі інстанції публічної адміністрації зобов'язані здійснювати контроль за доцільністю адміністративних дій (рішень). Цей контроль корелюється з такими вимогами, як: ефективність, своєчасність, обґрунтованість, оптимальність, розумність та здатність максимально відповідати публічним інтересам з мінімальним обтяженням для приватних осіб.

1. Питання для самоперевірки та обговорення (Самоконтроль)

Порівняйте та розмежуйте поняття «Політичне управління», «Державне управління» та «Публічне управління» у контексті сучасної України.

Назвіть та охарактеризуйте дві основні правові форми здійснення функцій публічної влади. Наведіть приклади їх реалізації органами місцевого самоуправління.

Чому, незважаючи на заборону конституційного закріплення обов'язкової ідеології (ст. 15 КУ), організаційно-ціннісна/інформаційна форма є необхідною для ефективного публічного управління в Україні?

Поясніть взаємозв'язок між трьома «рівнями» системи діяльності органів публічного управління (нормативно-правовим, суб'єктивним, морально-ціннісним). Який рівень вирішує проблему легітимності?

Що таке суб'єктивне публічне право? Назвіть три правомочності, з яких воно складається, і поясніть, як воно обмежує публічну владу.

У чому полягає різниця між контролем за законністю та контролем за доцільністю адміністративних дій? Який суб'єкт здійснює контроль за доцільністю?

Виходячи з тексту, чому питання вдосконалення форм публічного управління зводиться до проблеми формування правосвідомості громадян?

2. Тести для самоконтролю

1. Які дві основні форми здійснення функцій держави є формами публічного управління?

- а) Контрольна та наглядова.
- б) Фінансова та господарська.
- в) Правова та організаційна.
- г) Політична та економічна.

2. Який рівень системи діяльності органів публічного управління вирішує проблему легальності?

- а) Суб'єктивний рівень.
- б) Морально-ціннісний рівень.
- в) Нормативно-правовий рівень.
- г) Ідеологічний рівень.

3. Який елемент обов'язково кореспондує (відповідає) суб'єктивному публічному праву приватної особи?

- а) Юридична відповідальність приватної особи.
- б) Свобода дій адміністративного органу.
- в) Встановлений правовою нормою відповідний обов'язок адміністративного органу.
- г) Акт правотворчої діяльності.

4. Яка з перелічених форм є неправовою формою публічного управління в українському контексті?

- а) Правотворча.
- б) Організаційно-ціннісна/інформаційна.
- в) Правозастосовна.
- г) Винесення судового рішення.

5. Контроль за доцільністю адміністративних дій здійснюють:

- а) Судові органи.
- б) Вищестоящі інстанції публічної адміністрації (наприклад, ОВА над РДА).
- в) Органи місцевого самоуправління.
- г) Органи прокуратури.

3. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

Задача 1 (Обов'язкова)

Міська рада (ОМС) ухвалила рішення про перейменування вулиць у рамках декомунізації. Частина населення (місцева громада) вважає, що нові назви є недоречними та не відповідають історичним цінностям громади.

Визначте, в якій правовій формі публічного управління було реалізовано рішення про перейменування.

Запропонуйте, як ОМС має використати організаційно-ціннісну/інформаційну форму для вирішення конфлікту та підвищення легітимності свого рішення.

Опишіть, яким чином мешканці можуть реалізувати своє суб'єктивне публічне право для оскарження чи впливу на це рішення.

Задача 2 (Додаткова)

Припустимо, Ви працюєте в ОВА і відповідаєте за видачу дозволу на будівництво об'єкта критичної інфраструктури, що має стратегічне значення для оборони. Всі юридичні вимоги дотримані (легальність), але виникають сумніви щодо своєчасності та оптимальності вибраного місця (доцільність).

Поясніть, який вид контролю (законність чи доцільність) є тут ключовим, і чому.

Визначте, яким чином Ваш обов'язок діяти відповідно до вимог ефективності та розумності (управлінський вплив) кореспондує із суб'єктивним публічним правом приватних осіб (громадян чи забудовника).

Приклад

Приклад реалізації суб'єктивного публічного права у сфері адміністративних послуг:

Громадянин звернувся до Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП, виконавчий орган ОМС) із заявою про реєстрацію майна.

Суб'єктивне публічне право громадянина: Право вимагати від адміністративного органу відповідної поведінки, а саме — провести реєстрацію за наявності всіх документів та у встановлений законом термін.

Кореспондуючий обов'язок ОМС (ЦНАП): Обов'язок адміністративного органу провести процедуру у визначений законом термін, дотримуючись принципу своєчасності та законності (правозастосовна форма).

Захист права: Якщо ЦНАП безпідставно затягує процес, громадянин має право оскаржити його бездіяльність до суду (реалізація права на захист). Це обмежує публічну владу рамками закону.

4. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Класифікація форм публічного управління

Тип форми	Підвид форми	Рівень реалізації	Характеристика
Правова	Правотворча (Нормотворча)	Національний (ВРУ, КМУ) та Місцевий (Ради ОМС)	Створення, зміна або скасування норм права (прийняття закону, постанови, місцевого рішення).
	Правозастосовна	Всі рівні (ОПВ, ОМС, Суди)	Реалізація норм права через індивідуальні акти, рішення, дозволи, притягнення до відповідальності.
Неправова (Організаційна)	Організаційно-регламентуюча	Всі рівні	Організаційні дії, розподіл ресурсів, проведення засідань, нарад, координація.
	Організаційно-господарська	Всі рівні	Матеріально-технічні операції, закупівлі, управління публічною власністю, фінансування.
	Організаційно-ціннісна/інформаційна	Всі рівні	Робота з правосвідомістю, комунікація, протидія дезінформації, патріотичне виховання (забезпечення легітимності).

Контроль за діями публічної адміністрації здійснюється за двома основними критеріями.

Критерії контролю за діями публічної адміністрації

Критерій контролю	Мета контролю	Відповідає на питання	Хто здійснює
Законність (Легальність)	Відповідність акта букві та духу закону.	Чи мав право орган прийняти таке рішення?	Суди, Прокуратура, Вищестоящі органи (частково).
Доцільність (Ефективність)	Оптимальність, розумність, своєчасність, відповідність публічним інтересам.	Чи було це найкраще рішення за даних обставин?	Вищестоящі інстанції публічної адміністрації (наприклад, Міністерство щодо підвідомчого органу, ОВА щодо РДА).

Бібліографічний список

1. Нормативно-правова база України

1. Конституція України (прийнята 28 червня 1996 року) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

4. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 3. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

6. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 № 2322-IX // Відомості Верховної Ради України. 2022. № 31. Ст. 178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>

7. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

8. Закон України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX // Відомості Верховної Ради України. 2021. № 41. Ст. 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

9. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»» від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

2. Спеціальна література та наукові публікації

1. Авер'янов В. Б. (ред.). Адміністративне право України. Київ: Юридична думка, 2018.

2. Білоус О. М. Теорія та історія державного управління: Навч. посібник. Київ: НАДУ, 2019.

3. Василенко В. О., Попов С. В. Публічне управління: теоретичні та методологічні засади. Київ: Ліра-К, 2021.

4. Воронько О. В. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи. Вісник НАДУ при Президентові України. 2020. № 2. С. 6–12.
5. Гриценко І. С. Публічне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2022.
6. Коліушко І. В. Концепція публічного управління в умовах реформування адміністративного права. Право України. 2019. № 11. С. 45–54.
7. Кресіна І. О. Правова свідомість у системі публічного управління. Часопис Київського університету права. 2021. № 3. С. 98–104.
8. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Реформування публічного управління: європейський досвід та українські реалії. Львів: Літопис, 2020.
9. Ортинський В. Л., Смірнова В. В. Теорія публічного управління: курс лекцій. Київ: ЦУЛ, 2023.
10. Приходько А. Ю. Форми реалізації публічної влади в умовах воєнного стану. Публічне управління та адміністрування. 2022. № 4. С. 15–20.
11. Серьогін С. М. Публічна влада в Україні: інституційно-правовий аналіз. Київ: НАДУ, 2018.
12. Юрчишин В. В. Місцеве самоуправління та національна безпека: питання взаємодії. Державне управління: теорія та практика. 2021. № 2. С. 25–30.

РОЗДІЛ 2. УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**(Коваль В.В., кандидат військових наук, старший науковий співробітник,
генерал-майор Збройних сил України)**

Тема 1. Концептуальні основи узгодження інтересів у системі публічного управління: вимір сталого розвитку

Концепція «зеленої економіки» (GE) була розроблена в рамках Ініціативи ООН (GEI), започаткованої у 2008 році, як пряма відповідь на необхідність екологічних інвестицій для забезпечення глобального сталого розвитку. У 2012 році ця концепція була офіційно прийнята як ключовий інструмент для досягнення екологічної рівноваги, підвищення соціальної справедливості та іскоренення бідності. Згідно з визначенням Програми ООН із навколишнього середовища (ЮНЕП), «зелена економіка» — це економіка, яка забезпечує зростання добробуту людей та соціальної справедливості при істотному скороченні екологічних ризиків та збитків.

Ця дефініція має фундаментальне значення для публічного управління, оскільки вона чітко встановлює, що економічні інтереси власника чи суб'єкта господарювання (мікрорівень), які здійснюють виробниче споживання ресурсів, повинні бути обмежені вимогами ширшого публічного інтересу — соціальної справедливості та забезпечення екологічної безпеки.

У 2015 році ЮНЕП розвинула цю ідею, представивши концепцію інклюзивної зеленої економіки (ІЗЕ). ІЗЕ базується на принципах циклічності (Circular Economy), співпраці, солідарності, стійкості та взаємозалежності. На відміну від традиційної «коричневої» моделі, а навіть і первинної «зеленої», ІЗЕ критично залежить від узгодженості інтересів та багатосторонньої співпраці як *conditio sine qua non* (необхідної умови) для

забезпечення довгострокового економічного зростання, соціальної рівності та збереження глобального екологічного балансу.

Сталий розвиток (СР) як глобальна парадигма потребує науково-обґрунтованого довгострокового та середньострокового прогнозування та планування, а також ефективного моніторингу та своєчасного реагування на загрози. Ці загрози значною мірою породжуються різноспрямованістю (дискоординацією) інтересів суб'єктів публічного управління та економічної діяльності на різних рівнях: національному (макро-рівень), регіональному (мезо-рівень) та локальному (мікро-рівень).

Взаємозв'язок між стійким розвитком, національною безпекою та «зеленою» економікою є прямим. Перехід до «зеленої» економіки та імплементація 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) ООН до 2030 року є ключовою стратегічною задачею публічного управління України.

Сім із сімнадцяти ЦСР безпосередньо вимагають структурних трансформацій, які зачіпають сутність публічного управління:

- Ціль 6: Чиста вода та санітарія (вимагає узгодження інтересів водокористувачів та органів місцевого самоуправління);
- Ціль 7: Доступна та чиста енергія (вимагає узгодження інтересів традиційної енергетики та інвесторів у ВДЕ);
- Ціль 11: Сталий розвиток міст і громад (вимагає узгодження інтересів забудовників, місцевих громад та архітекторів);
- Ціль 12: Відповідальне споживання та виробництво (вимагає узгодження інтересів виробників та екологічних стандартів);
- Ціль 13: Боротьба зі зміною клімату (вимагає узгодження секторальних політик);
- Ціль 14, 15: Збереження екосистем (вимагає узгодження економічних інтересів з природоохоронними обмеженнями).

Досягнення цих цілей вимагає інтенсифікації інноваційної активності та зміни характеру споживання виробничих та невиробничих ресурсів, що

неминуче вступає у конфлікт з короткостроковими інтересами суб'єктів, які звикли до «коричневої» моделі господарювання. Запізнення у цій трансформації створює загрозу технологічного та економічного відставання України від міжнародних партнерів.

В умовах України, де стратегічні пріоритети визначені курсом на європейську та євроатлантичну інтеграцію (адаптація до EU Green Deal), проблема узгодження інтересів набуває особливої гостроти.

Національна безпека та економічна безпека (як її складова) на макро-рівні вимагають структурної перебудови економіки, зменшення залежності від експорту сировини та нарощування технологічної конкурентоспроможності. Це є довгостроковим, стратегічним інтересом.

Таблиця 2.1

Конфлікт інтересів у контексті «зеленого» переходу

Рівень (Суб'єкт)	Національний Інтерес (Стратегічна Мета)	Регіональний/Локальний Інтерес (Тактична Мета)	Конфліктна Зона
Макро (Держава, Парламент)	Перехід до ВДЕ, закриття вугільних шахт для досягнення кліматичної нейтральності.	Збереження шахт як єдиного джерела зайнятості у мономістах.	Соціально-економічна стабільність vs. Екологічна відповідальність.
Мезо (Обласні адміністрації, ОМС)	Залучення «зелених» інвестицій, розвиток екотуризму.	Виділення земельних ділянок для комерційної забудови без належної екологічної оцінки.	Довгостроковий сталий розвиток vs. Швидке наповнення бюджету.
Мікро (Господарюючий суб'єкт)	Впровадження дорогих, але чистих технологій (ESG-стандарти).	Максимізація прибутку через експлуатацію застарілого обладнання, що забруднює навколишнє середовище.	Корпоративна соціальна відповідальність vs. Короткострокова рентабельність.

Водночас, на регіональному (мезо) та локальному (мікро) рівнях домінують короткострокові інтереси: збереження робочих місць на існуючих підприємствах-забруднювачах (наприклад, металургійних чи хімічних заводах), забезпечення стабільного наповнення місцевих бюджетів (часто за рахунок рентних платежів від ресурсодобувних галузей) та прагнення максимізації прибутку без повного покриття екологічних екстерналій.

Ця розбіжність інтересів обумовлена:

- інерційністю економічної структури: висока частка ресурсоемних та енергоемних галузей, що перешкоджає швидкому переходу до «зеленої» економіки;
- асиметрією інформації та влади: недостатня обізнаність регіональних еліт про стратегічні переваги низьковуглецевого розвитку;
- недосконалістю інституційних механізмів: слабка система контролю за виконанням екологічних нормативів та нечіткі механізми фінансового стимулювання «зелених» проєктів.

Подолання цієї розбіжності вимагає скоординованих дій та створення механізмів узгодження, які мають бути інтегровані в систему багаторівневого управління (Multi-level Governance, MLG).

Ефективне узгодження інтересів, спрямоване на досягнення цілей сталого розвитку, потребує спеціалізованого методологічного інструментарію публічного управління.

1. Управління на основі інтересів (Interest-Based Management)

Це концепція, де публічне управління не лише виконує закон, але й активно ідентифікує, аналізує та інтегрує інтереси ключових стейкхолдерів у процес прийняття рішень.

Ідентифікація: виявлення всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) на всіх рівнях (від міністерств до територіальних громад) та їхніх ключових інтересів.

Аналіз конфліктного потенціалу: використання методів стейкхолдер-картування та сценарного моделювання для оцінки ймовірності та наслідків конфлікту між національними та регіональними цілями.

Інтеграція: застосування інструментів для перетворення конфлікту на співпрацю (наприклад, контракти між центральним урядом та регіонами щодо досягнення «зелених» цілей).

2. Інституційні механізми узгодження в контексті децентралізації

В Україні ключовим механізмом узгодження стала децентралізація, яка делегувала значні повноваження та фінансові ресурси на місця.

Таблиця 2.2

Механізми та функції децентралізації

Механізм	Функція узгодження інтересів	Рівень Узгодження
Стратегічне планування (Національна стратегія + Стратегії регіонального розвитку)	Створення єдиного цільового контуру (Національний інтерес) для дій на місцях (Регіональний інтерес).	Макро Мезо
Інструмент співробітництва територіальних громад	Сприяє горизонтальному узгодженню інтересів сусідніх громад (наприклад, спільне управління відходами, ВДЕ).	Мезо Мікро
Бюджетне вирівнювання (Міжбюджетні трансферти)	Забезпечує фінансовий компроміс між потребою Центру у фіскальній стабільності та потребою регіонів у самостійності.	Макро Мезо
Публічні консультації та електронна демократія	Зменшує асиметрію інформації та підвищує прозорість, дозволяючи громадянам (Мікро-рівень) впливати на стратегічні рішення (Макро-рівень).	Макро Мікро

Для стимулювання регіонів до виконання національних «зелених» пріоритетів необхідно використовувати цільове фінансування:

- «Зелене» фінансування (Green Financing): залучення інвестицій через «зелені» облігації (Green Bonds) та ESG-критерії (Environmental, Social,

Governance). Держава має створювати пільгові умови для екологічно відповідальних проєктів, що відповідають національним інтересам;

- Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР): використання коштів ДФРР для координації інвестицій, надаючи пріоритет проєктам, які одночасно вирішують регіональні проблеми (зайнятість, інфраструктура) та відповідають національним цілям (енергоефективність, екологія).

Система публічного управління має діяти як посередник та регулятор у процесі узгодження інтересів.

Таблиця 2.3

Узгодження інтересів у системі публічного управління

Рівень управління	Домінуючий Інтерес	Механізм Узгодження	Результат Узгодження
Національний (Центральна влада)	Забезпечення стійкості, економічної безпеки, інтеграція до світових ринків.	Законодавче регулювання, фінансова політика, національні стратегії.	Єдиний стратегічний контур для розвитку.
Регіональний (Області, АМС)	Розвиток місцевої інфраструктури, залучення інвестицій, збалансований регіональний розвиток.	Регіональні програми, ДФРР, співробітництво громад.	Територіальна рівновага та ефективне використання ресурсів.
Локальний (Громади, Суб'єкти господарювання)	Якість життя, екологічна безпека, економічна вигода, збереження робочих місць.	Громадські слухання, ESG-стандарти, "зелене" кредитування.	Соціальна справедливість та екологічна стійкість.

Перехід до «зеленої» економіки є імплементацією національного інтересу, але його успіх залежить від того, наскільки публічне управління зможе узгодити цей стратегічний інтерес із тактичними потребами регіонів. Це вимагає відмови від жорсткої вертикалі влади на користь адаптивного,

мережевого та багаторівневого управління, де ініціатива «знизу» (регіони) стимулюється та інтегрується національними механізмами «зверху» (держава).

1. Питання для Самоперевірки та Тести для Самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Розкрийте сутність поняття "публічний інтерес" у контексті багаторівневого управління (MLG). Яка його відмінність від інтересу локального (територіальної громади)?

Яким чином Концепція "зеленої економіки" (ЮНЕП) обмежує або трансформує економічні інтереси суб'єктів господарювання?

Охарактеризуйте основні конфліктні зони між національними та регіональними інтересами в Україні на прикладі енергетичної трансформації (національний інтерес ВДЕ vs. регіональний інтерес зайнятості у вугільній галузі).

Назвіть та поясніть інституційні та фінансові механізми, які використовуються у системі публічного управління України для горизонтального узгодження інтересів (на рівні громад).

Як Цілі сталого розвитку (ЦСР) ООН формують стратегічний контур для прийняття рішень на регіональному рівні? Наведіть приклади ЦСР, які мають прямий вплив на регіональне планування.

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Що є основною вимогою інклюзивної зеленої економіки (ІЗЕ)?

- а) Збільшення ВВП за рахунок експорту сировини.
- б) Прискорення приватизації державних активів.
- в) Узгодженість інтересів та співробітництво для досягнення соціальної справедливості та екологічного балансу.
- г) Жорстка централізація управління ресурсами.

Який із наведених інструментів є фінансовим механізмом узгодження національних та регіональних інтересів?

- а) Проведення публічних слухань.
- б) Бюджетне вирівнювання (міжбюджетні трансферти).
- в) Стейкхолдер-картування.
- г) Прийняття Закону "Про освіту".

Який принцип багаторівневого управління (MLG) є ключовим для передачі повноважень на рівень територіальних громад?

- а) Принцип суверенітету.
- б) Принцип ієрархії.
- в) Принцип субсидіарності.
- г) Принцип унітарності.

Який інтерес домінує на мікро-рівні (суб'єкта господарювання) і часто конфліктує зі стратегічним національним інтересом сталого розвитку?

- а) Підвищення міжнародної конкурентоспроможності.
- б) Досягнення кліматичної нейтральності.
- в) Короткострокова максимізація прибутку (за рахунок екологічних екстерналій).
- г) Узгодження з ЦСР ООН.

2. Обов'язкові та Додаткові Задачі, Приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Узгодження інтересів у сфері управління відходами (Співробітництво громад)

Ситуація: У регіоні Н. розташовані три ОТГ: А, Б і В. ОТГ А має старий, майже вичерпаний полігон ТПВ, що забруднює ґрунтові води (екологічна загроза). ОТГ Б має необхідну вільну земельну ділянку, але не має коштів на будівництво сучасного сміттєпереробного заводу (економічний інтерес). ОТГ В має кваліфікованих екологів та готовий бізнес-план проєкту,

але не має землі та фінансування (інноваційний інтерес). Національний інтерес вимагає закриття застарілих полігонів та впровадження принципів циклічної економіки (ЦСР 12, 11).

Завдання:

Визначте ключові інтереси кожної ОТГ та ідентифікуйте конфліктний потенціал.

Запропонуйте інституційний механізм (наприклад, згідно із Законом України "Про співробітництво територіальних громад"), який дозволить узгодити ці інтереси.

Опишіть фінансовий інструмент, який може бути залучений для реалізації спільного проєкту (наприклад, кошти ДФРР або "зелені" облігації).

Задача 2: Баланс між бюджетом та екологією (Принцип субсидіарності)

Ситуація: Місто N (регіональний центр) має великий хімічний завод, який є найбільшим платником податків до місцевого бюджету (до 30% надходжень). Завод використовує застарілі технології та є найбільшим забруднювачем повітря в регіоні (соціальний та екологічний конфлікт). Національний інтерес (євроінтеграція) вимагає впровадження суворих екологічних стандартів.

Завдання:

Як органи публічного управління міста N мають узгодити короткостроковий фінансовий інтерес (надходження податків) із довгостроковим публічним інтересом (здоров'я громадян, екологія)?

Які стимулюючі механізми (наприклад, податкові пільги, кредитування на модернізацію) має запропонувати центральна влада (макро-рівень), щоб допомогти місту N впровадити "зелену" модернізацію заводу без втрати ключового платника податків?

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Стейкхолдер-аналіз: Побудуйте матрицю "Вплив/Зацікавленість" для узгодження національних та регіональних інтересів у сфері управління

лісовими ресурсами. Визначте стратегії роботи з кожною групою стейкхолдерів (державні лісгоспи, приватні деревообробники, місцеві громади, екологічні НУО).

Аналіз ESG-критеріїв: Проаналізуйте, як впровадження ESG-критеріїв для доступу українських підприємств до міжнародного фінансування автоматично примушує їх до узгодження своїх економічних інтересів з національними екологічними стандартами.

3. Довідково-Інформаційні Дані для Розв'язування Задач

Таблиця 2.4

Інструментарій узгодження інтересів у публічному управлінні

Механізм/Інструмент	Рівень застосування	Основна функція узгодження
Принцип субсидіарності	Макро Мезо/Мікро	Визначення найбільш ефективного рівня для прийняття рішення, запобігання централізації.
Співробітництво громад (Закон України)	Мезо Мікро (Горизонталь)	Формалізація спільних інвестицій та управління спільними проблемами (ТПВ, водопостачання).
Цільові "зелені" трансфери	Макро Мезо/Мікро (Вертикаль)	Стимулювання регіонів до виконання національних пріоритетів (наприклад, енергоефективності) через фінансові стимули.
Сценарне моделювання	Макро, Мезо	Оцінка наслідків різних варіантів узгодження (наприклад, вплив швидкого закриття шахт на регіональний бюджет).
Е-консультації/Громадські слухання	Мікро	Пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, підвищення прозорості та легітимності.

Бібліографічний Список

1. Конституція України (прийнята 28 червня 1996 року, зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–192.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 1162–1170.
4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. С. 96–110.
5. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 29. С. 10–25.
6. Бакуменко, В. Д., & Приходько, А. В. (2018). Публічне управління та адміністрування: основні теоретичні засади. Навчальний посібник. Київ: НАДУ. 320 с.
7. Василенко, В. О., & Ткачук, А. Ф. (2021). Децентралізація та регіональний розвиток: український вимір. Монографія. Київ: ВАІТ. 384 с.
8. Кравченко, С. С. (2020). Механізми узгодження інтересів у системі багаторівневого управління. Державне управління: теорія та практика. № 1. С. 45–56.
9. Крупка, М. І. (2018). Теорія і практика економічної безпеки. Підручник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 410 с.
10. Куйбіда, В. С. (2016). Публічне управління: теоретико-методологічні аспекти. Монографія. Київ: НАДУ. 352 с.

- 11.Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. *Фінанси України*. № 4. С. 34–48.
- 12.Рябченко, В. П. (2019). Багаторівневе управління та механізми узгодження публічних інтересів: європейський досвід для України. Монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 290 с.
- 13.Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. *Економіка та прогнозування*. № 2. С. 59–72.
- 14.ЮНЕП (UNEP). (2011). На шляху до зеленої економіки: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності (Toward a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication). Звіт. Женева: UN. 680 с.
- 15.Європейська Комісія. (2019). Європейська зелена угода (The European Green Deal): Повідомлення Комісії. Брюссель: COM(2019) 640 final. 24 с.
- 16.Рада Європи. (2000). Європейська хартія місцевого самоуправління. Ратифіковано Україною. Страсбург. 18 с.

Тема 2. Теоретичні аспекти сталого розвитку в контексті забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні

В українському науково-правовому полі економічна безпека є невід'ємною частиною Національної безпеки України. Вона визначається як стан захищеності національної економіки від зовнішніх і внутрішніх загроз, що забезпечує економічний суверенітет та створює умови для реалізації стратегічних національних пріоритетів (Стратегія національної безпеки України).

З огляду на територіальний устрій України, де ключову роль відіграють регіони (області) та територіальні громади (ОТГ), досягнення цілей національної економічної безпеки неможливе без забезпечення економічної безпеки на регіональному (мезо) рівні.

Економічна безпека регіону визначається як сукупність умов і чинників, що характеризують поточний стан та стійкість регіональної економічної системи, забезпечуючи її здатність протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам, що створює передумови для підвищення якості життя населення та гармонійного функціонування в загальнонаціональній економічній системі.

Ключові аспекти економічної безпеки регіону:

- стійкість (Sustainability): здатність економічної системи регіону підтримувати ключові соціально-економічні параметри (зайнятість, доходи, виробництво) протягом тривалого часу, незважаючи на зовнішні шоки (фінансові кризи, екологічні катастрофи, волатильність ринків);
- розвиток (Development): здатність до поступального руху та трансформації, що передбачає наявність ресурсів для розвитку соціальної сфери, впровадження інновацій та модернізації виробничого потенціалу;
- висока якість життя: це кінцева мета, що інтегрує вимоги економічної, екологічної та соціальної безпеки життєдіяльності.

Таким чином, у контексті публічного управління, економічна безпека регіону є не лише "моментальною" характеристикою поточного стану, а й способом формування довгострокових планів і прогнозів, спрямованих на досягнення сталого розвитку.

