

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СТІЙКОСТІ
ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-
УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ**

**Кваліфікаційна робота
Рівень вищої освіти – другий (магістерський)**

Виконав:
студент 2 курсу 606 групи
Луков Денис Дмитрович

Керівник:
доктор політичних наук,
професор
Круглашов Анатолій
Миколайович

*До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № _____ від _____ 2023 р.
Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А. М.*

Чернівці – 2023

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконав студент 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Луков Денис Дмитрович. Тема кваліфікаційної роботи: «Досвід і проблеми формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни». Науковий керівник – д. політ. н., професор Круглашов Анатолій Миколайович

В кваліфікаційному дослідженні здійснено комплексний аналіз досвіду і проблеми формування стійкості інституту публічної служби України в умовах російсько-української війни. Встановлено, що у період дії правового режиму воєнного стану в Україні на законодавчому рівні було врегульовано низку проблем функціонування інституцій публічної служби. Обґрунтовано, що характер інституційної стійкості публічної служби України в умовах військових загроз і безпекових викликів унаочнив переваги децентралізації влади. На основі аналізу емпіричної верифікованої інформації доведено, що колабораційна діяльність державних службовців на тимчасово окупованих територіях є суспільно небезпечною, адже спрямована на знищення Української держави, яка захищає себе від російської агресії, тому в системі публічного управління апробовані два інструменти захисту державної служби від проявів колабораціонізму – правовий та документаційний, які мають застосовуватися одночасно та є взаємодоповнюючими й спрямованими на забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління України. Обґрунтовано, що реагування на дезінформацію, спрямовану на інститут публічного управління з боку російського агресора, має всі ознаки кризових комунікацій, які вирізняються швидкістю реагування та спрямованістю на цільові аудиторії. І в умовах правового режиму воєнного стану система публічної служби в Україні опинилася перед потребою створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та стратегії оперативного реагування на факти дезінформації. Забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління пов'язане з швидкістю розв'язання проблеми прогнозованості потенційних тем інформаційних атак шляхом створення матриці загроз для конкретного органу публічної служби. На основі визначених перспектив формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни було встановлено, що на сьогодні система публічної служби може здійснювати оцінку ризиків та загроз для забезпечення власної стійкості шляхом формування відповідної системи самооцінювання стійкості в сфері своєї компетенції, в якій особливе місце належить врахування регіональної специфіки.

Ключові слова: публічна служба, інституційна стійкість, російсько-українська війна, колабораціонізм, дезінформація, кадрова безпека, оцінювання ризиків інституційної стійкості.

Abstract

The qualifying work was completed by a student of the 2nd year (level of higher education – second (master’s) specialty 281 Public administration and administration, field of knowledge 28 Public administration and administration of the faculty of history of political science and public administration of the Yuri Fedkovich Chernivtsi National University named after Denis Lukov. Subject of the qualifying work: «Experience and problems of the formation of the stability of the public service institute in the conditions of the Russian-Ukrainian war». Research supervisor – Doctor of Political Science, Professor Anatoly Kruglashov.

In the qualification study, a comprehensive analysis of the experience and problems of the formation of the stability of the public service institute of Ukraine in the conditions of the Russian-Ukrainian war was carried out. It was established that during the legal regime of martial law in Ukraine, a number of problems of the functioning of public service institutions were settled at the legislative level. It is substantiated that the nature of the institutional stability of the public service of Ukraine in the conditions of military threats and security challenges illustrated the advantages of decentralization of power. Based on the analysis of empirical verified information, it has been proven that the collaborative activity of civil servants in the temporarily occupied territories is socially dangerous, because it is aimed at the destruction of the Ukrainian state, which is defending itself from Russian aggression, therefore two tools for protecting the civil service from manifestations of collaborationism have been tested in the public administration system - legal and documentation, which must be applied simultaneously and are complementary and aimed at ensuring the institutional stability of the public administration system of Ukraine. It is substantiated that the response to disinformation directed at the institution of public administration by the Russian aggressor has all the signs of crisis communications, which are distinguished by the speed of response and targeting of target audiences. And under the conditions of the legal regime of martial law, the public service system in Ukraine was faced with the need to create an integrated system for assessing information threats and a strategy for prompt response to facts of disinformation. Ensuring the institutional stability of the public administration system is related to the speed of solving the problem of predictability of potential topics of information attacks by creating a threat matrix for a specific public service body. On the basis of the identified prospects for the formation of a risk assessment system in the public service system of Ukraine in war conditions, it was established that today the public service system can assess risks and threats to ensure its own stability by forming an appropriate system of self-assessment of stability in the sphere of its competence, in which a special place belongs to consideration of regional specifics.

Key words: public service, institutional stability, Russian-Ukrainian war, collaborationism, disinformation, security, risk assessment of institutional stability.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Д.Д. Луков
(підпис)

ЗМІСТ

Вступ	C. 5
Розділ 1. Науковий інструментарій вивчення стійкості публічної служби в кризових умовах	C. 9
1.1. Основні теоретичні підходи до вивчення кризових явищ у публічному управлінні	C. 9
1.2. Концептуальні засади дослідження стійкості публічної служби	C. 18
1.3. Джерельна база дослідження	C. 29
Розділ 2. Інституційна стійкість публічної служби: досвід України в умовах військових загроз та безпекових викликів	C. 34
2.1. Нормативно-правове регулювання публічної служби як інструменту формування інституційної стійкості	C. 34
2.2. Роль кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби	C. 43
2.3. Реалізація стратегії фінансової стійкості публічної служби	C. 53
Розділ 3. Основні проблеми формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни	C. 63
3.1. Становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму	C. 63
3.2. Оновлення механізму протидії дезінформації як чинник формування стійкості інституту публічної служби	C. 73
3.3. Перспективи формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни	C. 81
Висновки	C. 91
Список використаних джерел	C. 97
Додатки	C. 112

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Дослідження системи публічного управління важко уявити без визначення універсальних показників ефективності, результативності та стійкості інституту публічної служби, адже сучасний світ переживає масштабні трансформації, які охопили практично всі сфери суспільних відносин. Глобальний безпековий простір характеризується високим рівнем геополітичної турбулентності та непередбачуваності, що супроводжується руйнацією міжнародної системи стратегічної стабільності, загостренням конкуренції між державами, виникненням нових конфліктів і гібридних загроз.

Ефективною відповіддю сучасним викликам і загрозам може стати формування стійкості інституту публічної служби. Стабільність та стійкість публічної служби в кризових умовах тісно пов'язані з забезпеченням як результативності управлінської діяльності, так і національної безпеки держави. Спрямування зусиль держави у відповідному напрямку забезпечить ефективне реагування на виклики та загрози будь-якого характеру чи походження, сприятиме гнучкій адаптації системи публічного управління, підтримці стійкості інституту публічної служби в кризових умовах і швидкому відновленню до оптимального, в наявних умовах, рівня його рівноваги.

Стійкість інституту публічної служби – поняття відносно нове та малодосліджене у вітчизняній науці державного управління. Актуальність звернення до проблематики стійкості публічної служби обумовлена, з одного боку, закономірними сумнівами в ефективності наявних управлінських стратегій, а з іншого – стурбованістю стосовно здатності інституцій публічної служби ефективно реагувати на динамічні виклики і загрози.

Сьогодні перед Україною постала низка загроз зовнішнього та внутрішнього походження. Зважаючи на те, що російсько-українська війна створює реальні загрози функціонування інституту публічної служби, проблема стійкості постає особливо гостро. Крім того, занепокоєння викликають і загрози

гібридного характеру, виявляти та протидіяти яким особливо складно. В умовах спротиву військовій агресії з боку РФ дослідження досвіду та проблем формування стійкості інституту публічної служби потребує поглиблення, оскільки саме належна концептуалізація та наукове обґрунтування вибору моделей і механізмів забезпечення стійкості публічної служби дозволить уникнути помилок на етапі повоєнного відновлення України.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є комплексний аналіз досвіду і проблеми формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни. Для досягнення означеної мети нами визначено дослідницькі завдання:

- розглянути основні теоретичні підходи до вивчення кризових явищ у публічному управлінні та концептуальні засади дослідження стійкості інституту публічної служби;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання публічної служби як інструменту формування інституційної стійкості;
- визначити роль кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби;
- дослідити становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму та впливу дезінформації;
- визначити перспективи формування системи оцінювання ризиків всистемі публічної служби України в умовах війни.

Об'єктом дослідження є інститут публічної служби України в кризових умовах.

Предмет дослідження є формування стійкості інституту публічної служби України в умовах російсько-української війни.

Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових (діалектичний, аналіз, синтез, індукція, дедукція, теоретичного узагальнення) і спеціальних (системного аналізу, порівняльний, системно-структурний, класифікації) методів наукового пізнання. В силу багатоманітності підходів і оцінок стійкості публічної служби в кризових

умовах особливої значущості набули антропоцентричний та телеологічний принципи, що орієнтують на вирішення дослідницьких завдань відповідно до глобальних викликів сучасності.

Відтак, діалектичний метод сприяв виявленню суперечностей між процесом формування стійкості системи публічної служби та управлінськими викликами, згенеровані російсько-українською війною. Системний метод забезпечив цілісне сприйняття об'єкту дослідження та комплексний аналіз зв'язків між його структурними елементами, виявлення особливостей нормативно-правового регулювання інституту публічної служби як інструменту формування інституційної національної стійкості України. За допомогою порівняльного методу були виявлені закономірності становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму та впливу дезінформації. Крім того, порівняльний метод, поєднаний з методологіями неінституціоналізму і структурного функціоналізму дав змогу визначити визначити роль кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби. За допомогою дослідницьких принципів методології неінституціоналізму нами були визначені виміри інституційної стійкості системи публічної служби України в умовах військових загроз та безпекових викликів, зокрема нормативно-правовий вимір інституційної стійкості публічної служби, кадровий вимір інституційної стійкості публічної служби та фінансовий вимір стійкості публічної служби. Методологія структурного функціоналізму дозволила проаналізувати структуру стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни через в його функціональній динаміці, фокусуючи увагу на проблемах становлення інструментів захисту державної служби України від проявів колабораціонізму, оновленні механізму протидії дезінформації в процесі формування стійкості інституту публічної служби та формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни

Використовуючи прогностичний метод, були визначені перспективи перспективи формування системи оцінювання ризиків в системі публічної

служби України в умовах війни. Використання зазначених методів дозволило досягти мети, вирішити поставлені завдання та всебічно розкрити предмет дослідження.

Наукова новизна результатів дослідження полягає в поглибленні наукового знання про взаємозв'язок: по-перше, характеру стійкості системи публічної служби та національної стійкості Української держави в умовах російсько-української війни; по-друге, особливостей нормативно-правового регулювання публічної служби як інструменту формування інституційної стійкості та функціональністю інструментів захисту публічної служби від проявів колабораціонізму та впливу дезінформації

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів. Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає в тому, що вони сприяють глибшому розумінню процесу формування національної стійкості України в умовах російсько-української війни та ролі в ньому інституту публічної служби. Висновки та емпірична частина дослідження можуть бути використані в подальших наукових дослідженнях з розвитку публічної служби в кризових умовах, при підготовці навчально-методичних матеріалів для забезпечення підготовки здобувачів вищої освіти та ОПП «Державна служба» та у практичній діяльності органів публічного управління під час формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни.

Апробація результатів дослідження була здійснена під час виступів на міжнародній науковій конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (2022, Чернівці) та науковій конференції студентів Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (2022, Чернівці).

Структура роботи визначається метою та основними дослідницькими завданнями. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ВИВЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

1.1. Основні теоретичні підходи до вивчення кризових явищ у публічному управлінні

В сучасних умовах кризові явища є постійною ознакою функціонування систем публічного управління. Вони, зазвичай, позначені політичною та соціально-економічною дестабілізацією, дисфункцією політичних інститутів та загостренням суспільних протиріч. Аналогічно до більшості соціальних феноменів, у сучасному науковому дискурсі не існує однозначності в розумінні дефініції *криза*, що з одного боку, ускладнює розуміння цієї наукової категорії, з іншого, дозволяє розглядати її максимально широко, беручи до уваги всі, зокрема й неочевидні, особливості. Починаючи зі звернення до етимології слова, слід зазначити, що слово *криза* має грецьке походження. Як зазначає А. Єгоров грецький іменник *κρίσις* походить від дієслова *κρίνω* (визначати, обирати), який увійшов до античної судової практики та означав всі етапи судового процесу: звинувачення, ведення судового процесу, змагання сторін, винесення вироку, зберігаючи загальне значення як *ведення справи в суді*. З часом іменник *κρίσις* набув кілька нових значень, за його допомогою почали означати результат протистояння, суперечку, змагання [180]. Словник Вебстера поняття *криза* визначає як: вирішальний момент; нестабільний чи вирішальний час або стан справ, в яких насувається рішуча зміна; ситуація, яка досягла критичної фази (криза) [183]. Отже, криза визначається як ситуація, що руйнує традиційні сформовані та апробовані механізми подолання проблем. Для такої ситуації характерними є ризики та загрози виведення з ладу соціальних систем, зокрема і системи публічного управління.

В сучасній науці державного управління сформувався три основні підходи до визначення поняття *криза* [153]. Перша (об'єктивна) школа, визначає кризу як факт, незалежний від суб'єктивних інтерпретацій. Даний

напрямок послуговується припущеннями позитивістів про те, що навколишній світ можна кількісно виміряти та оцінити, нехтуючи якісними характеристиками управлінської системи [151]. Тобто, систему та інституції публічного управління можна вивчати як вимірювані факти. Застосування принципів позитивізму до вивчення криз у публічному управлінні сприяло формулюванню припущення, що кризи є конкретними подіями, які можна означити через певну кількість змінених ключових характеристик системи публічного управління. Позитивістський підхід передбачає наявність критеріїв кризових явищ, що допомагають встановити факт кризи. Цей підхід корисний, насамперед, через те, що він передбачає обов'язкову деталізацію та фіксацію тих компонентів, які лежать в основі кризи в публічному управлінні. Вважається, симптом кризи підтверджується фіксацією фактів про наявність: по-перше, загрози для системи (інституції) публічного управління; по-друге, високого рівня невизначеності; по-третє, нагальної потреби вжити заходи для стабілізації суспільства та соціальних відносин [151].

Друга (суб'єктивна) школа, визначає кризу як простір суб'єктивного сприйняття і усвідомлення. Основна увага дослідників, що є прихильниками такого розуміння кризи в публічному управлінні, приділяється сприйняттю навколишнього світу, зокрема, і системи публічного управління, а не припущенням, побудованим на основі незмінних фактів. Тобто, якщо ми відчуваємо, віримо та оцінюємо явище, подію чи епізод як кризу, то це насправду є криза, свідченням чого є мова, за допомогою якої передається значення того, що відбувається в системі публічного управління [139].

Однією з версій кризи як сприйняття є поширене припущення про те, що криза в публічному управлінні є очевидною, тобто «не потрібні критерії, контрольні списки, правила чи словники, щоб сказати нам, що таке криза. Криза просто є, і ми відчуваємо її серцем» [170]. Для даного підходу характерною є теза про те, що переживання щодо управлінського процесу (очікування чи діяльність в системі публічного управління) в кожного різні, зміст та характер яких визначається досвідом та моделлю сприйняття

суспільної реальності. Тому різне сприйняття приводить до того, що однакові події можуть сприйматись і як криза, і як можливість до змін.

Третя школа (школа кризи критичного реалізму) в розумінні кризи сформувалася як певний компроміс між позиціями першої та другої школи [146], намагаючись поєднати факти та їх сприйняття. Відповідно до критичної реалістичної позиції в розумінні сутності кризи в публічному управлінні, криза – це «сукупність обставин, за яких окремі особи, установи чи суспільства стикаються з іншими загрозами норми повсякденного щоденного функціонування, але їх значення та вплив обставини будуть змінюватися залежно від індивідуальних уявлень» [153].

Отже, криза в публічному управлінні є певною ситуацією, що руйнує традиційні механізми подолання проблем та характеризується ризиками, загрозами виведення з ладу управлінської системи, впливаючи, таким чином, на якість політичних та соціально-економічних відносин [141]. Проте, окремі дослідники вбачають у кризових явищах і позитивний вплив на систему публічного управління. Наприклад, К. Завтій та К. Мірко наголошують, що «криза – це переломний момент у розвитку суспільства, який створює попит на соціальні, економічні, політичні зміни тощо. Криза здатна змінювати основні тенденції життєдіяльності системи, тим самим порушуючи її стійкість і радикальним чином оновлюючи її. Тому, на думку авторів, очисна сила кризи потрібна системі не менше ніж стабільне функціонування і розвиток. Одне не може існувати без іншого, це своєрідний закон єдності і боротьби протилежностей. Без боротьби немає розвитку» [141].

Е. Ловс та Б. Прідикс виокремлює три види криз, характерних для публічного управління: легітимності, координації та підзвітності [180]. Криза легітимності є кризою ціннісних засад інститутів публічного управління, коли культурні коди створюють перешкоди інституційній трансформації управлінської системи. Дослідник наголошує, що зазвичай результати публічного управління оцінюються за допомогою категорій *ефективність*, *економічність* та *результативність*, які узгоджуються з формально

вираженими цілями (місіями чи завданнями), що змінюються в процесі трансформації, тому першочергового значення набувають нові очікування та норми, які актуалізують значимість етичної оцінки результатів управлінської діяльності та вказують на кризу ціннісних засад інститутів публічного управління. Криза координації є відображенням недостатньої політичної координації діяльності органів публічного управління, внаслідок якої координація перестає бути узгодженою з існуючим адміністративним потенціалом системи публічного управління, що призводить до формування протиріч між політичними завданнями та управлінськими можливостями системи публічного управління. Криза підзвітності відображає зниження дієвості стандартів, санкцій та каналів комунікації між суб'єктами управлінських рішень. У стандартизованій управлінській практиці суб'єкти зобов'язані діяти відповідно до існуючих норм, інакше до них будуть застосовані санкції за нездатність виконати доручене. Норми та санкції пов'язані між собою каналами комунікації, через які транслюється необхідна інформація: підлеглим про зміст норм та до тих, що володіють владними повноваженнями, про міру відповідності між нормами та діями. Наслідком будь-якого з типів криз є дисфункція публічного управління, яка випробовує його стійкість.

На основі цих положень можна дати таке визначення кризи в публічному управлінні: це «особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства та державно-владних структур, що визначається нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас» [17]. Отже, криза публічного управління є періодом загострення комплексупротиріч, що призводить до змін у системі публічного управління.

Уряди більшості демократій спрямовують чимало зусиль на пошук шляхів мінімізації проявів кризових явищ в публічному управлінні. Одним із результатів таких пошуків стало формулювання основних принципів концепту

new public management (далі – NPM), що виник як відповідь на недостатню ефективність традиційної моделі публічного правління генерувати відповіді на економічні виклики, пов'язані з поглибленням процесів глобалізації та лібералізації торгівлі. На початку 1990-х р. комісія, очолювана віце- президентом США А. Гором, проаналізувала функціонування апарату публічного управління та дійшла висновку про необхідність змін, що за суттю відповідатимуть формуванню публічної влади нового типу, яка здатна повернути державним інституціям втрачену довіру населення та бізнесу [137]. На першому етапі реформ американський уряд опирався саме на концепт NPM, який у найбільш широкому розумінні передбачає заміну класичної моделі командно-контрольних механізмів публічного управління на модель ринково орієнтованих механізмів [154]. Система публічного управління постала в концепті NPM як обслуговуюча система, що створюється та функціонує на гроші платників податків та надає споживачам державних послуг можливість раціонального вибору, подібно до того, як ринок надає споживачам можливість обирати товари.

До основних засад концепту NPM, що сформувалися в сучасній науці державного управління, можна віднести такі: децентралізована система влади; передача частини функцій з надання державних послуг незалежним агенціям; створення системи бюджетування, зорієнтованої на результат; відкритість процесу ухвалення управлінських рішень; оптимізація кількості державних службовців; конкурсне заміщення посад та запровадження контрактної системи на державній службі, що замінює принцип довічної кар'єри; ефективність: оцінка ефективності публічного управління за результатами; адаптація публічної служби до запитів громадянського суспільства.

Отже, застосування принципів NPM в реально функціонуючих системах публічного управління в умовах кризи передбачає здійснення структурних перетворень системи публічного управління та впровадження в її модель механізмів менеджменту, характерних для приватної сфери. Відтак, змінюється роль державних службовців (бюрократії), що набувають статусу посередника

між суб'єктами господарювання за умов мінімального втручання держави в розвиток соціально-економічних відносин [190].

На тлі позитивного досвіду застосування принципів NPM в практиках публічного управління (США, Велика Британія, Нова Зеландія, держави-члени Європейського Союзу), варто пам'ятати, що публічне управління принципово відрізняється від управління у сфері бізнесу: в сфері бізнесу зростання ефективності та скорочення витрат винагороджуються прибутком та посиленням позицій на ринку, тоді як у державній сфері скорочення витрат веде до зменшення бюджету органу публічного управління та втрати як символічних, так і матеріальних ресурсів [137]. На нашу думку, кожна держава, розглядаючи концепт NPM як інструмент подолання кризових явищ в публічному управлінні, має віднайти межі перенесення методів бізнесу на систему державного управління, що задовольнятиме існуючі суспільні запити на легітимність влади через підвищення відповідальності та підзвітності громадянам.

Ще одним концептуалізованим інструментом вивчення кризи в публічному управлінні в контексті необхідності їх швидкого подолання, є дослідження динаміки кризових явищ. На нашу думку, достатньо обґрунтованою є модель, запропонована С. Фінком. Дослідник доводить, що будь-яка криза в публічному управлінні відбувається в рамках чотирьох фаз [158]:

- Продромальна фаза (така, що посилає попереджувальні сигнали – з грецької) проявляє перші ознаки кризи.
- Фаза загострення характеризується швидким та інтенсивним розвитком кризи. На цьому етапі проблема інтегрується в площину уваги громадськості та медіа через порушення нормальної (стандартизованої) діяльності органів публічного управління.
- Хронічна фаза характеризується вживанням заходів щодо виявлення та подолання причин кризи. Також для даної фази характерно відновлення нормального функціонування системи публічного управління та

здійснення самоаналізу на рівні керівної ланки. Під час розгортання цієї фази здійснюються спроби пояснити: по-перше, яким чином функціонують управлінські структури; по-друге, які елементи організаційної культури набули ознак дисфункціональності. Хронічна фаза є найдовшою, тому для її скорочення, інститути публічного управління розробляють плани антикризового управління. На думку С. Фінка, системи публічного управління, які не мають таких планів, потерпають від впливу кризи у 2,5 рази довше, ніж ті, які під час кризи керувалися наперед розробленими планами управління кризою [158].

- Четверта фаза, є стадією вирішення кризи. Це період повного одужання системи публічного управління, яка потребує від керівництва пильності та готовності до нових проблем.

Третім концептом подолання кризи в публічному управлінні є концепт антикризового управління, спрямований на передбачення небезпеки кризи, аналіз симптомів кризи, вироблення заходів для зниження негативних наслідків кризи та використання результатів подолання кризи для подальшого розвитку [158]. Основними принципами антикризового публічного управління є:

- орієнтованість на виведення системи публічного управління з кризового стану, який має бути прогнозований, та попередження негативних наслідків кризи;
- здатність реагувати на зміни, що загрожують нормальному функціонуванню системи публічного управління, швидко;
- здатність розробляти найбільш оптимальні шляхи виходу з кризової ситуації та визначати пріоритетні цінності в умовах кризи;
- завчасне виявлення потенційних кризових ситуацій, вироблення системи заходів протидії кризі, швидке реагування на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі системи публічного управління [47].

Результативне антикризове управління спрямоване на протидію ендогенним факторам та причинам проявів кризи, оскільки в іншому разі це вказує на недостатній рівень якості управління або зумисне генерування

кризових явищ. Тому, основними засадами, на яких має базуватись система антикризового публічного управління, є: рання (превентивна) діагностика кризових явищ в публічному управлінні; термінове реагування на будь-які кризові явища або елементи кризи; адекватність антикризових заходів ступеню реальної загрози функціонуванню та відтворенню системи публічного управління; мобілізація внутрішнього потенціалу системи публічного управління для виходу з кризи [17].

Українські дослідники пропонують процес антикризового управління умовно поділяти на три основні етапи. Перший етап антикризового управління в публічному управлінні є докризовим етапом, тобто етапом звичного функціонування та розвитку в межах розробленої стратегії. На цьому етапі за допомогою засобів моніторингу мають визначатися всі потенційні негативні чинники зовнішнього середовища та вироблятися система превентивних заходів. Важливим є й формування команди антикризових управлінців, які є компетентними в діагностиці та аналізі ситуації з урахуванням заздалегідь визначених критеріїв ефективної та продуктивної діяльності органів публічної служби в системі публічного управління, аналізі слабких місць та загроз, що є основою в забезпеченні розробки дієвої стратегії розвитку без кризи [125].

Другий етап антикризового управління – це етап управління в умовах кризи. Подолання кризи передбачає швидке реагування на чинники та факти кризи, засобами, прописаними в антикризовій стратегії системи (органу) публічного публічного управління відповідним структурним підрозділом. Така антикризова структура є цільовою за характером діяльності та зорієнтована на вирішення проблем, які мають ознаки кризи. Йдеться про необхідність створення антикризових підрозділів, основною функцією яких є підтримка системи публічного управління в дієвому стані та збереження її цілісності. Під час кризи система публічного управління має функціонувати в режимі жорсткої економії всієї сукупності ресурсів та здійснювати пошук можливостей використання ресурсів інших систем та інституцій. В кризових умовах застосування такого підходу надає змогу зменшити навантаження на орган

публічної служби та чітко визначити напрями економії обсягів трудових, матеріальних, фінансових та інших видів ресурсів [57].

Третій етап антикризового управління (стабілізаційний) є етапом виведення з кризи та полягає в цілеспрямованій реалізації розробленої стратегії виходу з кризової ситуації, оскільки саме заздалегідь підготовлені антикризові проєкти забезпечують мобілізацію внутрішніх та зовнішніх можливостей системи публічного управління. Особливо важливим є формування таких антикризових проєктів, що мають потенціал набуття статусу частини програми виходу з кризи. На даному етапі дуже важливим є здійснення роботи над помилками, що унеможливить недопущення подібних управлінських помилок у майбутньому.

Формування антикризової складової системи публічного управління має опиратися на: глибокий та прогностичний аналіз соціально-економічної та політичної ситуації в державі; прогноз різних за масштабністю кризових процесів; розроблені антикризові технології саме щодо публічного управління; політико-правове, організаційне і кадрове забезпечення розроблених антикризових технологій; ефективну та компетентну управлінську діяльність [125]. На нашу думку, саме ці основні завдання мають бути покладені в основу антикризової програми повоєнного відновлення в Україні. Політика управління кризами має стати невід'ємною складовою репутаційного менеджменту в системі публічного управління, адже репутація формується впродовж тривалого часу, але її легко і швидко можна втратити через непрофесійне управління кризовою ситуацією.

Отже, криза публічного управління є особливим станом у функціонуванні та розвитку системи державних структур та відносин влади, що характеризується загостренням системних протиріч системи публічного управління, розбалансованістю взаємодії між її елементами, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на всі типи соціальних відносин. Відтак, перед науковцями постає завдання вироблення механізмів забезпечення стійкості системи публічного управління та її

складової – публічної служби.

1.2. Концептуальні засади дослідження стійкості публічної служби

Сфера досліджень забезпечення національної стійкості для України є достатньо новою. Однак, вже сьогодні сформоване чітке розуміння, що зміцнення національної стійкості, важливим аспектом якої є система публічного управління, в умовах невизначеності та ризиків має відбуватися з урахуванням національних інтересів держави. Практична реалізація принципів та механізмів стійкості в публічному управлінні потребує опанування відповідних теоретичних закономірностей та концептуальних підходів, що забезпечує відповідність завдань публічного управління отриманим практичним результатам.

Теоретико-методологічне підґрунтя розуміння концепту стійкості в науці державного управління та формування відповідних системних механізмів забезпечення стійкості публічної служби формувалося на рівні загальної теорії систем (systems theory), насамперед, теорії складних систем (complex systems) [102]. Багато дослідників схиляються до думки, що концепція стійкості була закладена в основу функціонування НАТО, адже вже у Ст. 3 Вашингтонського договору (1949 р.) йшлося про те, що «для забезпечення ефективнішої реалізації цілей цього Договору Сторони, діючи окремо чи колективно, шляхом постійного й ефективного вдосконалення власних можливостей та взаємодопомоги, підтримуватимуть і розвиватимуть свою індивідуальну та колективну здатність протистояти збройному нападу» [63]. І хоча офіційний український переклад використовує термін «протистояти збройному нападу», оригінал все ж таки містить слово *resist*, що в сучасних умовах російської агресії логічніше перекладати як «індивідуальна та колективна здатність залишатися стійкими перед збройним нападом» [63].

Інтерес до стійкості як концепту почав зростати після терористичних атак 11 вересня 2001 р. в США, що сконцентрувало увагу науковців на вивченні взаємозв'язку між поняттями національна стійкість, національна безпека та

стійкість публічного управління [136]. А від початку російської агресії в Україні (2014 р.) тема розбудови національної стійкості стала надзвичайно важливим завданням для всіх демократичних держав, оскільки дозволяє їм сформувати належний рівень готовності до протидії загрозам нового типу, на зразок гібридної агресії росії проти України [179].

В сучасних наукових дослідженнях термін *стійкість* використовується в декількох контекстах, що пов'язано з їх тематикою та науковим спрямуванням. Вивчаючи проблему визначення стійкості (Додаток А), дослідники Інституту суспільної і регіональної стійкості, використовуючи технології Big Data, дійшли висновку, що серед усієї варіативності визначень терміна *стійкість*, кожне з них має специфічне значення, що дозволяє здійснювати міждисциплінарні дослідження стійкості [149]. П. Мартін-Брін та Дж. Андеріс переконані, що поширення терміну *стійкість* в дослідженні суспільних та управлінських процесів не означає можливість формування уніфікованого концепту стійкості [182]. М. Волш-Ділей та В. Волфорд, стверджують, що сформульовані визначення поняття *стійкість*, їх концептуальні рамки та практичне застосування базуються на дуже варіативних методологічних припущеннях [204]. Така термінологічна невизначеність ускладнює застосування концепту стійкості для вивчення публічного управління та публічної служби.

Важливою складовою формування розуміння стійкості публічної служби є визначення способу її забезпечення:

- Стійкість як певна здатність об'єкта (статичний підхід);
- Стійкість як процес досягнення визначеного результату (динамічний підхід);
- Досягнення стійкості через адаптацію до дії зовнішніх подразників;
- Досягнення стійкості через запобігання/унеможливлення впливу зовнішніх подразників);
- Збереження стійкості в умовах змін під впливом зовнішніх подразників/небезпек;

- Збереження стійкості після змін шляхом відновлення функціональності;
- Стійкість як здатність прогнозувати загрози;
- Стійкість як здатність реагувати на загрози;
- Стійкість як швидка реакція на кризу;
- Стійкість як динамічний процес підготовки до кризи, реагування на кризу та посткризове відновлення [149].

На нашу думку, серед усієї варіативності означень стійкості, для вивчення чинників стійкості системи публічної служби варто покладатися, по-перше, на ідеї К. Холлінга, який формування стійкості складних систем (до яких належить і система публічного управління) визначає через поняття внутрішнього капіталу системи, який абсорбує зовнішні впливи та забезпечує позитивні системні зміни, зберігаючи структуру системи та її основні функції [168]. К. Холлінг розмежував поняття *стійкість* та *стабільність*, розуміючи під стабільною системою здатність повертатися до стану рівноваги після її порушення.

По-друге, важливими для дослідження стійкості публічної служби є ідеї К. Фольке, який означає стійкість як здатність системи поглинати дисфункції та трансформуватися в процесі змін з метою збереження функцій, структури та каналів зворотного зв'язку, тобто ідентичності системи. Дослідження стійкості системи публічної служби «це роздуми про те, ... як періоди поступових змін взаємодіють із різкими змінами, та здатність людей, спільнот, суспільств, культур адаптуватися або навіть ставати на нові шляхи розвитку в умовах динамічних змін, ... як орієнтуватися в подорожі стосовно різноманітних шляхів, а також порогів та переломних точок між ними» [159].

По-третє, важливе значення має визначення стійкості, наведене в довіднику ООН: «це здатність системи, суспільства, громади, які зазнають небезпеки, вчасно та ефективно протистояти їй, поглинати, пристосовуватись та відновлюватись від її наслідків, зокрема через збереження та відновлення основних структур та функцій» [200]. В даному визначенні стійкості ключове

значення має здатність системи звільнитися від небезпеки та повернутися до вихідного формату.

По-четверте, для досліджень публічної служби важливими є ідеї Й. Ходіклі, Г. Узкана та Х. Уздеміра, які доводять, що стійкість слід розглядати в контексті спроможностей системи, зокрема і системи публічної служби [167].

Узагальнюючи дискурс стійкості, С. Карпентер та В. Брок наголошують, що сукупність досліджень стійкості вказують на формування нового кластеру концепцій, пов'язаного з концептуалізацією взаємодії процесів трансформації систем та стабільності систем, які перевіряються, зокрема і за допомогою практик публічного управління [143].

Для дослідження стійкості публічної служби особливе значення мають більш вузький зріз стійкості як такої – національна стійкість. Дж. Джозеф та К. Зебровські, послуговуючись неоліберальною ідеєю зменшення ролі держави, означають національну стійкість як особливу форму державного управління [166], тоді як Б. Еванс та Дж. Рейд, вказують на депресивний характер концепту національної стійкості, оскільки він розглядає реальний світ тільки крізь призму загроз та катастроф, що перетворює небезпеку на визначальні характеристики суспільної реальності та змінює принципи державного управління, яке в умовах постійних загроз перекладає відповідальність за управлінський результат на населення держави [156].

Беручи до уваги альтернативні концептуальні підходи, на нашу думку, можна визначити ключові риси, притаманні поняттю національна стійкість, структурним елементом якого є поняття стійкості публічного управління. По-перше, національна стійкість відображає забезпечення безпеки та розвитку держави і суспільства; по-друге, елементами концепту національної стійкості є поняття існуючих загроз національній безпеці, викликів та кризових ситуацій; по-третє, необхідність системного реагування на загрози та кризи потребує суб'єктів, спроможності та відповідних механізмів, здатних забезпечити подолання небезпек та криз, зокрема і у сфері публічної служби; по-четверте, формування національної стійкості зорієнтоване на збереження у незмінному

стані окремих елементів системи (наприклад, національні цінності, національні інтереси, неперервність надання державою публічних послуг населенню) за одночасних суттєвих змін інших елементів системи за умови збереження цілісності та функціональності всієї системи. Отже, національна стійкість – «це здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги» [101]. Відповідно, на нашу думку, стійкість публічної служби – це здатність публічного управління ефективно протистояти загрозам різного походження та характеру, адаптуватись до змін системи національної стійкості, підтримувати стале функціонування, зокрема, і під час криз, швидко відновлюватися після них до оптимального рівня рівноваги. Стійкість публічної служби передбачає набуття державою, суспільством та інститутами публічного управління певного набору характеристик, які необхідні для сталого функціонування й розвитку в умовах невизначеності та ризиків, швидкого відновлення після перебування в стані кризи.

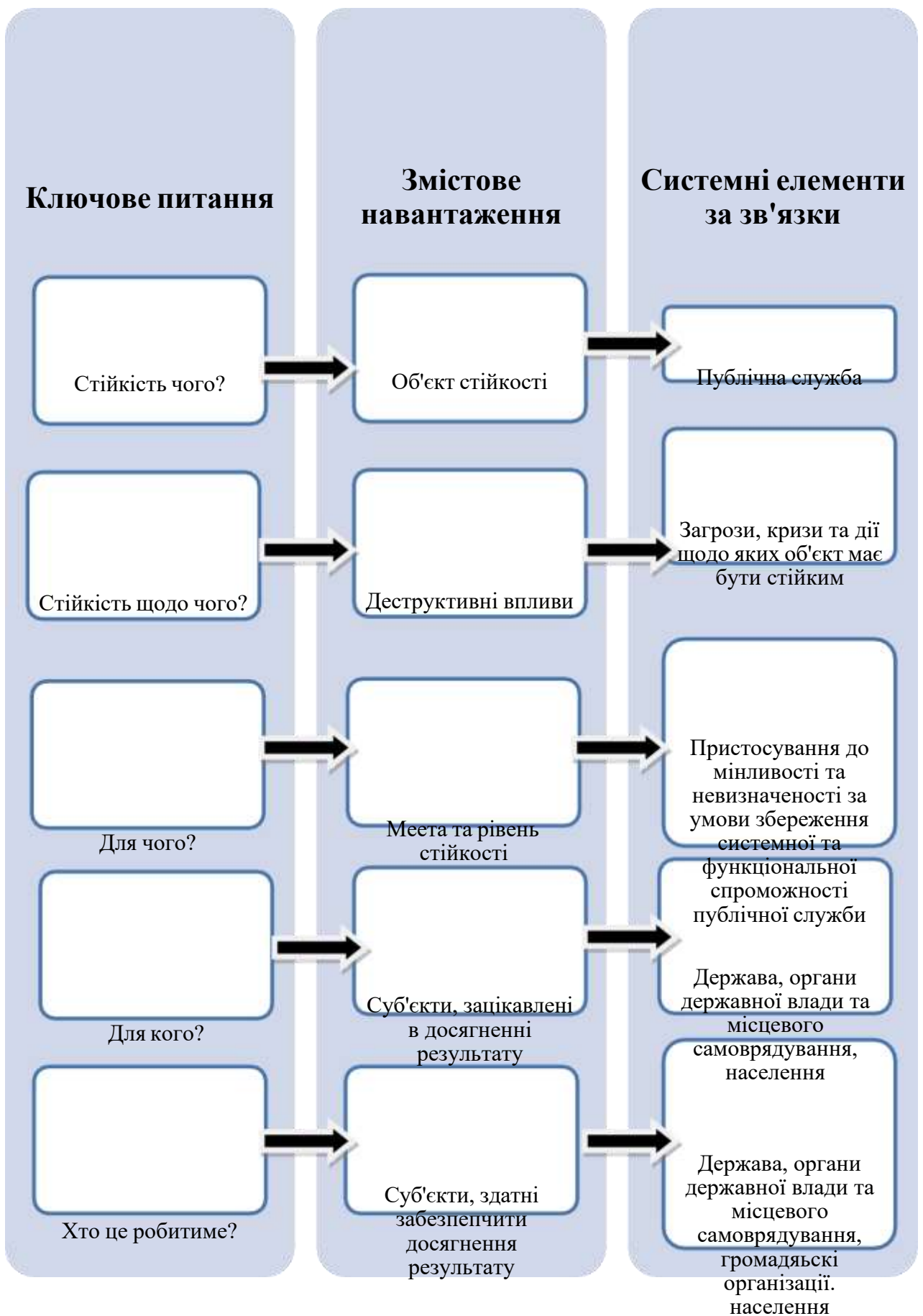
Для дослідження стійкості публічної служби в контексті її належності до простору національної стійкості важливим є визначення характеристик соціальної стійкості «як збереження здатності національної держави щодо її суспільної згуртованості, коли вона стикається із зовнішніми чи внутрішніми конфліктами, спричиненими суспільно-політичними змінами та/або насильницькими заворушеннями» [174]. М. Ганон та Б. Лаві визначили шість ключових компонентів соціальної стійкості, які, на нашу думку, є важливими для забезпечення стійкості публічної служби: (1) суспільна комунікація щодо загроз, ризиків і підтримки; (2) співпраця та відповідальність на конкретному рівні соціальної взаємодії, а не очікування допомоги ззовні; (3) соціальна згуртованість через вияви чутливості та взаємодопомоги; (4) здатність соціальної групи, що є предметом управлінської діяльності, вживати заходи для боротьби з кризою; (5) лідерство; (6) проєкт надихаючого майбутнього [161].

Ф. Норріс запропонував визначати характеристики соціальної стійкості як джерела формування стійкості публічної служби через чотири групи взаємопов'язаних ресурсів:

- Група ресурсів економічного розвитку, яка включає такі параметри: джерела, обсяг, різноманітність ресурсів, рівність розподілу ресурсів та ризику розподілу. В цьому наборі параметрів важливим аспектом стійкості є економічне зростання, можливості працевлаштування, доступність послуг, що забезпечуються публічною службою.
- Група ресурсів соціального капіталу, що визначаються форматом соціальних відносин, відображають почуття спільності та характер формальних і неформальних зв'язків між соціальними групами, суспільством та інституціями публічного управління.
- Група ресурсів, пов'язаних із соціальною компетентністю, що за своєю суттю вказують на колективну ефективність суспільства. Соціальна (суспільна) компетентність залежить від поширення навичок критичної рефлексії, здатності вирішувати конфлікти та досягати консенсусу, готовності робити внесок в соціальний розвиток, можливості та здатності до колективного прийняття рішень.
- Група інформаційних та комунікаційних ресурсів, до якої належать перевірені джерела інформації, ефективні механізми її передачі та система соціальних комунікацій, складовою якої є комунікація між громадянами та інститутом публічної служби [185].

Серед означених чотирьох взаємопов'язаних груп ресурсів соціальної стійкості, соціальний капітал є ключовим складником національної стійкості, оскільки наділений здатністю мобілізувати потенціал соціальних груп.

Визначені вище особливості концептуалізації поняття стійкості дозволяють змоделювати квінтесенцію концепту стійкості публічної служби як складової національної стійкості (Малюнок 1).



Малюнок 1. Основні характеристики концепту стійкості публічної служби

Основні характеристики концепту стійкості публічної служби, наведені на Малюнку 1, дозволяють стверджувати, що для даного феномену характерні риси системності, тобто базових системних елементів та зв'язків між ними – об'єктів, суб'єктів, мети, параметрів, функцій та принципів управління. Сукупність відповідних елементів та зв'язків утворюють систему стійкості публічної служби. Система стійкості публічної служби потребує механізму, що забезпечить її функціонування та розвиток, уможливить взаємодію між всіма її складовими та продукування очікуваного результату. Основним призначенням механізму забезпечення системи стійкості публічної служби є забезпечення виконання дій, спрямованих на досягнення визначеної мети публічної служби. Такий механізмом виробляється цілісною та структурованою системою публічної служби тоді, якщо її елементи пов'язані між собою спільною місією і метою.

Враховуючи запропоноване вище визначення стійкості публічної служби, систему забезпечення стійкості публічної служби можна визначити як «комплексний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства й держави до, під час і після кризи, завдяки адаптації до дії загроз та швидких змін безпекового середовища» [102]. Основними деструктивними впливами, на які має реагувати система забезпечення стійкості публічної служби, є загрози будь-якого походження та характеру, кризові ситуації, інші небезпеки. Деструктивні впливи можуть впливати на різні елементи системи, але насамперед спрямовуються на об'єкти, що визначають контури системи. Різні загрози та кризи можуть здійснювати неоднаковий за характером й інтенсивністю негативний вплив на публічну службу як об'єкт стійкості, деформує її елементи та системні зв'язки. Тому, функціонування системи забезпечення стійкості публічної служби покликане зберегти цілісність публічної служби та

системні зв'язки, наділяючи їх здатністю поглинати впливи, протидіяти їм та адаптуватися до них без втрати функціональності, відновлюватися й розвиватися після криз.

В процесі формування стійкості публічної служби важливо усвідомлювати, які саме її елементи та характеристики мають залишатися незмінними під час адаптації до змін, викликаних небезпеками середовища для забезпечення їх цілісності та здатності виконувати основні функції, а які можуть зазнати змін, бути доповненими або призупинені для досягнення мети системи публічної служби та забезпечення її розвитку в складних умовах невизначеності. Отже, концепт стійкості публічної служби поєднує такі процеси, характерні для складних систем, як рух і незмінність. Зважаючи на те, що стійкість публічної служби є не абсолютною величиною й може змінюватися, необхідно встановити, яким чином можна впливати на ці стани, насамперед, посилювати її стійкість до визначеного рівня. Це актуалізує питання про роль суб'єктів, методів, чинників та механізмів забезпечення стійкості публічного управління.

Характерною особливістю системи забезпечення стійкості публічної служби є те, що об'єкти можуть перетворюватися на суб'єктів (Малюнок 1). Тобто, людина, інституція, суспільство, держава перестають бути пасивним об'єктом загрози, набуваючи самостійно, або за допомогою інших суб'єктів, необхідної здатності та спроможності для активної протидії загрозам, кризам та їх наслідкам, адаптації до нових умов. Таким чином вони зміцнюють власну стійкість, використовуючи як можливості системи забезпечення стійкості публічної служби, так і потенціал саморозвитку. Д. Чендлер [145], М. Кавелті, М. Кауфманн та К. Крістенсен [176], досліджуючи феномен перетворення об'єктів стійкості на суб'єкти, дійшли висновку, що вважає, що стійкий об'єкт ніколи не розглядається як пасивний, а тільки як активний об'єкт, здатний до самоперетворення. Існування щільних зв'язків між об'єктами та суб'єктами зумовлює складність заходів, спрямованих на формування стійкості публічної служби, які мають охоплювати політичні, соціальні, економічні, психологічні,

інформаційні та інші аспекти. Водночас система забезпечення стійкості публічної служби взаємодіє із зовнішнім середовищем, в якому функціонують й інші системи. При цьому можуть формуватися нові зв'язки, що сприятимуть розвитку системи забезпечення стійкості публічної служби, та виникати чинники негативного впливу.

Зважаючи на те, що в науковому дискурсі сформовані різні підходи до визначення поняття *стійкість*, більшість держав та міжнародних організацій, з метою усунення різночитань в процесі розробки керівних документів, послуговуються відповідними глосаріями та тезаурусами, в яких містяться тлумачення і визначення всіх термінів та понять. На особливу увагу заслуговують: «Глосарій стійкості Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф» [150]; «Словник у сфері безпеки та стійкості Міжнародної організації зі стандартизації» [173]; «Австралійський глосарій стійкості в надзвичайних ситуаціях» [138]; «Стойкість уряду Великої Британії» [164]; «Глосарій Міжурядової групи експертів ООН з питань зміни клімату» [162]; Онлайн-глосарій термінів UNDRR [199]; «Глосарій гуманітарних термінів Управління ООН з координації гуманітарних справ (UN OCHA)» [165]; «Словник базової термінології зі зменшення ризику надзвичайних ситуацій ЮНЕСКО» [198]; Глосарій термінів Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (FEMA) [157]; Глосарій ключових термінів у сфері оцінювання та управління, заснованого на результатах, ОЕСР [163]. Наприклад, в 2017 р. Міжнародна організація зі стандартизації (International Organization for Standardization) внесла до каталогу стандартів в розділі «Безпека і стійкість» поняття *організаційна стійкість* в розумінні здатності «організації до поглинання та адаптування до мінливого середовища» [157].

Використання поняття стійкості в сенсі національної стійкості, в офіційному дискурсі України пов'язано з Концепцією забезпечення національної системи стійкості [43], затвердженої Указом Президента 27 вересня 2021 р. Це перший документ, який визначає проблеми та виклики, пропонує алгоритми досягнення національної стійкості та комплексно означає

систему стійкості з позицій державного управління, публічного управління та можливого міжнародного співробітництва. Серед основних шляхів розв'язання проблем, пов'язаних з формуванням системи національної стійкості України, визначається як необхідне поглиблення міжнародного співробітництва нашої держави у сфері забезпечення стійкості з урахуванням безпекових процесів. Наприклад, йдеться про провадження «реформ, спрямованих на зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття Україною повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору; включення відповідних цілей, пріоритетних завдань та заходів для органів державної влади, спрямованих на забезпечення створення та функціонування національної системи стійкості, у річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО» [43]. Основними принципами забезпечення системи національної стійкості в Україні на сьогодні визначені:

- гарантована дієвість та спроможність до функціонування системи державних органів та інституцій (зокрема, і публічної служби);
- безпека та захищеність об'єктів критичної інфраструктури;
- спроможність державної системи цивільного захисту до дій в умовах надзвичайних ситуацій чи воєнного стану;
- здатність реагувати на неконтрольовані масові переміщення людей;
- суспільна стійкість (наприклад, до інформаційних впливів);
- фінансово-економічна стійкість (наприклад, неперервність бізнес-процесів) [43].

На основі аналізу різних дослідницьких підходів щодо змісту та особливостей концептуалізації поняття стійкість в сучасному комплексі наукового пізнання ми дійшли висновку, що ядром даного процесу є здатність складних систем, до яких належить і публічне управління і служба, реагувати на негативні впливи у спосіб, що дозволяє їм не втрачати свою функціональність та здатність до розвитку.

Сутність стійкості публічного управління визначається його здатністю: поглинати негативні впливи та відновлювати порушену цілісність з метою

збереження рівноваги або повернення до стану рівноваги; після змін у зовнішньому середовищі та негативних впливів швидко відновлювати стан рівноваги; переходити до нового стану рівноваги через застосування ефективного механізму протидії негативним впливам та соціального капіталу системи публічної служби.