Ключовими поняттями в методології забезпечення економічної безпеки є «загрози», «стійкість» (у розумінні "sustainable") та «розвиток». На рівні регіону економічна безпека тісно корелює з поняттям стійкості (сталості) регіонального розвитку.

Термін "Sustainable Development" (дослівно: підтримуваний, збалансований розвиток) має глибоке коріння, закладене дослідженнями Римського клубу (створений у 1968 р.). Метою цих досліджень, зокрема, доповіді Денніса Медоуза "Межі зростання" (1972 р.), було привернення уваги до глобальної проблематики та виявлення меж ефективного

функціонування світової спільноти через нераціональне використання ресурсів.

Фундаментальне визначення, сформульоване Комісією Брундтланд (1987 р.): "сталий розвиток — це розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби".

Це визначення підкреслює необхідність гармонізації трьох ключових компонентів, які є одночасно і сферами забезпечення регіональної безпеки:

- економічна стійкість: здатність підтримувати продуктивність та інноваційну активність.
- соціальна стійкість: забезпечення соціальної справедливості, зменшення нерівності, підвищення якості життя.
- екологічна стійкість: збереження довкілля, мінімізація техногенних ризиків, впровадження принципів "зеленої" економіки.

Економічна безпека регіону може розглядатися як ціль, умова та спосіб досягнення сталого розвитку регіону. На рівні регіону економічна безпека проявляється як здатність до генерації можливостей для стійкого розвитку.

Розробка ефективних управлінських рішень на регіональному рівні, спрямованих на підвищення економічної безпеки, завжди базується на оцінці зовнішніх та внутрішніх загроз.

Загрози в широкому сенсі — це сукупність чинників, що створюють можливість завдання шкоди економічним інтересам регіону. У публічному управлінні аналіз загроз корелює з інструментами SWOT-аналізу.

На підставі класифікації загроз відбувається диференціація інструментарію:

- стратегічний рівень: розробка регіональних стратегій з акцентом на "зелену" модернізацію та диверсифікацію економіки;
- поточний рівень: програмно-цільове планування (наприклад, програми енергоефективності, розвитку ВДЕ) та контроль за їх виконанням;

- оперативний рівень: регуляторне та контролююче втручання (наприклад, оперативне реагування на загрози фінансової нестабільності або екологічні аварії).

Таблиця 2.5

Класифікація загроз економічній безпеці регіону

Категорія Загрози	приклади в регіональному контексті
Економічні	Зниження темпів зростання ВРП; високий рівень тіньової економіки; фіскальна нестійкість (висока залежність місцевого бюджету від одного підприємства-забруднювача).
Виробничі/Технологічні	Критичний знос основних фондів (особливо в комунальній та енергетичній інфраструктурі); висока ресурсоємність продукції; низька частка інноваційних технологій.
Інноваційні	Зменшення обсягів фінансування НДДКР (науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи); відтік кваліфікованих кадрів; низька частка високотехнологічних секторів у ВРП.
Соціальні	Соціальне розшарування та бідність; високий рівень прихованого безробіття; трудова міграція; скорочення тривалості життя.
Природно-екологічні	Виснаження природних ресурсів; неготовність промислових підприємств до сучасних природоохоронних вимог (особливо в контексті EU Green Deal); високі ризики техногенних катастроф (наприклад, на старих промислових об'єктах).

Ефективність забезпечення економічної безпеки регіону оцінюється на основі досягнення конкретних соціально-економічних показників та їх порівняння з пороговими значеннями.

Порогові значення — це гранично допустимі кількісні значення індикаторів, порушення яких може призвести до дестабілізації економічної системи регіону та виникнення загроз національній безпеці.

В Україні, як і в інших країнах із високою диференціацією соціально-економічного розвитку регіонів, принципова проблема полягає у встановленні єдиних порогових значень без урахування специфіки кожного

регіону (наприклад, прифронтові регіони, промислові центри, аграрні області).

Таблиця 2.6

Критеріальні показники (індикатори) економічної безпеки регіонів
(типові приклади)

Назва показника	Категорія безпеки	Типове порогове значення (орієнтовне)
ВРП на душу населення (у % до середнього по Україні)	Економічна	Не менше 70%
Частка збиткових підприємств	Економічна	Не більше середнього по Україні
Обсяг інвестицій в основний капітал (у % до ВРП)	Інвестиційна	Не менше 20%
Рівень безробіття (за методологією МОП)	Соціальна	Не більше 7%
Рівень зносу основних фондів	Виробнича	Не більше 50%
Розрив у доходах (коефіцієнт Джині або децильний коефіцієнт)	Соціальна	Не більше 8 разів
Дефіцит місцевого бюджету (у % до доходів)	Фінансова	Не більше 10%
Середня очікувана тривалість життя	Соціальна/Демографічна	Не менше 75 років

Соціально-економічна регіональна система є динамічною. Вона постійно перебуває в процесі переходу від одного стану динамічної рівноваги до іншого. Неможливість перебування системи у статичному стані обумовлена:

- волатильністю зовнішнього середовища: постійна зміна загроз і можливостей (глобальні ринки, політичні рішення, кліматичні зміни);
- специфікою процесів: соціально-економічні процеси, що протікають у регіоні, є органічними і не можуть бути "заморожені".

Публічне управління на регіональному рівні має виконувати функцію трансформації виявлених негативних чинників у потенційні можливості для розвитку. Це виражається у створенні «турбуючих впливів» (керованих змін), які модифікують окремі компоненти системи.

Ефективними інструментами такого динамічного управління є:

- проєктне та програмно-цільове планування: створення програм регіонального розвитку, що містять чітко визначені цілі, індикатори та механізми фінансування;
- математичне та імітаційне моделювання: використання моделей для опису взаємодії компонентів регіональної системи та прогнозування наслідків управлінських рішень.

Таким чином, стійкість розвитку регіону є характеристикою якості життя населення, досягнення якої передбачає гармонійний розвиток у триєдиній системі: «економіка – соціальна сфера – екологія». Зв'язуючою ланкою цієї системи є поняття «безпека». Управлінські рішення мають стимулювати суб'єктні компоненти регіону (бізнес, фінансовий сектор, наукові структури) до впровадження стандартів корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) та ESG-критеріїв, що, своєю чергою, підвищує загальний рівень економічної безпеки регіону.

1. Питання для Самоперевірки та Тести для Самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

У чому полягає ключова відмінність між розумінням економічної безпеки регіону як «моментальної характеристики» і як «способу формування довгострокових планів»?

Розкрийте триєдину сутність сталого розвитку (економічна, соціальна, екологічна стійкість). Як ці компоненти взаємопов'язані з елементами економічної безпеки регіону?

Наведіть та деталізуйте три ключові загрози економічній безпеці регіону, що безпосередньо виникають із високого рівня зносу основних фондів (виробничі/технологічні загрози).

Поясніть, що таке «порогові значення» індикаторів економічної безпеки. Чому в Україні їхнє встановлення ускладнене через диференціацію регіонів?

Як публічне управління використовує «турбуючі впливи» для трансформації негативних чинників у можливості розвитку? Наведіть приклад такого впливу.

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Що є кінцевою інтегрованою метою економічної безпеки регіону?

- а) Максимізація ВРП.
- б) Зменшення дефіциту місцевого бюджету.
- в) Забезпечення високої якості життя населення.
- г) Створення нових робочих місць у сировинних галузях.

Згідно з визначенням Комісії Брундтланд, що є ключовим обмеженням для розвитку в концепції сталого розвитку?

- а) Вплив на міжнародну торгівлю.
- б) Загроза здатності майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.
- в) Недосягнення порогового значення ВРП.
- г) Збільшення частки тіньової економіки.

Який із перелічених інструментів є найбільш ефективним для управління економічною безпекою регіону в динамічному процесі?

- а) Моніторинг статистичних даних.
- б) Проєктне та програмно-цільове планування.
- в) Вибірковий аудит підприємств.
- г) Жорстка централізація фінансових потоків.

Висока залежність місцевого бюджету від податкових надходжень лише від одного великого підприємства-забруднювача є прикладом якої категорії загроз?

- а) Соціальні.
- б) Природно-екологічні.
- в) Економічні (фіскальна нестійкість).
- г) Інноваційні.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Аналіз конфлікту "Екологія vs. Економіка"

Ситуація: Регіон Z (наприклад, Миколаївська або Дніпропетровська область) має високий рівень зносу основних фондів (понад 70%) на ключових промислових підприємствах, які забезпечують 40% зайнятості. Це призводить до високих природно-екологічних загроз. Центральний уряд вимагає негайної модернізації або закриття підприємств (національний інтерес – екологічна безпека). Місцева влада протистоїть цьому, оскільки це призведе до різкого зростання безробіття (до 20%) і соціальних загроз (регіональний інтерес – соціальна стабільність).

Завдання:

Визначте, які дві основні категорії загроз вступають у прямий конфлікт.

Запропонуйте управлінське рішення на регіональному рівні, яке б трансформувало цю проблему у можливість розвитку, використовуючи концепцію "зеленого" фінансування (наприклад, пільгове кредитування модернізації під гарантії регіону).

Який індикатор економічної безпеки тут має бути головним пріоритетом (соціальна безпека) та яке його порогове значення?

Задача 2: Розрахунок показника фінансової безпеки

Ситуація: Місцевий бюджет ОТГ А має доходи 150 млн грн і витрати 160 млн грн. Дефіцит покривається за рахунок зовнішніх запозичень. ВРП регіону (наприклад, району) становить 5000 млн грн.

Завдання:

Розрахуйте дефіцит бюджету у відсотках від доходів.

Розрахуйте дефіцит бюджету ОТГ у відсотках від ВРП регіону.

З огляду на типові порогові значення (не більше 3% від ВРП), оцініть рівень фінансової безпеки ОТГ А та запропонуйте одне управлінське рішення для його покращення.

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Моделювання впливу: За допомогою сценарного моделювання опишіть, як зростання частки тіньової економіки на 5% вплине на три основні індикатори економічної безпеки регіону (ВРП, доходи населення, дефіцит бюджету).

Аналіз якості життя: Виберіть два регіони України, що суттєво відрізняються за структурою економіки (наприклад, Київська область та Закарпатська область). Оцініть, які три індикатори з Таблиці будуть мати найбільшу різницю, і як це корелює з рівнем соціальної стійкості в кожному регіоні.

3. Довідково-Інформаційні Дані для Розв'язування Задач

Таблиця 2.7

Критеріальні показники (Індикатори) економічної безпеки регіонів
(Типові порогові значення)

Назва показника	Категорія безпеки	Типове порогове значення (орієнтовне)
1	2	3
ВРП на душу населення (у % до середнього по країні)	Економічна	Не менше 70%

1	2	3
Обсяг інвестицій в основний капітал (у % до ВРП)	Інвестиційна	Не менше 20%
Рівень безробіття (за методологією МОП)	Соціальна	Не більше 7%
Рівень зносу основних фондів	Виробнича/Технологічна	Не більше 50%
Розрив у доходах (Децильний коефіцієнт)	Соціальна	Не більше 8 разів
Дефіцит місцевого бюджету (у % до ВРП)	Фінансова	Не більше 3%
Середня очікувана тривалість життя	Соціальна/Демографічна	Не менше 75 років

Бібліографічний Список

1. Бакуменко, В. Д., Приходько, А. В. (2018). Публічне управління та адміністрування: основні теоретичні засади. Навчальний посібник. Київ: НАДУ. 320 с.
2. Василенко, В. О., Ткачук, А. Ф. (2021). Децентралізація та регіональний розвиток: український вимір. Монографія. Київ: ВАІТ. 384 с.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. С. 96–110.
4. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–192.
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 1162–1170.
6. Конституція України (прийнята 28 червня 1996 року, зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.

7. Кравченко, С. С. (2020). Механізми узгодження інтересів у системі багаторівневого управління. Державне управління: теорія та практика. № 1. С. 45–56.
8. Крупка, М. І. (2018). Теорія і практика економічної безпеки. Підручник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 410 с.
9. Куйбіда, В. С. (2016). Публічне управління: теоретико-методологічні аспекти. Монографія. Київ: НАДУ. 352 с.
10. Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. Фінанси України. № 4. С. 34–48.
11. Рада Європи. (2000). Європейська хартія місцевого самоуправління. Ратифіковано Україною. Страсбург. 18 с.
12. Рябченко, В. П. (2019). Багаторівневе управління та механізми узгодження публічних інтересів: європейський досвід для України. Монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 290 с.
13. Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. Економіка та прогнозування. № 2. С. 59–72.
14. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 29. С. 10–25.
15. ЮНЕП (UNEP). (2011). На шляху до зеленої економіки: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності (Toward a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication). Звіт. Женева: UN. 680 с.

РОЗДІЛ 3. ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ІНТЕРЕСИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

(Романенко Є.О., д.держ.упр., професор, заслужений юрист України, начальник управління Центрального науково-дослідного інституту Збройних Сил України)

Тема 1. Права власності та економічні інтереси в системі національної безпеки України

Економічний інтерес є усвідомленим мотивом діяльності суб'єкта, що виникає внаслідок розвитку економічних відносин щодо відтворення та розподілу матеріальних благ.

Класична школа (А. Сміт, Д. Рікардо) сформувала уявлення про особистий інтерес як основний рушійний мотив «економічної людини». А. Сміт доводив, що реалізація індивідуального, навіть егоїстичного інтересу, через «невидиму руку» ринку, зрештою, призводить до реалізації інтересів суспільства. Дж. Бентам розглядав інтерес суспільства як «суму абсолютно автономних особистих інтересів».

Неокласична школа (А. Пігу) виділяє своєкорисливий інтерес як домінуючий чинник, що сприяє економічній рівновазі. А. Пігу неявно визначив умови виникнення загрози економічній безпеці як стану, що настає внаслідок дисбалансу інтересів держави, приватного капіталу та найманої робочої сили.

Сучасне розуміння наступне. Економічний інтерес — це усвідомлення суб'єктом своїх потреб у процесі досягнення цілей. Це якісна сторона суб'єкта відносин, яка спонукає його активність до перетворення виявленої потреби на задоволену потребу. Оскільки ресурси є обмеженими, їхнє використання різними суб'єктами неминує спричиняє зіткнення інтересів і, як наслідок, обумовлює виникнення загроз їхній економічній безпеці.

Економічна безпека як категорія є політико-економічною, оскільки вона стосується захищеності від загроз економічним інтересам, що виникають з приводу прав власності на обмежені блага.

Економічна безпека соціально-економічної системи (як суб'єкта інтересів) — це стан захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз її економічним інтересам, що виникають з приводу реалізації прав власності на обмежені блага.

Теорія прав власності ґрунтується на положенні, що власність – це суспільно санкціоновані поведінкові відносини між людьми, що стосуються використання матеріальних і нематеріальних благ, які реалізуються у формі «пучка прав власності» (Bundle of Rights).

Таблиця 3.1

Характеристики «Пучка прав власності»

Найменування права власності	Характеристика права власності
Володіння	Право виключного фізичного контролю над ресурсом (благом).
Використання	Право застосування ресурсу (блага) для отримання користі.
Управління (Розпорядження)	Право рішення про суб'єкта та способи використання ресурсу (блага).
Присвоєння (Право на дохід)	Право володіння результатами використання ресурсу (благам).
Суверенітет	Право на відчуження, споживання, зміну або знищення ресурсів.
Безстроковість	Право на безстроковість володіння правом.
Безпека	Право на захист від експропріації та збитків із зовнішнього середовища.
Наслідування	Право на передачу благ у спадок.
Відповідальність	Відсутність права на використання блага, що завдає шкоди зовнішньому середовищу (екологія, суспільство).
Стягнення	Право стягнення блага в сплату боргу.
Залишковий характер	Право на існування інститутів, що забезпечують відновлення порушених прав (судова система).

Кожна «гілка» пучка прав власності породжує специфічний економічний інтерес суб'єкта, який ним володіє:

- інтерес власника: зберігання права фізичного контролю над ресурсом (захист від вилучення);
- інтерес розпорядника (управляючого): планування та організація продуктивного використання ресурсу;
- інтерес користувача: максимально ефективного виконання дій, що забезпечують продуктивне використання;
- інтерес присвоєння (доходу): максимізація своєї частки у прибутку, отриманому в результаті використання ресурсу.

Ієрархія інтересів існує (інтерес власника домінує над інтересом розпорядника), але у праві присвоєння ієрархія порушується, оскільки кожен суб'єкт (власник, розпорядник, користувач) прагне максимізувати свою частку у прибавочному продукті.

Зіткнення інтересів суб'єктів прав власності (наприклад, суб'єкт управління, прагнучи швидкої максимізації прибутку, може ігнорувати необхідність ремонту, чим завдає шкоди ресурсу, що є загрозою інтересу власника).

Узгодження (гармонізація) інтересів з приводу прав власності є інструментом запобігання збиткам і, отже, нейтралізації загроз, що забезпечує економічну безпеку агента.

Домінуючими слід вважати ті права, які формують інтереси, що проявляються безстроково і корелюють із концепцією сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку встановлює прямий зв'язок між інтересами сьогодення та майбутніх поколінь, вимагаючи, щоб використання ресурсів (реалізація прав володіння та розпорядження) було обмежене необхідністю їх збереження та відновлення, а також охороною навколишнього середовища (право відповідальності).

Таблиця 3.2

Характеристики інтересів, що проявляються і корелюють із концепцією сталого розвитку

Право власності	Породжуваний інтерес	Інтервал прояву	Характеристика загрози (у разі порушення)
Володіння, Безстроковість, Безпека	Збереження, преумноження та відтворення ресурсу.	Безстроково	Експропріація/Націоналізація, втрата фізичного контролю.
Відповідальність	Вибір соціально та екологічно відповідальних способів використання ресурсів.	Безстроково	Екологічний збиток, соціальна напруга, кримінальна відповідальність.
Наслідкування	Збереження та збільшення ринкової вартості активів.	Довгостроково	Обмеження прав спадкування, падіння вартості активів.

Теорія економічної безпеки, заснована на правах власності, виходить за межі суто економічної проблематики. Вона вимагає аналізу інституційної системи на всіх рівнях:

- макрорівень (національний): визначення національних інтересів у сфері економіки та забезпечення їхнього суверенітету (право безпеки);
- мезорівень (регіональний): уточнення прав, повноважень та можливостей володіння, розпорядження, користування ресурсами на регіональному рівні (зокрема, у контексті децентралізації та управління комунальним майном);
- мікрорівень (суб'єкти господарювання): створення механізмів гармонізації інтересів між власниками, управлінцями та працівниками для уникнення загроз, породжених внутрішніми конфліктами (деліктне привласнення, нецільове використання).

Результатом досліджень економічної безпеки має бути не лише ідентифікація загроз, а й розробка механізмів узгодження економічних інтересів суб'єктів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу, що є ключем до стабільного та стійкого розвитку держави.

1. Питання для самоперевірки та тести для самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Обґрунтуйте, чому категорія «Економічний інтерес» вважається першоосновою будь-яких економічних відносин та джерелом потенційних загроз у разі його дисбалансу.

Розкрийте суть концепції «Пучка прав власності» (Bundle of Rights). Назвіть та опишіть щонайменше чотири права, що є економічними, та три, що є правовими.

Чому економічна безпека вважається політико-економічною, а не суто економічною категорією, особливо в українському контексті?

Поясніть, який інтерес породжує право «Відповідальності» у пучку прав власності. Як це право корелює з принципами Сталого розвитку?

Як відбувається узгодження (гармонізація) інтересів суб'єктів власності, і чому цей процес є інструментом нейтралізації загроз економічній безпеці?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Яке право з пучка прав власності безпосередньо формує інтерес суб'єкта, спрямований на збереження та преумноження ресурсу для майбутніх поколінь?

- а) Право використання.
- б) Право стягнення.
- в) Право наслідування.
- г) Право присвоєння.

Згідно з теорією прав власності, що є головним джерелом виникнення загроз економічній безпеці?

- а) Надмірна централізація влади.
- б) Зіткнення (конфлікт) інтересів суб'єктів з приводу обмежених благ.
- в) Низький рівень ВРП.
- г) Відсутність зовнішніх інвестицій.

Економічна безпека соціально-економічної системи — це стан захищеності від загроз, що виникають з приводу...

- а) ...задоволення потреб населення.
- б) ...фіскальної політики держави.
- в) ...реалізації прав власності на обмежені блага.
- г) ...глобальних кліматичних змін.

Яке з перелічених прав є домінуючим і формує інтерес, що проявляється безстроково?

- а) Право використання.
- б) Право управління.
- в) Право володіння.
- г) Право залишкового характеру.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Конфлікт інтересів у державному підприємстві (ДП)

Ситуація: ДП «Маяк» володіє унікальним ресурсом (право володіння належить державі). Держава делегує право управління (розпорядження) директору (менеджеру) ДП на 5 років. Інтерес держави (власника) — безстрокове збереження та збільшення вартості активу. Інтерес менеджера (розпорядника) — максимізація прибутку за 5 років для отримання великих бонусів. Менеджер приймає рішення про використання застарілого

обладнання на максимальній потужності без належного ремонту, щоб заощадити кошти та показати прибуток.

Завдання:

Визначте, які специфічні інтереси власника та розпорядника вступили у конфлікт.

Сформулюйте загрозу економічній безпеці ДП та держави, що виникла внаслідок цього конфлікту.

Яке право власності порушене внаслідок дій менеджера, і який інститут (згідно з правом залишкового характеру) має відновити порушені права?

Задача 2: Аналіз права «Відповідальності»

Ситуація: Приватна агрофірма (суб'єкт власності) володіє землею і має право використання та присвоєння доходу. Для максимізації врожаю і, відповідно, доходу, фірма використовує заборонені в ЄС високотоксичні хімікати, які призводять до забруднення ґрунтових вод і шкодять сусіднім фермам.

Завдання:

Яке право власності безпосередньо порушується?

Який інтерес фірми домінує, і який інтерес (суспільства/оточуючого середовища) йому протистоїть?

Які індикатори (екологічна та соціальна безпека) можуть бути використані публічною владою регіону для моніторингу та запобігання цій загрозі?

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Діалектика приватизації: З позиції теорії прав власності, оцініть, як перехід від державної власності до приватної впливає на реалізацію права безпеки та права наслідування. Які нові загрози виникають після приватизації (наприклад, концентрація прав у офшорах)?

Моделювання гармонізації: Запропонуйте механізм (набір інститутів) для гармонізації інтересів суб'єкта володіння (територіальної громади) та

суб'єкта присвоєння доходу (великого інвестора) при реалізації великого інфраструктурного проєкту в ОТГ.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця 3.3

Вплив економічних прав на часовий інтервал прояву інтересів

Найменування права власності	Інтервал прояву інтересів суб'єкта	Характеристика потенційних загроз економічній безпеці (у разі конфлікту)
Володіння (1)	Безстроково	Утрата/обмеження фізичного контролю над ресурсом
Управління (Розпорядження) (3)	Встановлюється суб'єктом володіння	Неефективне (короткострокове) управління
Присвоєння (на дохід) (4)	Встановлюється суб'єктом управління (розпорядження)	Деліктне/незаконне присвоєння, дисбаланс розподілу
Безпека (7)	Залежить від стійкості політичних інститутів	Експропріація, націоналізація, природні катастрофи
Відповідальність (9)	Безстроково	Кримінальна чи адміністративна відповідальність через завдання шкоди довкіллю

Бібліографічний Список

1. Бакуменко, В. Д., Приходько, А. В. (2018). Публічне управління та адміністрування: основні теоретичні засади. Навчальний посібник. Київ: НАДУ. 320 с.
2. Василенко, В. О., Ткачук, А. Ф. (2021). Децентралізація та регіональний розвиток: український вимір. Монографія. Київ: ВАІТ. 384 с.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. С. 96–110.

4. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–192.
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 1162–1170.
6. Конституція України (прийнята 28 червня 1996 року, зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
7. Кравченко, С. С. (2020). Механізми узгодження інтересів у системі багаторівневого управління. Державне управління: теорія та практика. № 1. С. 45–56.
8. Крупка, М. І. (2018). Теорія і практика економічної безпеки. Підручник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 410 с.
9. Куйбіда, В. С. (2016). Публічне управління: теоретико-методологічні аспекти. Монографія. Київ: НАДУ. 352 с.
10. Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. Фінанси України. № 4. С. 34–48.
11. Рада Європи. (2000). Європейська хартія місцевого самоуправління. Ратифіковано Україною. Страсбург. 18 с.
12. Рябченко, В. П. (2019). Багаторівневе управління та механізми узгодження публічних інтересів: європейський досвід для України. Монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 290 с.
13. Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. Економіка та прогнозування. № 2. С. 59–72.
14. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 29. С. 10–25.

15.ЮНЕП (UNEP). (2011). На шляху до зеленої економіки: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності (Toward a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication). Звіт. Женева: UN. 680 с.

Тема 2. Інституційна структура економічних інтересів на макро- та мезорівнях

Система забезпечення економічної безпеки (СЗЕБ) — це комплексне, багатовекторне та динамічне явище, що виникає як наслідок необхідності захисту національних інтересів у сфері економіки від внутрішніх і зовнішніх загроз. Оскільки економічна безпека є дискусійною категорією, СЗЕБ розглядається як система інститутів, чия діяльність спрямована на виявлення та протидію викликам, що можуть завдати шкоди інтересам суб'єктів на різних рівнях.

СЗЕБ охоплює комплекс правових, економічних та організаційних заходів, що базуються на єдиній державній політиці безпеки та спрямовані на захист інтересів особистості, суспільства та держави.

Ключові елементи СЗЕБ на макро- та мезорівнях (узагальнено):

- правоохоронні та силові органи: забезпечують захист від кримінальних загроз, пов'язаних з економікою (корупція, тіньова економіка, незаконне присвоєння власності);
- контролюючі та інспектуючі органи (рахункова палата, фінмоніторинг): здійснюють нагляд за фінансовими потоками та дотриманням бюджетної дисципліни;
- органи стратегічного управління (РНБО, уряд, міністерства): розробляють стратегічні пріоритети, економічну політику та законодавчу базу;
- НБУ: забезпечує фінансову та монетарну стабільність;

- регіональні органи влади та МСУ: відповідають за реалізацію політики на мезорівні та захист регіональних/місцевих інтересів.

Головна методологічна проблема в описі СЗЕБ полягає у необхідності чіткого зв'язку між стратегічними національними пріоритетами та функціями конкретних інститутів, які забезпечують їхній захист.

Економічні інтереси на мезорівні (регіональний, муніципальний) визначаються необхідністю ефективного використання ресурсного потенціалу регіону та присвоєння певної частини результатів від цього використання для підвищення рівня і якості життя населення.

Економічна безпека в Україні залежить від гармонізації інтересів суб'єктів на трьох рівнях: державному (макро), регіональному/громадському (мезо) та господарському (мікро).

На рівні громади економічні інтереси чітко розділяються.

Органи місцевого самоуправління (ОМС) прагнуть збільшити дохідну частину місцевого бюджету, розвивати інфраструктуру та залучати інвестиції.