Концепт національної стійкості є вкрай перспективним для подальших теоретичних розробок в сфері публічного управління та публічної служби. На нашу думку, інтегруючи його основні принципи в концептуальну рамку публічного управління необхідно звернути увагу на формат інституціоналізації партнерських стосунків державних інститутів та громадського сектору в питаннях забезпечення безперебійного функціонування механізму стійкості.

1.3. Джерельна база дослідження

Джерельна база дослідження досвіду та проблем формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни представлена комплексом первинних джерел офіційного, статистичного й емпіричного характеру, а також сукупністю наукових розвідок, що відображають динаміку даного процесу.

Нормативна основа дослідження сформована системою нормативно-правових актів національного характеру і нормативних документів концептуального, стратегічного та відомчого характеру. Дана група джерел представлена, Законами України [84; 85; 86; 87; 88; 89; 91; 92; 93; 94; 95], Постановами та Розпорядженнями Кабінету Міністрів України [26], Указами Президента України [83; 96; 97], Кодексами [49] та іншими нормативно-правовими і відомчими документами [25; 28; 43; 73; 81; 90; 118; 119; 120]. Інформаційним компонентом дослідження проблеми формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни слугували аналітичні та інформаційні матеріали, експертні висновки, статистичні дані, результати соціологічних опитувань тощо [39; 64; 65; 66; 130; 131; 132; 133].

Методологічні принципи та теоретичні підходи до вивчення кризових явищ у публічному управлінні найбільш повно відображені у дослідженнях А. Армстронга [137], П. Данлеві та К. Худа [154], Б. До, Т. Ням й Т. Нгуєн [151], Л. Дреннана, А. МакКоннелл і А. Старка [152], К. Завтій та К. Мірко [141], Дж. Крампа [146], Е. Ловса та Б. Прідикса [180], К. Поллітта і Г. Букерта [190], С. Фінка [158] тощо. У вітчизняному науковому дискурсі проблеми наукового інструментарію дослідження криз у публічному управлінні привертала увагу С. Білай, Д. Корнієнко й О. Котуха [139], О. Голуб [17], П. Ільчук, П. Виблій та І. Лащик [170], Л. Кочубей [47], Н. Мельтюхової [57], С. Ставченко [117], Н. Ткачової [125] та інших.

Теоретико-концептуальні основи публічної служби відображені у наукових розвідках В. Авер'янова [1], О. Андрійко [5], Д. Босарта [11], Р. Войтович [15], І. Грицяк [21], С. Дзендзель [27], С. Домбровської [29], Ю. Ковбасюка [24], В. Крижко [48], М. Латиніна [52], Л. Приходчнко [111], І. Сазонця [106] та інших дослідників у галузі науки державного управління. Проблеми інституційного розвитку публічної служби в Україні досліджувалися у наукових працях О. Акімова [2], Р. Ботвінова [12], Н. Гончарук [18], С. Гончарук [19], А. Грищук [22], К. Іванової [34], М. Карпи [37], В. Костюк [46], О. Линдюк [53], Н. Нижник [69], О. Онуфрієнко [72], Н. Панової [74], О. Пархоменко-Куцевіл [75].

Особливостям концептуалізації стійкості публічної служби, характеристиці інструментарію та методів її вивчення присвячені дослідження Б. Алленбі й Дж. Фінка [136], В. Волфорда і М. Волш-Ділей [204], М. Ганора та Ю. Бен-Лаві [161], Б. Еванса та Дж. Рейд [156], К. Зебровські [207], М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен [176], С. Карпентера та В. Брока [143], Г. Ласконьяріаса [179], П. Мартін-Бріна і Дж. Андеріса [182], Ф. Норріса [185], Дж. Уолкер і М. Купер [202], К. Фольке [159], Т. Ферріс і С. Джексона [174], Ф. Хайєка [164], Й. Ходіклі, Г. Узкана та Х. Уздеміра [167], К. Холлінга [169], Д. Чендлера [145] та інших зарубіжних науковців. У вітчизняному науковому

дискурсі означена проблематика відображена в працях В. Горбуліна [20], О. Резнікової, К. Войтовського, А. Лепіхова [102], О. Суходолі [122] тощо.

Впродовж останніх років чисельність наукових досліджень, присвячених проблемам формування та забезпечення стійкості системи публічного управління суттєво зростає. Проблеми трансформації змістовного категорії «стійкість» привертала увагу представників різноманітних наукових напрямків і галузей знання, зокрема: Г. Вілсона [205], С. Волклейт, Р. МакГаррі та Г. Мітен [203], П. Роджерса [192], Б. Пфефербаум і Р. Пфефербаум [188], Дж. Уолкера [202] та інших. На додаток до цього дослідження проблем стійкості здійснювали наукові та аналітичні установи, зосереджуючи увагу на висвітленні досвіду різних держав щодо формування стійкості інституцій публічного управління та визначенні особливостей застосування інструментів і механізмів її забезпечення. Для всебічного розкриття предмету нашого дослідження цікавими стали наукові праці Х. Боле, Б. Етзолда та М. Кік [140], Р. Донно [152], Дж. Поллак і Дж. Вудс [198], Д. Канетті, І. Вайсмель-Манор, Н. Коен та К. Рапапорт [142], Л. Франкар [160] тощо.

В окрему групу джерел виокремимо глосарії та тезауруси, що містять визначення/тлумачення понятійно-категоріального апарату дослідження стійкості публічної служби в кризових умовах, зокрема: Глосарій стійкості Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф/International Glossary for Resilience Disaster Recovery Institute [150], Словник у сфері безпеки та стійкості Міжнародної організації зі стандартизації/ISO. Security and resilience – Vocabulary [173], Австралійський глосарій стійкості в надзвичайних ситуаціях/Australian Disaster Resilience Knowledge Hub [138], Стійкість уряду Великої Британії/Glossary: Resilience. Evidence on Demand [164], Глосарій Міжурядової групи експертів ООН з питань зміни клімату/Glossary English from the report: AR5 Climate change 2014: mitigation of climate change [162], Онлайн-глосарій термінів UNDRR/United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) [199], Глосарій гуманітарних термінів Управління ООН з координації гуманітарних справ/UN OCHA [165], Словник базової термінології зі

зменшення ризику надзвичайних ситуацій ЮНЕСКО/Glossary of basic terminology on disaster risk reduction UNESCO [198], Глосарій термінів Федерального агентства з надзвичайних ситуацій/FEMA Glossary [157], Глосарій ключових термінів у сфері оцінювання та управління, заснованого на результатах/Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management ОЕСР [163].

Проблеми нормативно-правове регулювання публічної служби як інструменту формування інституційної стійкості відображені у наукових працях Н. Алюшиної [4], М. Баймуратова та Б. Кофман [7], Л. Корнути [44], С. Селіванова [110] та інших. До питань визначення ролі кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби звертались В. Карковська [35; 36], О. Костенко [45], І. Кушніренко [51], В. Малиновський [55], О. Пархоменко-Куцевіл [76; 77], М. Рудакевич [104], В. Світлична та А. Запара [109], О. Сліпа [112], О. Сорока [115], О. Тищенко [123], Л. Томаневич [126] тощо. Особливостям забезпечення фінансової стійкості публічної служби присвячені наукові розвідки О. Барановський [8], О. Воронова [16], Б. Карпінський та О. Герасименко [38], О. Крухмаль [50], І. Мусаєва [59], О. Неісної, А. Григорук і Л. Литвин [68], Л. Сухарської [121], А. Ткаченко [124], Л. Торовець [127] та інші.

В окрему групу джерел виділено наукові праці присвячені дослідженню становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму та впливу дезінформації. Означені проблеми входять до сфери наукових інтересів С. Албул [3], С. Дарсі [147], М. Кочер і А. Лоуренс [178], Г. Любовець [54], Є. Письменського [79], П. Роджерс [192], В. Смолянук [114], К. Яніщевської та А. Крисько [135] тощо.

Здійснений аналіз джерельної бази дослідження проблем формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни дозволяє констатувати, що у вітчизняному науковому середовищі дискусії стосовно проблем стійкості розпочалися недавно та наразі характеризуються не системним і ситуативним характером. Незважаючи на низку завдань,

визначених стратегічними та програмними документами держави стосовно формування стійкості системи публічного управління, на сьогодні відсутнім є відповідне наукове обґрунтування концептуальних засад цього процесу, вибору оптимальної моделі забезпечення стійкості та ключових завдань, що потребують вирішення. Окрім того, в середовищі науковців і експертів відсутнім є також уніфіковане розуміння ключових інструментів, механізмів, критеріїв і показників забезпечення стійкості системи публічного управління загалом й інституту публічної служби, зокрема. Разом із цим, аналіз зарубіжних джерел показує, що міждисциплінарний підхід до дослідження проблеми стійкості дозволяє нам опиратися на солідну наукову базу, розроблену дослідниками з різних галузей знання.

Таким чином, в умовах несформованості теорії стійкості проблема поглиблення наукового та методологічного інструментарію вивчення стійкості публічної служби в кризових умовах, актуалізована викликами та загрозами сучасності, потребує подальшого поглиблення, що відображає цілі та завдання нашого дослідження.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІЙНА СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВИХ ЗАГРОЗ І БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

2.1. Нормативно-правове регулювання публічної служби як інструмент формування інституційної стійкості

Сьогодні наша держава переживає один із найбільш складних періодів власної історії. Війна в Україні змінила формат функціонування всіх сфер суспільного життя. Органи публічної влади перейшли в особливий режим роботи, однак виконання своїх функцій не призупинили. Система публічної служби, безпосереднім призначенням якої є виконання завдань та функцій держави змушена оперативно реагувати на виклики та загрози, що постали перед нею. В умовах повномасштабної військової агресії РФ проти України постало нагальне завдання перебудови системи публічної служби, забезпечення її належного функціонування в умовах війни та формування інституційної стійкості. Серед першочергових завдань, які вимагали екстреного реагування були: організація трудових відносин на період дії правового режиму воєнного стану, посилення безпеки в умовах війни, забезпечення ефективності діяльності військових адміністрацій та їх посадових осіб, дотримання кібербезпеки та кібергігієни тощо. В цих надскладних умовах досвід діяльності інституцій публічної служби викликає інтерес з точки зору осмислення основних викликів і загроз, а також посилення інституційної стійкості.

Першим нормативно-правовим актом, покликаним врегулювати трудові відносини в умовах воєнного стану став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [92], прийнятий 15 березня 2022 р. Означений Закон визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, регламентує трудові відносини працівників підприємств, установ та організацій в Україні незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, представництв іноземних

суб'єктів господарської діяльності на території України, а також осіб, що здійснюють трудову діяльність відповідно до трудових договорів, укладених із фізичними особами, в період дії воєнного стану, введеного відповідно до норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [94].

Норми Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [92], що регулюють окремі аспекти трудових відносин інакше, ніж кодифікуються законодавством про працю України – мають пріоритетне застосування на період дії правового режиму воєнного стану для працівників підприємств, установ та організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, що здійснюють трудову діяльність відповідно до трудових договорів, укладених із фізичними особами. Норми законодавства про працю, що суперечать положенням означеного Закону, на період дії правового режиму воєнного стану не застосовуються.

Заразом регламентація питання вступу на державну службу залишається у правовому полі Законів України «Про державну службу» [88] та «Про правовий режим воєнного стану» [94]. Наявні кадрові проблеми публічної служби, що надзвичайно загострилися під час війни, вимагали пошуку шляхів їх оперативного розв'язання. Залученню нових співробітників до виконання завдань та функції держави сприяло спрощення процедури призначення на посади.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [85], що набрав чинності 20 травня 2022 р. внесено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими урегульовано питання призначення на посади в системі публічної служби громадян України в період дії правового режиму воєнного стану.

Відповідно до норм закону, «в період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником

державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом» [85]. Підставами призначення на посаду є: подана заява, заповнена особова картка встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи відповідно вимогам законодавства, встановленим стосовно відповідних посад. Однак ця норма Закону не передбачає безстрокового призначення, а конкретизується законодавцем у частині 7 ст. 10 із вказівкою на «обов'язковість оголошення конкурсу на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на які особи призначені в час дії воєнного стану, після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування» [85]. Крайній термін перебування держслужбовця на посаді, на яку його призначено без конкурсу становить 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану [85].

Справедливими є застереження деяких науковців щодо професійної складової реалізації процедури призначення на посади в системі публічної служби без конкурсу. Водночас акцентується на необхідності завчасного вирішення означеної проблеми, шляхом закріплення відповідного механізму на нормативному рівні. В даному контексті Л. Корнута пропонує забезпечити «формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на заміщення посад в державній службі...враховуючи у них професійну підготовку спеціаліста, його практичний досвід минулого а також безумовно безпосереднє місце роботи» [44, с. 67].

На необхідність розроблення та впровадження механізмів формування кадрового резерву в системі публічної служби, а також законодавче закріплення цієї норми вказує також С. Селіванов, зазначаючи, що «спроби повернути

кадровий резерв були зроблені 3 липня 2020 р. шляхом прийняття за основу Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо кандидатського резерву» (законопроект № 3491)» [110, с. 272] однак Верховна Рада відхилила цей законопроект» [110]. Підтримуємо пропозицію науковця щодо формування кадрового резерву в умовах військових загроз і безпекових викликів та роботи з потенційними кандидатами, шляхом «розроблення й виконання особистих річних планів, у яких варто передбачити такі види діяльності: навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі закордонних); участь у роботі нарад, конференцій із питань діяльності державних органів; стажування в державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; виконання обов’язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника; участь у підготовці проєктів нормативних документів» [110, с. 272]. Крім того, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що «з метою забезпечення здійснення повноважень державними органами можливо змінити штатний розпис державного органу, передбачивши замість вакантних посад державної служби посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування та працівників патронатних служб. Заповнення таких посад здійснюється без проведення конкурсу відповідно до чинного законодавства про працю шляхом укладення трудового договору» [94].

Посилення стійкості інституту публічної служби в умовах воєнного стану зумовило гнучкість антикорупційного законодавства. Зокрема, Закони України «Про правовий режим воєнного стану» [94] та «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» [87] відтермінували подання декларації передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» [89] особами, «призначеними у період дії воєнного стану на політичні посади, на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ,

організацій, на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану. А також для суб'єктів декларування якщо, кінцевий строк подання декларації припадає на період дії воєнного стану відтермінування діє протягом дев'яноста календарних днів з дня його припинення чи скасування [87]. Вважаємо, що означений припис містить в собі потенціал виникнення корупційних ризиків внаслідок використання узагальнених формулювань без конкретизації. На час дії правового режиму воєнного стану законодавець відтермінував також проведення Спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» [89], та Законом України «Про очищення влади» [93], на три місяці з моменту припинення або скасування воєнного стану.

На наш погляд, означені новації потребують суттєвого доопрацювання в контексті регламентації надання консультаційної допомоги суб'єктам декларування стосовно особливостей додержання вимог фінансового контролю з урахуванням роз'яснень НАДС, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; фіксації фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних і (або) пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень вимог законодавства держслужбовцями та посадовцями

Військова агресія РФ не просто ускладнила виконання держслужбовцями своїх посадових обов'язків, а й подекуди унеможливила можливість їх перебування на своїх робочих місцях. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» [26] затверджено можливість дистанційного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. Постановою визначено, що «в період воєнного стану для державних службовців та працівників державного органу, які перебувають на території України, за рішенням керівника державної служби в державному органі може запроваджуватися дистанційна робота у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків. Водночас Робота державних службовців та працівників державного органу за межами

України допускається лише у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку» [26].

Віддалена робота не стала новим викликом для держслужбовців, оскільки така практика була апробована в умовах карантинних обмежень, спричинених світовою пандемією COVID-19. Означене обумовило необхідність внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку [90], якими регламентовано можливість виконання посадових обов'язків за межами адміністративної будівлі інституції публічної служби. Така можливість надається на період дії в Україні чи її окремих регіонах надзвичайного або воєнного або стану, та упродовж 10 днів після припинення чи скасування такого стану.

Результати аналізу/дослідження практики організації роботи на публічній службі в умовах правового режиму воєнного стану, здійсненого/здійснених НАДС, ілюструють, що в умовах російсько-української війни більшість держслужбовців продовжили працювати в штатному режимі (67,8 %), решта поєднують практику віддаленої роботи з роботою в штатному режимі [64]. Характеризуючи тенденції зміни режиму праці в системі публічної служби, відзначимо також зміну функціоналу та зростання робочого навантаження. Заразом, на думку керівниці НАДС Н. Алюшиної, «практика віддаленої роботи стала частиною організації роботи на державній службі і сприяє активному застосуванню засобів телекомунікаційного зв'язку, що стали невід'ємною складовою частиною щоденної роботи» [4].

Національне агентство України з питань державної служби надало роз'яснення щодо окремих питань застосування норм законів України «Про державну службу» [88], «Про правовий режим воєнного стану» [94]. Зокрема, роз'яснено положення, які стосуються щорічного оцінювання держслужбовців із вказівкою на обов'язковість цієї процедури для всіх осіб, що обіймають посади в системі публічної служби, включаючи призначених на посаду в період дії правового режиму воєнного стану, тобто без проходження конкурсу на зайняття вакантних посад.

Невід'ємним компонентом забезпечення інституційної стійкості публічної служби в умовах військових загроз і безпекових викликів стала організація діяльності військових адміністрацій. Зауважимо, що в Україні вже наявний досвід функціонування військово-цивільних адміністрацій на території Донецької та Луганської областей, створення яких регламентовано Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [84]. Відповідно до Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [97] по всій території нашої держави на базі існуючих обласних і районних державних адміністрацій було утворено районні та обласні військові адміністрації. Згідно норм законодавства, військові адміністрації здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування [91].

Статтею 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що «органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території» [94]. Паралельно з цим, органи державної влади та органи місцевого самоврядування й надалі продовжують виконувати власні повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [91]. Тобто, жодних законодавчих обмежень повноважень на період дії правового режиму воєнного стану не передбачено.

Повноваження щодо прийняття управлінських рішень на локальному рівні поки залишаються компетенцією органів місцевого самоврядування, за винятком тих територіальних громад, де веденно військові адміністрації (ВАНП). Утворення військових адміністрацій населених пунктів відбувається по мірі необхідності та тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, позаяк вже з моменту утворення до ВА переходять окремі самоврядні повноваження ОМС, зокрема: складання, затвердження, внесення змін та управління місцевими бюджетами, управління майном та юридичними особами, утвореними територіальною громадою, забезпечення окремих публічних, соціальних та житлово-комунальних послуг на території тощо.

Таким чином, відбувається зміна обсягу рішень і дій, які органи місцевого самоврядування можуть вчиняти, та координації діяльності. Також, на думку науковців, актуалізується «...можливість активної участі ОМСВ у їх реалізації через здійснення (проведення) та реалізацію інформаційної, організаційної, координаційної, допоміжної, матеріально-фінансової, кадрової, технологічної та інших функцій локального управління щодо території та супроводження і забезпечення функціонування територіальної спільноти (ТГ), що функціонує на ній» [7].

ОВА наділено особливим адміністративно-правовим статусом, позаяк, окрім особливостей утворення та припинення діяльності, вони мають також додаткові повноваження щодо запровадження та забезпечення реалізації заходів правового режиму й отримують подвійне підпорядкування в залежності від характеру виконуваних повноважень. Координація, контроль та спрямування діяльності обласних військових адміністрацій стосовно реалізації повноважень у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану належать до компетентності Генштабу ЗСУ. На рівні Кабінету Міністрів України здійснюється координація, контроль та спрямування діяльності, пов'язаної з забезпеченням реалізації виконавчої влади на місцях.

Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [83] деталізує перелік військового командування, до якого віднесено: Генштаб ЗСУ; Командування об'єднаних сил ЗСУ; командування видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ; управління оперативних командувань; командирів військових частин, з'єднань ЗСУ, ДПСУ, ДССТ, Державної служби спецзв'язку та захисту інформації України, Нацгвардії України, СБУ, СЗРУ, Управління держохорони України [83].

Згідно Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», військове командування разом із ВА (у випадку їх утворення) можуть самостійно або із залученням ОВВ й ОМС вводити тимчасові обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також передбачених

законодавством прав та законних інтересів юридичних осіб. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [94] до таких заходів віднесено: запровадження комендантської години, встановлення охорони об'єктів критичної інфраструктури, запровадження тимчасової заборони на продаж окремих товарів, запровадження трудової повинності для працездатних осіб, використання трудових ресурсів і потужностей підприємств, примусове відчуження майна, що перебуває в приватній або комунальній власності тощо [94].

Специфіка організації діяльності військових адміністрацій характеризується рядом особливостей, зокрема, посади в обласних і районних військових адміністраціях так само, як і посади в ОМС можуть «заміщатися військовослужбовцями військових формувань, 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» [84]. Перелік посад у військових адміністраціях, що підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджується Президентом України за поданням Головнокомандувача ЗСУ. Реалізацію функції контролю за діяльністю військового командування, ОДВ та ОМС в умовах правового режиму воєнного стану, відповідно до ст. 27 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» покладено на Раду національної безпеки і оборони [94].

Підсумовуючи аналіз нормативно-правового регулювання публічної служби як інструменту формування інституційної стійкості зазначимо, що національне законодавство регламентує здебільшого частину функціонування інституцій публічної служби в умовах війни. Збереження інституційної стійкості публічної служби України в умовах військових загроз і безпекових викликів доводить переваги децентралізації влади та підсилює значущість здобутків попередніх років на шляху реформування системи публічного

управління та територіальної організації влади в Україні. Разом із тим реалізація повноважень ОДВ та ОМС знаходиться пильним наглядом громадськості, позаяк запит суспільства на прозорість, відкритість і підзвітність інституцій публічної служби в умовах спротиву агресору значно посилюється.

Здійснений аналіз чинного законодавства дозволяє резюмувати, що у період дії правового режиму воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності інституцій публічної служби на законодавчому рівні врегульовано низку проблем, зокрема питання комплектування та організації діяльності. Водночас спрощені умови призначень на посади в системі публічної служби на практиці певною мірою порушили основні принципи публічної служби, а саме стабільність та професіоналізм. Ситуація, що склалась, актуалізує внесення до порядку денного питання реформування публічної служби, особливо в частині формування кадрового резерву.

2.2. Роль кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби

Світова пандемія та військова агресія РФ спричинили ряд викликів і загроз для ефективного функціонування управлінських інституцій. Наслідком соціально-політичних і економічних катаклізмів, що торкнулися України останнім часом, стало виникнення певних проблем у забезпеченні кадрової безпеки публічної служби, зниження рівня ефективності кадрової політики в сфері державної безпеки. Впродовж останніх років кадрова політика в нашій державі здійснювалася переважно методом проб і помилок, що зумовлювало відтік кваліфікованих кадрів, деморалізацію службовців, зниження рівня їх професіоналізму та, відповідно, втрату довіри до них. Подібні тенденції негативно вплинули на систему публічної служби загалом та кадровий склад підрозділів, що забезпечують безпеку публічних службовців, зокрема. Тому забезпечення інституційної стійкості публічної детермінує необхідність посилення кадрової безпеки. Умови воєнного стану, в яких перебуває Україна, вимагають корегування не тільки міжнародної, економічної, військової, а й

кадрової політики, що повинна ґрунтуватися на інноваційних підходах забезпечення кадрової безпеки. Означений процес актуалізує необхідність пошуку шляхів посилення інституційної стійкості публічної служби, зокрема й через забезпечення кадрової безпеки, що потребує системного підходу.

З точки зору політико-адміністративного підходу, кадрова політика являє собою систему розроблення державою цілей, визначення пріоритетів, принципів відтворення та використання кадрового корпусу, виходячи з загальнонаціональних інтересів і потреб [51]. Таким чином, кадрова політика держави спрямовується на посилення безпеки суспільства, забезпечення органів публічної влади та управління відповідальними, надійними, професійними управлінцями.

В сучасному науковому дискурсі поняття «кадрова безпека» перебуває у дослідницькому фокусі економістів, політологів, правознавців тощо. Багатоаспектність поняття «кадрова безпека» передбачає окреслення її змістовного наповнення в системі інструментарію науки державного управління. Зауважимо, що найчастіше кадрова безпека розглядається в контексті забезпечення безпеки установи чи організації, тобто як складник системи безпеки організації загалом. Заразом дефініція поняття «кадрова безпека в системі публічної служби» на сьогодні залишається малодослідженою. Означена категорія часто застосовується стосовно формування безпеки організації/установи та характеризується як механізм захисту організації/установи від непрофесійних кадрів, неякісної діяльності кадрів. На думку О. Пархоменко-Куцевіл, кадрова безпека в системі публічної служби – це «сукупність механізмів, методів, принципів, спрямованих на формування, розвиток та збереження кадрового потенціалу системи публічної служби» [77, с. 167]. В. Карковська визначає кадрову безпеку в системі публічної служби як сукупність аргументованих і об'єктивно необхідних заходів, що проводяться з метою формування, розвитку та вдосконалення кадрового потенціалу інституцій публічної служби [35].