Територіальна громада зацікавлена у підвищенні рівня життя, зайнятості, екологічній безпеці та доступності соціальних послуг.

Бізнес шукає сприятливі умови для ведення діяльності, зменшення податкового навантаження та максимізацію прибутку.

Протиріччя між макро- та мезорівнями є об'єктивними. Наприклад, Держава (макро) може лобіювати розміщення екологічно чутливих виробництв для збільшення ВВП, тоді як Громада (мезо) категорично проти забруднення довкілля, хоча й зацікавлена у податкових надходженнях.

Низька фінансова база громад є критичною конфліктною зоною, яка змушує ОМС йти на компроміси, що потенційно шкодять соціальним чи екологічним інтересам.

Децентралізація, посилюючи регіоналізацію економічних інтересів, створює пряму необхідність у механізмах їх узгодження.

Гармонізація (узгодження) інтересів — це поетапний процес ідентифікації протиріч, пошуку зближуваних позицій через переговори, та контролю за дотриманням домовленостей.

Ключові інструменти для досягнення компромісу:

- соціальне партнерство: спільна взаємодія влади, бізнесу та громади, спрямована на формування гармонійних відносин;
- консенсус: досягнення спільної згоди, що є основою для партнерства;
- медіаторство: розвиток інституту посередництва для згладжування гостроти протиріч;
- податкова політика: використання економічних інструментів (коригування місцевих податків і зборів) для негайного впливу на інтереси бізнесу та місцеві доходи.

Узгодження інтересів має ґрунтуватися на таких засадничих принципах:

- пріоритет національних інтересів у сфері економіки над інтересами окремого регіону;
- взаємна повага економічних інтересів між усіма рівнями;
- пріоритетність економічних інструментів для досягнення компромісу;
- впровадження цих принципів у стратегічні документи забезпечує функціональну єдність територіального та національного економічного простору.

1. Питання для Самоперевірки та Тести для Самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

У чому полягає комплексність категорії «Система забезпечення економічної безпеки (СЗЕБ)», і чому її визначення залишається предметом наукових дискусій?

Назвіть та опишіть основні три групи суб'єктів економічних інтересів на мезорівні (регіон/ОТГ). Які пріоритетні критерії характеризують їхні інтереси?

Поясніть, як децентралізація в Україні впливає на регіоналізацію економічних інтересів і обумовлює необхідність створення спеціальних механізмів їх узгодження.

Наведіть приклад конфлікту інтересів між національним (макро-) та регіональним (мезо-) рівнями в системі забезпечення економічної безпеки (наприклад, щодо екологічно небезпечних виробництв).

Розкрийте суть процесу узгодження економічних інтересів. Що таке консенсус та соціальне партнерство як інструменти гармонізації?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Який із перелічених інститутів є ключовим у СЗЕБ на макрорівні для забезпечення фінансової стабільності та монетарної політики?

- а) Міністерство економіки.
- б) Рахункова палата.
- в) Національний банк України.
- г) Спеціалізовані інформаційні ресурси.

Яке явище, згідно з текстом, є основною причиною регіоналізації економічних інтересів?

- а) Глобалізація світової економіки.
- б) Зростання рівня безробіття.
- в) Децентралізація влади та повноважень.
- г) Вплив тіньової економіки.

Згідно з принципами узгодження економічних інтересів, що має мати пріоритет?

- а) Інтереси місцевого самоуправління (МСУ).
- б) Інтереси приватного бізнесу (мікрорівень).
- в) Національні інтереси у сфері економіки.

г) Інтереси соціально-слабких категорій населення.

Виникнення яких колізій спричиняє неузгодженість дій державного та регіонального рівнів у сфері економічної безпеки?

а) Збільшення зовнішнього боргу країни.

б) Зниження ефективності регіональних ринків та загрози продовольчого самозабезпечення.

в) Зростання інфляції.

г) Зміна адміністративно-територіального устрою.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Аналіз конфлікту інтересів «Бюджет vs. Соціальний захист»

Ситуація: Регіональне об'єднання підприємців пропонує місцевій владі (ОДА/ОТГ) знизити ставку єдиного податку для малого бізнесу на 5% для стимулювання економічної активності та детінізації (інтерес бізнесу). Місцева влада розуміє, що це негайно призведе до зниження дохідної частини місцевого бюджету, що ускладнить фінансування соціальних програм, медичних установ та освіти (інтерес соціального захисту населення/МСУ).

Завдання:

Визначте, які дві групи інтересів перебувають у конфлікті.

Запропонуйте управлінське рішення (використовуючи інструмент соціального партнерства), яке б забезпечило баланс інтересів без утиску соціально-слабких груп (наприклад, через цільові інноваційні інвестиції).

Який економічний інструмент є найбільш чутливим у цьому конфлікті?

Задача 2: Роль МСУ у СЗЕБ

Ситуація: На території ОТГ N розташоване єдине велике підприємство, що є монополістом і найбільшим платником податків. Це підприємство має високий рівень зносу фондів, але його фінансові показники добрі.

Центральні органи влади вимагають його модернізації через високу енергоємність (національний інтерес — енергетична безпека). Підприємство відмовляється, посиляючись на відсутність довгострокових гарантій власності.

Завдання:

Визначте, які дві групи інститутів повинні взаємодіяти для вирішення цього конфлікту.

Опишіть роль МСУ в цьому процесі, виходячи з його регіональних інтересів (забезпечення зайнятості та стабільності бюджету).

На якому етапі процесу узгодження інтересів необхідно залучати медіаторство?

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Моделювання інституційної реакції: Опишіть, як інститути СЗЕБ (силовий блок, фінансовий блок та регіональна влада) повинні реагувати на гіпотетичну загрозу продовольчому самозабезпеченню регіону, спричинену неузгодженою політикою центрального уряду щодо експорту зерна.

Аналіз принципу пріоритету: Здійсніть порівняльний аналіз пріоритетності національних інтересів та інтересів мезорівня в контексті цифровізації економіки. Які нові економічні інтереси та протиріччя виникають у зв'язку з цифровою трансформацією?

Бібліографічний список

1. Бакуменко, В. Д., & Приходько, А. В. (2018). Публічне управління та адміністрування: основні теоретичні засади. Навчальний посібник. Київ: НАДУ. 320 с.
2. Василенко, В. О., & Ткачук, А. Ф. (2021). Децентралізація та регіональний розвиток: український вимір. Монографія. Київ: ВАІТ. 384 с.

3. Возняк, Г. В. (2022). Правові інститути та механізми захисту прав власності в умовах трансформації економіки. Економіка та право. № 1 (49). С. 15–23.
4. Галушка, З. І., & Ковальчук, О. Я. (2023). Конфлікт економічних інтересів суб'єктів у системі забезпечення фінансової безпеки територіальних громад. Фінанси, облік і аудит. № 1 (41). С. 45–54.
5. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. С. 96–110.
6. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–192.
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 1162–1170.
8. Коваленко, О. В. (2024). Теорія прав власності як методологічна основа дослідження економічної безпеки регіону. Вісник економічної науки України. № 1 (14). С. 120–128.
9. Конституція України (прийнята 28 червня 1996 року, зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
10. Кравченко, С. С. (2020). Механізми узгодження інтересів у системі багаторівневого управління. Державне управління: теорія та практика. № 1. С. 45–56.
11. Крупка, М. І. (2018). Теорія і практика економічної безпеки. Підручник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 410 с.
12. Куйбіда, В. С. (2016). Публічне управління: теоретико-методологічні аспекти. Монографія. Київ: НАДУ. 352 с.
13. Нобелівська премія з економіки: Теоретичні основи неокласичного інституціоналізму / За ред. В. Д. Базилевича (2021). Київ: Знання. 600 с.

14. Орлов, П. А., & Ткач, С. О. (2023). Гармонізація економічних інтересів суб'єктів публічного та приватного сектору в умовах євроінтеграції. Стратегія економічного розвитку України. № 2 (54). С. 112–125.
15. Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. Фінанси України. № 4. С. 34–48.
16. Рада Європи. (2000). Європейська хартія місцевого самоуправління. Ратифіковано Україною. Страсбург. 18 с.
17. Рябченко, В. П. (2019). Багаторівневе управління та механізми узгодження публічних інтересів: європейський досвід для України. Монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 290 с.
18. Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. Економіка та прогнозування. № 2. С. 59–72.
19. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 29. С. 10–25.
20. ЮНЕП (UNEP). (2011). На шляху до зеленої економіки: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності (Toward a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication). Звіт. Женева: UN. 680 с.
21. Яковенко, Л. І. (2022). Інституціональні аспекти забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні. Регіональна економіка. № 3 (105). С. 60–68.

РОЗДІЛ 4. ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАГРОЗИ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ «ЗЕЛЕНОГО» ПЕРЕХОДУ

**(Скуріневська Л.В., д.е.н., старший дослідник, заступник начальника
Навчально-наукового центру оборонного менеджменту Національного
університету оборони України)**

Тема 1. Загрози фінансовій стабільності регіонів України в умовах переходу до «зеленої» економіки

Концепція «зеленої економіки» (Green Economy Initiative, GEI) була сформульована ООН як глобальна відповідь на необхідність забезпечення сталого розвитку та екологічного балансу. В Україні цей підхід інтегрований у стратегічні документи, зокрема в контексті Цілей сталого розвитку до 2030 року.

Згідно з визначенням ЮНЕП, «зелена економіка» має забезпечувати підвищення добробуту людей і соціальної справедливості при суттєвому скороченні екологічних ризиків і збитків. Для України, яка має високу частку ресурсоемних та екологічно навантажених галузей («коричнева економіка»), це означає кардинальну трансформацію економічної моделі.

Ключові трансформаційні вимоги для української економіки:

- обмеження інтересів власника: інтереси суб'єктів господарювання, які здійснюють виробниче споживання ресурсів, повинні бути інституційно обмежені вимогами екологічної безпеки та соціальної відповідальності. це вимагає відмови від максимізації прибутку за рахунок деградації довкілля;
- принцип інклюзивності: концепція інклюзивної зеленої економіки (з 2015 р.) наголошує на узгодженості інтересів, солідарності та співпраці як необхідних умовах для стійкого економічного зростання та збереження екологічного балансу. в українських реаліях це передбачає діалог між

центральною владою, регіонами та бізнесом щодо ціни та механізмів «зеленого» переходу.

Економічна безпека (ЕБ) на мезорівні (області, райони, територіальні громади — ОТГ) в Україні визначається як стан захищеності регіональної економічної системи від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує реалізацію стратегічних національних та регіональних інтересів.

Внаслідок фінансової децентралізації, проведеної в Україні, фінансова підсистема ОТГ стала ключовою ланкою, що забезпечує зв'язність виробничої, соціальної, ресурсної та інфраструктурної підсистем.

Фінансова безпека (ФБ) ОТГ є станом захищеності фінансової підсистеми від загроз, ключовою з яких є незбалансованість місцевого бюджету та критична залежність від зовнішніх трансфертів. ФБ розглядається як елемент, що взаємодіє з іншими напрямками ЕБ: промислова, продовольча, енергетична, соціальна та екологічна безпека.

Україна, маючи значну частку експорту сировини та продукції з високим вуглецевим слідом, стикається з низкою зовнішніх та внутрішніх загроз, які посилюються «зеленим» переходом.

Введення Європейським Союзом механізму коригування вуглецевих кордонів (СВАМ) безпосередньо призведе до зниження конкурентоспроможності української металургійної, хімічної та енергетичної продукції на ринках ЄС.

Це спричинить зниження експортної виручки відповідних підприємств, що працюють у регіонах, а отже, скорочення надходжень від податку на прибуток та ПДФО до місцевих та обласних бюджетів. Це пряма загроза бюджетній безпеці регіонів, де розташовані ці підприємства (наприклад, металургійні центри).

Згорання видобутку вугілля, закриття старих ТЕЦ та перехід на відновлювальні джерела енергії (ВДЕ) призводить до деградації мономіст (вугільних регіонів), масового структурного безробіття, загострення

соціальної напруги та міграції населення, критичного падіння фіскальної бази ОТГ. Без стратегічних програм управління цими трансформаціями, регіональна нерівність та соціальна деградація посиляться.

Неминуче зростання цін на енергоносії в перехідний період (інвестиції у ВДЕ, енергоефективність) та фінансування програм «справедливої трансформації» для безробітних шахтарів.

Зростання потреби у соціальних виплатах та допомогах, які фінансуються, як із державного бюджету, так і з власних доходів ОТГ (наприклад, місцеві програми підтримки). Це чинить тиск на видаткову частину місцевих бюджетів і може призвести до скорочення фінансування розвитку.

Фінансова безпека ОТГ безпосередньо пов'язана із збалансованістю місцевого бюджету. Принцип збалансованості, закріплений у Бюджетному Кодексі України, передбачає, що обсяг видатків має дорівнювати сумі доходів і фінансування дефіциту.

Це порушення балансу створює загрози розриву зв'язності у регіональній системі, зокрема, неможливість фінансування соціальних чи інфраструктурних проєктів.

Ліквідація дисбалансу відбувається за рахунок власних доходів (ПДФО, місцеві податки), запозичень та міжбюджетних трансфертів (дотації, субвенції).

Українська система оперує міжбюджетними трансфертами з державного бюджету.

Мета полягає у вирівнюванні горизонтальної бюджетної спроможності ОТГ.

Однак застосування реверсної дотації (вилучення коштів з бюджетів найбільш спроможних ОТГ, які є "квазі-донорами") дестимулює економічну активність та інвестиційну привабливість цих громад. Це є інституційною

загрозою їхній економічній безпеці, оскільки обмежує можливість використання власних ресурсів для розширеного відтворення та інновацій.

Цільові субвенції (освітня, медична) мають мету фінансування делегованих повноважень. Однак субвенції покривають лише частину реальних потреб (захищені статті), тоді як утримання інфраструктури, енергоносії та розвиток лягають на власні доходи ОТГ. Це змушує місцеву владу "латати дірки" у державних програмах за рахунок власних ресурсів, обмежуючи фінансування місцевих інтересів (дороги, благоустрій).

Фінансова стабільність ОТГ, як здатність стійко функціонувати та протистояти шокам, пов'язаним із «зеленим» переходом, не може бути досягнута лише через механізми вирівнювання (дотації). Вона вимагає:

- нарощування фіскальної бази: стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу для збільшення власних податкових надходжень (ПДФО, місцеві податки), що знизить залежність від трансфертів;
- інституційне узгодження інтересів: розробка механізмів справедливої трансформації для мономіст, децентралізоване управління ризиками декарбонізації та залучення міжнародних інвестицій під "зелені" проекти на місцях;
- економічні інструменти: запровадження інструментів, які дозволяють ОТГ акумулювати ресурси для покриття великих капітальних витрат, пов'язаних із зеленою інфраструктурою (наприклад, муніципальні облігації, цільові фонди розвитку).

Забезпечення економічної безпеки ОТГ в умовах глобального «зеленого» переходу вимагає не лише стабільності бюджету, але й здатності економіки регіону до структурної адаптації та ефективного узгодження фінансових інтересів центрального уряду та місцевих громад.

1. Питання для самоперевірки та тести для самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Розкрийте сутність концепції «інклюзивної зеленої економіки» та поясніть, як вона обмежує інтереси власників і суб'єктів «коричневої економіки» в Україні.

Визначте роль фінансової децентралізації у контексті фінансової безпеки (ФБ) ОТГ. Що є ключовою загрозою для ФБ ОТГ в умовах бюджетної автономії?

Охарактеризуйте Загрозу зовнішніх бар'єрів (СВАМ) для українського мезорівня. Які два типи податкових надходжень до місцевих бюджетів постраждають найбільше?

Поясніть, у чому полягає інституційна загроза для економічної безпеки найбільш спроможних ОТГ, що є «квазі-донорами», внаслідок застосування Реверсної дотації.

Як «зелений» перехід посилює загрозу збільшення соціальних витрат на місцевому рівні, і чому це чинить тиск саме на власні доходи ОТГ?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Яка функція місцевого бюджету в умовах децентралізації є ключовою для забезпечення зв'язності виробничої, соціальної та інфраструктурної підсистем регіону?

а) Фінансування національних програм оборони.

б) Забезпечення зв'язності (балансу) регіональної соціально-економічної системи.

в) Обслуговування зовнішнього державного боргу.

г) Надання кредитів комерційним банкам.

Який інструмент міжбюджетних відносин в Україні створює дестимулюючий ефект для нарощування фіскальної бази ОТГ?

а) Освітня субвенція.

- б) Базова дотація.
- в) Реверсна дотація.
- г) Медична субвенція.

Згідно з принципом збалансованості бюджету, що виникає в регіональній системі, коли виникає?

- а) Профіцит бюджету.
- б) Фінансова стабільність.
- в) Загрози розриву зв'язності та економічна небезпека.
- г) Зростання муніципальних запозичень.

Яка із загроз «зеленого» переходу для мезорівня безпосередньо призводить до деградації мономіст та масового структурного безробіття?

- а) Загроза збільшення соціальних витрат.
- б) Загроза зовнішніх бар'єрів (СВАМ).
- в) Загроза структурної кризи мономіст (Декарбонізація).
- г) Загроза зростання цін на сировину.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Аналіз конфлікту «Цільові Субвенції vs. Власні Доходи»

Ситуація: ОТГ N отримує Освітню та Медичну субвенції, які покривають 95% фонду оплати праці працівників бюджетної сфери (захищені статті). Проте, утримання старих будівель шкіл та лікарень (комунальні послуги, поточний ремонт) та необхідність впровадження заходів з енергоефективності (зелений перехід) мають фінансуватися з власних доходів громади. Голова ОТГ має вибір: або вкласти кошти у будівництво нової дороги (місцевий інтерес), або покрити дефіцит фінансування комунальних послуг бюджетних установ (державне повноваження).

Завдання:

Визначте конфлікт інтересів, що виникає внаслідок застосування цільових субвенцій.

Поясніть, чому це є загрозою фінансовій стійкості ОТГ, незважаючи на отримання трансфертів.

Запропонуйте інституційний інструмент (згаданий у тексті), який може допомогти ОТГ акумулювати ресурси на енергоефективність, не обмежуючи фінансування місцевих інтересів.

Задача 2: Управління ризиком СВМ

Ситуація: В області розташований великий металургійний комбінат, який є найбільшим платником Податку на прибуток до обласного бюджету та ПДФО до бюджету ОТГ, де він знаходиться. Після введення СВМ прибутковість комбінату знижується на 20%, і він оголошує про скорочення 10% персоналу.

Завдання:

Як ця зовнішня загроза (СВМ) безпосередньо трансформується у загрозу бюджетній безпеці ОТГ та області?

Які дві ключові загрози активуються в регіоні (окрім фінансової)?

Обґрунтуйте, чому в цій ситуації потрібне інституційне узгодження інтересів центрального уряду, обласної влади та підприємства.

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Моделювання бюджетного дисбалансу: Припустимо, власний дохід ОТГ становить 100 млн грн, а витрати — 120 млн грн. В ОТГ вилучається Реверсна дотація в розмірі 5 млн грн, а Базова дотація становить 2 млн грн. Розрахуйте, наскільки ОТГ має збільшити свої власні доходи (ПДФО, місцеві податки), щоб повністю ліквідувати дефіцит і не вдаватися до запозичень.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця 4.1

Ключові джерела власних доходів ОТГ

Назва	Частка у структурі доходів	Вплив «Зеленого» Переходу
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	Найбільша (до 60% власних доходів)	Падіння через структурне безробіття (декарбонізація мономіст).
Місцеві податки та збори (на нерухомість, земля)	Значна (20–30%)	Стійкість (залежить від кадастрової вартості), але зниження через деградацію мономіст.
Екологічний податок	Незначна, але цільова	Зростання через нові нормативи, але скорочення через закриття старих "брудних" виробництв.

Бібліографічний Список

1. Галушка, З. І., & Ковальчук, О. Я. (2023). Конфлікт економічних інтересів суб'єктів у системі забезпечення фінансової безпеки територіальних громад. *Фінанси, облік і аудит*. № 1 (41). С. 45–54.
2. Закон України «Про Бюджетний кодекс України» (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
3. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170–192.
4. Коваленко, О. В. (2024). Теорія прав власності як методологічна основа дослідження економічної безпеки регіону. *Вісник економічної науки України*. № 1 (14). С. 120–128.
5. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року (затверджено КМУ, 2016).
6. Орлов, П. А., & Ткач, С. О. (2023). Гармонізація економічних інтересів суб'єктів публічного та приватного сектору в умовах євроінтеграції. *Стратегія економічного розвитку України*. № 2 (54). С. 112–125.

7. Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. *Фінанси України*. № 4. С. 34–48.

8. Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. *Економіка та прогнозування*. № 2. С. 59–72.

9. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 29. С. 10–25.

10. Яковенко, Л. І. (2022). Інституціональні аспекти забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні. *Регіональна економіка*. № 3 (105). С. 60–68.

Тема 2. Типологія ризиків та загроз економічній безпеці регіонів України в умовах «зеленого» переходу

Прийняття Європейського кліматичного закону (липень 2021 року) та пов'язаного з ним пакету «Fit for 55» стало найвагомим зовнішнім чинником, що кардинально змінює стратегії економічної безпеки на макро- та мезорівнях в Україні.

Основними положеннями цього закону, які безпосередньо формують загрози та виклики для українських регіонів, є:

- кліматична нейтральність: досягнення кліматичної нейтральності (нульового чистого рівня викидів парникових газів) до 2050 року.
- скорочення викидів: скорочення чистих викидів парникових газів не менше ніж на 55% від рівня 1990 року до 2030 року.
- регулювання та координація: жорстке регулювання землекористування, посилення вимог до адаптації та узгодженість політики країн-членів ЄС у сфері кліматичної нейтральності.

Для України, яка прагне до євроінтеграції та залежить від експорту в ЄС, цей закон не просто створює нові правила торгівлі, а вимагає кардинальної зміни енергетичного та виробничого укладу.

Серйозним викликом є неоднорідна готовність фінансової, виробничої та соціальної систем України до зміни енергетичного укладу. Експерти виділяють два основні уклади, в умовах яких доводиться розвиватися українській економіці:

- традиційний уклад: продовжується інвестування у ресурсоемні підприємства та підприємства з високим вуглецевим слідом (металургія, хімія, вугільна промисловість), які одночасно інтенсифікують проєктну діяльність у сфері енергоефективності;

- новий енергетичний уклад: визначається трендом на декарбонізацію, переорієнтацію виробництв на високотехнологічну продукцію з високою часткою доданої вартості та інтеграцію у глобальні ланцюги створення вартості (ГЛСВ) на новій, «зеленій» основі.

Перехідний період, який триватиме щонайменше до 2050 року, породжує комплекс взаємопов'язаних загроз на мезорівні (рівні регіонів та ОТГ).

1. Загрози структурної кризи та диспропорцій соціально-економічного розвитку територій

Українські регіони, особливо ті, що історично базуються на «коричневій економіці» (вугілля, важка металургія), зіткнуться з гострими соціальними та економічними диспропорціями:

Ліквідація старих виробництв: Згорання видобутку вугілля, закриття старих ТЕЦ та декарбонізація важкої промисловості призведе до:

Зростання структурного безробіття в мономістах та промислових центрах.

Руйнування соціальної інфраструктури, яку частково підтримували великі підприємства. Зниження їхніх фінансових результатів змусить заморозити соціальні проєкти.

Дефіцит нових кваліфікацій: Диверсифікація бізнесу та перехід до «зелених» технологій вимагатиме працівників нових кваліфікацій, не характерних для існуючих виробництв, що посилює ризики масового безробіття та соціальної напруги.

2. Природні та кліматичні катастрофи

Україна, як і світ, стикається зі зростанням фізичних ризиків зміни клімату, які безпосередньо впливають на регіональну економіку та фінанси:

Лісові пожежі та поглинальна спроможність: Зростання площі лісових пожеж (наприклад, на Поліссі) та деградація лісових масивів скорочує можливості поглинання CO₂. Це, по-перше, посилює кліматичні ризики, а по-друге, знижує природний «вуглецевий актив» країни, який міг би бути використаний для компенсації викидів в рамках міжнародних зобов'язань.

Руйнування інфраструктури: Зростання інтенсивності повеней (Карпати, Західна Україна) або, навпаки, посух (Південь) призводить до зростання збитків матеріальним активам позичальників (аграрний сектор, транспортна інфраструктура), що підвищує фізичні ризики для банків та регіональних бюджетів.

3. Загрози неузгодженості інтересів

Імплементація «зеленого» курсу викликає конфлікти між різноспрямованими інтересами суб'єктів економічної безпеки:

- конфлікт короткострокових і довгострокових інтересів: необхідність виконання поточних зобов'язань (соціальні виплати, фінансування інфраструктури) визначає потребу у збереженні та нарощуванні доходів бюджету в короткостроковій перспективі. це блокує можливість швидкого скорочення доходів від виробництва продукції з високим вуглецевим слідом,

яке є необхідним у довгостроковій перспективі для досягнення кліматичних цілей;

- розбіжність інтересів бізнесу та влади: переважна більшість українських компаній, орієнтованих на внутрішній ринок, не підтримує впровадження жорстких ESG-стандартів (екологія, соціальна відповідальність, управління), оскільки це призводить до зростання витрат без видимого економічного ефекту в короткостроковому періоді.

4. Загрози дефіциту інвестиційних ресурсів

Для реалізації політики «зеленого» переходу та переходу до нового енергетичного укладу потрібні трильйонні інвестиції. Ці фінанси акумулюються через новий інститут — систему відповідального та «зеленого» фінансування, яка базується на ESG-факторах.

Таблиця 4.2

Система ESG-ризиків, що впливають на регіональні фінанси

Тип Ризику	Суть Загрози	Наслідок для Регіональних Фінансів
Ризики Переходу	Зростання ймовірності зміни законодавства (введення «зелених» податків, заборони)	Політичні ризики: Зростання ймовірності дефолту регіональних компаній з високим вуглецевим слідом.
Фізичні Ризики	Зростання ймовірності збитків матеріальним активам за позиками через кліматичні катастрофи	Кредитні ризики: Зростання дефолту позичальників (агросектор, інфраструктура) та втрати капіталізації компаній, що підвищує ризики для місцевих банків.
Систематичні Ризики	Обмеження співпраці з компаніями, які не дотримуються ESG-стандартів	Обмеження доступу до зовнішнього фінансування (кредити, інвестиції) для місцевих підприємств, що гальмує регіональний розвиток.

Складнощі становлення «зеленого» фінансування в Україні:

- відсутність єдиної методології: недостатність національних методологій та інститутів оцінки ризиків ESG-інвестування;

- орієнтація на зовнішні правила: українські експортери орієнтуються на зовнішні правила ESG-екосистеми (таксономія ЄС), тоді як компанії, орієнтовані на внутрішній ринок, не мають достатньої мотивації;

- дефіцит інвестицій: відсутність консолідованої позиції держави та неготовність фінансового сектору до масового «зеленого» фінансування породжує високий рівень невизначеності, що продукує ризики для банків та компаній, які намагаються відповідати ESG-стандартам.

Ці ризики є взаємопов'язаними і проявляються вже на початковому етапі «зеленого» переходу.