Кадрова безпека в системі публічної служби поєднує в собі елементи безпеки життєдіяльності (здоров'я, фізична безпека), соціально-мотиваційної безпеки (фінансова, кар'єрна, адміністративно-незалежна, естетична), професійна безпеки (безпека праці, безпека володіння сучасними знаннями, пенсійно-страхова безпека), антиконфліктної (психолого-комунікаційної) безпеки, технологічної безпеки [112]. Зрозуміло, що означені компоненти функціонують на основі єдності взаємозв'язків і взаємовпливу. Неможна сьогодні уявити посадовця, який би не піклувався про власне здоров'я, фінансове забезпечення своєї родини, кар'єрне зростання, пенсійно-страхову безпеку тощо. Налагодження ефективної взаємодії всіх цих компонентів є запорукою стабільності організації/установи, яку забезпечує персонал, що впливає на всі аспекти її життєдіяльності, а також опосередковано пов'язаний із її інституційною стійкістю.

В контексті предметного поля нашого дослідження, кадрова безпека в системі публічної служби визначається як комплекс заходів, спрямованих на запобігання ризикам і небезпекам, пов'язаним із персоналом, його трудовою діяльністю й інтелектуальним потенціалом.

Враховуючи вищезначене, однією з головних проблем публічного управління є необхідність забезпечення інституцій публічної служби висококваліфікованими та мотивованими, фахівцями, здатними ефективно та результативно реалізовувати делеговані функції, представляти публічну владу й користуватися підтримкою населення. Концепція кадрової безпеки в системі публічної служби являє собою комплекс офіційно визначених напрямів роботи з кадрами, що здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами. Під спеціально уповноваженими суб'єктами нами розуміються кадрові служби ОДВ, органи з управління публічної служби, інші органи та посадові особи.

Варто зазначити, що проблему забезпечення кадрової безпеки як компонента механізму кадрової політики в Україні можна розглядати у двох вимірах: управлінському та політичному. Управлінський вимір пов'язаний з питаннями ефективності та результативності функціонування

організації/установи, кваліфікації чиновників, наявності та формування кадрового резерву. Другий – із політичною ситуацією, зміною еліт тощо. На думку дослідників безпекового середовища системи публічного управління, основними недоліками вітчизняних кадрових практик у системі публічної служби є [123; 115; 35]:

- неоднозначність та відсутність наукової обґрунтованість критеріїв добору в роботі кадрових служб;
- неефективність механізмів регулювання відповідальності задіяних експертів;
- однобічна орієнтація конкурсного механізму (фокус на вибір лідерів);
- відсутність дієвих кар’єрних стратегій у системі підготовки та перепідготовки публічних службовців, починаючи з ранніх етапів їх кар’єрного зростання.

Розвиток системи кадрової безпеки є невід’ємним компонентом забезпечення інституційної стійкості публічної служби в умовах військових загроз і безпекових викликів. Публічна служба є специфічною сферою трудової діяльності, що й визначає відмінні властивості, характерні для її кадрового потенціалу. Від якості кадрового потенціалу публічної служби залежить ефективність та результативність функціонування системи публічного управління, що у підсумку визначає ефективність функціонування держави. Тому важливо окреслити принципи кадрової безпеки в системі публічної служби в умовах російсько-української війни (Таблиця 1).

Таблиця 1

Принципи кадрової безпеки в системі публічної служби

Принцип	Зміст принципу
<i>Цілісність</i>	Функціонування системи кадрової безпеки в режимі захищеності всіх складників – кадрів, інформації та майна – від реальних і потенційних ризиків та загроз. Тобто, кадрова безпека в системі публічної служби повинна гарантувати захист інституціям як зсередини, так і поза їх межами

<i>Терміновість</i>	Кадрова безпека в системі публічної служби вимагає відповідної архітектоніки, здатної ідентифікувати на початкових етапах різноманітні аномальні відхилення у процесі діяльності інституцій публічної служби, ефективно усувати їхній негативний вплив і, як наслідок, заподіяння шкоди
<i>Надійність</i> або <i>постійність</i>	Кадрова безпека в системі публічної служби повинна забезпечувати на постійній основі захист інтересів публічних службовців
<i>Правомірність</i>	Заходи щодо забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби повинні регламентуватися чинним законодавством держави
<i>Економічність</i>	Раціональний розподіл витрат на забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби повинен бути економічно раціональним і не виходити за межі економічно обґрунтованого рівня його використання
<i>Комунікативність</i> або <i>узгодженість</i>	Узгодженість дій суб'єктів забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби, точність виконання обов'язків і повноважень
<i>Конфіденційність</i>	Забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби повинні бути конфіденційним, із якими може бути ознайомлено лише тісне коло фахівців, оскільки такі заходи можуть вплинути на боротьбу з внутрішніми та зовнішніми загрозами, сприяти запобіганню проявів деструктивних чинників, які можуть призвести до дестабілізації діяльності інституцій публічної служби
<i>Професіоналізм</i>	Забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби є компетентністю кваліфікованих фахівців, які спроможні оперативно та адекватно оцінити ситуацію, а також прийняти правильне рішення

Джерело: Складено за [109; 115]

В умовах посилення інституційної стійкості публічної служби пріоритетом забезпечення кадрової безпеки стає підвищення професіоналізму, найбільш повне використання знань і здібностей публічних службовців в інтересах суспільства та держави. Окрім того, підвищення організаційної культури в інституціях публічної служби стимулюватиме трудову віддачу та затребуваність професіоналізму. В даному контексті актуальності набуває

характеристика механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби.

В науці державного управління механізм забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби розглядається в двох аспектах: (1) як складне соціально-правове та політичне явище, що має систематизовану структуру [36]; (2) як комплексна система роботи з кадровим потенціалом в інституціях публічної служби [104].

Механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби – це сукупність інструментів/методів/засобів, спрямованих на забезпечення безпекових умов як для кадрів в системі публічної служби, так і формування технологій захисту системи публічної служби від непрофесійних або потенційно небезпечних кадрів. Враховуючи зазначене, реалізація механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної забезпечується відповідними інструментами, спрямованими на розвиток та підтримку кадрового потенціалу системи публічної служби.

Функціонування механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби відбувається у двох вимірах – зовнішньому (забезпечення захисту від зовнішніх факторів) та внутрішньому (забезпечення безпеки в середині системи).

На думку О. Пархоменко-Куцевіл, забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби відбувається з допомогою внутрішнього та зовнішнього механізмів [77]. Внутрішній механізм забезпечення кадрової безпеки орієнтований на: (1) захист працівників в системі державної служби (охорона здоров'я, соціальний захист, юридичні гарантії); (2) професійний розвиток фахівців у системі публічної служби (адаптація, мотивація, навчання, підвищення кваліфікації, оцінювання). Зовнішній механізм забезпечення кадрової безпеки спрямований на: (1) формування узгодженої політики розвитку кадрів у системі публічної служби; (2) якісний відбір кадрів з метою формування компетентного кадрового складу системи публічної служби [76].

В. Карковська вважає, що в умовах формування інституційної стійкості публічної служби механізм кадрової безпеки повинен забезпечувати:

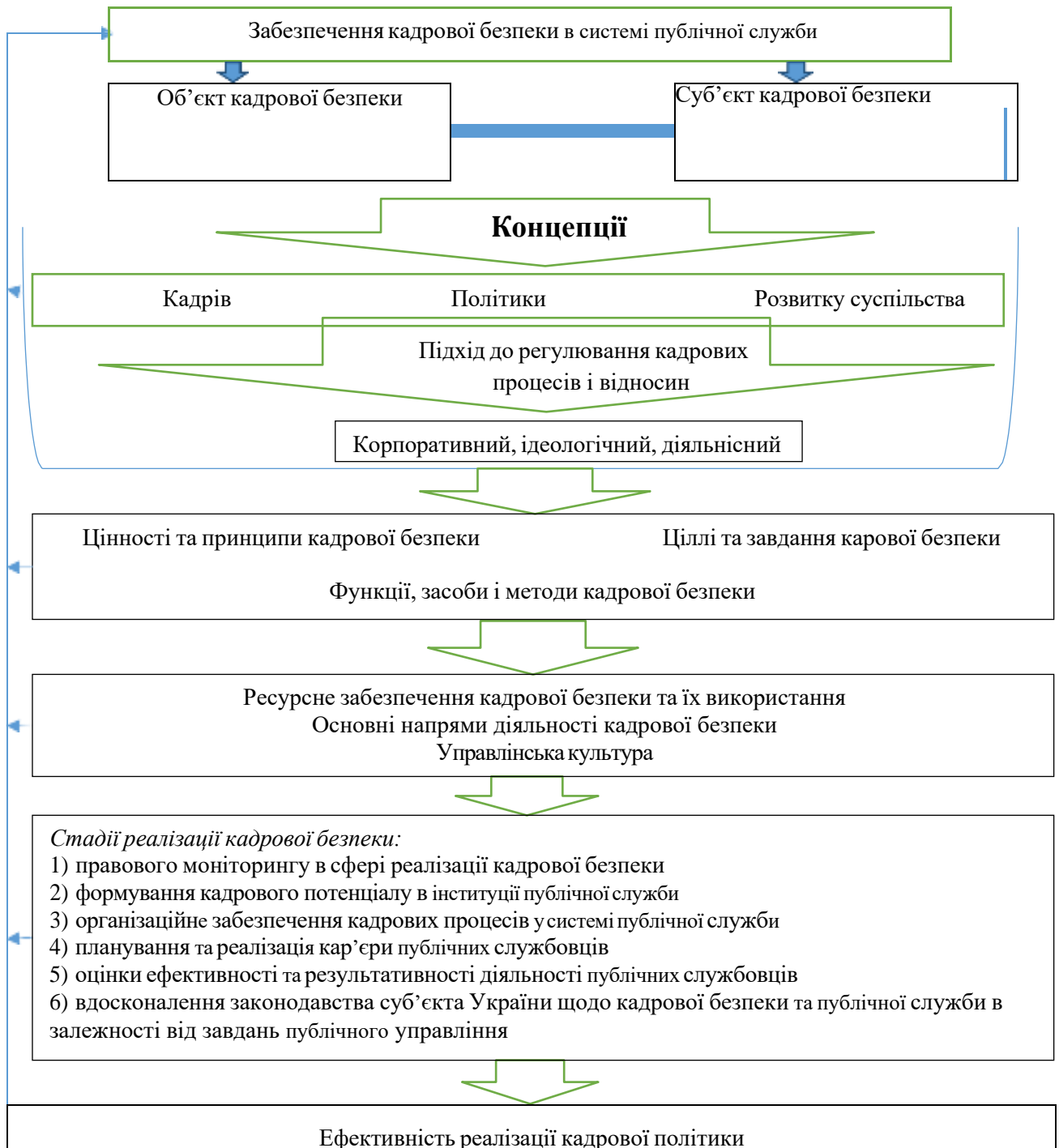
«координацію діяльності державних органів при вирішенні таких питань: надходження на державну службу; формування кадрового резерву; проходження та припинення державної служби; ведення Зведеного реєстру державних службовців України; використання кадрового резерву для заміщення посад державної служби; підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування державних службовців; здійснення позавідомчого контролю за дотриманням в органах державної влади нормативних правових актів про державну службу» [35].

В свою чергу Л. Томаневич зауважує, що «для забезпечення механізму кадрової безпеки і водночас її зміцнення потрібно наблизити рівень оплати праці персоналу до показників розвинутих країн, змінити систему оплати праці, створити нові організаційно-виробничі структури, залучати робітників до управлінських функцій, розвивати соціальну інфраструктуру підприємства, підвищити матеріальну відповідальність робітників за результати своєї праці» [126].

Механізм забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби нами розглядається комплекс взаємодіючих елементів, які у поєднанні з функціональними зв'язками утворюють систему якості. Механізм забезпечення кадрової безпеки має певну структуру, що забезпечує відносну стійкість зв'язків елементів системи. Аналіз механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби, на думку В. Малиновського, доречно здійснювати на основі діяльнісного підходу, який дає можливість провести багатосторонній аналіз структури кадрової безпеки, що характеризується статичністю та динамічністю [55].

Функціональна структура механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби включає: цінності та принципи кадрової безпеки; суб'єкти кадрової безпеки; стратегічні/перспективні цілі та завдання; основні етапи реалізації стратегічних/перспективних цілей і завдань; ефективні засоби

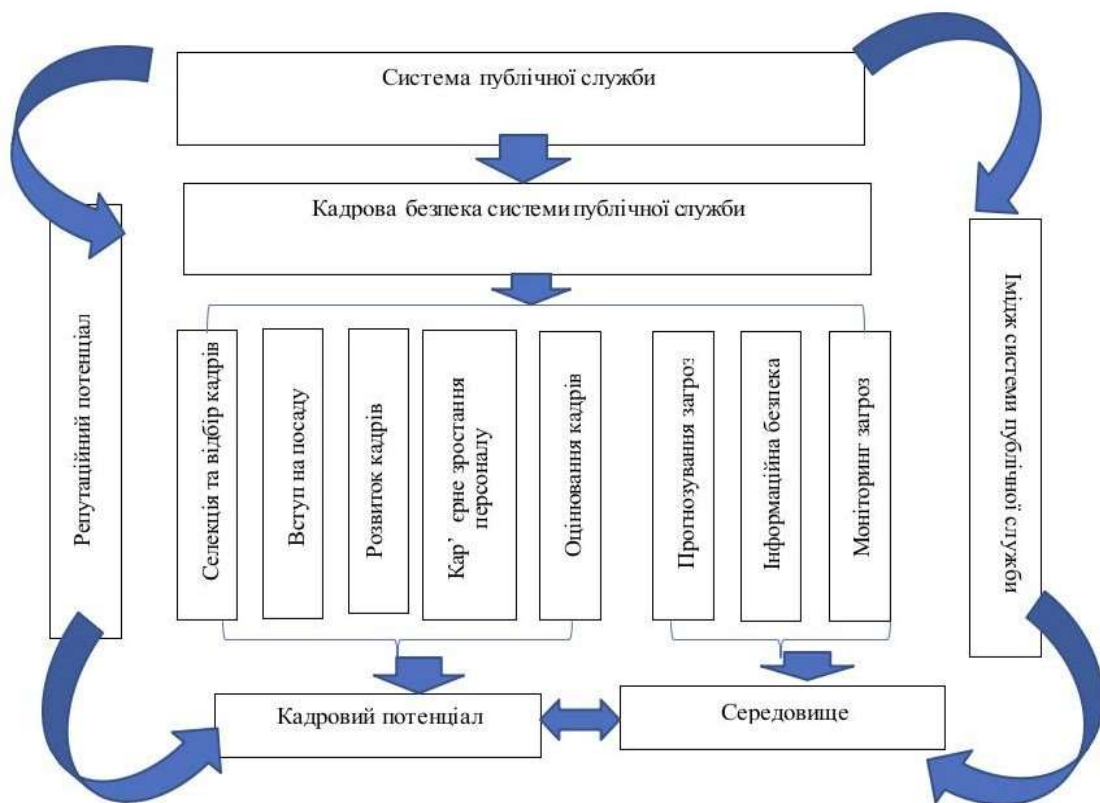
та методи досягнення цілей кадрової безпеки; ресурсне забезпечення діяльності суб'єктів кадрової безпеки; діяльність щодо використання ресурсів кадрової безпеки; основні напрямки в сфері кадрової безпеки; управлінську культуру (Малюнок 2).



Малюнок 2. Функціональні складові механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби

Метою реалізації механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби визнається підвищення якості та ефективності державного управління, в тому числі забезпечення її інституційної стійкості. Науковці зазначають, що «в Україні домінує модель кадрової безпеки, яка базується на самоорганізації, децентралізації та поліваріативності кадрової роботи. Причому вона продовжує складатися стихійно» [45]. На нашу думку, функціонування механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної спрямовано на селекцію та розвиток висококваліфікованих професіоналів, які мають бажання та відповідні передумови працювати в системі публічної служби.

Інструментальні складові механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби представлені на малюнку 3.



Малюнок 3. Інструментальні складові механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби

Інструментальну структуру механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби складають наступні інструменти: (1) відбір кадрів

перед прийомом на роботу, а також їх селекція під час діяльності в системі публічної служби; (2) початок виконання посадових обов'язків із встановленням обов'язково випробувального терміну; (3) розвиток персоналу в системі публічної служби (підвищення кваліфікації, стажування, тимчасове виконання обов'язків з метою отримання додаткового професійного досвіду та набуття відповідних компетентностей, мобільність працівника в межах системи публічної служби, тощо); (4) кар'єрне зростання; (5) формування системи інформаційної безпеки в структурі кадрової безпеки, що забезпечить збереження та примноження репутаційного потенціалу інституції публічної служби; (6) моніторинг загроз кадрової безпеки (аналіз можливих правопорушень посадовців, корупційних злочинів, використання службової інформації у власних цілях, зловживання владними повноваженнями тощо); (7) систематичне оцінювання персоналу з урахуванням морального та етичного компонентів; (8) оцінювання результативності діяльності персоналу.

Аналіз інструментальних складових механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби дозволяє стверджувати, що перший інструмент є зовнішнім, оскільки він реалізує функцію оцінки кандидатів на предмет відповідності посаді. Решта інструментів забезпечують внутрішні процедури. Разом із тим процедура забезпечення інформаційної безпеки є також зовнішньою, адже спрямована на аналіз зовнішніх зв'язків посадовців й оточуючого середовища. В умовах формування інституційної стійкості публічної служби особливої важливості, на наш погляд, набуває формування репутаційного капіталу, що слугує основою забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби.

Загалом забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби пов'язано з необхідністю створення професійного, ефективного та соціально спрямованого інституту, що характеризується стійкістю в умовах військових загроз і безпекових викликів. Запобігання ризикам і небезпекам, пов'язаним із персоналом, його професійною діяльністю й інтелектуальним потенціалом є одним із орієнтирів євроінтеграційного поступу України.

Однак у практиці функціонування інституту публічної служби ще не вироблено достатньо обґрунтованих критеріїв комплексного оцінювання рівня забезпечення кадрової безпеки, відсутня концептуальна основа сучасних кадрових технологій професійного розвитку та засвоєння публічними службовцями норм, правил і цінностей професійної культури. Незважаючи на те, що в Україні активно запроваджуються передові технології відбору до кадрового резерву публічної служби, ефективна кадрова політика ще не в змозі забезпечити залучення до інституцій публічної служби людей, які б повною мірою відповідали сучасним професійним стандартам. Вважаємо, що посилення інституційної стійкості публічної служби в умовах російсько-української війни потребує постійного корегування та вдосконалення системи забезпечення кадрової безпеки.

2.3. Забезпечення фінансової стійкості публічної служби

З початку повномасштабного вторгнення РФ на теренах нашої держави органи влади та управління активно працюють над пошуком оптимальних інструментів забезпечення фінансової стійкості. Задля оптимізації і безперервності функціонування системи публічного управління було запроваджено низку трансформацій, що стосувались як формування тактики різних видів політик, так й інструментів забезпечення їх реалізації. Однак, процеси розвитку воєнних дій під час спротиву агресору є динамічними, зміни в структурі фінансового сектору недостатньо контрольованими, що спричиняє перманентність пошуку оптимального балансу між підтримкою фінансової стійкості та забезпечення потреб армії.

Значна увага до впровадження змін у процесі підтримки фінансової стійкості системи публічної служби в умовах безпекових викликів і загроз є не випадковою, оскільки цей індикатор відображає ефективність функціонування фінансового сектору держави, зокрема в частинах перерозподілу фінансових ресурсів в економіці та абсорбції (амортизації) шоків, що виникли в умовах війни, але не були враховані в процесі

стратегічного планування. Відповідно, в контексті оптимізації роботи фінансового сектору, вводяться зміни в організацію функціонування системи, окремі з яких є безпрецедентними, однак характеризуються ефективним впливом та можуть бути детерміновані як компонент стратегічного антикризового управління. Ключові трансформації, їх передумови та орієнтири подальшої роботи в умовах війни узагальнено в Основних засадах грошово-кредитної політики на період дії правового режиму воєнного стану [65], звітах про макроекономічний стан [66] тощо. Враховуючи складну структуру фінансового сектору України, регуляторний потенціал органів влади спрямовується на зміну інструментів управління системою загалом, а не лише її окремими складовими.

Враховуючи важливість фінансового забезпечення у процесах функціонування системи публічної служби, актуальності набувають питання забезпечення та посилення її фінансової стійкості. Досліджуючи питання фінансової стійкості, необхідно насамперед конкретизувати зміст даного поняття та визначити фактори, що впливають на її забезпечення. Аналіз наукових розвідок засвідчує, що фінансова стійкість є складником національної стійкості держави як «здатності суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей» [119]. Таким чином, інституційна стійкість публічної служби характеризується як здатність попереджувати та протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам будь-якого характеру для збереження цілісності та забезпечення ефективності функціонування.

Фінансова стійкість є достатньо широкою за своїм змістовним наповненням категорією, оскільки окрім детермінування її сутності як «здатності у динамічних умовах ринкового середовища протистояти дії негативних зовнішніх та внутрішніх чинників» [50, с. 8], або як «об'єктивного віддзеркалення статус-кво у ній з урахуванням стану збалансованості всіх її структурних елементів, що свідчить про здатність виконання нею свого

функціонального призначення» [8, с. 79] дозволяють досліджувати її з позиції системного підходу. Зокрема, це багатоскладникова система індикаторів, кожен з яких відтворює окремі аспекти ефективності протидії фінансового сектору негативним впливам. Означені впливи здатні сприяти змінам стратегії та тактиці реалізації бюджетної, грошово-кредитної, фіскальної, боргової політики тощо. Зазначимо, що джерелом деструктивних факторів можуть слугувати як внутрішні умови, так і зовнішні чинники. Враховуючи таку дефініцію варто зауважити, що це стратегічно важливий критерій дієздатності інституту публічної служби, який відображає не лише статичний стан, а й поточне функціонування в динаміці чи перспективи функціонування в умовах непередбачених викликів і загроз.

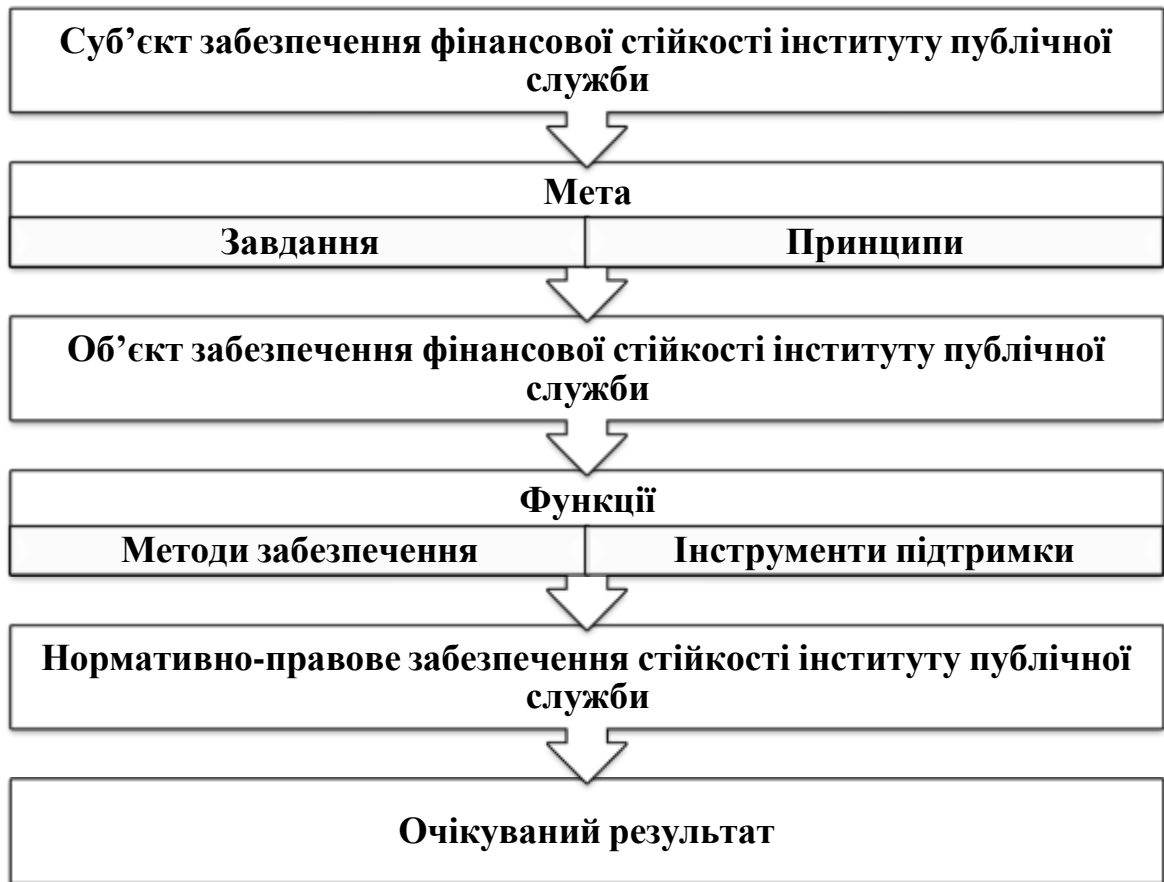
Забезпечення фінансової стійкості своєю сутністю та змістом є складним багаторівневим динамічним процесом, що складається з низки підсистем, кожна з яких має власні джерела, структуру та логіку розвитку. Джерелами забезпечення фінансової стійкості публічної служби слугують всі фінансові ресурси, що можуть бути спрямовані на забезпечення функціонування інституту публічної служби [127, с. 101]. Довоєнна практика забезпечення фінансової стійкості публічної служби ґрунтувалась на взаємоузгодженому застосуванні інструментів забезпечення роботи окремих секторів і напрямів. У Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року [120] (далі – Стратегія), прийнятій в 2020 році, не враховано масштабів нестабільності, спричиненої російсько-українською війною, проте ключова роль, яку документ закладає в основу функціонування фінансового сектору, залишається актуальною всупереч зміни умов його роботи. Отже, Стратегія детермінує фінансову систему як «драйвер сталого та інклюзивного розвитку економіки України та сприяє підвищенню добробуту громадян через забезпечення ефективного акумулювання, розподілу та обігу фінансових ресурсів в економіці» [120]. Відповідно, на сьогодні структура, функціональне призначення, інструменти підтримки фінансового сектору та методологія управління сталістю системи, залишаються незмінними, трансформації

знають лише практичні аспекти реалізації регулювання і втілення управлінських рішень.

Окрім того, в контексті оновлення методології підтримки фінансової стійкості затверджено Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану [73], в яких узагальнено стратегічний курс регуляторів щодо стабілізації фінансового сектору та вибір інструментів, доцільний в означеному контексті. Передумовами прийняття документу стала російсько-українська війна, як фактор, що «спричинив не лише зниження дієвості ринкових інструментів, а їх високу невизначеність, тобто важкість реалізації довгострокового прогнозування економічних процесів з прийнятною імовірністю та розширення ролі оперативного, тактичного планування» [73]. Результатом заходів, спрямованих на подолання невизначеності, стало створення середовища, що сприяє забезпеченню фінансової безпеки публічної служби та формує фундамент її стійкості в умовах мінливості.

Зважаючи на важливе значення фінансової стійкості в контексті забезпечення інституційної стійкості публічної служби в умовах військових загроз і безпекових викликів актуальності набувають питання ефективного управління системою забезпечення фінансової стійкості публічної служби. Адже належне функціонування та розвиток інституту публічної служби потребують посилення фінансової самодостатності. Забезпечення фінансової стійкості має власні цілі, завдання, функції та методи, взаємодія яких забезпечує ефективність функціонування механізму посилення фінансової спроможності системи публічної служби. Розглядаючи механізм забезпечення фінансової стійкості публічної служби з позиції системного підходу, тобто як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих компонентів, що складають певне цілісне утворення, враховуючи обов'язковість наявності цільової, функціональної, суб'єктної та інших характеристик, у процесі визначення складників механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служби доречно виокремити такі компоненти як мета, цілі та завдання, об'єкти та

суб'єкти, принципи та функції, методи забезпечення та інструменти підтримки, пріоритети, реальні та потенційні загрози (Малюнок 4).



Малюнок 4. Механізм забезпечення фінансової стійкості інституту публічної служби

Метою механізму забезпечення фінансової стійкості інституту публічної служби є посилення ефективності та результативності, підвищення фінансової спроможності та мінімізація ризиків. Досягнення означеної мети видається можливим шляхом реалізації таких завдань [38; 121; 128]:

- забезпечення інституту публічної служби фінансовими ресурсами, відповідно наявним потребам;
- досягнення ефективності використання й оптимальності розподілу/перерозподілу фінансових ресурсів інституцій публічної служби;
- забезпечення прозорості та результативності використання бюджетних коштів;

- нарощення фінансового потенціалу інституту публічної служби;
- досягнення фінансової стабільності в довгостроковій перспективі.

Функціонування механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служби забезпечують конкретні суб'єкти фінансових відносин різних рівнів і сфер, що керуються чинниками політичного, економічного та гуманітарного характеру. Суб'єктами забезпечення фінансової стійкості публічної служби є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; Національне агентство з питань державної служби; місцеві (обласні/районні) державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Служба безпеки України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; Державна фіскальна служба України [127]. Об'єктами забезпечення фінансової стійкості публічної служби виступають фінансові інтереси та фінансові ресурси інституту публічної служби (Додаток Б).

Ефективність забезпечення фінансової стійкості інституту публічної служби потребує окреслення принципів забезпечення фінансової стійкості, які вважаємо доречним класифікувати як загальні та специфічні. До загальних принципів забезпечення фінансової стійкості віднесемо: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; верховенство права; пріоритетність консенсусних засобів у розв'язанні конфлікту; своєчасність реагування на реальні та потенційні загрози фінансовій стабільності; адекватність заходів посилення фінансової стійкості; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної, економічної та фінансової безпеки тощо. Специфічними принципами забезпечення фінансової стійкості є: досягнення балансу між індивідуальними, корпоративними і державними інтересами; забезпечення динамічного зростання економіки, відносної фінансової незалежності та стабільності держави; демократизація прийняття та ефективність реалізації управлінських рішень у фінансовій сфері; забезпечення ефективності розподілу фінансових ресурсів і капіталу та

державний контроль над їх використанням; посилення фінансової безпеки держави.

В процесі забезпечення фінансової стійкості публічної служби реалізуються такі основні системні функції:

- інституційна: підтримка системного розвитку інституту публічної служби та зміцнення його фінансових засад;
- організаційна: організація управління, кооперації і співробітництва в процесі практичного виконання завдань та функцій держави;
- регулююча: правова регламентація використання фінансових ресурсів;
- розподільча: розподіл фінансових ресурсів у межах напрямів цільового використання;
- контролююча: контроль за формуванням і використанням фінансових ресурсів.

Ефективність механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служби, на думку І. Мусаєва, досягається за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин ряду принципів, зокрема: «функціонування механізму як єдності системи; гласності та відкритості у процесі формування й функціонування механізму забезпечення фінансової стійкості; достовірності даних про наявні фінансові ресурси; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів тощо» [59].

Під інструментами механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служби нами розуміється сукупність засобів, необхідних для формування та використання фінансових ресурсів. До найбільш важливих інструментів підтримки фінансової стійкості публічної служби можна віднести доходи та видатки бюджетів, податки, збори та неподаткові надходження, дотації, субвенції, інвестиції, фінансові стимули, програми та проекти соціально-економічного розвитку. Зауважимо, що важливим для забезпечення фінансової стійкості публічної служби є оптимальне поєднання, системність й узгодженість використання фінансових інструментів усіх суб'єктів. На наш

погляд, це сприятиме покращенню фінансового забезпечення та посиленню фінансової спроможності інституцій публічної служби.

Загрози фінансовій стійкості публічної служби – це сукупність деструктивних факторів і викликів фінансового характеру, що становлять небезпеку для інституційної стійкості публічної служби. Основною загрозою є фінансова криза. Причинами фінансової кризи можуть бути як внутрішні, так і зовнішні фактори [16].

Внутрішніми збудниками фінансової кризи є нестабільність політичної ситуації; високий рівень корупції; низький рівень громадянської компетентності; неефективність регулювання фінансової сфери; низький рівень золотовалютних резервів; зниження інвестиційної та інноваційної активності; неефективність податкової системи; наявність постійного бюджетного дефіциту; високий рівень боргової залежності держави; тінізація економіки; нелегальний відтік капіталів за кордон; непрогнозована політика регулювання курсу національної валюти НБУ; труднощі функціонування фондового ринку держави; низький рівень доходів суспільства тощо [127].

Зовнішні фактори фінансової кризи зводяться до: нестабільності функціонування держави в умовах геополітичної турбулентності; невисокого рівня залучення ефективних зовнішніх інвестицій та безконтрольності накопичення зовнішньої заборгованості; надмірного втручання міжнародних фінансових організацій у внутрішні справи держави; значного падіння доходів від експорту; впливу наслідків світових фінансових криз на функціонування фінансової системи держави [124].

Важливе місце в системі забезпечення фінансової стійкості публічної служби займає нормативно-правове забезпечення, основу якого утворюють Конституція України, закони України, постанови ВРУ, укази Президента України, постанови та розпорядження КМУ, накази міністерств, нормативні та розпорядчі документи органів регіональної влади та органів місцевого самоврядування. Окрім того, в умовах військових загроз і безпекових викликів забезпечення фінансової стійкості публічної служби повинно бути засновано на

досягненні розумного компромісу між інтересами держави, інтересами регіонів й інтересами територіальних громад. Досягнення означеного компромісу можливе тільки в умовах забезпечення фінансової самостійності територій, що не суперечить принципам єдності держави.

Отже, фінансова стійкість є невід'ємним складником національної стійкості держави, що виражається в здатності швидко реагувати на зміни безпекового середовища й адаптовуватись до них, підтримувати стабільність функціонування держави шляхом мінімізації зовнішньої та внутрішньої уразливості. Фінансова стійкість публічної служби передбачає здатність протидіяти внутрішнім і зовнішнім негативним впливам, підтримувати збалансованість фінансового середовища та посилювати фінансову спроможність.

В умовах військових загроз і безпекових викликів виникає розуміння важливості забезпечення стійкості кожного регіону та територіальної громади. В цьому контексті основним завданням інституцій публічної служби є всебічне сприяння підвищенню рівня добробуту та якості життя громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ключовим фактором означеного процесу є фінансове забезпечення системи публічної служби, тобто наявність достатнього фінансування, використання всіх можливостей їх мобілізації фінансових ресурсів та їх ефективне використання. Тому питання забезпечення фінансової стійкості публічної служби набувають все більшої актуальності.

Належне функціонування та розвиток інституту публічної служби не можливі без чіткого та дієвого механізму забезпечення фінансової стійкості. Ефективність функціонування механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служба залежить від ступеня результативності взаємодії держави в особі центральних органів влади з одного боку та органів регіональної влади, органів місцевого самоврядування – з іншого. Саме тому розуміння сутності та складових елементів механізму забезпечення фінансової стійкості публічної

служби є важливим не тільки з наукової точки зору, а й з позиції посилення інституційної стійкості публічної служби.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СТІЙКОСТІ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

3.1. Становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму

Колабораціонізм є явищем добровільної, ідейно вмотивованої співпраці з ворогом в політичній, військовій, економічній та соціокультурній сферах, результатом якої є створення загрози державному суверенітету, конституційного ладу та територіальній цілісності держави, підриє її національної безпеки, зниження стійкості інституту публічної служби та механізмів забезпечення національних інтересів. Колабораціонізм завжди є умисною діяльністю на шкоду власному народу та державі [135]. Сам термін *колабораціонізм* походить від *collaboration*, що французькою означає співпрацю та співробітництво, тобто свідоме, добровільне й умисне співробітництво з ворогом в його інтересах та на шкоду своїй державі та її союзникам [30]. Отже, в сучасній науковій літературі поняттям *колабораціонізм* означають співробітництво з ворогом на шкоду інтересам власної держави,

Дискусія про доцільність криміналізації колабораціонізму, як запобіжного інструменту захисту державної служби від його проявів, велася після Другої світової війни в більшості європейських держав. Межі кримінальної відповідальності за колабораціонізм були виписані обережно, щоб забезпечити територіальну цілісність та суверенітет держави, з одного боку, та не допустити свавільного і надмірного обмеження свободи слова – з іншого. Теоретичний вимір тлумачення колабораціонізму в сучасній науці відрізняється в рамках двох умовних підходах.

В рамках першого підходу колабораціонізм розуміється як «надання допомоги ворогу в будь-який спосіб, а в рамках другого – робиться акцент на таких двох суттєвих ознаках колабораціонізму, як свідомість та добровільність» [147; 178]. Він розмежовує осіб, що залишилися під фактичною владою

окупантів та вимушено перебувають під їх управлінням, та тих осіб, хто свідомо діє на шкоду своїй державі та отримує користь від співпраці з ворогом.

В рамках другого, більш вузького підходу, М. Кочер, А. Лоуренс та Н. Монтейро наголошують на обов'язкових характеристиках колабораціонізму, до яких відносять свідомий та добровільний характер: «колабораціонізм – це не пасивна згода, а активне досягнення цілей спільними зусиллями окупанта та окупованого, він є цілком прагматичним і узгодженим з різними мотиваціями, тому не завжди передбачає вірність окупанту або підтримку його кінцевих цілей» [178, р. 126]. Ірландський дослідник Ш. Дарсі в рамках даного підходу зараховує до колабораціонізму розкриття інформації супротивнику, перехід на його сторону, ведення спільних дій з його військовими силами, участь в пропаганді на користь ворога, надання адміністративної підтримки окупаційній державі [147]. Тобто, потенційно публічний службовець може здійснювати колабораційну діяльність, знижуючи, таким чином стійкість системи публічного управління держави, щодо якої здійснюється військова агресія.

В незалежній Україні увага до колабораційної діяльності посилилася після тимчасової окупації росією Криму, частини Донецької та Луганської областей, а особливої актуальності, в контексті проблеми стійкості публічного управління, набули після початку широкомасштабної збройної аресії росії та оголошення воєнного стану в Україні. Від 2014 р. почалося й фактичне вироблення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму. Зокрема, були підготовлені два проекти законів з цього питання: (1) «Про заборону колабораціонізму» [81] (№ 6170), поданий до Верховної Ради України групою депутатів «Народний фронт» в 2017 р., який у 2019 р. був відкликаний; (2) «Про захист української державності від проявів колабораціонізму» [79] (№ 7425), поданий групою розробників в 2017 р. й відкликаний в 2019 р. [81]. Тоді ж, в 2019 р. Верховна Рада України ухвалила законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливості застосування запобіжних заходів за

вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки» [135] (№ 7186). Однак, він мав надто розмиті формулювання такого явища як колабораціонізм, не містив чіткого розмежування видів колабораціонізму, не розмежовував колабораціонізм від вимушеного співробітництва, метою якого є виживання в умовах окупаційного режиму, самозбереження в екстремальних умовах війни та окупації.

Після тривалих дискусій, 3 березня 2022 р. Верховна Рада України ухвалила законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність)» [86], яким вносилися зміни до Кримінального кодексу України. Офіційно була встановлена кримінальна відповідальність за особливу форму державної зради, якою є колабораціонізм, та яка полягає в «військовому, політичному, економічному, адміністративному, культурному, інформаційному, медійному співробітництві громадянина України з державою-агресором або її представниками, створеними чи підтримуваними нею незаконними збройними формуваннями, яке завдало шкоди державному суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України» [86].

Зауважимо, що в пояснювальній записці до закону, який вступив в силу з 15 березня 2022 р., по-перше, зазначалося, що колабораціонізм підриває національну безпеку України та становить безпосередню загрозу її державному суверенітету, територіальній цілісності, конституційному ладу [81]. Оскільки система публічного управління та державної служби є невід'ємною частиною інституту держави, то колабораціонізм є засобом підриву стійкості управлінських процесів, що забезпечуються державними службовцями. По-друге, йшлося, що закон покликаний обмежити доступ до зайняття посад, які пов'язані з виконанням функцій держави та функцій місцевого самоврядування, строком на 15 років, передбачити інші відповідні покарання для тих осіб, які співпрацювали з окупаційною адміністрацією держави-агресора, її збройними чи воєнізованими формуваннями [81]. На нашу думку, цим законодавець

демонструє громадянам України, що перебувають на тимчасово окупованих територіях та здійснюють антиукраїнську діяльність, що низка дій може бути визначена як колабораціонізм, а не державна зрада, що пом'якшує кримінальну відповідність за вчинене. Заперечення громадянином України в публічному просторі здійснення проти України збройної агресії, факту встановлення й утвердження тимчасової окупації території України, публічні заклики до: (1) підтримки рішень та дій держави-агресора, її збройних формувань та окупаційної адміністрації; (2) співпраці з державою-агресором, її збройними формуваннями та окупаційною адміністрацією; (3) невизнання поширення на тимчасово окуповані території України державного суверенітету України, караються позбавленням права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. Тобто, йдеться фактично про процедуру люстрації. Тоді як в основі рішення про колабораціонізм має лежати доктринальне розуміння кола діянь, що є державною зрадою. Саме чітке розуміння обсягу діянь, що є державною зрадою, дозволяють з'ясувати ті прояви колабораціонізму, що створюють такий ступінь суспільної небезпеки, який є підставою криміналізації для державних службовців.

Відповідно до Ст. 111 Кримінального Кодексу України, суб'єктом державної зради є громадянин України, який вчинив діяння на шкоду суверенітетові України, її територіальній цілісності, недоторканності, обороноздатності та державній, економічній, інформаційній безпеці України. Державна зрада може бути вчинена в трьох формах: у формі переходу на бік ворога в період збройного конфлікту; у формі шпигунства; у формі надання іншій державі, іноземній організації та їх представникам допомоги у здійсненні підривної діяльності проти України [49]. В процесі підготовки Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [135] були пропозиції про доповнення статті про державну зраду окремим діянням – колабораційною діяльністю. Однак такі не було зміни внесено аж до з березня 2022 р., коли Ст. 111-1 *Колабораційна діяльність* Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

(щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність)» [86] чітко окреслилися форми колабораційної діяльності, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність:

- участь в збройному конфлікті на боці держави-агресора;
- публічні заклики, що спрямовані на підтримку або співробітництво з державою-агресором та окупаційною владою;
- організація й проведення виборів, референдумів, опитувань, плебісцитів, інших форм волевиявлення громадян на тимчасово окупованих територіях під контролем держави-агресора;
- організація та участь в проведенні інформаційних компаній, що спрямовані на забезпечення підтримки держави-агресора під час здійсненні нею збройної агресії проти України, зокрема розміщення в мережі Інтернет закликів до підтримки дій держави-агресора;
- вступ на посади в системі органів, що є самопроголошені або створені державою-агресором;
- передача матеріальних/нематеріальних ресурсів регулярним військам держави-агресора, їх радникам, інструкторам, найманцям та незаконним збройним формуванням [86].

Для того, щоб розуміти як працюють нормативно-правові інструменти захисту державної служби від проявів колабораціонізму, потрібно опиратися на визначені типи даного явища, що підриває стійкість системи публічного управління. При чому, маються на увазі дії на окупованій території. Зауважимо, що левова частка діянь, віднесених вітчизняним законодавцем до колабораціонізму, вчиняються на окупованій території, але частина з них, приміром, передача матеріальних ресурсів незаконним збройним формуванням, що створені на тимчасово окупованих територіях, можуть здійснюватися на неокупованій території держави. По-перше, розрізняють воєнний колабораціонізм, до якого відносять службу у військових формуваннях, поліцейських структурах та органах розвідки й контррозвідки окупанта. Нажаль, таких прикладів є чимало [42; 82; 129].

По-друге, економічний колабораціонізм як співробітництво в будь-яких сферах економіки. Він може проявлятися в передачі матеріальних ресурсів агресору та провадженні господарської діяльності через взаємодію з агресором; добровільному зайнятті громадянином України такої посади, яка пов'язана з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій, в незаконних органах влади, що створені на тимчасово окупованій території.

По-третє, культурний колабораціонізм, що є співробітництвом з окупантами в сфері культури, освіти та релігії. Відповідно до українського кримінального законодавства культурний колабораціонізм в умовах воєнного стану полягає в здійсненні громадянином України пропаганди в закладах освіти, що має на меті сприяння здійсненню збройної агресії росії проти України, встановленню та утвердженню російської тимчасової окупації на частині території України, діях громадян України, що спрямовані на впровадження стандартів освіти росії як держави-агресора в закладах освіти та уникненню відповідальності за здійснення росії збройної агресії проти України [135].

По-четверте, побутовий колабораціонізм, який пов'язують з встановленням дружніх відносин з окупантами. Відповідно до положень Кримінального Кодексу України, до побутового колабораціонізму відносять: (1) публічне заперечення здійснення збройної агресії проти України; (2) публічне заперечення встановлення й утвердження тимчасової окупації на частині території України; (3) публічний заклик до підтримки рішень та дій держави-агресора, її збройних формувань та окупаційної адміністрації; (4) публічні заклики до співпраці з державою-агресором, її збройними формуваннями та її окупаційною адміністрацією; (5) публічні заклики до невизнання державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України [49]. В разі відсутності ознак політичного, адміністративного або воєнного колабораціонізму до побутового колабораціонізму можна віднести добровільне зайняття громадянином України

посади, яка не пов'язана з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій в незаконних органах влади, які створені на тимчасово окупованій території України, тобто в окупаційній адміністрації держави-агресора.

По-п'яте, політичний/адміністративний колабораціонізм як співробітництво з окупантом в окупаційних органах влади [178]. Цей тип колабораціонізму є найбільш небезпечним для стійкості системи публічної служби. Він може проявлятися в формі участі в організації й проведенні незаконних виборів та референдумів на тимчасово окупованій території України або публічних закликів до проведення таких виборів та референдумів; здійсненні інформаційної діяльності в співпраці з державою-агресором. Наприклад, у Маріуполі обраний мер міста відмовився співпрацювати з російськими окупантами, тому вони в ручному режимі обрали колаборанта, який погодився на співпрацю з російською окупаційною владою [116]. На тимчасово захоплених територіях Херсонщини російська окупаційна адміністрація готувала проведення псевдореферендуму з метою створення «народної республіки» та приєднання її до Росії. Допомогали в організації таких дій депутати проросійської партії та місцеві мешканці, які друкували бюлетені, бланки, плакати для проведення голосування [71]. До цього типу колабораціонізму можна віднести добровільне зайняття громадянином України посад в незаконних судових чи правоохоронних органах, які створені на тимчасово окупованих територіях.

Український законодавець встановив, що економічний та культурний типи колабораціонізму відповідають нетяжким злочинам, а побутовий колабораціонізм – є кримінальним проступком, тоді як воєнний, політичний/адміністративний колабораціонізм визнані особливо тяжкими злочинами. Однак, будь-який з проявів колабораціонізму передбачає обов'язкове покарання у формі позбавлення права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років.

Як свідчить статистика правоохоронних органів, за перші 50 днів війни ДБР відкрило 240 кримінальних проваджень за підозрою в державній зраді та колабораціонізмі [23], фігурантами яких часто були голови сільських рад, депутати різних рівнів та посадовці.

За інформацією НАЗК, за період лютого – липня 2022 р. серед депутатів місцевих рад, посадовців місцевих рад та адміністрацій, державних службовців та правоохоронців НАЗК було виявлено майже 1,5 тис. громадян України, підозрюваних у колабораціонізмі, з них: 334 правоохоронців; 215 депутатів місцевих рад та посадовців місцевого самоврядування; 70 керівників державних та комунальних підприємств, установ і організацій; 32 державних службовці; 22 голови місцевих рад та адміністрацій[61]. За той же період СБУ ідентифікувала, задокументувала злочини та встановила місцезнаходження на тимчасово окупованих територіях України низку колаборантів, зокрема:

- В Луганській області співробітники СБУ викрили співпрацю з окупантами колишнього депутата районної ради, який добровільно погодився очолити «відділ культури, молоді та спорту адміністрації Старобільського району лнр» та активно займався публічним поширенням наративів «руського міра». Ще один колаборант погодився напризначення до «прокуратури Білокуракинського району лнр» на посаду «помічника прокурора» та брав безпосередню участь в переслідуванні і незаконних затриманнях громадян України. Також було повідомлено про підозру мешканцю Старобільська, який на початку травня 2022 р. став «головним інспектором митного комітету лнр».
- В Донецькій області задокументована діяльність двох жителів Маріуполя, які добровільно погодились обіймати посади в керівному складі «районного відділу мвд днр».
- В Херсонській області викрили на співпраці з ворогом вчителя школи м. Каховка, який приєднався до лав окупаційної адміністрації та був призначений «директором» даного навчального закладу. Він активно

поширював серед ворожі гасла, в яких виправдовується російська агресія і тимчасова окупацію Півдня України [32].