5. Загроза використання «зеленої» повістки для економічного тиску та стримування

«Зелений» перехід посилює ризики дискримінації та протекціонізму в торговельній сфері під приводом досягнення цілей сталого розвитку.

Введення CBAM (Carbon Border Adjustment Tax) — це класичний приклад такої загрози. Він забезпечує вирівнювання умов для компаній ЄС, які використовують безвуглецеві технології (висока собівартість), та імпортерів з країн, які не включилися в активне скорочення вуглецевого сліду (низька собівартість).

У найбільш уразливому становищі опиняються українські компанії, які виробляють газ, нікель, нафтопродукти та чорні метали — продукцію, що характеризується високою вуглецеємністю.

Експертні оцінки свідчать, що загальні втрати секторів української економіки від введення вуглецевого збору на імпортні товари до ЄС можуть становити мільярди доларів США, що призведе до скорочення валютної виручки країни та, як наслідок, до зниження податкових надходжень на всіх рівнях бюджетної системи.

6. Загрози посилення конкуренції на міжнародних ринках

Зниження світового попиту на вуглецеємну продукцію (наприклад, викопне паливо) призведе до зростання конкуренції між країнами-виробниками такої продукції, включаючи Україну.

Ключовий ризик: втрата ринків збуту для енергоресурсів та сировинної продукції.

Управління ризиками вимагає узгодження середньо- та довгострокових інтересів суб'єктів економічної безпеки та активного стимулювання переходу до виробництва товарів з високою доданою вартістю та низьким вуглецевим слідом.

Глобальні ланцюги створення доданої вартості (ГЛСВ) — це послідовна сукупність дій, що забезпечують створення та споживання товару більш ніж в одній країні, причому в кожній країні відбувається приращення доданої вартості.

Розвиток ГЛСВ був стимульований, зокрема, посиленням екологічних вимог у розвинених країнах, що змусило корпорації шукати способи зниження витрат (включаючи витрати на робочу силу та екологічні стандарти) шляхом розміщення частини виробництва в інших країнах.

Українська економіка, незважаючи на інтеграційні процеси, стикається з проблемами нестійкої динаміки включеності в ГЛСВ та практично стагнуючою динамікою включеності у виготовлення високотехнологічної продукції.

Участь України в ГЛСВ переважно визначається висхідними зв'язками (експорт ресурсів та сировини). Експортовані ресурси повертаються в економіку як товари з високою часткою доданої вартості, створеної в інших країнах.

Основний внесок в участь у ГЛСВ забезпечують галузі з високим вуглецевим слідом (чорна та кольорова металургія, хімічна промисловість).

Введення вуглецевого податку у країнах-партнерах та посилення ESG-стандартів створює загрозу зниження ефективності участі українських

компаній у ГЛСВ. Якщо «податок на імпорт» буде введено на рівні не окремих компаній, а цілих країн, перспективи розвитку інтеграційних процесів не можуть бути оцінені оптимістично: забезпечення державної підтримки для банків та компаній, які дотримуються ESG-стандартів та орієнтовані на виробництво складних експортних товарів з низьким вуглецевим слідом; створення національних ланцюгів доданої вартості або їхніх фрагментів, особливо у стратегічних галузях, щоб знизити залежність від зовнішніх шоків та підвищити стійкість економіки.

Банки та інституційні інвестори, запроваджуючи ESG-критерії оцінки позичальників, відіграють ключову роль у стимулюванні компаній до перегляду технологій, зниження вуглецевого сліду та збереження своїх позицій у ГЛСВ.

1. Питання для самоперевірки та тести для самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Розкрийте сутність «двоукладності» української економіки в контексті «зеленого» переходу. Поясніть, як співіснування Традиційного та Нового енергетичного укладів уповільнює структурну адаптацію регіонів.

Визначте роль Європейського кліматичного закону та пакету «Fit for 55» як ключових зовнішніх регуляторів фінансової безпеки на мезорівні в Україні.

Опишіть механізм трансформації зовнішньої загрози СВМ (Carbon Border Adjustment Mechanism) у пряму загрозу бюджетній безпеці ОТГ в Україні, які є центрами вуглецеємного виробництва.

Поясніть, як посилення фізичних кліматичних ризиків (повені, посухи, пожежі) взаємодіє з кредитними ризиками банківського сектору та призводить до фінансової нестабільності на регіональному рівні.

Сформулюйте, у чому полягає конфлікт короткострокових і довгострокових інтересів для регіональної влади в умовах необхідності декарбонізації. Зазначте, які інституційні інструменти можуть забезпечити баланс.

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Який із зазначених факторів є ключовою загрозою структурної кризи для українських мономіст у контексті декарбонізації?

а) Зростання попиту на продукцію з низьким вуглецевим слідом.

б) Ризики зростання масового структурного безробіття та дефіциту нових кваліфікацій.

в) Обмеження фінансування з Базової дотації.

г) Зниження обсягів освітньої субвенції.

Який інструмент міжнародного регулювання є прямим інституційним викликом, що посилює ризики протекціонізму в торгівлі та фінансовий тиск на українських експортерів?

а) Реверсна дотація.

б) Механізм коригування вуглецевих кордонів (СВАМ).

в) Критерії Базель III для банків.

г) Цілі сталого розвитку ООН 2030.

Який із перелічених ризиків належить до категорії Ризиків Переходу в рамках ESG-фінансування?

а) Збитки від повеней.

б) Руйнування інфраструктури від посухи.

в) Зростання ймовірності зміни національного кліматичного законодавства.

г) Зростання обсягів цільових субвенцій.

Участь української економіки в Глобальних Ланцюгах Створення Доданої Вартості (ГЛСВ) переважно характеризується:

а) Експортом високотехнологічної продукції та високою часткою доданої вартості.

б) Висхідними зв'язками (експорт сировини) та орієнтацією на вуглецеємні галузі.

в) Значним інвестуванням у національні зелені облігації.

г) Повною незалежністю від зовнішніх ESG-стандартів.

Яка із загроз фінансової безпеки ОТГ посилюється через конфлікт інтересів між державними делегованими повноваженнями та місцевими інтересами?

а) Ризик стихійного лиха.

б) Використання власних доходів ОТГ для покриття незахищених статей Цільових субвенцій (комунальні послуги, утримання інфраструктури).

в) Ризик зниження курсу національної валюти.

г) Введення мораторію на запозичення.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Оцінка фіскальної загрози в мономісті

Ситуація: ОТГ «Вугільна», економіка якої на 70% залежить від роботи вуглевидобувного підприємства. Це підприємство забезпечує 55% надходжень ПДФО до місцевого бюджету. У рамках міжнародних зобов'язань та програми «Справедлива трансформація» ухвалено рішення про повне закриття підприємства через 5 років.

Вихідні дані: Річний бюджет ОТГ (доходи) = 100 млн грн. Власні доходи (ПДФО, місцеві податки) = 60 млн грн.

Завдання:

Розрахуйте абсолютний обсяг ПДФО, який буде втрачено ОТГ після закриття підприємства.

Визначте, наскільки має зрости фіскальна база (за рахунок розвитку нових секторів чи МСБ) у відсотках від поточних власних доходів, щоб компенсувати втрати ПДФО.

Опишіть, яка системна загроза активується найбільше, окрім фінансової.

Задача 2: Аналіз ризиків ESG-фінансування

Ситуація: Регіональний банк «ЕкоКредит» розглядає дві заявки на фінансування:

Проект А: Модернізація металургійного заводу (вуглецеємне виробництво) з метою скорочення викидів на 10%. Завод є великим платником податків в області.

Проект Б: Будівництво сонячної електростанції (ВДЕ) на півдні області.

Завдання:

Класифікуйте Ризики Переходу та Систематичні Ризики ESG-фінансування, які є вищими для Проекту А порівняно з Проектом Б.

Обґрунтуйте, чому фінансування Проекту А, незважаючи на його високі ризики, може бути вигідним для бюджетної безпеки ОТГ у короткостроковій перспективі.

Поясніть, який із проєктів краще відповідає довгостроковим інтересам держави в умовах Європейського кліматичного закону.

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Проектна ініціатива «Зелена інфраструктура»: Розробіть механізм залучення фінансування для будівництва сміттєпереробного заводу (капітальні витрати 500 млн грн) на рівні ОТГ, використовуючи інструменти «зеленого» фінансування (наприклад, муніципальні «зелені» облігації), замість традиційних субвенцій. Обґрунтуйте, як це вплине на довгострокову фінансову стабільність громади.

Аналіз інституційної неузгодженості: Проаналізуйте, як відсутність національної «зеленої» таксономії (стандартів класифікації) ускладнює

роботу регіональних банків при оцінці ESG-ризиків експортно-орієнтованих малих та середніх підприємств.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

А. Схема Взаємодії Загроз Економічній Безпеці Регіонів (Мезорівень)

Зовнішні Регуляторні Шоки: Введення СВАМ, Європейський кліматичний закон.

Внутрішні Економічні Ризики: Структурна криза мономіст, падіння прибутковості вуглецеємного виробництва.

Фінансові Ризики: Зниження надходжень до місцевих бюджетів, дефіцит ESG-інвестицій.

Соціальні Ризики: Масове безробіття, соціальна напруга.

Б. Показники впливу декарбонізації на регіональні фінанси

Таблиця 4.3

Показники впливу декарбонізації на регіональні фінанси

Показник	Зміна в умовах Декарбонізації	Наслідки для Бюджетної Безпеки ОТГ
Надходження ПДФО	Скорочення (через структурне безробіття)	Пряме падіння власних доходів (до 60% бюджету).
Екологічний податок	Зростання на одиницю викиду, але падіння загального обсягу (через закриття виробництв).	Втрата цільових доходів на екологічні програми.
Витрати на енергоефективність	Зростання (капітальні інвестиції)	Збільшення боргового навантаження або скорочення фінансування місцевих інтересів.
Обсяг Реверсної дотації	Зменшення вилучення (через зниження прибутковості «квазі-донорів»).	Зниження дестимулюючого ефекту, але загальне падіння фіскальної бази сильних громад.

Бібліографічний список

1. Галушка, З. І., & Ковальчук, О. Я. (2023). Конфлікт економічних інтересів суб'єктів у системі забезпечення фінансової безпеки територіальних громад. *Фінанси, облік і аудит*. № 1 (41). С. 45–54.
2. Закон України «Про Бюджетний кодекс України» (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
3. Стефанишин, О. В. (2023). "Зелена" економіка як пріоритет публічного управління: інституційний та фінансовий аспекти. *Економіка та прогнозування*. № 2. С. 59–72.
4. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 29. С. 10–25.
5. Яковенко, Л. І. (2022). Інституціональні аспекти забезпечення економічної безпеки на регіональному рівні. *Регіональна економіка*. № 3 (105). С. 60–68.
6. Kovalenko, O. V. (2024). Теорія прав власності як методологічна основа дослідження економічної безпеки регіону. *Вісник економічної науки України*. № 1 (14). С. 120–128.
7. Орлов, П. А., & Ткач, С. О. (2023). Гармонізація економічних інтересів суб'єктів публічного та приватного сектору в умовах євроінтеграції. *Стратегія економічного розвитку України*. № 2 (54). С. 112–125.
8. Павлюк, К. В., & Сторожук, І. В. (2022). Фіскальна децентралізація та бюджетне вирівнювання: пошук балансу інтересів. *Фінанси України*. № 4. С. 34–48.
9. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року (затверджено КМУ, 2016).
10. Закон України «Про місцеве самоуправління в Україні» (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170–192.

Тема 3. Економічна безпека в документах стратегічного планування на регіональному рівні в Україні

Цільова орієнтація державної політики регіонального розвитку в Україні визначається необхідністю забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів. Це встановлює прямий зв'язок між цілями державної політики у сфері національної безпеки та завданнями економічної безпеки (ЕБ) на регіональному (мезорівні) та місцевому рівнях.

Однією з пріоритетних цілей у сфері ЕБ є підвищення стійкості економіки до впливу зовнішніх і внутрішніх загроз. Досягнення цієї мети неможливе без належної системи державного управління, прогнозування та планування, що є пріоритетним напрямом діяльності як на національному, так і на регіональному рівнях.

В Україні процес розробки документів на мезорівні здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» та низки постанов Кабінету Міністрів України (КМУ).

Ключові документи стратегічного планування на мезорівні (область, ОТГ) включають:

- Стратегія регіонального розвитку (на довгостроковий період – до 7 років): Визначає пріоритети, цілі та завдання соціально-економічної політики області;
- План заходів з реалізації Стратегії (на середньостроковий період): Деталізує конкретні проекти, ресурси та виконавців №
- Прогнози економічного і соціального розвитку (на середньостроковий та короткостроковий періоди);
- Регіональні цільові програми (Програми розвитку): Розробляються в межах планування та програмування;
- Схеми планування територій та Генеральні плани населених пунктів (включаючи Комплексні плани просторового розвитку ОТГ);

- Бюджетна декларація та місцеві бюджети (виступають фінансовим інструментом реалізації стратегічних цілей).

Ефективність забезпечення ЕБ на регіональному рівні досягається лише за умови, що цілі та завдання Стратегії національної безпеки України та інших загальнодержавних документів (наприклад, щодо декарбонізації чи відновлення економіки) модифікуються відповідно до місцевої специфіки та інтегруються в документи стратегічного планування областей та територіальних громад (ОТГ).

В українській практиці стратегічного планування відсутній обов'язковий і відокремлений документ (розділ), присвячений саме Економічній Безпеці регіону чи ОТГ. Завдання ЕБ зазвичай розчинені в загальних цілях соціально-економічного розвитку, що ускладнює цільове управління загрозами та моніторинг.

Незважаючи на важливість завдань ЕБ, в Україні відсутня уніфікована, науково обґрунтована методологічна база стратегічного планування у сфері виявлення та нейтралізації загроз ЕБ на мезорівні. Це створює два ключові недоліки:

- відсутність прямого зв'язку між національними індикаторами ЕБ (якщо такі розробляються) та показниками, що використовуються на регіональному рівні;
- відсутність єдиної, науково обґрунтованої системи порогових значень індикаторів для різних типів регіонів (індустріальні, аграрні, прикордонні).

Аналіз наукової літератури, зокрема у сфері регіональної економіки та безпеки, дозволяє виділити три основні підходи до оцінки ЕБ, які актуальні і для української практики, але застосовуються несистемно:

1. Якісний (Вербально-логічний) Підхід

Суть: Оцінка ЕБ здійснюється виключно у якісній формі, через опис цілей, завдань, зовнішніх та внутрішніх загроз, без використання кількісних індикаторів.

Недолік: Не дає змоги провести коректну кількісну оцінку та використати її для стратегічного аналізу та планування (наприклад, для формування програмних заходів чи розподілу ресурсів).

2. Авторські Системи Оцінки

Суть: Науковці та аналітичні центри пропонують власні системи проєкцій (сфер) регіональної ЕБ з унікальними наборами показників.

Недолік: Різноманітність і неузгодженість показників унеможливорює порівняльний аналіз між регіонами та декомпозицію національних цілей. Кожна область може використовувати свою унікальну систему, що не дозволяє державі провести єдиний моніторинг.

3. Використання Індикаторів Соціально-Економічного Розвитку

Суть: ЕБ оцінюється на основі загальноприйнятих показників соціально-економічного розвитку (ВРП на душу населення, рівень інвестицій, безробіття, тощо).

Таблиця 4.4

Ключові функціональні складові ЕБ

Функціональна Складова ЕБ	Регіональні Індикатори (Приклади)
Виробнича (реальний сектор)	Індекс фізичного обсягу ВРП, Індекс промислового виробництва, Ступінь зносу основних фондів, Енергоємність ВРП.
Науково-технічна (інноваційна)	Частка інноваційної продукції в загальному обсязі відвантажених товарів, Частка організацій, що здійснюють технологічні інновації.
Соціально-демографічна	Частка громадян з грошовими доходами нижче прожиткового мінімуму, Децильний коефіцієнт фондів, Коефіцієнт напруженості на ринку праці.
Грошово-фінансова (бюджетна)	Дефіцит консолідованого бюджету регіону, Рівень внутрішнього боргу регіону, Частка інвестицій в основний капітал у ВРП.
Зовнішньоекономічна	Сальдо торговельного балансу, Частка імпорту в обсязі товарних ресурсів (наприклад, продовольчих товарів).

Недолік: Цей підхід є оберненою задачею: він оцінює розвиток, але не завжди адекватно відображає специфічні загрози (наприклад, залежність від імпорту, монополізацію ринків, ризики «зеленого» переходу), що вимагає включення спеціалізованих індикаторів (наприклад, коефіцієнт демографічного навантаження, відтік капіталу).

Для забезпечення коректного управління ЕБ на мезорівні, необхідна декомпозиція індикаторів, визначених на національному рівні, на регіональні та місцеві показники. Ця система має охоплювати ключові функціональні складові ЕБ.

Аналіз наявних в Україні регіональних стратегій розвитку виявляє аналогічні проблеми неузгодженості:

- національний рівень: сфокусований на загальнонаціональних пріоритетах (наприклад, Євроінтеграція, цифровізація, декарбонізація, стійкість до воєнних загроз);
- мезорівень (Області/ОТГ): часто сфокусовані на локальних, вузьких проблемах (ремонт доріг, залучення певного типу інвестора), без належної інтеграції національних пріоритетів та індикаторів ЕБ.

Цей розрив обмежує можливості управління ЕБ на мезорівні у відповідності до стратегічних національних пріоритетів.

В Україні, як і в інших країнах, Стратегії регіонального розвитку приймалися в різні часові періоди (деякі застаріли до 2014 року, інші прийняті нещодавно). Це призводить до:

- неактуальності: документи, прийняті до ключових політичних та економічних подій (2014, 2022), не відображають сучасних загроз еб (воєнна агресія, кліматичний перехід, міграція);
- різної глибини аналізу: чим пізніше прийнята стратегія, тим, як правило, більша кількість показників та детальніша аналітична частина в ній відображена.

Ліквідація виявленого розриву в Україні, де регіональна влада не має законодавчої ініціативи щодо прийняття окремих законів про ЕБ, вимагає внесення змін до державної регуляторної бази та методології КМУ:

Ключовим кроком є обов'язкове введення до структури Стратегії регіонального розвитку (або Комплексного плану просторового розвитку ОТГ) окремого розділу «Економічна безпека регіону/громади».

Зміст цього розділу має включати:

- опис ключових викликів та загроз ЕБ (із фокусом на спеціалізації регіону: вуглецеємні, прикордонні, аграрні ризики);
- декомпозицію національних цілей ЕБ на регіональні завдання;
- систему індикаторів ЕБ мезорівня та їх обґрунтовані порогові значення, скориговані на специфіку регіону;
- план заходів щодо нейтралізації визначених загроз.

Державний орган, відповідальний за регіональну політику (наприклад, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури), повинен розробити єдину уніфіковану методику стратегічного планування, яка б містила:

- обов'язковий перелік (базовий набір) індикаторів ЕБ для всіх областей/ОТГ;
- методику розрахунку порогових значень з урахуванням типів територій (наприклад, інше порогове значення дефіциту бюджету для фронтових громад).

Оскільки на регіональному рівні відсутній конкретний суб'єкт управління, відповідальний саме за досягнення цілей ЕБ (цю функцію часто вузько розуміють як кримінально-правову функцію правоохоронних органів), необхідно:

Закріпити відповідальність за моніторинг та реалізацію заходів ЕБ за Департаментом економічного розвитку обласної військової адміністрації

(ОВА) / обласної державної адміністрації (ОДА) та Фінансовим управлінням ОТГ.

Включити завдання ЕБ як обов'язковий розділ до регіональних цільових програм (наприклад, «Програма економічного відновлення та безпеки»).

Це дозволить перевести забезпечення ЕБ на мезорівні з площини теоретичних обговорень у площину практичної роботи та моніторингу.

1. Питання для самоперевірки та тести для самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Поясніть, чому відсутність окремого розділу «Економічна безпека» у Стратегіях регіонального розвитку (СРР) та Стратегіях розвитку ОТГ є критичним недоліком для ефективного управління загрозами на мезорівні.

Розкрийте сутність ієрархічного розриву між Стратегією національної безпеки та документами стратегічного планування на рівні області/ОТГ в українському контексті.

Опишіть, як здійснюється декомпозиція національних індикаторів ЕБ на регіональні та місцеві показники. Наведіть приклад декомпозиції індикатора «Рівень державного боргу» на мезорівні.

Сформулюйте, які функціональні складові ЕБ (Виробнича, Соціально-демографічна, Грошово-фінансова тощо) найчастіше ігноруються при розробці СРР в Україні та чому.

Обґрунтуйте необхідність розробки уніфікованої методології КМУ для оцінки ЕБ регіонів, зважаючи на відсутність регіональної законодавчої бази.

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Який ключовий документ стратегічного планування, обов'язковий в Україні на обласному рівні, використовується для реалізації цілей національної безпеки?

- а) Генеральний план населеного пункту.
- б) Стратегія регіонального розвитку.
- в) Бюджетний прогноз суб'єкта.
- г) Схема територіального планування.

Який підхід до оцінки регіональної ЕБ є найбільш поширеним, але найменш ефективним для цільового управління загрозами?

- а) Використання авторських систем оцінки.
- б) Якісний (вербально-логічний) підхід.
- в) Декомпозиція національних індикаторів.
- г) Факторний аналіз.

Відсутність якого елементу в системі управління ЕБ є першопричиною того, що проблеми ЕБ мають переважно теоретичні рішення?

- а) Наявність прогнозів соціально-економічного розвитку.
- б) Конкретний суб'єкт управління, відповідальний за досягнення цілей ЕБ.
- в) Наявність фінансових ресурсів.
- г) Індекс промислового виробництва.

Який із показників є найбільш типовим індикатором Грошово-фінансової складової ЕБ на мезорівні?

- а) Індекс виробництва.
- б) Рівень злочинності у сфері економіки.
- в) Дефіцит консолідованого бюджету регіону.
- г) Доля інноваційних товарів.

Що обмежує можливість порівняльного аналізу стану ЕБ між різними областями України?

- а) Високий рівень безробіття.
- б) Наявність Комплексних планів просторового розвитку.
- в) Різноманітність та неузгодженість авторських систем оцінки та індикаторів.

г) Надмірне фінансування цільових програм.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Декомпозиція індикатора ЕБ (Грошово-фінансова складова)

Національний Індикатор ЕБ: Обсяг державного та гарантованого державою боргу (макрорівень).

Ситуація: Обласна військова адміністрація (ОВА) розробляє розділ «Економічна безпека» для СРР.

Завдання:

Запропонуйте три релевантні індикатори ЕБ для мезорівня (область) та місцевого рівня (ОТГ), що є декомпозицією національного індикатора.

Запропонуйте для кожного індикатора порогове значення та обґрунтуйте його.

Опишіть, яка загроза ЕБ (назва) зростає, якщо показник перевищує порогове значення.

Таблиця 4.5

Рівні та індикатори загроз

Рівень	Індикатор (Декомпозиція)	Порогове Значення (Приклад)	Загроза (Назва)
Область	Обсяг внутрішнього боргу суб'єкта (області)	Не більше 10% річного обсягу власних доходів	Боргова/Фінансова нестабільність
ОТГ	Коефіцієнт покриття боргу (співвідношення боргу до власних доходів)	Не більше 80%	Бюджетна неплатоспроможність
ОТГ	Частка гарантованих місцевих запозичень у загальних доходах	Не більше 5%	Ризик дефолту

Задача 2: Аналіз неузгодженості стратегічних документів (Виробнича складова)

Ситуація: Стратегія регіонального розвитку (СРР) області визначила пріоритетом «Розвиток високотехнологічного машинобудування», а Планом заходів передбачено 80% фінансування на підтримку аграрного сектору та будівництво доріг. При цьому в СРР відсутні індикатори Науково-технічної ЕБ (наприклад, «Доля високотехнологічної продукції у ВРП»).

Завдання:

Визначте тип ієрархічного розриву між документами (Стратегія vs. План заходів).

Поясніть, як цей розрив впливає на Економічну безпеку області.

Який із трьох підходів до оцінки ЕБ тут був застосований, що призвело до такої неузгодженості?

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Проект «Стратегія ЕБ ОТГ»: Розробіть структуру розділу «Економічна безпека» для Стратегії розвитку ОТГ, яка є мономістом (залежність від одного великого промислового підприємства). Включіть 3 спеціалізовані індикатори ЕБ, що відображають залежність від цього підприємства (наприклад, частка ПДФО від нього, частка зайнятих на ньому).

Контент-аналіз: Оберіть чинну Стратегію регіонального розвитку будь-якої області України та проведіть її контент-аналіз на предмет наявності індикаторів соціально-демографічної ЕБ. Сформулюйте висновок про ступінь її узгодженості з національними цілями.

Набір показників, які повинні бути включені до документів стратегічного планування регіону для забезпечення моніторингу ЕБ.

Показники стратегічного планування регіону для забезпечення
моніторингу ЕБ

Функціональна Складова ЕБ	Індикатор	Пояснення / Мета моніторингу
Виробнича	Ступінь зносу основних фондів	Відображає технологічну відсталість і ризик фізичної зношеності економіки.
	Індекс промислового виробництва (ІПВ)	Динаміка реального сектору, стійкість до шоків.
Науково-технічна	Частка високотехнологічної продукції у ВРП	Спроможність до створення високої доданої вартості та інноваційної стійкості.
Соціально-демографічна	Децильний коефіцієнт фондів	Рівень нерівності в доходах (соціальна загроза).
	Коефіцієнт напруженості на ринку праці	Співвідношення незайнятих до вільних вакансій (загроза структурного безробіття).
Грошово-фінансова	Дефіцит консолідованого бюджету (регіону)	Фінансова стійкість регіональної влади.
	Доля інвестицій в основний капітал у ВРП	Інвестиційна активність та потенціал розвитку.
Зовнішньоекономічна	Сальдо торговельного балансу (регіону)	Ступінь залежності від зовнішніх ринків та імпорту.

Інструменти ліквідації розриву в управлінні ЕБ

Інструмент	Діяльність на Рівні КМУ	Діяльність на Рівні ОВА/ОТГ
Регуляторна основа	Внесення змін до Постанов КМУ про СРР щодо обов'язкового розділу «ЕБ».	Включення розділу «ЕБ» до діючих СРР/Стратегій ОТГ під час їх коригування.
Методологічна підтримка	Розробка Уніфікованої методики оцінки ЕБ та встановлення порогових значень.	Застосування єдиної методики та індикаторів для моніторингу та звітності.
Інституційне забезпечення	Визначення конкретного відповідального органу (напр., Міністерство економіки, Мінрегіон) за моніторинг регіональної ЕБ.	Закріплення відповідальності за моніторинг та реалізацію заходів ЕБ за Департаментом економіки ОВА/ОДА.

Бібліографічний Список

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України.

2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 11 листопада 2015 р. № 932 (зі змінами).

4. Волков, О. В. (2023). Економічна безпека регіону як об'єкт стратегічного планування та управління. Публічне управління та адміністрування в Україні. № 3. С. 15-23.

5. Даниленко, О. А. (2022). Методологічні підходи до оцінки регіональної економічної безпеки в умовах децентралізації. Економіка та держава. № 11. С. 98-103.

6. Левченко, Н. М., & Пономаренко, В. О. (2024). Індикатори економічної безпеки регіонів: проблеми декомпозиції та встановлення порогових значень. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. № 1(52). С. 27–38.
7. Національна стратегія управління ризиками природних та техногенних катастроф. Затверджена Кабінетом Міністрів України.
8. Стратегія національної безпеки України. Затверджена Указом Президента України.
9. Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. (Звітні дані про СРР та їх моніторинг).
10. Кіндрацька, Л. М. (2023). Взаємозв'язок стратегічних документів на макро- та мезорівні як запорука економічної стійкості. Регіональна економіка. № 4 (110). С. 78-85.

РОЗДІЛ 5. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА МІНІМІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

(Мельник В.І., кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника науково-дослідного відділу технічного регулювання, метрології та системи якості науково-дослідного центру нормативно-технічного регулювання Інституту наукових досліджень з цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України)

Сучасні тенденції розвитку суспільства і держави характеризуються високою динамічністю, зростанням глобальних і локальних ризиків, ускладненням структури загроз і появою нових форм надзвичайних ситуацій (далі – НС) природного, техногенного, соціального та воєнного характеру. Україна, як держава, що переживає глибокі трансформації, інтегрується до європейського простору безпеки та одночасно протистоїть зовнішній військовій агресії, перебуває у центрі багатофакторних кризових процесів. Це зумовлює гостру потребу у переосмисленні системи публічного адміністрування в сфері цивільного захисту, її модернізації, цифровізації та гармонізації з міжнародними стандартами.

За умов повномасштабної війни, масштабних ракетних ударів, руйнування критичної інфраструктури, внутрішнього переміщення мільйонів людей особливої ваги набуває ефективність управління надзвичайними ситуаціями. Фактично кожен день сучасної України супроводжується проявами кризових подій – як передбачуваних, так і абсолютно непередбачуваних. Це формує унікальний контекст, у якому система цивільного захисту виконує не просто функції реагування, а й стає одним із фундаментальних елементів національної стійкості.

Публічне адміністрування – це діяльність державних і муніципальних органів, спрямована на виконання суспільно значущих функцій,

забезпечення ефективності державного управління, підтримання безпеки громадян і стабільності держави. У контексті надзвичайних ситуацій публічне адміністрування охоплює управління ризиками, організацію реагування, координацію багатьох суб'єктів, планування заходів, комунікацію з населенням, міжнародну співпрацю, захист критичної інфраструктури, відновлення територій.

Особливість цієї сфери полягає в тому, що публічне адміністрування у сфері НС одночасно є: міждисциплінарним, оскільки спирається на інженерію, юриспруденцію, психологію, соціологію, менеджмент, кібербезпеку; міжвідомчим, бо вимагає діяльності багатьох органів – Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України), Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), Національної поліції України (далі – НП України), військових адміністрацій, органів місцевого самоуправління; багаторівневим, охоплює державний, регіональний, місцевий, об'єктовий рівні; ресурсомістким – потребує технічних, кадрових, фінансових ресурсів; цифровим – спирається на GIS, IoT, AI, системи раннього оповіщення, ситуаційні центри; нормативно складним – через необхідність гармонізації з правом ЄС, NATO та міжнародними стандартами.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері НС – це структурно складна система, яка функціонує в умовах високої невизначеності.

Забезпечення безпеки населення та стійкості функціонування держави в умовах зростання ризиків і непередбачуваних загроз є однією з ключових функцій публічного управління. Надзвичайні ситуації різного характеру – природного, техногенного, соціального чи воєнного – становлять реальну небезпеку для життя людей, економічної стабільності, екологічної рівноваги та національної безпеки. В умовах глобальної турбулентності, посилення міжнародних конфліктів, кліматичних змін і зростання технологічних загроз публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків

надзвичайних ситуацій набуває особливої актуальності. Як підкреслює Н. Нижник, публічне управління є системою, що функціонує в умовах постійної динаміки та потребує здатності швидко адаптуватися до змін [1]. Саме тому питання підвищення ефективності державної політики у сфері цивільного захисту стає одним із пріоритетів сучасної України.

Воєнна агресія проти України, що триває з 2014 року та значно загострилася у 2022–2024 роках, створила унікальні умови функціонування публічного управління. Руйнування об'єктів критичної інфраструктури, масовані ракетні удари, диверсії, широкомасштабні пожежі, техногенні аварії, забруднення навколишнього середовища, мільйонні переміщення населення – усі ці явища вимагають від органів державної влади здатності швидко приймати рішення та координувати дії різних служб. Згідно з даними ДСНС України, у 2022–2023 роках кількість подій, які класифікуються як НС, зросла на 35 %, а масштаби їх наслідків перевищили середньорічні показники попереднього десятиліття [2]. Це свідчить про необхідність переосмислення ролі публічного адміністрування у забезпеченні безпеки населення.

Україна, зіткнувшись з такими викликами, як масштабні військові дії на значній частині території; цілеспрямовані атаки на критичну інфраструктуру; втрата значної кількості ресурсів цивільного захисту; необхідність одночасного реагування на сотні НС; складна логістика евакуації; поява нових техногенних загроз – руйнування гідроспоруд, підриви об'єктів; масштабні мінування територій; гуманітарні виклики (ВПО, обмежений доступ до води та тепла), поклала на систему цивільного захисту роль: захисного механізму, як то рятування людей, локалізація пожеж, деблокування; критично важливої інфраструктури – забезпечення електрики, води, тепла; комунікаційного інструменту – оповіщення, інформування; організаційного каркасу стійкості громад.

Міжнародна наукова думка підкреслює, що у XXI столітті надзвичайні ситуації не можуть розглядатися як випадкові або виняткові події. Ульріх Бек у своїй теорії «суспільства ризику» (1992) наголошує, що сучасні суспільства живуть в умовах постійної загрози, а ризики стають структурною характеристикою соціального розвитку [3]. Це означає, що держава повинна володіти здатністю прогнозувати потенційні небезпеки, оцінювати вразливість своїх систем та здійснювати планування заходів із запобігання. Саме такий підхід закріплений у Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, де одним із базових принципів є перехід від реагування на події до превентивної політики, орієнтованої на зменшення ризиків [4].

Публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків НС охоплює широкий комплекс інструментів: нормативно-правове регулювання, стратегічне планування, організаційне забезпечення, ресурсну підтримку, науково-аналітичне прогнозування, кризові комунікації, підготовку кадрів, взаємодію із громадськістю, розвиток цифрових технологій. Його сутність полягає у забезпеченні безперервності управління, здатності координувати зусилля державного апарату, місцевого самоуправління, суб'єктів критичної інфраструктури та громадянського суспільства. Це підтверджує і практика Європейського Союзу (далі – ЄС), де пріоритетним підходом у сфері цивільного захисту є інтегрована модель *multilevel governance* – багаторівневе управління, засноване на співпраці різних акторів.

Парадигма сучасного управління надзвичайними ситуаціями базується на двох ключових концепціях: *risk management* (управління ризиками) та *resilience* (стійкість). *Risk management* передбачає системну роботу з ідентифікації, аналізу та зменшення ризиків, що відповідає стандарту ISO 31000:2018 [5]. *Resilience*, своєю чергою, розглядає здатність системи – держави, громади або організації – адаптуватися до негативних впливів,

зберігати функціональність та швидко відновлюватися. Цей підхід широко використовують UNDRR [6], FEMA (США) [7], ЄС [8] та Світовий банк [9]. Як зазначає Брайан Уокер, автор теорії стійкості екологічних і соціальних систем, «стійкість – це не лише здатність повернутися до попереднього стану, а й можливість розвиватися, незважаючи на потрясіння» [10].

Україна поступово інтегрує ці підходи у свою політику. Створення національної системи оцінювання ризиків, ухвалення Закону України «Про критичну інфраструктуру» [11], модернізація процедур планування ризиків і впровадження нових стандартів безпеки є важливими кроками у цій сфері. На практиці це означає необхідність перегляду концептуальних основ публічного адміністрування, а також формування нового покоління управлінських кадрів, здатних діяти в умовах кризових подій.

Важливою складовою сучасного публічного адміністрування є цифрова трансформація. Використання інтелектуальних систем раннього виявлення небезпек, супутникового моніторингу, геоінформаційних систем (GIS), аналітики великих даних, мобільних додатків для оповіщення, штучного інтелекту для прогнозування сценаріїв НС – це вже не теоретичні можливості, а реальні інструменти, які Україна активно впроваджує. Такі системи дозволяють зменшити час реагування, підвищити точність управлінських рішень й знизити вразливість територій.

Особливу роль відіграє місцевий рівень управління. Реформа децентралізації передала громадам значну частину повноважень у сфері цивільного захисту. Територіальні громади сьогодні забезпечують первинний рівень реагування, мають розробляти місцеві плани цивільного захисту, організовувати роботу формувань цивільного захисту, слідкувати за укриттями, комунікацією з населенням, координацією добровольчих ініціатив. Сьогодні громада стає не лише об'єктом, а й активним суб'єктом системи цивільного захисту, що підсилює локальну стійкість.

У цьому контексті зростає значення підготовки державних службовців і керівників громад. Сучасні виклики потребують розвитку компетентностей у сфері кризового лідерства, ризик-менеджменту, стратегічних комунікацій, антикризового планування, взаємодії з населенням та медіа. Ефективний керівник у сфері НС повинен мати не лише організаційні та правові знання, а й навички орієнтації в екстремальних умовах, прийняття рішень під тиском часу, адаптивності та психологічної стійкості.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій є комплексним науково-практичним напрямом, що формує основу державної політики безпеки. Воно інтегрує правові, організаційні, технологічні, соціальні та інформаційні складові, спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення та стійкості держави в умовах постійних ризиків.

Тема 1. Теоретико-методологічні засади публічного адміністрування у сфері надзвичайних ситуацій

Публічне адміністрування в умовах надзвичайних ситуацій є відносно самостійною сферою управлінської діяльності, яка поєднує наукові положення державного управління, безпекознавства, ризик-менеджменту, кризового управління та соціології небезпек. Теоретико-методологічні засади цього напрямку формують основу для розуміння того, як держава та органи місцевого самоуправління повинні організовувати свою роботу для запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення готовності до них і мінімізації негативних наслідків.

У різні періоди історії управління небезпеками та кризами розвивалося в межах різних наукових напрямів, що суттєво вплинуло на сучасну модель публічного адміністрування у сфері НС. Ця модель включає: системний підхід, ризик-орієнтоване управління, кризове управління, теорію стійкості

(resilience), моделі багаторівневого управління, інституційний підхід і доказове (evidence-based) управління. Усі ці концепти працюють комплексно, формуючи інтегровану методологічну платформу.

Публічне адміністрування НС є комплексною галуззю, що поєднує теорію державного управління, ризикологію, кризовий менеджмент, соціологію небезпеки, інженерні науки, кібербезпеку та інституційний аналіз. Практика управління НС еволюціонувала від реагування «після події» до комплексного циклу запобігання, готовності, реагування та відновлення. Такий підхід потребує системної методології, яка формує основу для прийняття рішень, організації взаємодії та прогнозування ризиків.

Історично держави переходили від пасивного реагування до активного запобігання. Досліджуючи еволюцію підходів до управління надзвичайними ситуаціями можна виокремити три ключові етапи:

1. Реактивна (традиційна) модель, поширена до 1970–1980 років, основними рисами якої є: реагування лише після того, як подія вже сталася; відсутність планування; фрагментарність взаємодії служб; мінімальне використання науки та технологій.

2. Модель управління ризиками (risk management), що формувалася у 1980–2000 роках під впливом розвитку статистики, інженерії та системного аналізу. Її основними рисами є: оцінювання ймовірностей та наслідків; порівняння ризиків; пріоритетність профілактики; розроблення планів реагування.

3. Модель стійкості (resilience management), сформована після 2000 року, особливо після терактів 11 вересня 2001 р., аварії на Фукусімі, пандемії COVID-19 та воєнних конфліктів, характеризується: здатністю системи адаптуватися, витримувати удари; багаторівневою взаємодією; цифровими технологіями, прогнозуванням; акцентом на громадах і локальній готовності.

Україна сьогодні перебуває на перехідному етапі до повноцінної моделі resilience, що є вимогою європейських стандартів.

Системний підхід є фундаментом сучасної теорії управління НС. Він передбачає аналіз надзвичайних ситуацій як результату порушення взаємодії елементів соціально-економічної, інфраструктурної та екологічної системи. Його ключовими положеннями є наступні:

1. Система має структуру. У сфері НС – це суб'єкти управління (ДСНС України, органи влади); функціональні підсистеми (медична, транспортна, інженерна); технологічні елементи (сирени, GIS, датчики).

2. Система має зв'язки, які бувають вертикальними (державний → регіональний → місцевий рівні); горизонтальними (ДСНС України ↔ МОЗ України ↔ НП України); цифровими (ІТ-системи). Взаємодія між службами визначає успіх реагування.

3. Система має цілі. Головна мета – мінімізація впливу НС на людей і державу.

4. Система має ресурси – людські, матеріальні, технічні, цифрові.

5. Система має властивості, як то стійкість; адаптивність; керованість; відкритість до інформації.

Системний підхід дозволяє створити модель управління, що не розпадається у стресових умовах.

Ризик-орієнтоване управління (Risk-Based Management) є центральним елементом сучасної моделі цивільного захисту. Воно включає:

1. Ідентифікацію ризиків: природні (повені, пожежі, шторми); техногенні (вибухи, аварії, хімічні викиди); соціальні (масові заворушення, міграція); воєнні (обстріли, мінування, руйнування інфраструктури).

2. Аналіз та оцінювання ризиків, що проводиться за такими критеріями, як ймовірність; масштаб наслідків; вразливість території; можливість реагування.

3. Планування заходів мінімізації, зокрема, це: інженерні заходи; посилення інфраструктури; облаштування укриттів; протипожежний захист; кіберзахист.

4. Моніторинг ризиків у реальному часі. З цією метою використовуються супутникові дані; IoT-мережі; автоматизовані датчики; системи екологічного моніторингу.

5. Оновлення планів реагування. Ризики динамічні – планування має бути гнучким.

Ризик-менеджмент обов'язковий для операторів критичної інфраструктури згідно із Законом України «Про критичну інфраструктуру» [11].

Багаторівневе управління (Multilevel Governance) у сфері НС передбачає, що кожен рівень влади має свої функції, які доповнюють загальну модель. (державний рівень – формування політики; стратегічні рішення; міжнародна співпраця; координація; регіональний рівень (організація реагування; матеріальні резерви; управління інфраструктурою області); місцевий рівень (первинне реагування; оповіщення населення; забезпечення укриттів; робота комунальних служб); об'єктовий рівень – об'єкти критичної інфраструктури, підприємства (локальні плани реагування; інженерний захист; моніторинг)). Багаторівневність відповідає європейському принципу subsidiarity, за яким рішення приймаються максимально близько до людей.

Resilience – це здатність системи протистояти, адаптуватися та відновлюватися. У теорії стійкості (Resilience Theory) виокремлюють: інституційну стійкість, тобто готовність влади діяти; інфраструктурну стійкість (захищеність об'єктів критичної інфраструктури); соціальну стійкість, що передбачає згуртованість громад, довіру й самоорганізацію; цифрову стійкість (кіберзахист, резервування даних); економічну стійкість, тобто можливість відновлення послуг.

За UNDRR, індикаторами стійкості вважаються: швидкість відновлення інфраструктури; доступ до базових послуг; кількість укриттів; ефективність оповіщення; участь громад [12].

Цей підхід став основою практики ЄС і НАТО. Своєю чергою, resilience підкреслює, що НС неможливо повністю уникнути, але можна зменшити їхній вплив.

Кризове управління (Crisis Management) – це методологія швидкого реагування на події, що виходять за межі стандартних процедур. Його ключовими аспектами є:

1. Кризові центри управління (ситуаційні центри; диспетчерські служби; центри координації).
2. Прискорений процес прийняття рішень (мінімальна бюрократія; єдина команда управління (Unified Command); концентрація повноважень).
3. Оперативна взаємодія служб (ДСНС України; поліції; медиків; комунальних служб; енергетики тощо).
4. Кризові комунікації, тобто донесення інформації до населення.

Інституційний та доказовий підхід (Evidence-Based Governance) – прийняття рішень на основі фактів і даних передбачає використання статистики НС; GIS-аналізу територій; даних IoT-сенсорів; інцидентних звітів ДСНС України; ризикових карт; оцінки вразливості об'єктів критичної інфраструктури.

Використання Evidence-Based Governance дозволяє уникати суб'єктивності й підвищувати ефективність політики.

Тема 2. Нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій

Нормативно-правові засади цивільного захисту становлять цілісну систему законів, підзаконних актів, стандартів, методичних документів і

міжнародних зобов'язань, які регламентують діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів у сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Ця система формує правове підґрунтя для організації управління, визначає функції суб'єктів, порядок взаємодії, правила інженерного та протипожежного захисту, процедури оповіщення населення, стандарти безпеки та критерії готовності.

Конституція України [13] встановлює базові принципи забезпечення безпеки людини та діяльності держави в кризових умовах. Основоположними конституційними нормами є: ст. 3, відповідно до якої людина, її життя та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; ст. 17, де передбачено, що захист суверенітету та територіальної цілісності є головним обов'язком держави; ст. 27, згідно з якою держава зобов'язана захищати життя людини; ст. 92, де визначено, що правовий режим надзвичайних ситуацій встановлюється виключно законами України [13]. Таким чином, Конституція формує правове ядро, яке зобов'язує державу створити ефективну систему реагування на НС.

Кодекс цивільного захисту України (далі – КЦЗУ) [14] – базовий закон у сфері НС – є фундаментальним документом, який системно регламентує: організацію та функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ); повноваження органів державної влади, місцевого самоуправління, підприємств, установ, організацій; заходи запобігання НС; порядок реагування; класифікацію надзвичайних ситуацій; правила інженерного, техногенного та протипожежного захисту; оповіщення населення; евакуацію; нагляд і контроль.

У статті 5 КЦЗУ визначено основні принципи цивільного захисту, зокрема гарантування безпеки людини; превентивність; мінімізація наслідків; територіальний підхід; цілісність системи; готовність до реагування; гласність і доступність інформації; міжвідомча взаємодія. Відповідно до ст. ст. 8–11 КЦЗУ забезпечення реалізації державної політики

у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка включає: державний рівень; регіональний рівень; місцевий рівень; об'єктовий рівень. Її завдання – координація суб'єктів під час НС, об'єднання сил і ресурсів, оперативне управління та забезпечення стійкості функціонування держави [14]. Повноваження органів публічної влади окреслені у ст. ст. 17–24 КЦЗУ, зокрема:

Кабінет Міністрів України формує державну політику; координує заходи ЦЗ; затверджує плани реагування; забезпечує міждержавну взаємодію. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» № 368 від 24.03.2004 [15] НС поділяються на природні, техногенні, соціальні, воєнні та класифікуються за масштабами державного, регіонального, місцевого, об'єктового рівнів.

ДСНС України є органом управління ЦЗ; координує реагування; здійснює рятувальні роботи; проводить державний нагляд.

Місцеві державні адміністрації організують територіальні підсистеми ЄДСЦЗ; забезпечують резерви матеріальних ресурсів; здійснюють евакуацію населення.

Органи місцевого самоуправління забезпечують оповіщення; облаштовують укриття; створюють місцеві служби цивільного захисту; проводять навчання населення.

Закон України «Про критичну інфраструктуру» [11] є новим фундаментом для захисту життєво важливих функцій держави в умовах загроз, яким визначено поняття оператора критичної інфраструктури; запроваджено обов'язкове управління ризиками; встановлено критерії критичності; регламентовано аудит безпеки; визначено вимоги до безперервності надання послуг; встановлено відповідальність за порушення безпеки.

Об'єкти критичної інфраструктури охоплюють об'єкти енергетики; транспорту; водопостачання; цифрової інфраструктури; промисловості; охорони здоров'я; логістики; банківської сфери. В умовах воєнної агресії саме об'єкти критичної інфраструктури є ключовими для життєдіяльності суспільства, а їх пошкодження часто призводить до надзвичайних ситуацій.

Окрім того, значну роль відіграють Закони України «Про національну безпеку України» (2018) [16], що встановлює базові принципи безпеки, реформи сектору безпеки, координацію органів влади; «Про оборону України» [17], яким регламентовано взаємодію цивільного та військового компонентів; «Про правовий режим воєнного стану» [18], де визначено особливості управління НС у період війни; «Про правовий режим надзвичайного стану» [19], яким визначено підстави введення надзвичайного стану; території його дії; обмеження прав і свобод людини і громадянина; особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоуправління, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану; порядок залучення сил цивільного захисту, поліції, медичних служб; форми інформаційної політики держави.

Важливо розмежовувати правовий режим надзвичайного стану та правовий режим воєнного стану. Надзвичайний стан оголошується Указом Президента України та затверджується Верховною Радою України.

До ключових постанов Кабінету Міністрів України, що формують практичну основу цивільного захисту, належать: «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 № 11, що визначає структуру та функції єдиної державної системи цивільного захисту [20]; «Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» від 26.06.2013 № 444, якою затверджено Порядок оповіщення населення [21]; «Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного

захисту» від 27.09.2017 № 733, де окреслено порядок організації оповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоуправління, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, їх подальшого інформування з метою вжиття заходів безпеки [22]; «Деякі питання організації роботи з визначення проектної загрози для ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів та інших джерел іонізуючого випромінювання в Україні» від 27.08.2022 № 956 [23]; «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» від 24.03.2004 № 368 [24]; «Деякі питання використання об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту» від 10.03.2017 № 138 [25] та інші.

Окреме значення мають накази ДСНС України та МВС України, що регулюють порядок функціонування аварійно-рятувальних служб; ведення документації цивільного захисту; методики оцінювання ризиків та планування реагування; планування заходів евакуації; ведення обліку укриттів; стандарти підготовки рятувальників.

Сфера цивільного захисту також пов'язана з міжнародною політикою безпеки. Найважливішими документами, що формують світовий підхід є: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 – рамкова програма ООН, що визначає глобальні цілі зменшення ризиків катастроф [4]; ISO 31000:2018 Risk management – Guidelines, що структурує управління ризиками в усіх сферах [5]; ISO 22301 «Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements», який встановлює вимоги до командування, координації та обміну інформацією під час НС [26]; ISO 22320:2018 Security and resilience – Emergency management, що регламентує вимоги до управління НС [27]; EU Civil Protection Mechanism (UCPM) – регулює співпрацю держав ЄС і партнерів (у тому числі України) у складних НС [28]; Стандарти Секретаріату міжнародної консультативної групи з

питань пошуку і порятунку INSARAG (ООН), що регулюють пошуково-рятувальні операції міжнародного рівня [29], та інші.

Україна посилено інтегрує ці стандарти, що дозволяє гармонізувати національну систему цивільного захисту з європейською моделлю та підвищити її оперативну здатність. Так, Україна адаптує чинне законодавство до Директив ЄС про критичну інфраструктуру [30–32]; Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM) [28]; Регламентів щодо кібербезпеки (NIS2) [33], а також стандартів і принципів НАТО щодо оперативної готовності, управління кризами та забезпечення стійкості (resilience) [34]. Зокрема, з цією метою посилюється роль інтегрованої оцінки ризиків; впроваджується система CAP; створюються регіональні центри цивільного захисту; відбувається цифровізація систем оповіщення.

Варто акцентувати, що після 2022 року ухвалено серію рішень щодо укриттів; евакуації; розмінування; захисту об'єктів критичної інфраструктури; координації служб; реагування на масові руйнування; гуманітарної допомоги. Окрім того, удосконалюються механізми публічного управління, зокрема створено Міжвідомчий центр реагування; запроваджено цифрові карти укриттів; операційно інтегровано дані ДСНС України, поліції, медиків.

Отже, ефективне публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій ґрунтується на розвиненій нормативно-правовій базі, яка визначає принципи, повноваження, організаційну структуру й механізми функціонування державної системи цивільного захисту. Правове регулювання має комплексний характер, охоплюючи положення Конституції України, закони, кодекси, постанови Кабінету Міністрів України, нормативи центральних органів виконавчої влади, стандарти безпеки, міжнародні документи та двосторонні/багатосторонні угоди.

Таким чином, нормативно-правова база цивільного захисту України є багаторівневою та відповідає міжнародним стандартам. Вона створює правові механізми запобігання НС; структуровану систему взаємодії служб; можливості цифровізації та модернізації; підґрунтя для міжнародної інтеграції; гарантії захисту населення в умовах війни, а також формує інституційну рамку, у межах якої здійснюється управління ризиками, реагування на надзвичайні ситуації, відновлення, а також розвиток стійкості громад і критичної інфраструктури. Важливо, що у сфері цивільного захисту національне законодавство тісно інтегрується з міжнародними стандартами (ISO, UNDRR, UCPM), які визначають сучасні підходи до управління небезпеками.

На рівні територіальних громад розробляються місцеві плани цивільного захисту; програми забезпечення безпеки та зниження ризиків; паспорти ризиків територій; мобілізаційні плани; протоколи евакуації; плани дій у різних сценаріях НС. Ці документи є обов'язковою частиною публічного адміністрування та визначають реальну готовність громади до надзвичайних ситуацій.

Відтак, нормативна база не лише визначає обов'язки органів влади, але й установлює: координаційні механізми між державними структурами; процедури залучення резервів та ресурсів; вимоги до інформування населення; правила евакуації, укриття та рятувальних робіт; порядки формування сил і засобів цивільного захисту.

Тема 3. Інституційна архітектура публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій

Інституційна архітектура управління надзвичайними ситуаціями в Україні є багаторівневою, комплексною та функціонує на основі чітко розмежованих повноважень і відповідальності різних суб'єктів державного,

регіонального, місцевого й об'єктового рівнів. Ефективність такої системи визначається здатністю забезпечувати узгоджену діяльність усіх елементів, інтегрувати ресурси та координувати дії у кризових умовах. Війна, масштабні техногенні аварії, ракетні удари по критичній інфраструктурі, гуманітарні виклики та природні катаклізми гостро підсилили значення інституційної спроможності.

Управління НС будується на принципах єдиного керівництва, оперативності, адекватності, прозорості та наукової обґрунтованості управлінських рішень.

Єдина державна система цивільного захисту (ЄДСЦЗ) [35] є центральним елементом організаційної інфраструктури цієї сфери. Вона об'єднує всі рівні державної влади, місцевого самоуправління, об'єкти господарювання, а також спеціалізовані служби та добровольчі формування з метою: запобігання НС; готовності до реагування; оперативного управління; ліквідації наслідків; відновлення територій.

Єдина державна система цивільного захисту складається з чотирьох рівнів:

1. Державний рівень. Суб'єкти: Кабінет Міністрів України; ДСНС України; центральні органи виконавчої влади; Сили оборони (у частині реагування на воєнні НС); міжвідомчі координаційні органи.