Від початку повномасштабної агресії росії СБУ розслідує 2,5 тис. кримінальних проваджень щодо колаборантів, у рамках яких майже 1 тис. осіб (колишні депутати та чиновники, які підтримали російських окупантів у війні проти України) отримали повідомлення про підозру: (1) президент АТ «Мотор Січ» та начальник Департаменту зовнішньоекономічної діяльності цього підприємства налагодили канали незаконного постачання оптових партій українських авіадвигунів до рф; (2) колишній народний депутат Є. Балицький, на початку захоплення частини Запорізької обла. добровільно перейшов на бік ворога, де його призначили головою місцевої окупаційної адміністрації [33]; (3) СБУ ідентифікувала всіх колаборантів, які вступили до створеного державою-агресором «главного управління мвд Херсонской области» [108]. На Донеччині у 2022–2023 рр. СБУ було розслідувано 414 справи стосовно державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, яких підозрюють у колабораціонізмі. У 42 справах вже винесені судові вироки [60].

Важливим інструментом захисту державної служби від проявів колабораціонізму є документування фактів колабораціонізму, що вказують на злочинні дії: час, місце, спосіб та інші обставини вчинення злочину; причетність до підготовки або вчинення злочину; мотиви, що спонукають вчиняти протиправні дії; обставини, що характеризують особистість державного службовця; місцезнаходження знярядь вчинення злочину. Тобто, є три напрями документування злочинних дій колаборантів: по-перше, виявлення осіб, які можуть бути свідками фактів колабораційної діяльності; по-друге, виявлення предметів та документів, що мають доказове значення для кримінального провадження за фактами колабораційної діяльності; по-третє, фіксація дій колаборантів з метою подальшого використання отриманих фактів у процесі формування доказів, що можуть бути використані під час розслідування фактів колабораційної діяльності [58, с. 30]. На думку С. Албули, що оперативно-розшукове документування колабораціонізму державних

службовців можливо тільки стосовно фактів, передбачених частинами 5, 6, 7, 8 Ст. 111 Кримінального Кодексу України, що віднесені до категорії тяжких та особливо тяжких злочинів [3, с. 5]. На нашу думку, для забезпечення збирання доказової бази за всіма частинами Ст. 111 необхідно здійснити відпрацювання інформаційного контенту в глобальних та соціальних мережах стосовно конкретних осіб за конкретними фактами.

Під час дії воєнного стану така діяльність буде ефективною за умов консолідації зусиль представників Національної поліції України, Служби безпеки України та військових, на рівні яких сформоване специфічне розуміння з проведення оперативних комбінацій, пов'язаних з доступом до акаунтів [79]. Такі заходи в умовах воєнного стану можуть проводитись на випередження щодо знищення контенту підозрюваними в колабораціонізмі після перемоги України. На сьогодні, крім спеціалізованих відомчих підсистем, створена система чат-ботів, розроблених, зокрема і за ініціативою НАЗК та Міністерства цифрової трансформації України [62; 107; 134]. Статистика, що оприлюднюється, свідчить про тенденцію до систематичного виявлення таких осіб та фактів їх діяльності [14; 31]. Проте, питання про поповнення баз даних правоохоронних органів встановленою інформацією стосовно таких осіб та фактів їх злочинної діяльності повною мірою не реалізується. Зауважимо, що громадські організації з середини березня 2022 р. також створюють спеціалізовані інформаційні платформи, призначені для формування бази даних відносно потенційних колаборантів [105], тоді як підрозділи Нацполіції активізували подібну ініціативу в листопаді 2022 р. [67].

Отже, колабораційна діяльність державних службовців на тимчасово окупованих територіях як співпраця з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією та збройними (воєнізованими) формуваннями у військовій, інформаційній, адміністративній, політичній, господарській та економічній сферах є суспільно небезпечною, адже спрямована на знищення Української держави, яка захищає себе від російської агресії. На сьогодні можуть бути застосовані два інструменти захисту державної служби від проявів

колабораціонізму – правовий та документаційний, які мають застосовуватися одночасно та є взаємодоповнюючими.

3.2. Оновлення механізму протидії дезінформації як чинник формування стійкості інституту публічної служби

Стійкість є стратегією та станом інституту публічної служби, який здатний зберегти поступальність збалансованого розвитку держави та успішно протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам та загрозам. Стійкість інституту публічної служби є й здатністю опиратися дезінформації, як одному з елементів цих загроз. Однак, в даному випадку мова йде не про протидію дезінформації як реактивну діяльність, а про стан невразливості, що дозволяє залишатися непроникним для загроз через їх малозначність або недостатність для завдання шкоди завдяки внутрішній спроможності інституту публічної служби чинити опір дезінформації. Однією з умов формування стійкості є те, що комунікаційні зусилля інституту публічної служби мають сенс винятково у випадку системності та повторюваності. Фокус комунікацій, спрямований всередину інституту публічної служби, підвищує його стійкість, але не позбавляє від загроз [175]. Тому важливим є інституалізація стійкості інституту публічної служби з метою її посилення. В листопаді 2020 р. секретар РНБО О. Данілов під час міжвідомчої робочої наради за участю представників органів виконавчої влади, народних депутатів України та експертного середовища, заявив, що в Україні має бути утворений Національний центр координації стійкості [98]. Але, з підписанням 20 серпня 2021 р. Указу Президента України, яким було затверджено рішення РНБО України «Про запровадження національної системи стійкості» [96] та затверджена Концепція національної системи стійкості, ця робота була зупинена. Замість цієї структури були створені Центр протидії дезінформації [132] в структурі РНБОУ та Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки [133] при Міністерстві культури та інформаційної політики України. На думку експертів, таким чином, замість стратегії щодо формування стійкості як стану невразливості, зокрема і інституту публічної

служби, до зовнішніх загроз на підставі внутрішнього розвитку була обрана стратегія реактивної діяльності з питань протидії дезінформації.

Концептуальним державним документом найвищого рівня в питаннях протидії дезінформації є «Стратегія інформаційної безпеки України» [118], затверджена Указом Президента України від 15 жовтня 2021 р. На відміну від «Доктрини інформаційної безпеки України» [28], затвердженої указом 29 грудня 2016 р., в якій словосполучення *боротьба з дезінформацією* зустрічається 1 раз, у «Стратегії інформаційної безпеки України» [118] слово *дезінформація* згадується 16 разів. Стратегічною ціллю для України в другому документі визначена «протидія дезінформації та інформаційним операціям, насамперед держави-агресора, спрямованим, серед іншого, на ліквідацію незалежності України, повалення конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання національної, міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та ненависті, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини» [118].

Зауважимо, що протидія дезінформації є процесом [155], тому визначення певного процесу метою діяльності системи чи органу публічного управління призводить до того, що стратегія не передбачає досягнення конкретного вимірюваного результату, а всі ресурси витрачаються на забезпечення самого процесу без можливості оцінити його ефективність. Водночас стійкість не є процесом, а є певним станом, який характеризується набором чітких ознак і усталеним змістом у сфері міжнародного безпекового співробітництва [192]. Тому досягнення певного стану стійкості інституту публічної служби до загроз є результатом, який можна виміряти та побудувати шлях до досягнення такого результату. Отже, робота в сфері забезпечення стійкості інституту публічної служби до загроз дезінформації та проведення інформаційно-психологічних операцій, є набагато ефективнішою за здійснення реактивної протидії дезінформації.

Важливо розрізнати кілька вимірів протидії дезінформації на рівні інституту публічної служби. Більш поширений можна окреслити як активні заходи, що прямо впливають на небажаний контент – блокування чи спростування неправдивої тези [187]. Широкий (комплексний) підхід, включає інструменти непрямої дії – розбудову системи стратегічних комунікацій інституту публічної служби, посилення його спроможності самостійно опиратись загрозам. Відповідно до цих двох підходів сформувалися два основних методи, які може використовувати інститут публічної служби для захисту від дезінформації в умовах воєнного стану: переконання та примус.

До сфери методик переконання входить розбудова та застосування стратегічних комунікацій інституту публічної служби, освіти державних службовців в сфері споживання медіа, підтримка суспільного мовлення в Україні. Однак в умовах війни, інститут публічної служби апарат частіше схиляється до застосування методик примусу. Але, інформаційна сфера є гнучкою та адаптивною, вона постійно змінюється, створюючи нові форми дезінформації (наприклад, діпфейки), тоді як інститут публічної служби та є значно інертнішими та може діяти лише в чітко визначений спосіб, в умовах низки обмежень та вимог. Внаслідок цього інститут публічної служби стає вразливим перед інформаційними загрозами, до того ж будь-який імперативний інструмент протидії дезінформації сприймається суспільством як наступ на права та свободи [193].

Тому забезпечення системності під час реалізації державних функцій на рівні інститутів публічної служби в сфері протидії дезінформації може бути лише за одночасного застосування методів переконання та примусу. Дуже важливо при цьому створити ефективну мережеву структуру управління ресурсами публічної служби та систему оцінки ефективності роботи цієї структури. Інститути примусу (органи сектору безпеки і оборони, органи- регулятори) наділені владою встановлювати обмеження, забороняти, припиняти, притягати до відповідальності. Примус має бути чітко регламентований, обґрунтований та підтверджений, оскільки зловживання ним

приводить до зниження довіри до інституту публічної служби, посилює сумніви у легітимності інших заходів примусу [155]. Інструменти переконання значно складніші: це стратегічні комунікації, комунікаційна підтримка реформ інституту публічної служби, довіра до публічної служби. Переконання прямочи опосередковано залежить від усіх інститутів публічного управління та публічних осіб, що асоціюються з владою. Примус є реактивним інструментом прямої дії і має миттєвий результат, тоді як переконання є проактивним і діє опосередковано, тобто не зможе за чийось бажанням миттєво ліквідувати інформаційну загрозу для інституту публічної служби. Це означає, що в систему протидії дезінформації мають бути залучені всі органи влади та інститути публічного управління, відповідно до своєї компетенції та функціональності, між ними має відбуватися координація, а цілі і завдання мають корелюватися на міжінституційному рівні [155]. Інклюзивність органів влади та інститутів публічного управління є основою ефективної протидії дезінформації.

Класична процедура протидії дезінформації на рівні інституту публічної служби складається з таких етапів. Перший етап – це детекція (отримання первинних даних щодо поширення неправдивої інформації в інформаційному просторі) фейків або наративів. Функція детекції частіше за все здійснюється за допомогою інструментів медіа-моніторингу. На рівні інституту публічної служби жодних документів стосовно стандартизації процесу медіа-моніторингу та визначення стандартів його результатів допоки не ухвалено. В той же час значна кількість інститутів публічного управління є замовниками послуг з медіа-моніторингу, а державні службовці за завданням свого керівництва здійснюють медіа-моніторинг без застосування засобів автоматизації процесу [184]. Ця функція дублюється на рівні публічного управління по декілька разів. В окремих міністерствах можуть існувати кілька підрозділів, що здійснюють медіа-моніторинг за схожими технічними завданнями. Водночас, жодного конкретного результату функція медіа-моніторингу не дає, оскільки не призводить до прийняття управлінських рішень окрім генерування

спростувань. Функцію детекції дезінформації професійно виконують громадські організації (Stopfake [196], VoxCheck [201], Texty.org.ua [197], Український кризовий медіа центр [130], Детектор медіа [25]), а та комерційні компанії (Semantic Force [195], Центр контент-аналізу [131], LooqMe [181]).

Вони мають відповідні методології, досвід та фінансові ресурси, довіру міжнародних соціальних платформ, усталені внутрішні процедури та експертів.

Другий етап – це верифікація інформації та факт-чекінг. Верифікація є перевіркою інформації, отриманої після детекції, на відповідність реальності та віднайдення доказів про спотворення реальності чи відверту брехню. Верифікація та розслідування інформаційних приводів здійснюється інструментами та методами факт-чекінгу та Open Source Intelligence (OSINT) за відповідними стандартами. Метою верифікації є виявлення очевидних доказів операцій з дезінформування для подальшого донесення та пояснення таких доказів цільовій аудиторії. Інститут публічної служби України мав би використовувати практики застосування інструментів факт-чекінгу та OSINT, однак, на даний момент масштабування навичок факт-чекінгу є надзвичайно складним завданням з технічної точки зору, оскільки потребує розширення інфраструктури системи публічного управління. Умови російсько-української війни довели, що існують сталі історії (наративи), які постійно використовуються агресором для створення фейків, тож на рівні інституту публічної служби немає сенсу кожного разу відпрацьовувати нову відповідь на ворожу дезінформацію, а достатньо виробити стандартні протоколи реагування, які активували б коди стійкості. Ця теза розкрита у «Білій книзі спеціальних інформаційних операцій проти України 2014–2018» [9], що була видана Міністерством інформаційної політики України в 2018 р. Тут викладено 10 метанаративів кремлівської пропаганди, створених і направлених проти України у період 2014–2018 рр. Станом на жовтень 2023 р. кількість наративів російської дезінформації, спрямованих на руйнування стійкості інституту публічної служби України наближається до 40 метаісторій, які з плином часу майже не зазнають кардинальних змін і залишаються сталими, незважаючи на

появу все нових і нових фейкових фактів. Це означає, що створити новий фейк нескладно, однак для того, щоб аудиторія повірила в нього, необхідно, щоб він вкладався у вже існуючу картину реальності споживача інформації. Тому усі дезінформаційні операції та наративи маєть тяглість у сприйнятті аудиторією інституту публічної служби [113]. Таким чином, перспективу мають автоматизовані бази фейків та наративів, з метою їх використання для роботи штучного інтелекту, який може швидко і легко визначати, що є правдою, а що – ні. Це значно полегшить і детекцію, і верифікацію шейків в інституті публічної служби.

Ще одним обов'язковим аспектом верифікації даних є оперативний контакт урядових комунікаційних команд з інститутами публічного управління для отримання об'єктивних відомостей щодо ситуацій на рівні інституту публічної служби. Наприклад, для підтвердження цитати посадовця, якщо вона була перекручена чи подана без контексту в медіа, необхідно звертатися до прес-служби інституту публічної служби в стислі терміни та отримувати вичерпну інформацію про реальні комунікації органу публічного управління [54, с. 112].

Після цього настає третій етап – ухвалення про (не)реагування, тобто чи буде орган публічного управління виступати з офіційною заявою, спростуванням або іншим повідомленням для нейтралізації неправдивої інформації. Не на кожен факт поширення неправдивої інформації потрібно реагувати, не завжди можна реагувати спростуванням, яке є небажаною реакцією для інституту публічної служби через імовірне зниження довіри до нього. Тому управлінське рішення має давати відповідь на питання: Чи необхідна реакція на інформаційну загрозу взагалі та якою вона може бути?.

Відповідь на це питання відбувається на четвертому етапі – етапі створення контенту про спростування чи факт-чекінг. На рівні інституту публічної служби має працювати підрозділ, який буде створювати відповідний контент для донесення інформації з інституту публічної служби, розгортаючи офіційний стратегічний наратив.

На п'ятому етапі відбувається комунікація контенту, що є найголовнішою функцією, яку має виконувати інститут публічної служби з метою ствердження стійкості в протидії дезінформації. Зауважимо, що радники, експерти та підрозділи системи публічної служби, можуть надавати послуги в сферах детекції, верифікації чи розробки контенту, однак, прес-служба кожного органу публічного управління має самостійно організовувати активності з донесення інформації [54, с. 136]. Протидія дезінформації на рівні інституту публічної служби, побудована за алгоритмом *детекція – верифікація – рішення – створення контенту – комунікація* може бути ефективним механізмом забезпечення стійкості тільки у разі систематичної роботи упродовж значного періоду.

Інститут публічної служби піддається систематичним дезінформаційним та кібер атакам. Наприклад, російський агресор вдавався до розсилання шкідливих е-листів від імені прес-служби Генштабу ЗСУ та Служби безпеки України. В разі переходу за посиланням з е-листа на комп'ютері створювався RAR-архів (приміром, «08.11.2023.rar»), що містив файл-ярлик з назвою «Засоби ТЗІ, які мають експертний висновок про відповідність до вимог технічного захисту інформації.lnk» [80]. Відкриття файлу призводило до завантаження шкідливих програм, що викрадали дані з інформаційної системи публічної служби.

Через високу щільність таких дій ворогу України періодично вдається знаходити слабкі місця на сайтах та сторінках органів публічного управління. Тому Держспецзв'язку запропонував для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування практичні поради, застосування яких може убезпечити інститут публічної служби від дезінформаційних впливів та посилити його стійкість. По-перше, правилом для кожного державного службовця в умовах воєнного стану має бути: побачив щось підозріле – повідом про це фахівця з інформаційної безпеки, а якщо не знаєте, кому повідомляти, треба звертисся до Урядової команди реагування [144].

По-друге, кожен державний службовець має усвідомлювати, що від надійності його пароля, від того, наскільки уважно він перевіряє авторів листів, перш, ніж завантажувати файл або переходити за посиланнями, від дотримання правил кібергігієни може залежати майбутнє України. Тому, краще не зберігати паролі у браузері та в жодному разі не можна записувати у нотатках на комп'ютері, їх варто або запам'ятовувати, або використовувати спеціальні програми – менеджери паролів (KeePassXC [177], Dashlane [148], на сайті Кіберполіції України [39]), що дозволяє запам'ятати один пароль до їх сховища. У телефоні державному службовцю варто використовувати біометрію для авторизації, щоб спростити доступ до сервісів, але водночас не втрачати захисту.

По-третє, на публічній службі має використовуватися тільки легальне програмне забезпечення, адже російські віруси зараз часто поширюються саме через піратські програми.

По-четверте, керівники в системі публічної служби мають пов'язати місію установи з безпекою даних, активів та людей, що має стати основоположним принципом, який визначає безпеку та конфіденційність як оперативні цілі. Дезінформацію та кібератаку треба сприймати як надзвичайну ситуацію, одразу звертатися до фахівців й не видаляти інформацію самостійно.

По-п'яте, в системі публічної служби необхідно формувати культуру протидії дезінформації та культуру кібербезпеки, покроково дотримуючись таких принципів: (1) створення робочої групи (керівник з інформаційної безпеки органу публічної служби; керівник з управління людськими ресурсами; керівник з комунікацій; керівник IT-департаменту; представник юридичного департаменту), що буде запроваджувати культуру кібербезпеки в органі публічного управління, формуватиме програми та стратегії, координувати їх впровадження впровадженням та узгодженість з відповідною політикою системи публічного управління; (2) оцінка діяльності інституту публічної служби та потенційних ризиків у вимірі культури та цінностей організації; (3) визначення цілей, критеріїв успіху, цільової аудиторії в протидії дезінформації;

(4) оцінка поточної ситуації в результативності протидії дезінформації в системі публічної служби та аналіз розбіжностей між поточною ситуацією й визначеними цілями; (5) вибір наступних кроків; (6) здійснення кроків в протидії дезінформації; (7) оцінка результатів; (8) аналіз культури протидії дезінформації та культури кібербезпеки [80].

Отже, реагування на дезінформацію, спрямовану на інститут публічного управління, має всі ознаки кризових комунікацій, для яких важливими є швидкість реагування та охоплення цільових аудиторій. Однак, вона має й суттєві відмінності, які полягають в тому, що кризові комунікації можна стандартизувати та змодельовати до найдрібніших деталей, тоді як протидія дезінформації, зважаючи на її надмірну варіативність потребує варіативності, що виходить за межі стандартизованих алгоритмів. Тому, створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та стратегії оперативного реагування на факти дезінформації є пріоритетом забезпечення інформаційної безпеки інституту публічного управління. Система раннього попередження та апробовані дієві інструменти боротьби з дезінформацією мають опиратися на засоби комп'ютерної автоматизації виявлення та оцінки дезінформації на етапі детекції. З метою розв'язання проблеми прогнозованості потенційних тем інформаційних атак на інститут публічної служби необхідно створити матрицю загроз, характерну для конкретного органу публічної служби, що відобразатиме теми, які потребують моніторингу.

3.3. Перспективи формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни

В дослідженні «Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України» [102] визначено, що ефективне функціонування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби є важливим елементом стратегічного планування в системі публічного управління, яка є важливим елементом в забезпеченні національної безпеки та стійкості Української держави. Застосування сучасних методів та технологій

оцінювання ризиків й ідентифікації загроз в системі публічної служби, моделювання кризових ситуацій та розробка сценарних прогнозів надають змогу сформувати широку базу для аналізу небезпек, що підривають стійкість. Для оцінювання ризиків в системі публічної служби необхідна розробка й впровадження єдиної національної методології оцінювання ризиків, ідентифікації загроз, щосприятиме підвищенню об'єктивності процесів визначення пріоритетів забезпечення стійкості системи публічного управління.

Формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах воєнного стану має опиратися на універсальну модель, якою послуговуються на рівні національних систем публічного управління:

На першому етапі здійснюється аналіз безпекової ситуації шляхом визначення загального контексту ситуації; порівняння основних показників стану стійкості системи публічної служби з встановленими критичними значеннями; визначення тенденцій розвитку системи публічної служби в довгостроковій перспективі.

На другому етапі здійснюється визначення найбільших ризиків для системи публічної служби та ідентифікація загроз, для чого застосовують два методологічних підходи: (1) оцінювання всіх ризиків за критеріями ймовірності й наслідків за допомогою методу Дельфі або експертних опитувань; (2) аналіз безпекового середовища в динаміці та в розрізі сфер публічної служби за встановленими індикаторами. На даному етапі може бути застосована, по-перше, класифікація ризиків в системі публічної служби, запропонована П. Роджерсом, який розрізняє ризики залежно від ступеня їх ймовірної появи: відомі катастрофи, що мали періодичний характер; можливі катастрофи, які ніколи не відбувалися; теоретично можливі катастрофи, ймовірність настання яких прорахована лише теоретично [102]. По-друге, методика Всесвітнього економічного форуму [192], що базується на застосуванні методів анкетування, аналізу, узагальнення, екстраполяції, систематизації, класифікації таранжування, але не передбачає визначення взаємозв'язків та впливів між різними ризиками, тому може використовуватися для визначення тенденцій

розвитку. На нашу думку, окрім оцінювання ймовірності ризику в системі публічної служби, в умовах російсько-української війни важливо оперувати інформацією про особливості впливу загроз на публічних службовців в контексті здійснюваного негативного впливу російської агресії на національну безпеку України.

На третьому етапі здійснюється аналіз можливих наслідків, сценарних прогнозів та моделювання кризових ситуацій в системі публічної служби. Тут виходять з того, що кожен ризик для системи публічної служби має певні наслідки: по-перше, продукуються небезпечні впливи, що можуть бути як типовими, так і нетиповими; по-друге, створюються нові можливості, які імовірно мають потенціал розвитку стійкості. Зафіксована сукупність ризиків та їх наслідків є тією багатовимірною матрицею, що використовується в системі публічної служби для подальшого аналізу. Для оцінювання наслідків впливу ризиків на систему публічної служби варто визначати їх щодо таких груп об'єктів: фізичні об'єкти; людський капітал; економічні та фінансові ресурси; довкілля; соціальний та політичний капітал [206]. Цільовою групою, яка може зазнати найбільшого негативного впливу в разі порушення стійкості системи публічної служби є державні службовці та опосередковано споживачі послуг системи публічного управління.

Для оцінювання ризиків та ідентифікації загроз у системі публічної служби рекомендується застосовувати такі групи показників: індикатори стану безпеки системи публічного управління; імовірність реалізації загрози; масштаб можливих наслідків [194]. На основі цих даних розробляють сценарні прогнози щодо стійкості системи публічної служби, опираючись на методи порівняльного аналізу, які дозволяють ранжувати сценарні прогнози на основі критеріїв та припущень та систематизувати їх за групами: оптимістичні сценарії стійкості системи публічної служби, песимістичні сценарії стійкості системи публічної служби та реалістичні сценарії стійкості системи публічної служби. На цьому етапі аналізу особливо важливо уникати суб'єктивізму, тому під час порівняння різних сценарних прогнозів застосовуються коригуючі

коефіцієнти, відповідно до рекомендацій щодо оцінювання та управління ризиками, відповідно до міжнародних стандартів ISO IEC 31010:2019 [171] та ISO 31000:2018 [172].

На четвертому етапі здійснюється оцінювання спроможності системи публічної служби залишатися стійкою в умовах ризиків та загроз. Під час оцінювання варто визначати здатність інститутів публічної служби та системи публічного управління реагувати на розвиток кризової ситуації шляхом визначення забезпечення готовності до реагування та адаптивності [191]. Особливо цінним є те, що на даному етапі на основі базових критеріїв національної стійкості може формуватися перелік запитань для здійснення самооцінювання системи публічної служби та органу публічної служби щодо власної стійкості. Однак, за висновками Організації економічного співробітництва та розвитку, існуючі можливості оцінювання ризиків та порівняння їх зі спроможностями системи публічної служби практично не використовуються для розроблення стратегій забезпечення стійкості [186].