2. Регіональний рівень (області, м. Київ). Суб'єкти: обласні державні адміністрації (військові адміністрації); регіональні комісії з питань ТЕБ і НС; територіальні підрозділи ДСНС; профільні служби (медицина, транспорт, комунальні підприємства).

3. Місцевий рівень (громади). Суб'єкти: сільські, селищні, міські ради; виконавчі комітети ОМС; місцеві служби цивільного захисту; комунальні підприємства; добровільні пожежні та рятувальні формування.

4. Об'єктовий рівень. Суб'єктами є: підприємства; оператори критичної інфраструктури; заклади освіти, медицини; транспортні вузли; промислові об'єкти.

На кожному рівні функціонує: керівний орган; сили та засоби реагування; резерви матеріальних ресурсів; плани цивільного захисту; системи оповіщення.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) [2] є центральним органом виконавчої влади у сфері цивільного захисту. До її ключових функцій віднесено: функції стратегічного рівня, а саме формування державної політики у сфері цивільного захисту; координація підсистем ЄДСЦЗ; участь у міжнародних програмах (UCPM, NATO EADRCC); оперативні функції, зокрема реагування на НС; рятувальні операції; гасіння пожеж; проведення аварійно-рятувальних робіт; розмінування територій; пошук і порятунок людей; контрольні та наглядові функції – державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки; перевірки підприємств; видача дозволів; контроль за станом укриттів; аналітично-інформаційні функції, як то ведення реєстру НС; ризикове картографування; функціонування ситуаційного центру; оцінка вразливості об'єктів; взаємодія з іншими структурами. Так, ДСНС України координує діяльність: Нацполіції; МОЗ (екстрена медицина); Мінінфраструктури; Укренерго; комунальних служб; операторів критичної інфраструктури.

На регіональному рівні за регіональні програми цивільного захисту; матеріальні резерви; логістику евакуації; координацію служб області; моніторинг регіональних ризиків; взаємодію з громадами відповідають обласні державні адміністрації (військові адміністрації).

Комісії з питань ТЕБ і НС є ключовими управлінськими органами під час НС, що приймають рішення про: класифікацію НС; задіяння резервів; евакуаційні заходи; залучення додаткових ресурсів.

На місцевому рівні (громади) органи місцевого самоуправління забезпечують: первинне реагування; функціонування місцевих служб (пожежна охорона, комунальні підприємства); оповіщення населення; організацію укриттів; підготовку населення до дій у НС; роботу добровільних формувань.

Громади відіграють ключову роль у забезпеченні стійкості (community resilience).

Оператори критичної інфраструктури (далі – ОКІ) Законом України «Про критичну інфраструктуру» [11] визначені як суб'єкти, відповідальні за життєво важливі функції держави. Своєю чергою, до критичної інфраструктури належать такі сфери, як енергетика; транспорт; водопостачання; цифрові мережі; медицина; промисловість; фінанси; оборона. До обов'язків ОКІ належить: оцінка ризиків; захист об'єктів; кіберзахист; плани безперервності; взаємодія з ДСНС та іншими службами; резервні канали управління; системи аварійного відновлення. Оператори критичної інфраструктури є незалежним, але тісно інтегрованим елементом ЄДСЦЗ.

Сили цивільного захисту – аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій [14]. Сили цивільного захисту складаються з: професійних рятувальників; гірничорятувальних підрозділів; аварійно-рятувальних служб; комунальних служб; медичних формувань; військових підрозділів (у частині реагування на воєнні НС); добровільних формувань.

Добровільні формування забезпечують первинне гасіння пожеж; пошук людей; допомогу в евакуації; гуманітарну підтримку. Після 2022 року їхня роль значно зросла.

Важливою є узгоджена міжвідомча взаємодія у сфері НС, від якої залежить ефективність реагування на НС. Окреслені такі моделі взаємодії:

вертикальна (державна → регіональна → місцева), що забезпечує єдність командування;

горизонтальна – між ДСНС України; поліцією; МОЗ; Мінінфраструктури; енергетичною сферою; військовими структурами;

цифрова координована взаємодія (Digital Coordination) здійснюється через ситуаційні центри, обмін даними та цифрові картографічні системи;

операційна взаємодія передбачає спільні навчання, тренування, міжсекторальні групи.

Громадське суспільство виконує функції інформаційної підтримки; допомоги в евакуації; створення добровільних пожежних команд; закупівлі обладнання; розмінування (волонтерські групи, що працюють із саперами); гуманітарної логістики, що значно підсилює інституційну стійкість.

До цифрової інфраструктури як елемента інституційної архітектури у сфері НС належать: ситуаційні центри; диспетчерські системи; реєстри та бази даних; GIS-платформи; системи оповіщення; платформи аналізу ризиків. Цифрова інтеграція, своєю чергою, підвищує швидкість прийняття рішень та якість аналітики.

Таким чином, інституційна архітектура публічного адміністрування у сфері НС є комплексною системою, в якій взаємодіють органи влади, оператори критичної інфраструктури, служби порятунку, медичні підрозділи, комунальні служби та громадські формування. Її ефективність визначається: чітким розмежуванням повноважень; сильною координацією; цифровою інтеграцією; ресурсною спроможністю; участю громад; розвитком добровільних формувань; адаптивністю до викликів війни, технологічних загроз і природних катаклізмів.

Тема 4. Цифрова трансформація та технологічні інструменти у публічному адмініструванні надзвичайними ситуаціями

Цифрова трансформація є ключовим чинником модернізації публічного адміністрування у сфері надзвичайних ситуацій та формування нової моделі державного управління, заснованої на технологічних інноваціях, аналізі даних, автоматизації процесів та інтегрованих інформаційних системах. Світовий досвід свідчить, що сучасні системи цивільного захисту не можуть ефективно функціонувати без використання цифрових платформ, систем раннього оповіщення, штучного інтелекту, супутникового моніторингу, IoT-мереж та геоінформаційних технологій. В умовах війни, масованих ракетних атак, руйнування критичної інфраструктури, кіберзагроз і природно-техногенних катастроф цифрові інструменти стали невід'ємною частиною національної системи безпеки. Україна активно інтегрує ці інструменти у свою систему безпеки, що значною мірою підвищує здатність держави реагувати на масштабні загрози та забезпечувати сталу роботу критичної інфраструктури.

Сучасні технології дозволяють: прогнозувати небезпеки; аналізувати ризики в реальному часі; здійснювати дистанційний моніторинг; забезпечувати швидке оповіщення; координувати служби; інтегрувати дані з різних джерел; підтримувати ухвалення управлінських рішень.

Цифрова трансформація – це комплексна модернізація, що включає: цифровізацію процесів публічного управління; впровадження автоматизованих систем; використання великих даних; впровадження GIS, IoT, AI; використання дронів, супутникових систем; підсилення кіберзахисту; інтеграцію міжвідомчих даних. Її метою є створення цифрової екосистеми цивільного захисту, побудованої на стандартах ЄС та NATO.

Геоінформаційні системи (GIS) як інструмент управління ризиками є одними з найбільш ефективних і технологічно розвинених засобів у сфері

цивільного захисту. Завдяки поєднанню просторових даних, аналітичних алгоритмів і візуалізаційних можливостей GIS дозволяють комплексно оцінювати небезпеки, моделювати сценарії розвитку надзвичайних ситуацій та підтримувати ухвалення управлінських рішень на всіх етапах циклу ризик-менеджменту.

Серед основних функцій геоінформаційних систем у сфері НС виокремлюють: картографування ризиків – створення просторових моделей територій із визначенням потенційних небезпечних зон; моделювання паводків, пожеж, вибухів – відтворення можливих сценаріїв розвитку подій із врахуванням ландшафту, погодних умов та інженерної інфраструктури; прогнозування зон ураження – визначення територій, які можуть постраждати внаслідок техногенних аварій, вибухів чи хімічних викидів; аналіз інфраструктурних вразливостей – оцінка ризиків для об’єктів критичної інфраструктури з урахуванням їхнього фізичного стану та географічного розташування; планування евакуації – побудова оптимальних маршрутів евакуації з урахуванням рельєфу, наявності транспортних шляхів, щільності забудови та динаміки ризиків; визначення укриттів та безпечних маршрутів – аналіз доступності захисних споруд та оптимізація шляхів до них; інтеграцію даних із сенсорних мереж (IoT) – підключення реального часу даних про рівень води, температуру, вібрації, хімічний склад повітря тощо.

В Україні геоінформаційні системи поступово стали ключовим технологічним елементом цивільного захисту. Уже нині успішно функціонують цифрові карти укриттів, карти мінних полів, карти руйнувань інфраструктури, карти пожежної небезпеки, інтегровані з супутниковими даними та тепловізійною інформацією.

На рівні громад активно створюються локальні системи GIS-моніторингу, що використовують супутникові знімки, аерофотозйомку з дронів і дані сенсорних мереж для визначення небезпечних ділянок,

планування евакуаційних маршрутів, моніторингу підтоплень та контролю стану об'єктів критичної інфраструктури.

Таким чином, GIS перетворюються на один із ключових інструментів аналітики, прогнозування та стратегічного планування у сфері НС. Вони забезпечують точність, наочність і науково обґрунтованість управлінських рішень, сприяючи підвищенню готовності територіальних громад та національної системи цивільного захисту загалом.

Інтернет речей (IoT) у цивільному захисті – це розгалужена система взаємопов'язаних сенсорів, приладів і цифрових пристроїв, здатних збирати, передавати та аналізувати дані в режимі реального часу. Застосування IoT формує новий рівень оперативності та точності у виявленні ризиків, моніторингу небезпечних процесів і забезпеченні готовності органів управління до реагування на надзвичайні ситуації.

У сфері управління НС IoT включає широкий спектр спеціалізованих сенсорів, зокрема: датчики диму та газу, що виявляють осередки займання або витoki небезпечних речовин; гідрологічні датчики, які вимірюють рівень води, швидкість течії та ймовірність паводків; сейсмічні сенсори, що фіксують коливання ґрунту та навіть найменші підземні поштовхи; датчики небезпечних речовин, здатні відстежувати концентрацію токсичних агентів у повітрі чи воді; температурні сенсори в лісових масивах, які попереджають про ризик виникнення лісових пожеж; сенсори стану об'єктів критичної інфраструктури, що моніторять вібрації, тиск, структурні деформації та інші параметри.

Запровадження IoT має низку ключових переваг для системи цивільного захисту, серед яких найбільш значущими є: раннє виявлення небезпек, що дозволяє реагувати ще до настання критичної фази події; автоматичне сповіщення рятувальних служб, без участі людини, що значно скорочує час між виявленням загрози та початком реагування; можливість автономної роботи на основі енергоощадних технологій та бездротових каналів зв'язку;

інтеграція з мобільними платформами та системами оповіщення, що підсилює координацію між службами та населенням.

Важливою тенденцією є те, що в Україні активно впроваджуються локальні IoT-мережі на рівні територіальних громад. Вони дозволяють створювати власні системи моніторингу паводків, пожеж, стану повітря, аварій на інженерних мережах, що значно підвищує спроможність громад своєчасно реагувати на локальні загрози.

Таким чином, IoT формує нову технологічну основу цивільного захисту, забезпечуючи постійний моніторинг середовища, зменшуючи час реагування та підвищуючи точність управлінських рішень у сфері НС.

Штучний інтелект (AI) є одним із найбільш інноваційних та перспективних напрямів цифрової трансформації системи цивільного захисту. Його застосування у сфері управління надзвичайними ситуаціями суттєво розширює можливості державних органів та служб реагування, забезпечуючи глибшу аналітику, швидшу обробку даних та більш обґрунтоване ухвалення рішень.

По-перше, AI використовується для прогнозування ризиків. Алгоритми аналізують історичні, просторові та поточні дані, виявляють закономірності та тренди, формують прогностичні моделі розвитку небезпечних процесів. Це дозволяє заздалегідь ідентифікувати потенційні загрози, оцінювати масштаб можливих наслідків і своєчасно вживати превентивних заходів.

По-друге, штучний інтелект ефективний у автоматичному розпізнаванні небезпек. За допомогою алгоритмів комп'ютерного зору AI здатний ідентифікувати пожежі на супутникових знімках, виявляти дим, теплові аномалії, руйнування будівель та інші критичні ознаки, що потребують негайної уваги рятувальних служб. Такі технології значно скорочують час між появою загрози та її фіксацією.

По-третє, AI широко застосовується для моделювання сценаріїв розвитку НС. На основі обчислювальних моделей він прогнозує поширення

пожеж, оцінює ймовірність обвалів, формує карти можливих зон ураження. Це дозволяє службам реагування планувати дії наперед та мінімізувати ризики для населення й критичної інфраструктури.

По-четверте, штучний інтелект відіграє важливу роль в оптимізації евакуаційних маршрутів. Алгоритми враховують інтенсивність дорожнього руху, наявність руйнувань, рівень небезпеки в окремих районах та інші параметри, створюючи найбезпечніші та найшвидші маршрути пересування людей.

По-п'яте, AI використовується у підтримці діяльності ситуаційних центрів. Алгоритми автоматично сортують інформацію за типом події, ступенем небезпеки, територією виникнення та іншими параметрами. Це зменшує навантаження на диспетчерів, підвищує точність обробки даних і забезпечує швидке передавання релевантної інформації відповідним службам.

Загалом застосування штучного інтелекту у сфері НС створює можливості для побудови більш ефективної, адаптивної та стійкої системи управління, здатної працювати в умовах невизначеності, багатofакторних загроз та великої кількості вхідних даних.

У сфері управління НС безпілотні літальні апарати (дрони) стали одним із найефективніших технологічних інструментів. Вони використовуються для оперативної повітряної розвідки, що дозволяє в реальному часі отримувати інформацію про масштаби руйнувань, осередки пожеж, стан критичної інфраструктури та території, до яких доступ рятувальних підрозділів обмежений або небезпечний. Значну роль дрони відіграють у пошуку зниклих людей, особливо завдяки оснащенню тепловізорами та високоточними камерами, здатними фіксувати об'єкти навіть у складних погодних умовах або в темний час доби. Їх активно застосовують для оцінки масштабів лісових і техногенних пожеж, визначення напрямку поширення вогню, а в окремих випадках – для доставки медикаментів, засобів зв'язку чи

інших критичних ресурсів у зони, де неможливо швидко забезпечити наземний доступ.

Ключовими перевагами використання дронів є їхня висока швидкість розгортання, відсутність ризику для життя персоналу, здатність працювати у важкодоступних або небезпечних зонах, а також можливість точного картографування місцевості на основі фотограмметрії та аналізу даних. Завдяки цим характеристикам дрони значно підвищують ефективність моніторингу, скорочують час реагування та створюють підґрунтя для більш обґрунтованого ухвалення рішень у кризових умовах.

Робототехніка у сфері цивільного захисту посідає дедалі вагоміше місце, оскільки дозволяє виконувати завдання, що є надмірно небезпечними або фізично неможливими для людини. Сучасні роботи-розвідники забезпечують оперативне обстеження зон руйнувань, вибухів чи пожеж, дозволяючи отримати відео- та тепловізійну інформацію без ризику для життя рятувальників. Саперні роботи застосовуються для знешкодження вибухонебезпечних предметів, розмінування територій та локалізації небезпечних об'єктів, що є критично важливим для України в умовах масового мінування через війну. Окремим напрямом є роботи для ліквідації хімічних викидів та роботи в умовах забруднення небезпечними речовинами: вони здатні проводити відбір проб, перекривати витіки, дистанційно закривати засувки й виконувати інші технічні операції, зменшуючи контакт персоналу з токсичними агентами.

Україна активно модернізує свою робототехнічну складову, інтегруючи сучасні інженерні рішення, військові та цивільні розробки, а також співпрацюючи з міжнародними партнерами. Це дозволяє підвищувати безпеку рятувальних операцій, прискорювати ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечувати високий рівень технологічної готовності в умовах постійних загроз.

Супутниковий моніторинг є одним із найважливіших інструментів сучасного управління надзвичайними ситуаціями, оскільки забезпечує оперативне отримання даних про стан природного середовища, масштаби руйнувань та розвиток небезпечних процесів у режимі, максимально наближеному до реального часу. Супутникові системи дають можливість спостерігати великі території, у тому числі важкодоступні або небезпечні зони, що робить їх незамінними у кризових умовах.

Передусім супутники використовуються для моніторингу пожеж, зокрема для виявлення вогнищ займання, визначення площі поширення вогню та прогнозування напрямку його руху. Теплові канали дозволяють фіксувати теплові аномалії, які можуть свідчити як про активні пожежі, так і про потенційно небезпечні зони підвищеної температури. У сфері гідрологічних ризиків супутники застосовуються для аналізу повеней: визначення площ підтоплень, зміни берегових ліній, динаміки водних мас та прогнозування подальшого розвитку паводкової ситуації.

Суттєве значення супутниковий моніторинг має й для оцінки руйнувань будівель та інфраструктури, що особливо актуально для України в умовах повномасштабної війни. Високоточні оптичні та радарні знімки дозволяють ідентифікувати зруйновані об'єкти, оцінювати масштаб збитків і планувати роботи з відновлення. Супутникові дані також використовуються для аналізу диму, забруднень повітря та атмосферного розсіювання шкідливих речовин після техногенних аварій або пожеж.

Україна активно інтегрується у міжнародну систему супутникових спостережень і наразі використовує дані низки глобальних програм. Передусім це відкриті дані Європейського космічного агентства (ESA), зокрема з платформи Sentinel-2, яка забезпечує високоточні оптичні знімки, та Sentinel-5P, що моніторить забруднення атмосфери і сліди токсичних речовин. Окрім того, застосовуються комерційні супутникові дані надвисокої роздільної здатності, які дають можливість детально аналізувати

руйнування інфраструктури. Важливим напрямом є співпраця України в межах глобальної Earth Observation Program, що забезпечує доступ до широкого спектра супутникових ресурсів і технологій для аналізу НС.

Таким чином, супутниковий моніторинг формується як один із базових інструментів сучасної системи цивільного захисту, підсилюючи можливості щодо раннього виявлення небезпек, оцінювання наслідків та стратегічного планування дій у кризових ситуаціях.

Системи раннього оповіщення населення є однією з найважливіших складових сучасної системи цивільного захисту, оскільки саме вони забезпечують своєчасне інформування людей про загрози та визначають швидкість реакції на надзвичайні ситуації. Після 2022 року розвиток систем оповіщення в Україні став стратегічним пріоритетом, адже масштабні ракетні атаки, ризики техногенних аварій, обстріли та руйнування об'єктів критичної інфраструктури продемонстрували потребу у швидкій, надійній та багато-канальній системі попередження.

Сучасна система оповіщення в Україні має багатоканальну структуру, що підвищує її стійкість та доступність: сирени – традиційний та наймасовіший інструмент, що забезпечує охоплення великих територій навіть за відсутності інтернету; Cell Broadcast – технологія прямої доставки повідомлень на мобільні телефони в зоні дії небезпеки; мобільні додатки (зокрема «Повітряна тривога») – додатковий канал з деталізованими інструкціями; месенджери (Telegram, Viber та ін.) – швидке поширення попереджень у цифрових спільнотах; місцеві системи гучномовців – локальні рішення для сільських, віддалених або густонаселених районів; радіо та телемовлення – резервні та офіційні канали інформування, що працюють навіть у разі перебоїв із мобільним зв'язком. Такий багатоканальний підхід є стандартом сучасних систем цивільного захисту в країнах ЄС та НАТО.

Попри суттєвий прогрес у побудові сучасних систем оповіщення, в Україні зберігаються низка проблем, зокрема: зношеність сирен, більшість яких потребує оновлення або повної заміни; відсутність покриття в окремих громадах, особливо сільських і деокупованих територіях; нерівність доступу, спричинена різним рівнем технічної інфраструктури; потреба у впровадженні САР-стандартів (Common Alerting Protocol), що забезпечують уніфікований формат передачі сигналів і сумісність між відомствами; недостатня інтеграція з місцевими цифровими платформами; залежність від стабільності електропостачання та зв'язку, що може ускладнювати роботу системи під час масованих атак.

Вирішення цих викликів є ключовою умовою підвищення ефективності цивільного захисту. Україна активно інтегрує європейські підходи до оповіщення населення. Так, сьогодні вже впроваджено EU-Alert – систему надсилання екстрених повідомлень на мобільні телефони, яка охоплює всі країни ЄС та Reverse 112 – механізм, який дозволяє владі автоматично надсилати попередження всім абонентам, що перебувають у зоні загрози, незалежно від країни походження SIM-карти. Ці стандарти передбачають уніфікований формат повідомлень; багатомовність; автоматичне охоплення всіх користувачів у зоні ризику; повну інтеграцію з системами мобільних операторів; гарантію доставки навіть за значних навантажень мережі.

Таким чином, Україна вже здійснює гармонізацію національної системи оповіщення з принципами EU-Alert та Reverse 112, впроваджуючи нові технічні протоколи, стандартизуючи повідомлення та покращуючи міжвідомчу координацію. Отже, системи раннього оповіщення в Україні переходять від фрагментованої моделі до інтегрованої, багатоканальної та технологічно розвиненої системи європейського рівня, здатної забезпечити оперативне інформування населення та зменшення наслідків надзвичайних ситуацій.

Ситуаційні центри та сучасні диспетчерські платформи є ядром системи управління надзвичайними ситуаціями, оскільки забезпечують централізований збір інформації, координацію сил і засобів, оперативне ухвалення рішень та безперервний моніторинг розвитку подій. Їхня роль особливо важлива у багатофакторних кризах, де необхідні швидкість реагування, точність аналітики та чітка міжвідомча взаємодія.

Ситуаційні центри виконують широкий спектр функцій, що охоплюють усі етапи управління НС: збір інформації – приймання даних із різних джерел: сенсорних мереж (IoT), супутникових знімків, відеоспостереження, дронів, GIS-платформ, оперативних повідомлень служб; аналітика – опрацювання інформації, виявлення тенденцій, побудова прогнозних моделей, формування оперативних зведень; координація служб – організація взаємодії між ДСНС, поліцією, медичними службами, органами місцевого самоуправління, операторами критичної інфраструктури; управління ресурсами – розподіл техніки, персоналу, резервів, транспортних засобів та інших ресурсів відповідно до динаміки подій; підтримка ухвалення рішень – надання керівництву аналітичних підказок, ризикових сценаріїв, варіантів реагування та оцінки наслідків. Завдяки таким функціям ситуаційний центр є «мозковим центром» системи цивільного захисту.

Ефективність ситуаційних центрів забезпечується дотриманням низки принципів, що сформувалися на основі міжнародних стандартів та практик управління кризами (NIMS, NATO Crisis Management Principles, EU UCPM): єдина точка управління (Unified Command) – централізація координації та прийняття рішень, що дозволяє уникати дублювання функцій та забезпечує узгодженість дій усіх залучених структур; автоматична обробка даних – застосування систем штучного інтелекту, big data-аналітики, алгоритмів класифікації подій та автоматичного сортування інформації; багатоканальна комунікація – використання різних каналів зв'язку (радіомережі, мобільні платформи, захищені цифрові канали, супутниковий зв'язок), що забезпечує

безперервність координації навіть за пошкодження інфраструктури; цифровий моніторинг – інтеграція GIS-систем, відеоаналітики, супутникових даних, IoT-сенсорів і безпілотних комплексів для безперервного контролю ситуації на місцевості. Ці принципи дозволяють ситуаційним центрам забезпечувати швидке, точне та адаптивне реагування, що є критично важливим в умовах воєнних загроз, техногенних аварій та природних катастроф.

Загалом ситуаційні центри та диспетчерські платформи формують цифрову інфраструктуру управління НС, де об'єднуються аналітика, моніторинг, комунікації та оперативне управління. Вони є ключовим інструментом підвищення стійкості територіальних громад та держави загалом.

Кібербезпека є одним із ключових елементів цифрової стійкості системи цивільного захисту, оскільки цифрові сервіси, комунікаційні мережі та об'єкти критичної інфраструктури стають дедалі більш залежними від інформаційних технологій. В умовах зростання кількості та складності кібератак, а також в умовах воєнних загроз, кіберзахист набуває стратегічного значення. Об'єкти критичної інфраструктури – енергетика, транспорт, водопостачання, зв'язок, медичні установи – є найпривабливішими цілями для зловмисників, оскільки виведення їх з ладу може призвести до масштабних гуманітарних, економічних та безпекових наслідків.

До найпоширеніших і найнебезпечніших кіберзагроз для системи цивільного захисту належать: DDoS-атаки – спрямовані на перевантаження цифрових сервісів і виведення з ладу систем управління, платформ оповіщення чи ситуаційних центрів; атаки на енергетичні системи, що можуть призвести до відключень електроенергії, порушення роботи насосних станцій чи систем теплопостачання; проникнення в системи управління промисловими об'єктами (SCADA), яке може спричинити аварії,

викиди небезпечних речовин або зупинку виробничих процесів; злам урядових порталів та сервісів, що може порушити публічні комунікації або поширити дезінформацію; атаки на рятувальні служби, включаючи блокування диспетчерських систем, GPS-навігації, цифрових каналів зв'язку чи баз даних. Такі атаки здатні не лише ускладнити реагування на надзвичайні ситуації, а й самі стати причиною кризових подій.

Ефективний захист цифрової інфраструктури цивільного захисту передбачає комплекс організаційних, технічних і кадрових заходів: резервні канали управління – створення дублюючих систем зв'язку та комунікацій, які забезпечують стійкість управління навіть у разі атаки на основні мережі; сегментація мереж – розмежування внутрішніх мереж органів управління, ОКІ та рятувальних служб, що обмежує можливості поширення шкідливих програм; системи моніторингу та виявлення загроз – безперервний аналіз трафіку, поведінкові моделі безпеки, автоматичне сповіщення про підозрілу активність; аудит безпеки – регулярна оцінка вразливостей, тестування на проникнення (penetration testing), перевірка захищеності каналів зв'язку та цифрових платформ; навчання персоналу – формування культури кібергігієни, підготовка фахівців із реагування на інциденти, навчання працівників правильній роботі з критичними системами.

Загалом кібербезпека стає невід'ємною складовою цифрової стійкості держави й громад. Її розвиток визначає не лише рівень захищеності інформаційних систем, а й здатність держави ефективно реагувати на сучасні загрози, забезпечувати безпеку населення та функціонування критичної інфраструктури в умовах комплексних криз.

Міжнародні стандарти цифровізації у сфері надзвичайних ситуацій формують основу для побудови сучасних, interoperable (сумісних) та ефективних систем управління ризиками. Україна активно адаптує ці стандарти в рамках євроінтеграційного курсу та співпраці з міжнародними організаціями у сфері цивільного захисту. Впровадження таких стандартів

дозволяє забезпечити узгодженість процедур, підвищити якість управління, покращити взаємодію між відомствами та інтегрувати національну систему у європейський та глобальний безпековий простір.

Ключові міжнародні стандарти цифровізації, що впроваджуються в Україні:

ISO 22320 “Emergency Management – Guidelines for Incident Management” [27]. Стандарт визначає вимоги до: організації командування в НС, управління інформаційними потоками, координації між службами, документування та реагування. Він задає основу оперативного управління, включно з цифровими процедурами обміну інформацією та системами підтримки рішень.

ISO 31000 “Risk Management – Guidelines” [5] встановлює міжнародно визнану методологію управління ризиками: ідентифікація та аналіз ризиків; оцінювання та ранжування; управління залишковим ризиком; створення ризик-орієнтованої культури. Цей стандарт широко використовується для цифрових систем ризик-картографування, GIS-аналітики, моніторингу критичної інфраструктури.

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 [4] – рамкова програма ООН, що визначає чотири пріоритети, значна частина яких пов’язана з цифровізацією: розуміння ризиків; зміцнення управління ризиками; інвестиції у стійкість; підвищення готовності та ефективне реагування. Sendai Framework підтримує розвиток цифрових систем моніторингу, раннього оповіщення, ризикових платформ та інформаційних центрів.

EU UCPM Digital Systems (European Union Civil Protection Mechanism) – Європейський механізм цивільного захисту [28] включає: CECIS – Common Emergency Communication and Information System; цифрові платформи моніторингу та координації; стандартизовані формати обміну даними; інструменти оцінки ризиків; оперативні модулі реагування. Україна

з 2023 року є учасником UCPM, що відкриває доступ до спільних цифрових платформ ЄС.

NATO Crisis Management Principles [34]. Стандарти НАТО щодо управління кризами охоплюють: принципи ситуаційної обізнаності (Situational Awareness); цифрову інтероперабельність; використання інформаційних систем у багатонаціональних операціях; стандартизовані протоколи управління подіями (Incident Command). Ці стандарти важливі для синхронізації української системи цивільного захисту з безпековим простором НАТО.

Адаптація міжнародних стандартів цифровізації НС дозволяє Україні формувати сучасну, технологічно розвинену та стійку систему цивільного захисту, яка відповідає практикам ЄС і НАТО та здатна ефективно реагувати на багатовимірні загрози.

Таким чином, цифрова трансформація є ключовим фактором підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері НС. GIS, IoT, AI, дрони, супутники, ситуаційні центри та системи оповіщення формують сучасну цифрову екосистему цивільного захисту. Вони дозволяють прогнозувати небезпеки, швидше реагувати, зменшувати втрати й забезпечувати стійкість населення та критичної інфраструктури. Україна активно впроваджує міжнародні стандарти, однак потребує подальших інвестицій у цифрову інфраструктуру та людський капітал.

Перспективним стратегічним напрямом розвитку системи цивільного захисту України є створення Єдиної національної цифрової платформи управління надзвичайними ситуаціями. Така платформа має стати інтегрованим цифровим середовищем, яке забезпечить поєднання всіх ключових інформаційних потоків, сервісів і технологічних рішень, необхідних для ефективного прогнозування, моніторингу, реагування та відновлення після НС.

У структурі платформи мають бути об'єднані такі компоненти: GIS-карти з ризиковими зонами, маршрутами евакуації, укриттями та об'єктами інфраструктури; дані IoT-сенсорів, що фіксують пожежі, паводки, вібрації, хімічні викиди та інші небезпечні параметри; аналітика AI, яка забезпечує прогнозування ризиків, моделювання сценаріїв і автоматичне розпізнавання загроз; системи оповіщення, інтегровані з Cell Broadcast, локальними мережами та каналами кризових комунікацій; дані про критичну інфраструктуру, включно з інженерними мережами, енергетичними системами та транспортними коридорами; мобільні додатки для населення та служб реагування; канали взаємодії з громадянами, зворотний зв'язок, подання сигналів про небезпеку; інтеграція з національними цифровими сервісами, зокрема платформою «Дія», що дозволить спростити комунікацію та інформування населення; кризові центри управління, які отримуватимуть дані в реальному часі та координуватимуть реагування.

У світі моделі аналогічних систем уже успішно працюють у: країнах Європейського Союзу – в рамках механізму UCPM та системи CECIS; Японії – через інтегровані системи моніторингу землетрусів, цунамі та інфраструктури; Південній Кореї – завдяки централізованим цифровим платформам кризового управління; США – через системи FEMA, Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS), а також мережу інформаційних центрів DHS.

Створення такої національної платформи в Україні забезпечить повну цифрову інтеграцію системи цивільного захисту, зменшить фрагментарність інформаційних потоків і дозволить ухвалювати рішення на основі єдиної, актуальної та верифікованої інформації та дозволить значно зміцнити цифрову стійкість, забезпечити швидке реагування, підвищити ефективність координації та сприяти формуванню європейського рівня безпеки для населення й критичної інфраструктури.

1. Питання для самоперевірки та тести для самоконтролю

А. Питання для самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

1. Що таке публічне адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій?

2. Які основні принципи управління ризиками надзвичайних ситуацій?

3. Визначте ключові функції ЄДСЦЗ та їх значення.

4. Які основні етапи формування державної політики у сфері запобігання НС?

5. Що складає інституційну структуру управління у сфері НС?

6. Які міжнародні стандарти та рамкові документи регулюють діяльність у сфері управління НС?

7. Дайте характеристику основним організаційним механізмам реагування на НС.

8. В чому полягає роль органів місцевого самоуправління у забезпеченні захисту населення?

9. Які інформаційно-комунікаційні технології застосовуються у сфері НС?

10. Які показники використовуються для оцінювання ефективності управління НС?

11. Які проблеми стримують розвиток публічного адміністрування у сфері НС в Україні?

12. Поясніть відмінність між запобіганням та мінімізацією наслідків.

13. Які особливості кризового лідерства в умовах НС?

14. Назвіть ключові напрями реформування системи цивільного захисту.

15. Які функції виконують добровольчі рятувальні формування?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Основним нормативним актом у сфері цивільного захисту України є:

а) Закон України «Про національну безпеку України».

б) Кодекс цивільного захисту України.

в) Закон України «Про критичну інфраструктуру».

г) Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту.

До основних принципів управління НС належить:

а) централізація всіх рішень.

б) пріоритет економічних інтересів.

в) прозорість, субсидіарність та відповідальність.

г) повне покладання відповідальності на громади.

Єдина державна система цивільного захисту виконує функцію:

а) ведення демографічного реєстру.

б) координації реагування на НС.

в) управління міжнародною допомогою.

г) аудиту фінансових ризиків.

Який підхід описує функціонування державних інституцій у кризових умовах?

а) Public management model.

б) Public administration under stress.

в) Incident Command System.

г) Adaptive governance.

До правових механізмів управління у сфері НС належить:

а) формування резервів.

б) розроблення планів реагування.

в) нормативне регулювання процедур.

г) забезпечення укриттями.

Управління ризиками передбачає:

а) реагування на вже виниклі НС.

- б) виключно відновлювальні заходи.
- в) виявлення загроз, оцінку вразливості, планування запобігання.
- г) евакуацію населення.

Який міжнародний стандарт управління інцидентами встановлює вимоги до командування, координації та обміну інформацією під час НС?

- а) ISO 14001.
- б) ISO 22320.
- в) ISO 9001.
- г) NATO STANAG 2103.

До цифрових інструментів управління НС належать:

- а) паперові журнали обліку.
- б) інтерактивні карти укриттів.
- в) ручні сирени.
- г) плакати з інструкціями.

Який елемент не входить до системи оповіщення населення?

- а) сирени.
- б) Cell Broadcast.
- в) SCADA.
- г) мобільні додатки.

Основною метою системи оповіщення є:

- а) зниження вартості реагування.
- б) забезпечення швидкого інформування населення.
- в) контроль фінансових потоків.
- г) проведення статистичного аналізу.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1. Аналіз готовності громади

Завдання: На основі умовних даних: 20 тис. населення; 3 укриття на 800 осіб кожне; система оповіщення охоплює 65 % населення, оцініть готовність громади до реагування на НС та запропонуйте заходи для покращення.

Задача 2. Ризик-аналіз

У місті розташовано: хімічно небезпечне підприємство; густонаселений житловий район; об'єкт критичної інфраструктури.

Завдання: Побудуйте карту ризиків (у текстовій формі) і визначте пріоритетні заходи запобігання.

Задача 3. Евакуаційне планування

При загрозі підтоплення необхідно евакуювати 4500 осіб. Є 15 автобусів по 50 місць.

Завдання: 1. Скільки рейсів потрібно здійснити? 2. Які додаткові ресурси слід передбачити?

Задача 4. Оцінка часу реагування

Пожежно-рятувальний підрозділ отримує виклик і має прибути за не більше ніж 10 хв. Фактичний час прибуття – 13 хв.

Завдання: Проаналізуйте причини відхилення та запропонуйте управлінські рішення.

Задача 5. Кризові комунікації

Формулювання повідомлення пам'ятки для населення при хімічній НС.

Завдання: Напишіть короткий текст (до 500 символів), який повинен надійти в систему оповіщення.

Задача 6. Паводок у громаді

У громаді працюють гідрологічні IoT-датчики. Один із них фіксує критичне підвищення рівня води.

Завдання: 1. Опишіть алгоритм дій керівника громади відповідно до принципів ISO 22320. 2. Визначте, які структури ЄДСЦЗ повинні бути залучені. 3. Запропонуйте план комунікації з населенням.

Задача 7. Кібератака на систему оповіщення

На диспетчерську платформу громади здійснено DDoS-атаку. Система оповіщення тимчасово недоступна.

Завдання: 1. Які резервні канали необхідно активувати? 2. Які дії стосовно кіберзахисту необхідні негайно? 3. Як забезпечити інформування населення?

Задача 8. Руйнування об'єкта критичної інфраструктури після ракетного удару

Частково зруйновано об'єкт енергетики.

Завдання: 1. Проведіть оцінку ризиків за ISO 31000. 2. Сформуйте короткий план оперативного реагування. 3. Визначте ролі органів влади та рятувальних служб.

Задача 9. Система оповіщення громади

У громаді необхідно створити місцеву систему оповіщення.

Завдання: 1. Визначте набір каналів оповіщення. 2. Розробіть структуру локального протоколу оповіщення. 3. Запропонуйте способи тестування системи.

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

Задача 1. Міжвідомча взаємодія

Опишіть алгоритм взаємодії: ДСНС, місцевої ради, медичних служб під час техногенної аварії середнього рівня.

Задача 2. Добровольчі формування

Запропонуйте модель створення місцевої добровольчої рятувальної команди: структура, керівництво, функції, матеріально-технічне забезпечення.

Задача 3. Моніторинг небезпечних подій

Складіть перелік джерел даних для моніторингу: повеней, пожеж, вибухонебезпечних об'єктів.

Задача 4. Відновлення пошкодженої інфраструктури

Опишіть управлінський план відновлення після руйнування мосту: етапи, ресурси, відповідальні, строки.

Задача 10. Психологічна стійкість персоналу

Розробіть рекомендації для рятувальників, що працюють у зоні бойових дій.

В. Приклади (вмонтовані)

Приклад 1. Застосування risk-based підходу

Громада, що має ризики підтоплення, встановила: датчики рівня води; мобільне оповіщення; тренування з евакуації.

Результат: час реагування скоротився на 30 %.

Приклад 2. Успішна міжвідомча взаємодія

Під час пожеж у лісовій зоні області працювали: ДСНС + поліція + лісова охорона + волонтери. Завдяки координаційному центру ліквідація тривала вдвічі швидше.

Приклад 3. Цифрові інструменти

Місто інтегрувало карту укриттів у «Дію», що підвищило обізнаність населення на 47 %.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця 5.1

Класифікація надзвичайних ситуацій (Кодекс цивільного захисту України)

Рівень НС	Характеристика
Об'єктовий	В межах підприємства
Місцевий	В межах громади
Регіональний	Охоплює область
Державний	Загрожує нацбезпеці

Таблиця 5.2

Теоретичні підходи до управління надзвичайними ситуаціями

Підхід	Зміст	Відображення у тексті
Системний	НС як порушення стійкості системи; цикл реагування	
Ризик-орієнтований	Керування невизначеністю, оцінка загроз	ISO 31000
Стрес-модель управління	Робота інституцій у кризах	

Таблиця 5.3

Основні суб'єкти управління НС

Рівень	Органи	Повноваження
Центральний	КМУ, ДСНС, МОЗ, МВС	Політика, координація, реагування
Регіональний	ОДА	Плани реагування, координація
Місцевий	ОМС	Оповіщення, укриття, евакуація

Таблиця 5.4

Система оповіщення населення

Компонент	Функція
Сирени	Початковий сигнал
Мобільні додатки	Дублювання сповіщення
ТБ/Радіо	Роз'яснювальна інформація
SMS-розсилки	Локальне оповіщення

Таблиця 5.5

Показники оцінювання ефективності публічного адміністрування у сфері
надзвичайних ситуацій

Показник	Опис
Час реагування	Інтервал від виклику до прибуття
Охоплення оповіщенням	Відсоток населення
Забезпеченість укриттями	Співвідношення місць до чисельності населення
Координація служб	Час взаємодії та якість управління
Результативність	Зменшення кількості постраждалих

Таблиця 5.6

Цифрові технології у сфері надзвичайних ситуацій

Технологія	Призначення
GIS	карти ризиків, моделювання
IoT	моніторинг параметрів довкілля
AI	прогнозування, аналітика
Cell Broadcast	оповіщення
SCADA	керування інфраструктурою

Підсумовуючи, зазначимо, що система публічного адміністрування у сфері запобігання та мінімізації наслідків НС є складним, інтегрованим і динамічним механізмом, який потребує постійного розвитку, модернізації та адаптації до нових загроз. Вона включає органи державної влади та органи місцевого самоуправління; спеціалізовані служби цивільного захисту; операторів критичної інфраструктури; громадські формування та добровольчі ініціативи; наукові та освітні інституції; міжнародних партнерів і донорів.

Таке різноманіття суб'єктів вимагає чітко організованої координації, нормативного регулювання, стандартизованих механізмів взаємодії та

належного управління ризиками. Ефективність системи напряду залежить від того, наскільки узгоджено діють її елементи та чи забезпечено належний управлінський цикл: оцінка ризиків – попередження – готовність – реагування – відновлення – оцінювання ефективності.

Нормативно-правова база цивільного захисту України має розгалужену структуру, але потребує подальшої гармонізації з європейськими стандартами (EU UCPM, ISO 22320, Sendai Framework). Серед ключових орієнтирів розвитку можна виокремити наступні: імплементація стандартів кризового управління; гармонізація повноважень між рівнями влади; оновлення процедур кризових комунікацій; розвиток ризик-орієнтованого підходу. Це підтверджує, що правова еволюція залишається критично важливим чинником підвищення ефективності системи.

Інституційна архітектура України відповідає базовим міжнародним моделям, однак наявна потреба у: підсиленні повноважень громад у сфері цивільного захисту; створенні стійких міжвідомчих платформ координації; розбудові системи кризового лідерства; зменшенні бюрократичних бар'єрів; підвищенні рівня підготовки кадрів. Успіх реформи залежить не лише від інституцій, а й від культури управління, компетентності персоналу та якості взаємодії на місцях.

Аналіз технологічних інструментів (GIS, IoT, AI, big data, дрони, супутниковий моніторинг, Cell Broadcast, цифрові ситуаційні центри) показує, що цифрові рішення скорочують час реагування; підвищують точність прогнозів; автоматизують обробку даних; забезпечують постійний моніторинг; зменшують людські втрати; дозволяють координувати підрозділи в реальному часі.

Україна має значний потенціал для розбудови сучасної, стійкої, європейської моделі цивільного захисту. Ефективна система цивільного захисту в XXI столітті, особливо в умовах війни та гібридних загроз, неможлива без сучасних технологій та має ґрунтуватися на науково

обґрунтованих концепціях; сучасній нормативно-правовій базі; інституційній спроможності; потужних ресурсах; точних оцінках ризиків; цифрових технологіях; міжвідомчій взаємодії; участі громад і добровольців; міжнародній інтеграції.

Бібліографічний список

1. Нижник Н. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія. Чернівці : Технодрук, 2008. 432 с.
2. ДСНС України : офіц. вебсайт. URL : <https://dsns.gov.ua/>
3. Risikogesellschaft. Auf dem Weg in Eine Andere Moderne. Frankfurt a. M. : Suhrkamp, 1986. 396 p.
4. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Source United Nations – Headquarters United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). URL : <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
5. ISO 31000:2018 Risk management – Guidelines. URL : <https://www.iso.org/ru/standard/65694.html>
6. UN Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR. URL : <https://www.undrr.org/>
7. Federal Emergency Management Agency, FEMA. URL : <https://www.fema.gov/>
8. European Union. URL : https://european-union.europa.eu/index_uk
9. World Bank Group. URL : <https://www.worldbank.org/ext/en/home>
10. Brian Walker, David Sal, Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Island Press, 2006. 174 p.
11. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>

12. Global Status of Multi-Hazard Early Warning Systems 2025. UN Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR.
URL : <https://www.undrr.org/reports/global-status-mhews-2025>

13. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

15. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF#Text>

16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

17. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

18. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

19. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

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

21. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 26.06.2013 № 444. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#Text>

22. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України

від 27.09.2017 № 733. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text>

23. Деякі питання організації роботи з визначення проектної загрози для ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів та інших джерел іонізуючого випромінювання в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2022 № 956. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/956-2022-%D0%BF#Text>

24. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF#Text>

25. Деякі питання використання об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 138. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-%D0%BF#Text>

26. ISO 22301:2019 Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements. URL : <https://www.iso.org/ru/standard/75106.html>

27. ISO 22320 Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management. URL : <https://cdn.standards.iteh.ai/samples/67851/5b7edac4bba0424bb55cada705da2def/ISO-22320-2018.pdf>

28. EU Civil Protection Mechanism. European Commission. 2001. URL : https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

29. Керівні принципи і методологія проведення міжнародних пошуково-рятувальних операцій. Організація Об'єднаних Націй. Управління з координації гуманітарних питань (УКГВ). Відділ підтримки польової координації (FCSS) (Секретаріат міжнародної консультативної групи з питань пошуку і порятунку (ІНСАРАГ). URL : https://insarag.org/wp-content/uploads/2016/05/INSARAG_Guidelines_Mar2008_RUS_FINAL.pdf

30. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2557>

31. Critical Entities Resilience Directive (CER). 11 September 2025. URL : <https://www.critical-entities-resilience-directive.com/>

32. Council Recommendation on a Union-wide coordinated approach to strengthen the resilience of critical infrastructure. Brussels, 9 December 2022 (OR. en) 15623/22. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15623-2022-INIT/en/pdf>

33. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/2555 від 14 грудня 2022 року про заходи для високого спільного рівня кібербезпеки на всій території Союзу, внесення змін до Регламенту (ЄС) № 910/2014 та Директиви (ЄС) 2018/1972 та скасування Директиви (ЄС) 2016/1148 (Директива NIS 2). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3_001-22#Text

34. Crisis prevention and management. NATO. URL : <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/crisis-management>

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

РОЗДІЛ 6. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**(Шопіна І.М., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
адміністративно-правових дисциплін навчально-наукового інституту права
та правоохоронної діяльності Львівського державного університету
внутрішніх справ)**

Тема 1. Структура та особливості сектора безпеки і оборони України

В умовах сучасного процесу розбудови держави особливо актуальною стає необхідність удосконалення механізмів правового регулювання публічного управління всіма державними інституціями, особливо тими, що належать до сектора безпеки та оборони. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Ця фундаментальна вимога зобов'язує всі суб'єкти публічної влади, а також військові формування, якими здійснюють керівництво (командування) державні органи, діяти відповідно до норм, встановлених законом.

Соціальне управління, ключовим елементом якого є публічне адміністрування, не існує ізольовано; воно визначається об'єктивними потребами окремих суспільних груп або держави в цілому, а його завдання формуються відповідно до інтересів цих груп або держави. При цьому простежується чітка закономірність: із розвитком цивілізації роль представників народу в процесі управління державними справами поступово зростає, що знаходить своє відображення у створенні та зміцненні ефективної системи громадського нагляду (контролю) за функціонуванням державних інституцій загалом, і зокрема, за суб'єктами сектору безпеки та

оборони. Своєю чергою, це безпосередньо впливає на зміст публічно-управлінської діяльності в країні, оскільки під час зовнішнього контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади та військових формувань виявляються їхні «вразливі місця», що ініціює пошук оптимальних рішень для подолання існуючих проблем.

Трансформація парадигми публічного управління в Україні є результатом посилення демократичних процесів, які, однак, перебувають на етапі становлення і потребують інтенсивної роботи, спрямованої на втілення закріплених у Конституції України прав і свобод у всі сфери суспільних відносин. Особливо важливим аспектом цієї роботи є інтеграція демократичних принципів у функціонування сектору безпеки та оборони, суб'єкти якого в силу свого правового статусу наділені повноваженнями застосовувати заходи примусу.

Публічне адміністрування у секторі безпеки і оборони – це комплекс адміністративно-правових інструментів, сукупність яких дає змогу здійснювати трансформацію суспільних відносин для досягнення вищого рівня захисту прав і свобод людини та громадянина, посилення обороноздатності нашої держави та мінімізації впливу загроз національній безпеці. Правове регулювання у цій сфері визначається наявністю соціальних та правових цілей, причому перші обумовлені специфікою розвитку економічних, політичних та інших суспільних відносин у державі, а другі – рівнем розвитку нормативно-правової бази, що ці відносини впорядковує.

Цілі публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони охоплюють: а) забезпечення, захист і відновлення (у разі порушення) національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України; б) гарантування, захист і відновлення (у разі порушення) прав і свобод фізичних і юридичних осіб у їхніх взаємовідносинах із суб'єктами сектору безпеки і оборони; в) оптимізацію системи військового

управління, забезпечення високого рівня боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань.

Сектору безпеки і оборони України притаманні наступні ознаки:

1) основною метою функціонування сектора безпеки і оборони України є захист національних інтересів, до основних з яких належать забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, безпеки громадян та розвитку громадянського суспільства, європейської та північноатлантичної інтеграції;

2) різноплановість загроз національним інтересам України обумовлює існування та взаємодію в структурі сектора безпеки і оборони суб'єктів з різним правовим статусом: органів державної влади, військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, сил цивільного захисту, підприємств та організацій оборонних галузей промисловості, державних наукових установ, інститутів громадянського суспільства та окремих громадян;

3) суб'єкти сектора безпеки і оборони поділяються на юридичних та фізичних осіб, при цьому утворення, компетенція та функціонування юридичних осіб відбувається відповідно до правових умов, правил та процедур, визначених Конституцією та законами України;

4) для державних інституцій, які є суб'єктами сектора безпеки і оборони, захист національних інтересів є закріпленим у Конституції та законах України обов'язком, для підприємств оборонно-промислового комплексу – закріпленою у статутних документах метою діяльності; для громадян і громадських організацій – добровільно обраним напрямом діяльності, початок і припинення якої залежить виключно від їх вільного вибору;

5) суб'єкти сектора безпеки і оборони (крім громадських організацій та громадян) перебувають під демократичним цивільним контролем, при цьому

деякі з них є одночасно і суб'єктами, і об'єктами демократичного цивільного контролю (наприклад, Міністерство оборони України).

Законодавець визначив поняття сектора безпеки і оборони України у ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України». Сектор безпеки і оборони України – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

До основних принципів публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони належать наступні:

верховенство права – дія сектору безпеки і оборони ґрунтується на Конституції та законах України, забезпечує пріоритет прав і свобод людини та передбачуваність правозастосування;

підзвітність – встановлено обов'язок органів сектору безпеки і оборони інформувати суспільство й державні інститути про свою діяльність, нести відповідальність за прийняті рішення та результати;

законність – діяльність усіх суб'єктів сектору безпеки і оборони здійснюється виключно в межах повноважень, визначених законодавством, із неухильним дотриманням правових процедур;

прозорість – забезпечення відкритості рішень, доступності інформації про діяльність органів сектору безпеки, крім випадків, пов'язаних із державною таємницею.

дотримання норм міжнародного права – виконання міжнародних зобов'язань України, стандартів і правил застосування сили, співробітництва у сфері безпеки та поваги до прав людини.

Залежно від особливостей цілей та правового статусу суб'єктів сектора безпеки і оборони законодавець поділяє їх на чотири групи: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

Сили безпеки – це правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Національна безпека, відповідно до ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України», розуміється як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші її напрями.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, ґрунтується на таких основних засадах:

стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України; стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стаке функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей; взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України .

Сили оборони – це Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

Важливим суб'єктом військово-правових відносин, що входить до складу сектору безпеки та оборони, є оборонно-промисловий комплекс – сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами. Основною складовою оборонно-промислового комплексу є підприємства, установи і організації промисловості, які забезпечують випуск технічних засобів військового призначення, а також наукові установи, основною функцією яких є розробка військової та оборонної техніки.

Громадяни як суб'єкти військово-правових відносин мають комплекс прав та обов'язків, які обумовлюють їх правовий статус та роль в секторі безпеки і оборони. З одного боку, вони можуть брати участь у забезпеченні національної безпеки України у вільно обраних ними формах, зокрема, шляхом участі у благодійній, волонтерській та антикорупційній діяльності, шляхом реалізації свого права на звернення та на доступ до публічної інформації. З іншого боку, на громадян покладено виконання військового обов'язку, що обумовлює здійснення ними низки дій щодо постановки на військовий облік, оновлення даних тощо.

Громадські об'єднання уявляють собою добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. За своєю організаційно-правовою формою вони утворюються як громадська організація (якщо його засновниками та членами є фізичні особи) або громадська спілка (якщо його засновниками є юридичні особи приватного права). Громадські об'єднання є суб'єктами громадського нагляду як однієї із форм демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Всі суб'єкти сектора безпеки і оборони наділені суб'єктивними правами і юридичними обов'язками та вступають між собою у відносини, пов'язані з організацією функціонування військових формувань та захистом держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Однак деякі суб'єкти військово-правових відносин не належать до сектору безпеки і оборони, але у той же час здійснюють низку важливих функцій в оборонній сфері. До них належать вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінету Міністрів України), консультативно-дорадчі органи (Рада національної безпеки і оборони України, Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України та ін.), а також низка

центральных органів виконавчої влади, які здійснюють заходи у сфері соціально-правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей (Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України та ін.).

У межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю. Це особливий вид контролю, в основі якого лежить розмежування між компетенцією військових та цивільних, сформульоване ще у середині минулого століття американським соціологом С. Ф. Гантінгтоном. Відповідно до його концепції, армія у державі має бути відокремлена від системи прийняття політичних рішень. При цьому збройні сили повинні мати достатній рівень автономності, що забезпечує їх військову ефективність та професіоналізм, а політичне втручання у прийняття суто військових рішень не допускається. Стратегічні рішення у сфері оборони приймає цивільна влада, контролюючи збройні сили за допомогою спеціального механізму демократичного цивільного контролю, який дозволяє забезпечити баланс між військовою доцільністю та демократичним державним устроєм. Згодом концепція демократичного цивільного контролю, з урахуванням національної специфіки, була впроваджена у багатьох демократичних державах світу.