На п'ятому етапі відбувається виявлення вразливостей системи публічної служби, здатних впливати на стійкість системи публічного управління. Оцінювання системи публічної служби за критеріями стійкості необхідно здійснювати з врахуванням характеристик суспільних відносин, зокрема рівня довіри населення до системи державної влади та системи публічного управління; громадської думки та суспільних настроїв; ефективності комунікації публічної служби з громадянами; характеру культури безпеки [169].

На шостому етапі здійснюється комплексне картографування стійкості системи публічної служби на основі зібраної інформації, її сортування, узагальнення, обробки з використанням аналітичних та технічних інструментів. Такою інформацією є статистичні дані та дані про конкретні події (оперативні дані, фактичні та змодельовані небезпеки, результати польових досліджень) [167]. На сьогодні це є тільки перспективою для системи публічної служби України.

На сьомому етапі здійснюється систематизація результатів оцінювання ризиків для системи публічної служби, що потенційно знижують її стійкість та їх візуалізація. Такі результати мають конфіденційний характер та не підлягають оприлюдненню. Водночас, в європейських системах публічного управління ведеться публічний реєстр ризиків, в якому громадянам роз'яснюють сутність потенційних небезпек в контексті характеру стійкості системи публічної служби (наприклад, Великої Британії [20] та Нідерландів [40]).

На восьмому етапі здійснюється моніторинг та повторне оцінювання ризиків для системи публічної служби. Зазвичай періодичність повторного оцінювання в умовах мирного часу становить 1–5 років [114].

Характер дій з оцінювання ризиків, загроз та стійкості в рамках апробованих в розвинених державах восьми етапів вказує на те, що саме впровадження системи заходів запобігання загрозам, кризовим ситуаціям та формування альтернативних стратегій й планів дій системи публічної служби, підвищує її готовність до реагування на загрози будь-якого походження та є основою посилення національної стійкості в умовах воєнного стану. Загальні рекомендації, що містяться у відповідних міжнародних стандартах ISO, були адаптовані в Україні, зокрема ДСТУ ІЕС/ISO 31010:2013 [172]. Але, щодо системи публічної служби, слід враховувати, що вони містять загальні рекомендації.

Перспективи формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах російсько-української війни залежать від завершеності «формування багаторівневої комплексної національної системи оцінювання ризиків і загроз в Україні має бути спрямоване на розвиток стратегічного планування та аналізу, підвищення рівня готовності держави та суспільства до реагування на широкий спектр загроз, загалом – на зміцнення національної стійкості» [100, с. 322]. Створення такої системи потребує особливого нормативно-правового врегулювання засад та принципів її функціонування, визначення процесів, які вона охоплює, визначення та

внормування порядку й методології оцінювання ризиків та загроз національній безпеці й стану відповідних спроможностей системи публічної служби, сформованість організаційної моделі та принципів взаємодії суб'єктів даного процесу.

В умовах російсько-української війни з метою формування комплексної системи оцінювання ризиків і загроз для системи публічного управління, що порушують її стійкість необхідно: по-перше, здійснювати щорічне оцінювання ризиків та загроз системи публічного управління, розробку сценарних прогнозів щодо кризових ситуацій; по-друге, створення та систематичне ведення національного, регіональних та локальних реєстрів загроз щодо системи публічного управління; по-третє, щорічне самооцінювання стійкості системи публічного управління; по-четверте, здійснення аналізу відповідності спроможностей системи публічного управління виявленим загрозам та сценарним прогнозам. Ми погоджуємося з О. Резніковою, що ведення Національного реєстру загроз має бути покладено на відповідний орган в системі державного управління, який дослідниця пропонує назвати Центр оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України (далі – ЦОРЗНБ) та який буде робочим органом в структурі РНБО [100].

Ст. 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [95] визначає, що «для опрацювання та комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням у рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи» [95]. Їх функції та повноваження затверджуються Президентом України. відповідно до положень Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [95] ЦОРЗНБ можуть бути визначені: по-перше, забезпечення координації та здійснення контролю за діяльністю учасників процесів оцінювання ризиків, загроз національній безпеці України та національній стійкості (до таких суб'єктів належить і система публічної

служби); по-друге, контроль за збиранням, опрацюванням та використанням в інтересах національної безпеки України та стійкості системи публічного управління; по-третє, аналіз стану стійкості системи публічного управління та тенденцій в змінах стійкості під впливом подій, що відбуваються в Україні та світі; по-четверте, прогнозування загроз для стійкості систем публічної служби та публічного управління.

Нас сьогодні система публічної служби може здійснювати оцінку ризиків та загроз для власної стійкості шляхом формування відповідної системи самооцінювання стійкості в сфері своєї компетенції. На нашу думку, алгоритм дій щодо проведення самооцінювання стійкості системи публічної служби концептуально має опиратися на низку обов'язкових елементів:

- Першим елементом самоаналізу стійкості системи публічної служби України є аналіз безпекової ситуації на основі вхідної інформації, який здійснюється шляхом порівняння основних показників стану безпеки системи публічної служби; визначення загального контексту її функціонування; ідентифікації загроз, їх проявів, наслідків та впливу на систему публічної служби. Також необхідно оцінювати ризики та здійснювати аналіз загроз в сфері публічної служби на основні таких показників: індикатори стану безпеки системи публічної служби; характер загроз та кризових ситуацій; масштаб наслідків реалізації загроз для стійкості системи публічної служби [172].
- Другим елементом самооцінювання стійкості системи публічної служби України є аналіз її спроможності щодо забезпечення стійкості, зокрема через оцінювання протоколів узгоджених дій в кризових ситуаціях, які містять універсальні процедури реагування на загрози та кризові ситуації та чітко визначають порядок координації забезпечення стійкості на рівні системи публічного управління [171].
- Третім елементом самооцінювання стійкості системи публічної служби України є виявлення її вразливостей, що забезпечується порівнянням

оцінок загроз і стану спроможності до стійкості розрізі основних цільових груп та функцій системи публічної служби [172].

- Четвертим елементом самооцінювання стійкості системи публічної служби є використання отриманої інформації [173].

Результати самооцінювання надають системі публічної служби змогу формувати та корегувати стратегії забезпечення стійкості, спрямовані на усунення виявлених вразливостей системи та розвитку її спроможності. Проведення самооцінювання органом системи публічної служби може опиратися на опитувальник, наведений в Додатку А, але порядок доступу до відповідей на питання, має визначатися керівництвом органу публічного управління на підставі норм законодавства України. Запропонований перелік запитань може застосовуватися до різних органів публічної служби, але на регіональному рівні він має уточнюватися відповідно до особливостей об'єктів регіональних та локальних практик публічного управління.

Враховуючи особливості Чернівецької області, для самооцінювання стійкості систем публічної служби в регіоні ми пропонуємо доповнити опитувальник такими питаннями:

1. Як Ви оцінюєте надійність організаційних, безпекових, суспільних та спроможностей територіальних громад, що розташовані на кодоні з іншими державами?
2. Як Ви оцінюєте характер громадянських ідентичностей територіальної громади (регіону)?
3. Чи залучене населення територіальної громади (регіону) до діяльності інститутів публічної служби?
4. Чи довіряє населення територіальної громади (регіону) інститутам публічної служби?
5. Як впливає діяльності інститутів публічної служби на ефективність управління територіальною громадою (регіоном)?
6. Як впливає надання публічних послуг населенню громади (регіону) на розвиток територіальної громади (регіону)?

7. Чи позиціонують себе інститути публічної служби як суб'єктів забезпечення стійкості в умовах російсько-української війни?
8. Чи залучені члени територіальної громади (регіону) до процесу прийняття рішень щодо посилення національної стійкості?
9. Чи сформовані локальні (регіональні) каналів двосторонньої комунікації інститутів публічної служби з населенням територіальної громади (регіону)?
10. Чи використовуються інститутами публічної служби інноваційні технології в сфері аналізу безпекового середовища та з метою прогнозування ризиків й виявлення загроз.

Отже, в умовах російсько-української війни надзвичайно важливим є розвиток потенціалу стійкості громад та регіонів України. Це потребує створення відповідних правових засад та використання ефективних механізмів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу та міжнародних партнерів., які мають відповідати моделі координації та взаємодії на регіональному та локальному рівнях, відповідно до засад «Концепції забезпечення національної системи стійкості» [43]. Реалізація такого підходу забезпечить гнучкість та оперативність системи публічної служби у її реагуванні на неочікувані загрози [103]. На нашу думку, відповідно до сутнісних характеристик концепту національної стійкості України, основними принципами забезпечення стійкості регіонального та локального рівнів системи публічної служби є: чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час реагування на кризові ситуації; прозора взаємодія та співпраця з залученням представників регіональних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, бізнесу та ЗМІ; відповідальності суб'єктів забезпечення стійкості системи публічної служби за готовність до кризових ситуацій.

Особливо важливо, що програмних документи у сфері забезпечення стійкості регіональних та локальних інститутів публічної служби має узгоджуватися з цілями відповідних документів національного рівня та поєднуватися зі специфічними цілями й завданнями регіонального і локального рівнів публічної служби. Відповідно до концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні, основні завдання розвитку стійкості регіональних та локальних інститутів публічної служби мають спрямовуватися на зміну парадигми мислення, формування моделі адаптивного управління, провадження ефективної моделі координації на основі системної взаємодії та партнерських відносин, забезпечення згуртованості, удосконалення планування, формування культури безпеки та забезпечення громадського контролю за дотриманням принципів національної стійкості.

Отже, інформація, згенерована на рівні самооцінювання стійкості системи та органів публічної служби має узагальнюватися та аналізуватися уповноваженими підрозділами Кабінету Міністрів України та РНБО України з метою розробки державної політики національної стійкості в умовах воєнного стану та мирного часу.

ВИСНОВКИ

Здійснення комплексного аналізу досвіду і проблем формування стійкості інституту публічної служби в умовах російсько-української війни у контексті розгляду основних теоретичних підходів до вивчення кризових явищ у публічному управлінні та концептуальних засад дослідження стійкості інституту публічної служби, характеристики нормативно-правового регулювання публічної служби як інструменту формування її інституційної стійкості, визначення ролі кадрової безпеки у формуванні інституційної стійкості публічної служби, дослідження становлення інструментів захисту державної служби від проявів колабораціонізму та впливу дезінформації та означення перспектив формування системи оцінювання ризиків у системі публічної служби України в умовах війни дозволяє нам сформулювати ряд висновків.

В умовах воєнного стану кризові явища є постійним атрибутом функціонування систем публічного управління. Аналогічно до більшості соціальних феноменів, у сучасному науковому дискурсі не існує однозначності в розумінні дефініції *криза*, що з одного боку, ускладнює розуміння означеної наукової категорії, з іншого, дозволяє розглядати її максимально широко, беручи до уваги всі, зокрема й неочевидні, особливості. Систематизація сформованих у сучасній науці державного управління підходів дозволяє визначити кризи в публічному управлінні як особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства та державно- владних структур, що визначається нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально- економічними процесами, загостренням політичних конфліктів. Таким чином, у рамках парадигми державного управління криза є періодом загострення комплексу протиріч, що призводить до змін у системі публічного управління. Наслідки криз виявляються у дисфункції публічного управління, яка випробовує його стійкість.

Кризові явища в публічному управлінні відбиваються на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на всі типи соціальних відносин. Відповідно, постає завдання вироблення механізмів забезпечення стійкості системи публічного управління та її складової – публічної служби. Практична реалізація принципів і механізмів стійкості в публічному управлінні потребує опанування відповідних теоретичних закономірностей та концептуальних підходів, що забезпечує синхронізацію завдань публічного управління з отриманими практичними результатами.

Концептуальне підґрунтя розуміння концепту стійкості в науці державного управління та формування відповідних системних механізмів забезпечення стійкості публічної служби формувалося на рівні загальної теорії систем/systems theory, насамперед, теорії складних систем/complex systems. Узагальнюючи наявні дослідницькі підходи щодо змісту та особливостей концептуалізації поняття стійкості в сучасному комплексі наукового пізнання резюмуємо, що ядром даного процесу є здатність складних систем, до яких належить і публічне управління, і публічна служба, реагувати на негативні впливи у спосіб, що дозволяє їм не втрачати свою функціональність та здатність до розвитку. Аналіз особливостей концептуалізації поняття стійкості дозволив змоделювати квінтесенцію концепту стійкості публічної служби як складової національної стійкості. Зокрема, для даного феномену характерні риси системності, тобто базових системних елементів та зв'язків між ними – об'єктів, суб'єктів, мети, параметрів, функцій та принципів управління. Сукупність відповідних елементів в зв'язків утворюють систему стійкості публічної служби.

Концепт стійкості публічної служби поєднує такі процеси, характерні для складних систем, як рух та незмінність. Зважаючи на те, що стійкість публічної служби є не абсолютною величиною й може змінюватися, необхідно встановити, яким чином можна впливати на ці стани, насамперед, посилювати її стійкість до визначеного рівня. Вважаємо, що система стійкості публічної служби потребує механізму, що забезпечить її функціонування та розвиток,

уможливить взаємодію між всіма її складовими та продукування очікуваного результату. Основним призначенням механізму забезпечення системи стійкості публічної служби є забезпечення виконання дій, спрямованих на досягнення визначеної мети публічної служби. Такий механізм виробляється цілісною та структурованою системою публічної служби тоді, якщо її елементи пов'язані між собою спільною місією і метою.

В умовах повномасштабної військової агресії РФ проти України постає нагальне завдання перебудови системи публічної служби, забезпечення її належного функціонування та формування інституційної стійкості. В процесі здійснення аналізу нормативно-правового регулювання публічної служби як інструменту формування її інституційної стійкості з'ясовано, що у період дії правового режиму воєнного стану в Україні на законодавчому рівні врегульовано низку проблем функціонування інституцій публічної служби, зокрема щодо комплектування та організації діяльності. Водночас наявні кадрові проблеми в системі публічної служби, що надзвичайно загострилися під час війни, й надалі вимагають пошуку шляхів їх оперативного розв'язання. Посилення стійкості інституту публічної служби в умовах воєнного стану зумовило гнучкість антикорупційного законодавства. Вважаємо, що означені новації містять в собі потенціал виникнення корупційних ризиків і потребують суттєвого доопрацювання. Забезпечення інституційної стійкості публічної служби України в умовах військових загроз і безпекових викликів доводить переваги децентралізації влади та підсилює значущість наявних здобутків реформування системи публічного управління та територіальної організації влади в Україні.

Невід'ємним компонентом забезпечення інституційної стійкості публічної служби в умовах військових загроз і безпекових викликів є розвиток системи кадрової безпеки. Кадрова безпека в системі публічної служби визначається як комплекс заходів, спрямованих на запобігання ризикам і небезпекам, пов'язаним із персоналом, його трудовою діяльністю й інтелектуальним потенціалом. Проблеми забезпечення кадрової безпеки як

компонента механізму кадрової політики в системі публічної служби України розглядаються управлінському та політичному аспектах. Управлінський вимір кадрової безпеки пов'язаний з питаннями ефективності та результативності функціонування організації/установи, кваліфікації посадовців, специфіки формування кадрового резерву. Другий – із політичною ситуацією, зміною еліт тощо.

Доведено, що механізм забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби являє собою сукупність інструментів/методів/засобів, спрямованих на забезпечення безпечових умов персоналу та формування технологій захисту системи публічної служби від потенційних ризиків. Реалізація механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної забезпечується відповідними інструментами, спрямованими на розвиток та підтримку кадрового потенціалу системи публічної служби. Функціонування механізму забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби відбувається у зовнішньому (забезпечення захисту від зовнішніх факторів) та внутрішньому (забезпечення безпеки в середині системи) вимірах.

На основі аналізу емпіричної верифікованої інформації доведено, що колабораційна діяльність державних службовців на тимчасово окупованих територіях є суспільно небезпечною, адже спрямована на знищення Української держави, яка захищає себе від російської агресії, тому в системі публічного управління апробовані два інструменти захисту державної служби від проявів колабораціонізму – правовий та документаційний, які мають застосовуватися одночасно та є взаємодоповнюючими й спрямованими на забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління України.

Обґрунтовано, що реагування на дезінформацію, спрямовану на інститут публічного управління з боку російського агресора, має всі ознаки кризових комунікацій, які вирізняються швидкістю реагування та спрямованістю на цільові аудиторії. Водночас, їх відмінністю є те, що кризові комунікації можна стандартизувати та деталізовано змоделювати, тоді як протидія дезінформації потребує варіативності, що виходить за межі стандартизованих алгоритмів.

Тому, система публічної служби в Україні опинилася перед потребою створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та стратегії оперативного реагування на факти дезінформації. Система раннього попередження та апробовані дієві інструменти боротьби з дезінформацією на сьогодні опираються на засоби комп'ютерної автоматизації виявлення та оцінки дезінформації на етапі детекції. Необхідною перспективою забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління є розв'язання проблеми прогнозованості потенційних тем інформаційних атак шляхом створення матриці загроз, характерної для конкретного органу публічної служби, що відобразить теми, які потребують моніторингу.

На основі визначених перспектив формування системи оцінювання ризиків в системі публічної служби України в умовах війни було встановлено, що на сьогодні система публічної служби може здійснювати оцінку ризиків та загроз для власної стійкості шляхом формування відповідної системи самооцінювання стійкості в сфері своєї компетенції, в якій особливе місце належить врахування регіональної специфіки. Враховуючи особливості Чернівецької області, для самооцінювання стійкості систем публічної служби в регіоні пропонуємо доповнити опитувальник такими питаннями:

- Як Ви оцінюєте надійність організаційних, безпекових, суспільних та спроможностей територіальних громад, що розташовані на кодоні з іншими державами?
- Як Ви оцінюєте характер громадянських ідентичностей територіальної громади (регіону)?
- Чи залучене населення територіальної громади (регіону) до діяльності інститутів публічної служби?
- Чи довіряє населення територіальної громади (регіону) інститутам публічної служби?
- Як впливає діяльність інститутів публічної служби на ефективність управління територіальною громадою (регіоном)?

- Як впливає надання публічних послуг населенню громади (регіону) на розвиток територіальної громади (регіону)?
- Чи позиціонують себе інститути публічної служби як суб'єктів забезпечення стійкості в умовах російсько-української війни?
- Чи залучені члени територіальної громади (регіону) до процесу прийняття рішень щодо посилення національної стійкості?
- Чи сформовані локальні (регіональні) каналів двосторонньої комунікації інститутів публічної служби з населенням територіальної громади (регіону)?
- Чи використовуються інститутами публічної служби інноваційні технології в сфері аналізу безпекового середовища та з метою прогнозування ризиків й виявлення загроз.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. К.: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
2. Акімов О. О. Концептуальні основи системогенезу професійної діяльності державних службовців в Україні. К. : «Центр учбової літератури». 2019. 370 с.
3. Албул С. В. Теоретичні аспекти оперативно-розшукового документування колабораційної діяльності. Актуальні питання кримінально-правової кваліфікації, документування та розслідування колабораціонізму: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 21 лип. 2022 р.). Одеса : ОДУВС, 2022. С. 5–8.
4. Алюшина Н. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 1/2(70/71). Львів: НЛТУ України, 2022. URL: <https://era.nltu.edu.ua/Archive/70/507001.pdf>
5. Андрійко О. Ф. Органи державної влади як суб'єкти державного управління. *Судова апеляція*. 2019. № 2. С. 35–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suar_2019_2_11
6. Антоненко В. М. Стійкість та забезпечення безпеки фінансової системи України–економічна складова її перемоги. Center for Ukrainian an European Scientific Cooperation Riga, Latvia: “Baltija Publishing”.
7. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-iakompetentsijni-povnovazhennia-orhanivmistsevoho-samovriaduvannia-v-sferizakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualnipytannia-rehlamentatsii/>
8. Барановський О. І. Стійкість банківської системи України. *Фінанси України*. 2007. № 9. С. 78–87
9. Біла книга спеціальних інформаційних операцій проти України. К: Мега-прес груп, 2018. 382 с.
10. Бойко О. Державне управління в контексті набуття повноправного членства України в механізмі цивільного захисту Європейського Союзу. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. №. 2 (14). С. 334-352.
11. Босарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. К.: Міленіум. 2004. 128 с.
12. Ботвінов Р. Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка. *Аспекти публічного управління*. 2016. №35 – 36. С.91 – 98
13. Васильців Т. Г. Збереження людського капіталу України в умовах війни (чинник соціальної вразливості населення): постановка проблеми. *Вісник ЛТЕУ*.

- Економічні науки. 2022. №. 67. С. 43-48.
14. В Минцифры рассказали о количестве заявок на коллоработов, поданных через бот «еВорог». URL: <https://zn.ua/TECHNOLOGIES/v-mintsifry-rasskazali-o-kolichestve-zajavok-nakollaborantov-podannykh-cherez-bot-jevoroh.html>.
 15. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління. К.: Вид-во НАДУ. 2007. 680 с.
 16. Воронова О., Марущак С., Пугачов М. Глобальні фінансово-економічні кризи та їх вплив на економіку держав. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 51. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2459>
 17. Голуб О. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ. *Становлення і розвиток української державності*. 2014. № 12. С. 29–32.
 18. Гончарук Н.Т. Розвиток публічної служби України в умовах її реформування та модернізації. Питання адміністративного права / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг» . 2018. Кн.2. 182 с.
 19. Гончарук С. Т. Нова державна служба України: поняття, ознаки та принципи. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 1. С. 60 – 65
 20. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
 21. Грицяк І.А. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні: наук. розробка / авт. кол.: І.А. Грицяк, Л.А. Шереметьєва, К.К. Баранцева та ін. Київ: НАДУ. – 2012. 56 с.
 22. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів. 2018. 232 с.
 23. ДБР розслідує понад 230 проваджень за державну зраду, дві третини з яких у Донецькій та Луганській областях. ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-rozslidue-ponad-230-provadzhen-za-derzhavnu-zradu-dvi-tretini-z-yakih-udoneckij-ta-luganskij-oblastyah>
 24. Державна політика / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ. 2014. 448 с.
 25. Детектор медіа. URL: <https://detector.media/>
 26. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/deyaki-pitannyaorganizaciyi-roboti-derzhavnih-sluzhbovcivta-pracivnikiv-derzhavnih-organiv-u-periodvoennogo-stanu-440>
 27. Дзедзель С. Ю. Основні підходи до публічного адміністрування. *Публічне управління та адміністрування: конкурентні виклики сучасності*: Матеріали

- всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції. Львів: ТзОВ «Ліга-Прес». 2018. С. 37
28. Доктрина інформаційної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/2009#Text>
 29. Домбровська С. М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування*. 2012. №9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28
 30. Енциклопедія сучасної України, 'Колабораціонізм' https://esu.com.ua/search_articles.php?id=4446 дата звернення
 31. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Page/1>.
 32. З початку повномасштабної агресії рф СБУ розслідує понад 500 проваджень за фактами колабораційної діяльності. Служба безпеки України. 18 липня 2022 р. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/z-pochatku-povnomasshtabnoi-ahresii-rf-sbu-rozsliduie-ponad-500-provadzhen-za-faktamy-kolaboratsiinoi-diialnosti-video>
 33. За матеріалами СБУ підозру отримав «гауляйтер» росіян на тимчасово окупованій частині Запорізької області Євген Балицький. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/za-materialamy-sbu-pidozru-otrymav-hauliaiter-rosiian-na-tymchasovo-okupovanii-chastyni-zaporizkoi-oblasti-yevhen-balytskyi>
 34. Іванова К. В. Теоретичні засади формування державної служби України: зміст, форми та методи стратегічного державного управління. URL: <http://212.1.86.13/jsrui/handle/123456789/607>.
 35. Карковська В. Я. Особливості механізму кадрової безпеки державної структури. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/34.pdf
 36. Карковська В. Я. Управління знаннями в умовах формування механізмів кадрової безпеки органів державної влади. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. Випуск 2 (25). С. 68–72. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-2.12>.
 37. Карпа М.І. Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід : монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 262 с.
 38. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Збалансованість фінансової системи території як один з чинників сталого розвитку. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 80–88
 39. Кіберполіція України. URL: <https://cyberpolice.gov.ua/generate-password/>
 40. Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-poslugy-1>.