Система демократичного цивільного контролю в Україні складається з контролю, що здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України; Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоуправління; а також судового контролю та громадського нагляду.

Предметом демократичного цивільного контролю є:

- 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони;

3) стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;

4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони.

Демократичний цивільний контроль забезпечує прозорість функціонування сектору безпеки і оборони, сприяючи виробленню збалансованих управлінських рішень, що відповідають національним інтересам держави та принципам верховенства права. Наявність вказаного виду контролю виступає гарантією, що оборонна політика та діяльність військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів здійснюється виключно відповідно до визначених законом процедур, що унеможлиблює політизацію силового компонента держави та зловживання владними повноваженнями.

Особливе значення має забезпечення парламентського контролю, який передбачає регулярний аналіз оборонних програм, оцінку загроз національній безпеці та перевірку обґрунтованості витрат на сектор безпеки і оборони. З метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. Завдання та повноваження цього комітету Верховної Ради України визначаються законом.

Президент України, як Верховний Головнокомандувач, реалізує свої контрольні повноваження через стратегічне керівництво сектором безпеки, забезпечуючи відповідність дій військового керівництва конституційним засадам державної політики. Президент України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. До її функцій Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» віднесено:

- 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Кабінет Міністрів України здійснює контрольні функції шляхом нормативно-правового регулювання, координації діяльності підпорядкованих органів та формування державного оборонного замовлення відповідно до актуальних безпекових потреб. Кабінет Міністрів України забезпечує демократичний цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та

захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоуправління як суб'єкти демократичного цивільного контролю:

1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

4) інформують громадськість, зокрема через медіа, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

Суди забезпечують захист прав і свобод громадян, здійснюючи правосуддя в умовах суворого дотримання принципів незалежності та неупередженості.

Окрему роль відіграє громадський нагляд, що посилює підзвітність силових структур суспільству та створює умови для формування громадської довіри до діяльності сектору безпеки і оборони. Інститут громадського нагляду формується через діяльність засобів масової інформації, громадських об'єднань, експертних організацій та інституцій, які

здійснюють моніторинг стратегій, доктрин, рішень і практик у сфері оборони.

Ефективність демократичного цивільного контролю залежить від належного нормативно-правового забезпечення, чіткості розподілу повноважень та високого рівня правової культури суб'єктів владних повноважень. Злагоджена взаємодія всіх елементів системи демократичного цивільного контролю забезпечує сталий розвиток сектору безпеки і оборони та його спроможність своєчасно реагувати на актуальні й потенційні загрози національній безпеці.

1. Питання для Самоперевірки та Тести для Самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Як саме конституційна вимога щодо здійснення повноважень органів державної влади виключно у встановлених Конституцією України межах впливає на обов'язок суб'єктів сектора безпеки і оборони діяти згідно з визначеними нормами закону?

Яким чином зростання роль громадян в управлінні державними справами безпосередньо позначаються на змісті публічно-управлінської діяльності у секторі безпеки та оборони?

Охарактеризуйте, будь ласка, поняття публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони, деталізуючи, як саме комплекс адміністративно-правових інструментів сприяє мінімізації загроз національній безпеці?

Чим саме відрізняються правові підстави для участі у забезпеченні національної безпеки для державних інституцій, підприємств оборонно-промислового комплексу та громадян?

У чому полягає сутнісна відмінність між принципами підзвітності та прозорості в контексті публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Яке джерело права, згідно зі статтею 6 Конституції України, визначає межі, в яких органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у сфері публічного управління?

- а) Виключно закони України.
- б) Стратегія національної безпеки України.
- в) Конституція України та закони України.
- г) Нормативно-правова база, що регулює економічні відносини.

Яке із зазначених положень не входить до переліку цілей публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони?

- а) Гарантування, захист і відновлення прав і свобод фізичних і юридичних осіб.
- б) Забезпечення та захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз.
- в) Оптимізація системи військового управління.
- г) Створення нових військових формувань.

Який із перелічених принципів публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони передбачає обов'язок органів надавати суспільству інформацію про діяльність та нести відповідальність за прийняті рішення?

- а) Законність.
- б) Прозорість.
- в) Верховенство права.
- г) Підзвітність.

Що, відповідно до визначення, наданого в Законі України «Про національну безпеку України», включає в себе поняття «Сили безпеки»?

- а) Збройні Сили України, правоохоронні та розвідувальні органи.
- б) Лише правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення і сили цивільного захисту.
- в) Сили оборони, оборонно-промисловий комплекс та громадяни.

г) Усі військові формування, що діють під демократичним цивільним контролем.

2. Обов'язкові та додаткові задачі, приклади

А. Обов'язкові Задачі (Кейси)

Задача 1: Забезпечення демократичного цивільного контролю

Ситуація: Під час розгляду Стратегії воєнної безпеки у парламентському комітеті виникла суперечність між представниками Генерального штабу та МВС. Генштаб наполягає на посиленні секретності у плануванні оборони (інтерес оперативної безпеки). МВС вимагає більшої відкритості та координації для забезпечення безпеки громадян у прикордонних регіонах (громадська безпека). Комітет Парламенту вимагає дотримання принципу прозорості та підзвітності, визначених законом.

Завдання:

Визначте інтереси кожного суб'єкта.

Проаналізуйте межі відкритості у сфері національної безпеки відповідно до закону.

Запропонуйте механізм забезпечення парламентського контролю, який не знижує рівень оперативної безпеки.

Задача 2: Реагування на інформаційні загрози та захист свободи слова

Ситуація: СБУ зафіксувала діяльність іноземної мережі ботів, що поширюють дезінформацію щодо обороноздатності держави (загроза інформаційній безпеці). Мінкульт наполягає на блокуванні відповідних каналів комунікації. Натомість журналістські організації побоюються порушення свободи слова та зловживання обмеженнями.

Завдання:

Проаналізуйте баланс між інформаційною безпекою та правами людини згідно з принципом верховенства права.

Визначте межі втручання держави.

Запропонуйте механізм реагування, який обмежує загрозу, але не створює ризиків цензури.

Б. Додаткові Задачі (для поглибленого вивчення)

1. Стейкхолдер-аналіз національної безпеки: Побудуйте матрицю «Вплив/Зацікавленість» для координації дій у секторах оборонної, громадської, кібер- та прикордонної безпеки. Визначте стратегії взаємодії з кожною групою стейкхолдерів (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, РНБО, Міноборони, МВС, СБУ, СЗРУ, ДПСУ, Національна поліція, органи місцевого самоуправління, громадянське суспільство).

2. Сценарно-процедурний аналіз: Оберіть конкретну загрозу (наприклад, гібридна операція, кібератака на об'єкт критичної інфраструктури або ескалація на кордоні) і побудуйте «ланцюг реагування» відповідно до закону: від оцінки загрози та ухвалення рішень до правових режимів (воєнний/надзвичайний стан), міжвідомчої координації, ресурсного забезпечення та контролю виконання.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця 6.1

Суб'єкти та повноваження у системі національної безпеки

Суб'єкт	Надані Конституцією і законами України повноваження	Ключові інструменти	Приклади дій
1	2	3	4
Президент України	Виконання функцій Верховного Головнокомандувача, прийняття рішень про введення надзвичайних правових режимів та оголошення мобілізації з наступним їх затвердженням Верховною Радою України	Укази; рішення про воєнний/надзвичайний стан; стратегічні доручення	Ініціює рішення щодо реагування на загрози; залучає сили та засоби

1	2	3	4
Верховна Рада України	Нормотворчість; парламентський контроль; затвердження режимів та розподілу бюджетних ресурсів	Закони; постанови; парламентський контроль	Прийняття законів, санкціонування правових режимів, бюджет
Кабінет Міністрів України	Забезпечення державного суверенітету, здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, міжвідомча координація; розподіл ресурсів	Постанови; державні програми; планування	Затверджує плани, розподіляє фінансування, координує ЦОВВ
РНБО України	Координація та моніторинг нацбезпеки; рішення з реагування	Рішення РНБО; ситуаційні центри; міжвідомчі механізми	Узгодження дій секторів, запровадження комплексних заходів
Міноборони та ЗС України	Воєнна безпека та оборона держави	Оборонне планування; стандарти; накази	Оперативне розгортання сил, взаємодія з союзниками
МВС та Національна поліція	Громадська безпека, правопорядок	Накази; плани реагування; оперативні протоколи	Антикризові заходи, охорона публічного порядку, протидія злочинам
СБУ	Контррозвідка; протидія загрозам нацбезпеці	Оперативно-розшукові заходи; захист державної таємниці	Виявлення і нейтралізація гібридних загроз, інфопливів

Продовження таблиці 6.1

1	2	3	4
Служба зовнішньої розвідки України (СЗРУ)	Збір і аналіз зовнішніх загроз	Розвідувальні продукти; аналітика	Інформування керівництва про зовнішні ризики
Державна прикордонна служба України (ДПСУ)	Прикордонна безпека	Охорона кордону; режимні заходи	Локалізація інцидентів на кордоні, контроль потоків
Органи місцевого самоуправління	Локальна стійкість; цивільний захист	Плани ТЕБ та НС; місцеві програми	Евакуація, укриття, комунікація з населенням
Громадянське суспільство	Сприяння стійкості, підтримка військових формувань	Саморегуляція; партнерства	Інформаційні кампанії, волонтерська та благодійна діяльність, місцеві ініціативи

Таблиця 6.2

Механізми та інструменти забезпечення національної безпеки

Механізм/інструмент	Призначення	Юридичний тригер	Очікуваний результат
1	2	3	4
Стратегія національної безпеки	Визначення пріоритетів, цілей та завдань	Указ/рішення про затвердження	Єдина рамка політики і планування
Секторні стратегії (воєнна, кібербезпека, громадська безпека тощо)	Деталізація заходів у секторах	Затвердження уповноваженим органом	Узгоджені плани дій у секторах
Оборонне та безпекове планування	Розподіл ресурсів і спроможностей	Постанови КМУ/накази ЦОВВ	Програми, бюджети, спроможності

1	2	3	4
Рішення РНБО	Міжвідомча координація і реагування	Рішення, які вводяться в дію указами Президента України	Комплексні міжвідомчі заходи
Правові режими (воєнний стан, надзвичайний стан)	Ескалаційне управління кризами	Указ Президента + затвердження законом, прийнятим ВРУ	Правові інструменти для кризового управління
Санкції	Ізоляція загроз, протидія агресору	Закон/рішення	Обмеження, замороження активів
Захист державної таємниці/інформації з обмеженим доступом	Інформаційна безпека	Нормативно-правові акти	Збереження конфіденційності
Кібербезпекові протоколи	Оперативне реагування на кібератаки	Накази, стандарти	Інцидент-менеджмент, стійкість
Цивільний захист (ТЕБ та НС)	Захист населення і територій	Плани/рішення КМУ/місцевих органів	Евакуація, укриття, відновлення

Бібліографічний список

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
3. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>
4. Про Національну гвардію України: Закон України 13 березня 2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
9. Положення про Міністерство оборони України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>
10. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
11. Стратегія воєнної безпеки України: затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
12. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 року № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.
13. Про розвідку: Закон України від 17 вересня 2020 року № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text>
14. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України від 01 грудня 2005 року № 3160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15#Text>
15. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
16. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019#Text>
17. Коропатнік І. М., Остапенко А. І. Нормативно-правове закріплення повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача

Збройних Сил України:сучасний стан та перспективи розвитку. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського. 2022. №1 (74). С.100-109.

18.Смерницький Д., Тригубенко Н. Оборонно-промисловий комплекс України як складова сектора безпеки і оборони: підготовка фахівців. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 15 березня 2024 року). Дніпро, 2024. Ч.1. С.54-55.

19.Оновлена доктрина публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони України : колективна монографія /Коропатнік І. М., Христинченко Н. П., Шопіна І. М. та ін. Львів : СПЛОМ, 2021. 482 с.

20.Дегтярьов Д.О. Актуальні проблеми правового забезпечення демократичного цивільного контролю над Силами оборони. Європейські перспективи. 2022. № 1. С. 65-68.

21.Христинченко Н., Ковалів М. Демократичний цивільний контроль сектору безпеки і оборони: поняття, зміст, форми реалізації в реаліях сьогодення. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2023. № 8. С. 1–13.

Тема 2. Публічне адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоуправління повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози

небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Правовий режим воєнного стану належить до надзвичайних адміністративно-правових режимів. Адміністративно-правовий режим розуміється як особливий порядок справляння державного впливу загальнообов'язкового характеру для всієї системи органів державної влади. Сам факт загальнообов'язковості цього порядку і його вираження у формі адміністративно-правового режиму має на увазі докладне правове регулювання відповідних суспільних відносин. Запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів пов'язане з необхідністю здійснення специфічної діяльності, що спрямована перш за все на ліквідацію об'єктивно небезпечних для суспільства та держави обставин.

Публічне адміністрування під час дії воєнного стану набуває низки специфічних рис, обумовлених необхідністю забезпечення оборони держави, безпеки цивільного населення та функціонування інститутів публічної влади. Основні його особливості такі. Воєнний стан передбачає істотне посилення ролі центральних органів влади та військового командування, що спрямовано на оперативність рішень і єдине управління оборонними процесами. Більшість процедур скорочується, а вертикаль управління стає більш жорсткою. Військове командування отримує право запроваджувати та здійснювати широке коло заходів, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Такі повноваження реалізуються спільно з військовими адміністраціями та органами виконавчої влади. В адміністративній діяльності діє принцип пропорційності: обмеження прав допускається лише в межах, необхідних для оборони держави та відвернення загрози. Обмеження визначаються указом Президента України про введення воєнного стану й затверджуються законом.

Характерною особливістю публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану є також утворення військових та військово-цивільних адміністрацій. Це тимчасові державні органи, які виконують повноваження місцевих рад і органів виконавчої влади у громадах, де звичайні органи влади не можуть функціонувати. Такі адміністрації поєднують функції управління, оборони та забезпечення правопорядку. У районах бойових дій місцеве самоуправління може бути повністю замінене військовими адміністраціями. Територіальне управління підпорядковується потребам оборони, логістики, безпеки та евакуації.

До особливостей публічного адміністрування під час правового режиму воєнного стану слід також віднести неперервність діяльності органів публічної влади. У період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність. Це гарантує стабільність конституційного ладу та забезпечує керованість системи публічного адміністрування в умовах надзвичайних викликів.

Визначений Конституцією України і Законом України «Про правовий режим воєнного стану» порядок введення воєнного стану передбачає, що пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України. У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Указ

Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через медіа або оприлюдненню в інший спосіб.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом.

Заходи правового режиму воєнного стану охоплюють майже всі сфери життєдіяльності держави і поділяються на заходи охоронного, заборонно-обмежувального, економічного, майнового, контрольного, евакуаційного та організаційного характеру. Такі заходи можуть здійснюватися в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоуправління. Заходи правового режиму воєнного стану здійснюються в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану. Вони включають:

заходи охоронного характеру (встановлювати (посилювати) охорону об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи; вживати

додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці; у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронне комунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку; зменшувати запаси небезпечних хімічних речовин, вибухо- і пожежонебезпечних речовин на об'єктах підвищеної небезпеки; вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини);

заходи заборонно-обмежувального характеру (запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світлового та інших видів маскування; встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення; встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір

місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; забороняти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами; інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України);

заходи економічного характеру (запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та захисту критичної інфраструктури і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб; використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю; встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу сил цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України);

заходи майнового характеру (примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, зокрема об'єкти фонду захисних споруд цивільного захисту, вилучати майно державних

підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка);

заходи контрольного характеру (перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України);

заходи евакуаційного характеру (проводити евакуацію населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони; проводити евакуацію матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у державній власності, у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України; здійснювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід - тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості);

заходи організаційного характеру (регулювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та медіа, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і

проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі; встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; встановлювати порядок використання за призначенням об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту всіх форм власності та відомчої належності, який повинен передбачати вимоги щодо приведення будівель, споруд чи їх окремих частин у готовність до використання за призначенням відповідно до встановлених законодавством вимог щодо утримання та експлуатації об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, забезпечення цілодобового безперешкодного доступу до них населення, а також організовувати укриття в ньому у разі можливості (наявність вільних місць, можливість доступу сторонніх осіб) усіх категорій населення, здійснення інформування населення про об'єкти зазначеного фонду, у тому числі у доступній для осіб з порушеннями зору та слуху формі; організовувати будівництво захисних споруд цивільного захисту, споруд подвійного призначення та виготовлення (монтажу) первинних (мобільних) і облаштування найпростіших укриттів, а також (у разі потреби) відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту; здійснювати маркування будівель та споруд, транспортних засобів, що підпадають під дію норм міжнародного гуманітарного права, відповідними розпізнавальними знаками (емблемами) запроваджувати у разі необхідності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами; запроваджувати інші заходи, передбачені нормами міжнародного гуманітарного права).

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення). Бойові дії – це форма застосування з'єднань, військових частин, підрозділів (інших сил і засобів) Збройних Сил України, інших складових сил оборони для вирішення бойових (спеціальних) завдань в операціях або самостійно під час відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту, виконання інших завдань із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння). Військовим командуванням, якому згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану» надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоуправління запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є: Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

У період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Конституція України не може бути змінена в умовах

воєнного або надзвичайного стану. До гарантій законності в умовах воєнного стану належать заборона проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоуправління; всеукраїнських та місцевих референдумів; страйків, масових зібрань та акцій. Верховна Рада України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо чергові або позачергові вибори до відповідних органів мали бути проведені в період, на який було введено воєнний стан, приймає рішення про призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих виборів.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено. До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через медіа.

Територіальна організація публічної влади в Україні, незважаючи на її унітарну організацію, має різні форми прояву в різних регіонах. Зважаючи на те, що територіальну організацію влади можна визначити як організаційно-функціональну характеристику публічно-владних інституцій держави, яка показує їх взаємозв'язок з територією своєї діяльності та залежить від форми держави та політико-територіального устрою, особливе місце посідає аналіз організації влади, яку остання мала на територіях проведення операції об'єднаних сил, а також тої, яку вона отримала у зв'язку із введенням воєнного стану.

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоуправління в районі відсічі російської збройної агресії можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації. Військово-цивільні

адміністрації - це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної російської агресії у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі російської збройної агресії, зокрема проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації району, області - це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації». Військово-цивільні адміністрації населених пунктів - це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені вказаним Законом.

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав

та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

Військово-цивільні адміністрації поєднують у своїй діяльності повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоуправління та правоохоронних органів, що стосується питань забезпечення та охорони правопорядку на ввірених територіях. Виходячи із цього, військово-цивільні адміністрації мають складну організаційну структуру, відрізняються від місцевих державних адміністрацій більш широким спектром повноважень і сфер відання.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником

військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоуправління в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах

оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

1. Питання для Самоперевірки та Тести для Самоконтролю

А. Питання для Самоперевірки (для обговорення та письмової відповіді)

Як співвідносяться конституційно визначені повноваження Президента України, Верховної Ради та військового командування під час введення воєнного стану, і яким чином це забезпечує безперервність державної влади та дотримання принципу верховенства права?

У чому полягає специфіка адміністративно-правового режиму воєнного стану як надзвичайного правового режиму, і як докладне нормативне регулювання державного впливу забезпечує ефективність реагування на загрози державній незалежності та територіальній цілісності?

Як військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації поєднують у своїй діяльності функції виконавчої влади, місцевого самоуправління та правоохоронних органів, і як це впливає на організацію публічної влади в районах ведення бойових дій?

Яким чином тимчасові обмеження конституційних прав і свобод у період воєнного стану узгоджуються з вимогами міжнародного гуманітарного права та конституційними гарантіями, і які механізми контролю запобігають їх невинуватеному застосуванню?

Які правові підстави й процедурні механізми визначають перехід районних і обласних державних адміністрацій у статус військових

адміністрацій, та як це впливає на кадровий склад, підзвітність і характер виконуваних управлінських функцій?

Як система прийняття рішень щодо запровадження, здійснення та припинення заходів воєнного стану забезпечує баланс між централізованим військовим управлінням і участю місцевих органів влади, особливо в умовах бойових дій та евакуаційних заходів?

Б. Тести для Самоконтролю (виберіть одну правильну відповідь)

Який орган подає пропозиції Президентові України щодо введення воєнного стану?

- а) Кабінет Міністрів України
- б) Генеральний штаб Збройних Сил України
- в) Рада національної безпеки і оборони України
- г) Міністерство оборони України

Яка умова є обов'язковою для офіційного набрання чинності указом про введення воєнного стану?

- а) Погодження з прем'єр-міністром
- б) Затвердження Верховною Радою України
- в) Оприлюднення в «Голосі України»
- г) Підпис міністра оборони

Який із перелічених заходів належить до заборонно-обмежувальних у період воєнного стану?

- а) Підвищення охорони об'єктів критичної інфраструктури
- б) Примусове відчуження майна
- в) Запровадження комендантської години
- г) Проведення евакуації населення

Які повноваження не можуть бути припинені під час воєнного стану?

- а) Центральної виборчої комісії
- б) Президента України
- в) Місцевих державних адміністрацій

г) Національної ради з питань телебачення і радіомовлення

Що належить до економічних заходів правового режиму воєнного стану?

а) Евакуація культурних цінностей

б) Встановлення особливого режиму світломаскування

в) Запровадження трудової повинності

г) Перевірка документів та огляд речей

Який орган може утворювати військові адміністрації?

а) Кабінет Міністрів України

б) Президент України

в) Верховна Рада України

г) Міністр оборони України

Яка з наведених характеристик є сутнісною ознакою військово-цивільних адміністрацій?

а) Виконують виключно повноваження поліції

б) Є постійними органами місцевого самоуправління

в) Поєднують функції виконавчої влади, місцевого самоуправління та правоохоронних органів

г) Складаються лише з військовослужбовців.

2. Додаткові задачі (для поглибленого вивчення)

1. Аналіз повноважень органів влади:

Використовуючи Таблицю 5.3, побудуйте схему розподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та військовим командуванням у період воєнного стану. Визначте, які рішення приймаються на макрорівні, а які - на місцевому рівні, та як забезпечується баланс між централізацією і субсидіарністю.

2. Моделювання правових обмежень:

Використовуючи Таблицю 5.4, змодельуйте ситуацію, коли вводяться обмеження конституційних прав громадян (наприклад, свободи пересування чи свободи слова). Визначте, які саме права можуть бути обмежені, які органи

ухвалюють рішення про це, і які механізми контролю забезпечують законність таких обмежень.

3. Довідково-інформаційні дані для розв'язування задач

Таблиця 6.3

Суб'єкти та їхні повноваження у період воєнного стану

Суб'єкт	Основні повноваження	Рівень застосування	Приклади рішень
Президент України	Введення воєнного стану, керівництво сектором безпеки і оборони	Макро	Указ про введення воєнного стану; Указ про мобілізацію
Верховна Рада України	Затвердження указу Президента; контроль за дотриманням законності	Макро	Закон про затвердження Указу Президента України про введення воєнного стану
Кабінет Міністрів України	Організація виконання заходів воєнного стану; управління ресурсами	Макро/Мезо	Постанови щодо розподілу фінансування, забезпечення армії
Військове командування	Керівництво військовими діями; забезпечення оборони	Мезо	Накази про проведення операцій, охорону об'єктів
Органи місцевого самоуправління	Реалізація заходів на місцевому рівні; цивільний захист	Мікро	Рішення про евакуацію населення, укриття
СБУ	Контррозвідувальні заходи; протидія диверсіям	Мезо/Мікро	Виявлення та нейтралізація загроз

Таблиця 6.4

Правові режими та обмеження прав у період воєнного стану

Право/свобода	Можливі обмеження	Орган, що ухвалює рішення	Мета обмеження	Приклад застосування
Свобода пересування	Введення комендантської години; обмеження виїзду	Військове командування, місцеві органи	Забезпечення безпеки, контроль території	Комендантська година у зоні бойових дій
Свобода слова та інформації	Обмеження поширення інформації; цензура	Військове командування, СБУ	Недопущення поширення дезінформації	Заборона трансляції каналів, що поширюють пропаганду
Право на приватність	Контроль комунікацій; перевірка документів	Правоохоронні органи	Виявлення диверсійних груп	Перевірка мобільних повідомлень у зоні бойових дій
Право власності	Примусове відчуження майна для потреб оборони	Кабінет Міністрів, військове командування	Забезпечення армії ресурсами	Примусове відчуження або вилучення транспортних засобів

Бібліографічний список

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

4. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>
5. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
6. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 23 жовтня 2024 року у справі №712/3525/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120805523>
7. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17 травня 2012 року № 4765-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>
8. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
9. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>
10. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
11. Безкровний Ю. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія: Право. 2024. Т. 2. Вип. 83. С. 139-142.
12. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. Право та інновації. 2024. № 1 (45). С. 87-95.
13. Зінкевич В. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2023. Випуск 79. Частина 2. Серія Право. С. 65–68.

14. Кузнiченко С. О. Адмiнiстративно-правовi наслiдки запровадження надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв. Вiсник Харкiвського нацiонального унiверситету внутрiшнiх справ. 2008. № 43. С.211-218.

15. Махмурова-Дишлюк О. П. Адмiнiстративно-правовий режим воєнного стану як комплексний iнструмент публiчного адмiнiстрування забезпечення прав, свобод i законних iнтересiв громадян та прав i законних iнтересiв фiзичних осiб в умовах росiйсько-української вiйни. Киiвський часопис права. 2024. № 1. С. 185–190.

16. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адмiнiстративно-правовi режими в Україні : монографiя. Харкiв: Право, 2009. 128 с.

17. Правовий режим воєнного стану в Україні: юридична суть правового режиму воєнного стану; обмеження основних прав i свобод людини пiд час дiї воєнного стану; нормативна база та пов'язанi нормативнi акти; актуальна судова практика. / Укл. : Бесчастний В. М., Джус О. А., Комiсаров О. Г. та iн.; За заг. ред. Шамрая Б. М. Киiв. ВД «Професiонал», 2025. 468 с.

18. Рой О. В. Вiйськовi адмiнiстрацiї як суб'єкти владних повноважень. Аналiтично-порiвняльне правознавство. 2024. № 1. С. 441-446.

19. Токар А., Гаврик Р. Адмiнiстративно-правовий статус вiйськових адмiнiстрацiй як суб'єктiв публiчної адмiнiстрацiї. Аналiтично-порiвняльне правознавство. 2024. № 6. С. 664-668.

20. Форостян О. С. Шляхи удосконалення адмiнiстративно-правового регулювання дiяльностi Нацiональної полiцiї України в умовах дiї правового режиму воєнного стану. Право i суспiльство. 2024. № 2. С. 228-232.

Vydavatel:

Publishing house Education and Science s.r.o. IČO : 271 56 877.
Frýdlanská 15/1314 , Praha 8. MS v Praze , oddíl C, vložka 100614

Публічне управління та
національна безпека

Signed for printing on December 14, 2025
Format 60x90/8. Headset Times New Roman.
Mental printing. arc. 8,02. Edition online.