41. Коваль З. Інноваційні технології в системі публічного управління в умовах воєнного стану. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2023. № 29. С. 218-221
42. Колишнього та діючого працівників СБУ спіймали на держзраді — Офіс генпрокурора. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3284950-kolisnogo-ta-diucogo-pracivnikiv-sbu-spijmali-na-derzradi-ofis-genprokurora.html>.
43. Концепція забезпечення національної системи стійкості. 2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>
44. Корнута Л. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022 № 2. С. 64-69. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/192>
45. Костенко О., Грущинська Н. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Економічний простір*. 2020. Вип. 158. С. 77-82. URL: <http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/601/587>
46. Костюк В. Л. Інституційні новації державної служби через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2016. №181. С.26 – 32
47. Кочубей Л. Медіарепутація органів державної влади в Україні: антикризовий інструментарій. *Український інформаційний простір*. 2020. № 2 (6). С. 152–168
48. Крижко В. В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою. К.: «Освіта України». 2006. 224 с.
49. Кримінальний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
50. Крухмаль О. В. Оцінка фінансової стійкості банків: інформаційне і методичне забезпечення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». Суми, 2007. 20 с.
51. Кушніренко І. Ю. Державна кадрова політика в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. №15. С.97–100
52. Латинін М. А. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. №1. С. 57 – 66
53. Линдюк О. А. Модернізація державної служби України: наукові підходи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. №4. С. 106–112
54. Любовець Г. Контент негативу. Як захистити себе та країну в умовах тотального інформаційного протистояння : монографія / Григорій Любовець, Валерій Король. Київ : Видавничий дім «КиєвоМогилянська академія», 2021. 266 с.

55. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. К.: Атіка, 2003. 576 с.
56. Масик М. З., Дмитренко Г. Інституціональна стійкість публічного управління в умовах. *Наукові перспективи*. 2022. №. 12.
57. Мельтюхова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання. *Державне будівництво*. 2017. № 2. С. 10–15
58. Методичні рекомендації з питань кримінально-правової кваліфікації, оперативнорозшукової діяльності та кримінального провадження за ст. 111-1 КК України «Колабораційна діяльність» / С. Албул, Т. Волошанівська, А. Марченко та ін. Одеса : ОДУВС, 2022. 67 с.
59. Мусаєва І.В. Сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону. *Ефективність державного управління*. 2017. № 3(48). С. 208–215.
60. На Донеччині від початку року слідчі Служби безпеки України розпочали кримінальні 173 провадження за підозрою у колабораційній діяльності. Стосовно 35 людей суди винесли вироки. *Суспільне Новини*. URL: <https://susplne.media/577341-bilsist-kolisni-derzavni-sluzbovci-sbu-z-pocatku-roku-rozslidue-173-spravi-sodo-kolaborantiv-na-doneccini/>
61. НАЗК виявило 215 осіб серед місцевих депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, які можуть бути колаборантами. 22 липня 2022 р. URL: https://t.me/NAZK_gov_ua/1734
62. НАЗК створило реєстр ймовірних зрадників України. URL : <https://detector.media/infospace/article/197674/2022-03-19-nazk-stvorylo-reiestr-umovirnykh-zradnykivukrainy/>.
63. НАТО. Північноатлантичний договір, Вашингтон, округ Колумбія, 4 квітня 1949 р. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=uk
64. Національне агентство України з питань державної служби. (2022). Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану». URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/rezultati-opituvannya-organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovcivta-oplata-praci-v-umovah-voyennogo-stanu>
65. Національний банк України: Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MPG-ml_2022.pdf?v=5
66. Національний інститут стратегічних досліджень: Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (16.08 - 15.09.2023 року). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voyennoho-stanu-v>

67. Нацполиция запускает чат-бот для сообщений о коллаборантах. URL : <https://ukranews.com/news/898014-natspolitsiya-zapuskaet-chat-bot-dlya-soobshhenij-o-kollaborantah>.
68. Неівестна О., Григорук А., Литвин Л. Сучасні інструменти підтримки фінансової стійкості України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. №. 39
69. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах. *Law of Ukraine*. 2016. № 9. С. 9 – 16.
70. Ніколаєць Ю. Інформаційно-комунікаційний простір України в умовах російсько-української війни (2014–2023). *Сіверянський літопис*. 2023. №. 2. С. 140-152.
71. Окупанти готують “псевдореферендуми” на півдні України, вже є бюлетені. *Головне управління розвідки*. URL: <https://novynarnia.com/2022/04/19/okupanty-gotuyut-psevdoreferendumu-na-pivdni-ukrayiny-vzhe-ye-byuletenigur/>
72. Онуфрієнко О. В. Еволюція державної (публічної) служби: діалектика традицій та модернізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: Державне управління. 2017. 1. С. 51 – 60
73. Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану. Київ: Рада Національного банку України, 2022. 5 с. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MPG-ml_2022.pdf?v=4.
74. Панова Н. С. Державна служба як сфера функціонального управління. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/10948/PANOVA%20N%20S.pdf?sequence=1>
75. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен : понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (4). С. 220–227
76. Пархоменко-Куцевіл О. Кадрова безпека в системі державного управління України: теоретичні засади. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 13–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_4.
77. Пархоменко-Куцевіл О. Система оцінювання кадрів публічної служби в контексті забезпечення кадрової безпеки в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. Пр. / Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків: Магістр, 2016. Вип. 2 (53). С. 166-171
78. Пирожков С. І. Про Національну доповідь НАН України «Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз»: За матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 6 квітня 2022 року. *Вісник НАН України*. 2022. №. 5. С. 45-55.

79. Письменський Є. О. Колабораціонізм як суспільно-політичне явище в Україні (кримінально-правові аспекти) : наук. нарис. Сєверодонецьк : СПД Румянцева Г.В., 2020. 121 с.
80. Поради з кіберзахисту для публічних службовців від Держспецзв'язку. *Реформа державного управління.* URL: <https://par.in.ua/information/publications/263>
81. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71220
82. Президент позбавив звань генералів двох зрадників із Служби безпеки. URL: https://lb.ua/society/2022/04/01/511827_prezident_pozbaviv_zvan_generaliv.html.
83. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/64/2022>
84. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
85. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2259-20>.
86. Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність): Закон України від 3 березня 2022 р. № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>
87. Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 08 липня 2022 р. № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>
88. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
89. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
90. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>
91. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 27 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
92. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від

- 15 березня 2022 р. № 2136-IX. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
93. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>
94. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
95. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
96. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості». Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#n5>
97. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>
98. Рада національної безпеки і оборони України. О. Данілов: В Україні має бути утворений Національний центр координації стійкості. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4743.html?PRINT>
99. Реєстр держзрадників. URL: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSezxKZPthLGp8bnQwKuj9RD6lzMI7yaVwVrw4MMf5ICl0waw/viewform>
100. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.
101. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Проблема термінологічної невизначеності у сфері розбудови національної стійкості: аналітична записка. Київ: НІСД, 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az-7-gloss-060121_5.pdf
102. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2020. 84 с.
103. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2021. 140 с.
104. Рудакевич М. Організаційно-кадровий аудит у системі механізму реалізації кадрової політики державних органів. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2010. Вип. 5. С. 1 – 8.
105. «Рух Чесно» запустив реєстр держзрадників. URL : <https://detector.media/infospace/article/197490/2022-03-14-rukhs-chesno-zapustyv-reiestrderzhzradnykiv/>.

106. Сазонець І.Л., Алейнікова О.В. та ін. Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад [колективна монографія] / За наук. ред. д-ра екон. н., проф. Сазонця І.Л. Рівне: Волин. Обереги. 2017. 216 с.
107. СБУ запустила 2 нових чат-бота для виявлення колаборантів и мародерів. URL: <https://focus.ua/digital/514350-sbu-zapustila-2-novyh-chat-bota-dlya-vuyavleniya-kollaborantov-imaroderov>.
108. СБУ ідентифікувала нових керівників окупаційного «мвд рф» на Херсонщині. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-identyfikovala-novykh-kerivnykiv-okupatsiinoho-mvd-rf-na-khersonshchyni>
109. Світлична В. Ю., Запара А. П. Розробка основних напрямів політики кадрової безпеки. *Молодий вчений*. 2016. № 12. С. 870–873
110. Селіванов С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. *Літопис Волині*. 2022. № 27. С. 268–273. URL: <https://doi.org/10.32782/23059389/2022.27.44>.
111. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАД. 2017. 332 с.
112. Сліпа О. З. Кадрова безпека підприємства: поняття, структура та основні механізми її забезпечення. *Науковий огляд*. 2014. Том 2. № 1. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/145611533.pdf>
113. Служба безпеки України. З початку повномасштабної війни СБУ заблокувала 76 ботоферм з аудиторією 3 млн фейкових акаунтів, – Ілля Вітюк. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/z-pochatku-povnomasshtabnoi-viiny-sbu-zablokuvala-76-botoferm-z-audytoriiei-3-mln-feikovykh-akauntiv-illia-vitiuk>
114. Смолянчук В. Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 2 (37). С. 107–126.
115. Сорока О. В. Забезпечення кадрової безпеки як функція управління персоналом. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2018. № 4 (68). С. 53–63.
116. Ставленник окупантів в Мариуполі заврался о кількості людей в блокадному місті. *24 канал*. URL: https://24tv.ua/ru/stavlennik-okkupantov-mariupole-zavralsja-o-kolichestve-ljudej_n1940576
117. Ставченко С. Превентивне кризове управління як специфічна онтологія кризових ситуацій у політиці. *Гілея*. 2015. № 95. С. 360–364.
118. Стратегія інформаційної безпеки України. Затверджено Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>

119. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» від 14 вересня 2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
120. Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року. Київ: Національний банк України, 2021. 104 с. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy>.
121. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 1. С. 119–125.
122. Суходоля О. М. Стійкість енергетичної системи чи стійкість енергозабезпечення споживачів: постановка проблеми. Стратегічні пріоритети. 2018. № 2. С. 101–117
123. Тищенко О. П., Королюк Т. О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університетські наукові записки*. 2017. № 61. С. 343–355
124. Ткаченко А. Антикризове управління як комплексна система запобігання кризовим ситуаціям. *MODELING THE DEVELOPMENT OF THE ECONOMIC SYSTEMS*. 2023. Вип1. С. 220–225. URL: <https://mdes.khmnu.edu.ua/index.php/mdes/article/view/178>
125. Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 8. С. 124–130
126. Томаневич Л. М. Кадрова безпека підприємства як об'єкт теоретичного дослідження. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія економічна. 2009. № 1 С. 185–192
127. Торовець Л. Ю., Радиш Я. Ф. Правове регулювання фінансової діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. С. 98–105. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.7.98
128. Трояновський Р.М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. № 9(2). С. 103–107.
129. У Куп'янську затримано колаборанта-поліцейського. URL: <https://ua.korrespondent.net/city/kharkov/4546543-u-kupiansku-zatrymano-kolaboranta-politseiskoho>.
130. Український кризовий медіа центр. URL: <https://uacrisis.org/uk/>
131. Центр контент-аналізу. URL: <https://ukrcontent.com/>
132. Центр протидії дезінформації. URL: <https://cpd.gov.ua/>
133. Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки. URL: <https://spravdi.gov.ua/>
134. Чужие среди своих: как сообщить про колаборанта за несколько кликов

- в чат-боте. URL: <https://2plus2.ua/ru/novyny/chuzhi-sered-svoih-yak-povidomiti-pro-kolaboranta-u-dekilka-klikivu-chatboti>.
135. Янішевська К. Д., Крисько А. С. Загальнотеоретичні аспекти та класифікація колабораційної діяльності як кримінально-правового явища. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Вип. 4(56) 2022. С. 71-76.
 136. Allenby B., Fink J. Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*. 2005. №309 (5737). P. 1034–1036
 137. Armstrong A. A comparative analysis: New public management – the way ahead. URL: <http://surl.li/flrrs>
 138. Australian Disaster Resilience Knowledge Hub. Australian Institute for Disaster Resilience. Australian Disaster Resilience Glossary. URL: <https://knowledge.aidr.org.au/glossary/?wordOfTheDayId=&keywords=&alpha=&page=5&results=50&order=AZ>.
 139. Bielai S., Korniienko D., Kotukha O. Research the crisis indicators impact of the socio-economic character on the ensuring of the state security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. № 4(4). P. 33–38. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-4-33-38>.
 140. Bohle H. G., Etzold B., Keck M. Resilience as agency. 2009. URL: https://www.researchgate.net/profile/Markus-Keck/publication/263111355_Resilience_as_Agency/links/0a85e539eed4c4a472000000/Resilience-asAgency.pdf
 141. Building the Future: The EU's Contributions to Global Governance. *Challiot Paper*, 2017. № 100. P. 67–72.
 142. Canetti D., Waismel-Manor I., Cohen N. and Rapaport C. What Does National Resilience Mean in a Democracy? Evidence from the United States and Israel. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40. Issue 3. Pp. 504–520.
 143. Carpenter S. R., Brock W. A. Adaptive capacity and traps. *Ecology and Society*. 2008. Vol. 13. Issue 2. Art. 40. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art40/>
 144. CERT-UA. URL: <https://cert.gov.ua/>
 145. Chandler D. Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*. 2012. No. 43(3). P. 213–229
 146. Crump J. Cyber Crisis Management Planning: How to reduce cyber risk and increase organizational resilience. Jeffrey Don Crump, 2019. 149 p.
 147. Darcy S. Coming to Terms with Wartime Collaboration: Post-Conflict Processes & Legal Challenges. *Brooklyn Journal of International Law*, [online]. 2019. 45(1). URL: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1944&context=bjil>
 148. Dashlane. URL: <https://www.dashlane.com/>

149. Definitions of Community Resilience: An Analysis: A CARRI Report. Community and Regional Resilience Institute, 2013. URL: <https://s31207.pcdn.co/wp-content/uploads/2019/08/Definitions-of-community-resilience.pdf>.
150. Disaster Recovery Institute. International Glossary for Resilience. URL: <https://drii.org/resources/viewglossary>.
151. Do B. N., Nham T. P., Nguyen T. M. An investigation the main internal brand crisis antecedents. *Business: Theory and Practice*. 2019. № 20. P. 234–247. URL: <https://doi.org/10.3846/btp.2019.23>
152. Donno R. Building national resilience: Survive crisis, seize opportunity, prepare for change. Booz Allen Hamilton, Inc., 2017. URL: https://www.boozallen.com/content/dam/boozallen_site/dig/pdf/white_paper/building-national-resilience.pdf
153. Drennan L.T., McConnell A., Stark A. Risk and crisis management in the public sector. Routledge, 2014.
154. Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*. 1994. Vol. 14. <http://surl.li/flrsu>
155. Durach F. Tackling Disinformation: UE Regulation of the Digital Space. *Romanian Journal of European Affairs*. 2020. № 1. P. 5-20. http://rjea.ier.gov.ro/wp-content/uploads/2020/05/RJEA_vol.-20_no.1_June-2020_Full-issue.pdf
156. Evans B., Reid J. Exhausted by resilience: response to the commentaries. *Resilience*. 2015. № 3:2. P. 154–159
157. FEMA Glossary. URL: <https://www.fema.gov/about/glossary>.
158. Fink S. Crisis Management: Planning for the Inevitable. New York, NY: American Management Association, 1986.
159. Folke C. Resilience (Republished). *Ecology and Society*. 2016. Vol. 21. Issue 4. Art. 44. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art44/>
160. Francart L. What does resilience really mean? URL: <https://www.diploweb.com/What-does-resilience-really-mean.html>
161. Ganor M., Ben-Lavy Y. Community resilience: Lessons derived from Gilo under fire. *Journal of Jewish Communal Service*. 2003. № 79. P. 105–108
162. Glossary English from the report: AR5 Climate change 2014: mitigation of climate change. Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf.
163. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. *Evaluation and Aid Effectiveness*. No. 6. Paris, 2002. 16 p. URL: <https://www.oecd.org/dac/31650813.pdf>.
164. Glossary: Resilience. Evidence on Demand, UK. 2016. URL: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/glossary-resilience>.
165. Government of Canada. Canada's Counter-Terrorism Strategy. Building

- Resilience against Terrorism. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsln-c-gnst-trrrsm/index-en.aspx>.
166. Hayek F. A. The Theory of Complex Phenomena. *Hayek F. A. Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London: Routledge & Kegan Paul, 2017. P. 22–42
167. Hodicky J., Özkan G., Özdemir H., Stodola P., Drozd J., Buck W. Dynamic Modeling for Resilience Measurement: NATO Resilience Decision Support Model. URL: <http://dx.doi.org/10.3390/app10082639>
168. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. P. 1–23.
169. Holling C. S. Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystem*. 2001. №. 4. Pp. 390–405.
170. Ilchuk P., Viblyi P., Lashchyk I. Theoretical and methodological aspects of the anti-crisis capacity of enterprises. *Baltic journal of economic studies*. 2018. № 4(3). P. 88–93. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-3-88-93>
171. ISO. Risk management – Risk assessment techniques. IEC 31010:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/72140.html>
172. ISO. Security and resilience – Organizational resilience – Principles and attributes. ISO 22316:2017. URL: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:22316:ed-1:v1:en>
173. ISO. Security and resilience – Vocabulary. ISO 22300:2021. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22300:ed-3:v1:en:term:3.1.162>.
174. Jackson S., Ferris T. L. J. Infrastructure resilience: past, present, and future. *George Mason University Magazine*, 2012. P. 1–4.
175. Jones K. Protecting Political Discourse from Online Manipulation: The International Human Rights Law Framework. *European Human Rights Law Review*. 2021. 68-79. Retrieved from https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/cfi-ga76/submissions/2022-12-19/submission-freedom-thought-ga76-others-katejones-2_0.pdf.
176. Kaufmann M., Cavelty M. D., Kristensen K. S. Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*. 2015. No. 46(1). P. 3–14
177. KeePassXC. URL: <https://keepassxc.org/>
178. Kocher M. A., Lawrence A. K., Monteiro N. P. Nationalism, Collaboration, and Resistance: France under Nazi Occupation. *International Security* 2018; 43 (2): 117–150. doi: https://doi.org/10.1162/isec_a_00329
179. Lasconjarias G. Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared / Research Division – NATO Defense College, Rome. *Eisenhower Paper*. 2017. № 7. P. 1–8.

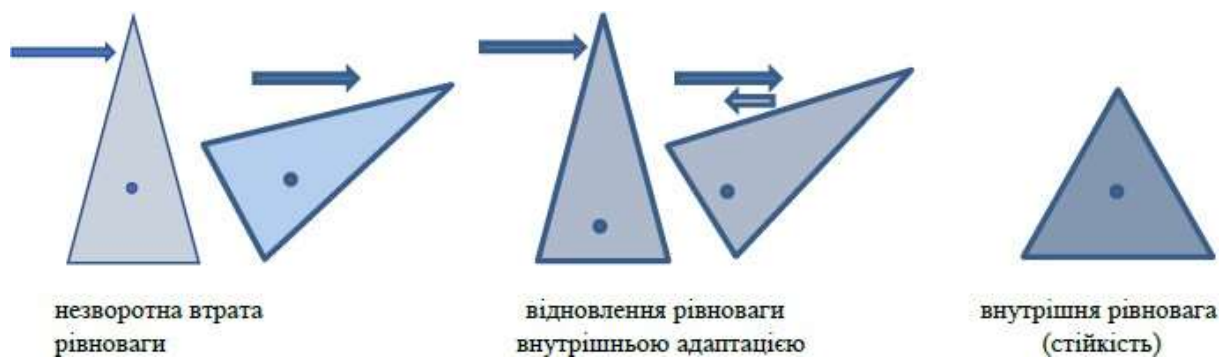
180. Laws E., Prideaux B. Crisis management: A suggested typology. *Journal of Travel & Tourism Marketing*. 2006. № 19. (2–3). P. 1–8
181. LooqMe. URL: https://uk.looqme.io/monitoring?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=g&utm_content=564737354537&utm_term=looqme&gclid=Cj0KCCQiAgK2qBhCHARIsAGACuzkUR5e8xOCFTEl-iahbLtFOWtzCFs-ohHT34hGySn9uCqehg32ZliwaAkteEALw_wcB
182. Martin-Breen P., Anderies J. M. Resilience: A Literature Review. Bellagio Initiative, 2011. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3692/Bellagio-Rockefeller%20bp.pdf?sequence=1&isAllowed=>
183. Merriam Webster. URL: <https://www.merriamwebster.com/dictionary/crisis>
184. Nenadić I. Unpacking the «European approach» to tackling challenges of disinformation and political manipulation. *Internet Policy Review*. 2019. № 8(4). P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.14763/2019.4.1436>
185. Norris F., Stevens S., Pfefferbaum B., Wyche K., Pfefferbaum R. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American journal of community psychology*. 2008. 41(1–2). P. 127–150.
186. OECD. National Risk Assessment: A Cross Country Perspective. Paris: OECD Publishing, 2017. ULR: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287532-en>
187. Ong J., Cabañes J.V.A. Architects of Networked Disinformation: Behind the Scenes of Troll Accounts and Fake News Production in the Philippines, Architects of Networked Disinformation. 2018. № 74. DOI: <https://doi.org/10.7275/2cq4-5396>
188. Pfefferbaum B., Reissman D., Pfefferbaum R., Klomp R., Gurwitch R. Building resilience to mass trauma events. In Doll L., Bonzo S., Sleet D., Mercy J. (Eds.). *Handbook on Injury and Violence Prevention*. Springer, 2007. Pp. 347–358.
189. Pollack J. H., Wood J. D. Enhancing Public Resilience to Mass-Casualty WMD Terrorism in the United States: Definitions, Challenges, and Recommendations / Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office. 2010. URL: <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/resilience.pdf>
190. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. NY: Oxford University Press, 2000. URL: <http://surl.li/flrri>
191. Rensel D. J. Resilience – A Concept. *Defense ARJ*. 2015. Vol. 22. No. 3. Pp. 294–324.
192. Rogers P. Rethinking Resilience: Articulating Community and the UK Riots. *Politics*. 2013. Vol. 33. No. 4. Pp. 322–333.
193. Saurwein F., Spencer-Smith Ch. Combating Disinformation on Social Media: Multilevel Governance and Distributed Accountability in Europe. *Digital Journalism*.

2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1765401>
194. Security Studies An Introduction. (Edited by P. D. Williams, M. McDonald). 3rd edition. London: Routledge, 2018. 684 p.
 195. Semantic Force. URL: https://semanticforce.ai/ua?gclid=Cj0KCQiAgK2qBhCHARIsAGACuznV4BpTWE GH4GXZeGWNPg32wvTLUza8U_xEmEb1yQnoj-aQ_qBiIvQaAvqbEALw_wcB
 196. Stopfake. URL: <https://www.stopfake.org/uk/golovna/>
 197. Texty.org.ua. URL: <https://texty.org.ua/>
 198. UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific. Glossary of basic terminology on disaster risk reduction. 2010. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225784>.
 199. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Online glossary. URL: <https://www.undrr.org/terminology>.
 200. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). UNISDR Terminology on disaster risk reduction. URL: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
 201. VoxCheck. URL: <https://voxukraine.org/voxcheck>
 202. Walker J., Cooper M. Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*. 2011. Vol. 42. №. 2. Pp. 143–160
 203. Walklate S., McGarry R., Mythen G. Searching for Resilience: A Conceptual Excavation. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40, Issue 3. Pp. 408–427.
 204. Walsh-Dilley M., Wolford W. (Un)Defining resilience: subjective understandings of ‘resilience’ from the field. *Resilience*. 2015. №. 3:3. P. 173–182
 205. Wilson G. *Community Resilience and Environmental Transitions*. London : Routledge, 2012. 272 p.
 206. World Economic Forum (WEF). Building National Resilience to Global Risks: Special Report. In *The Global Risks 2013: Report, 8th edition*. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf
 207. Zebrowski C. The nature of resilience. *Resilience*. 2013. №. 1:3. P. 159–173.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

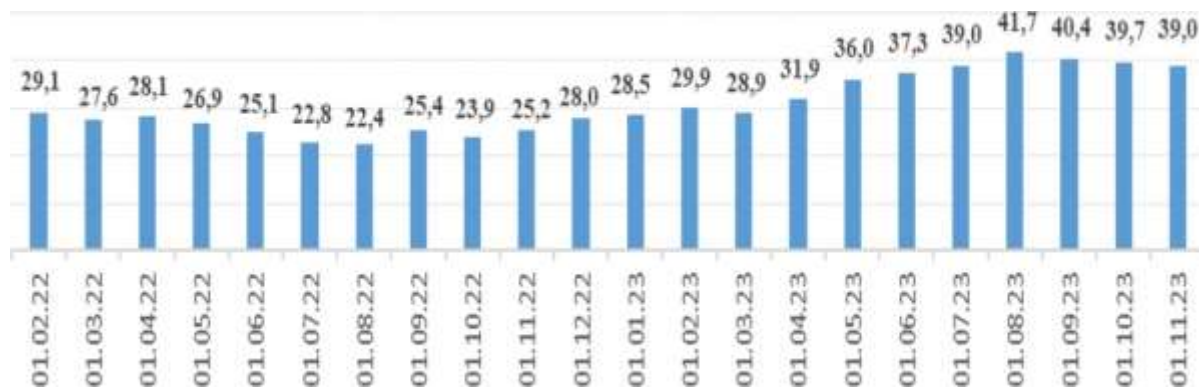
СТІЙКІСТЬ ТА РІВНОВАГА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ



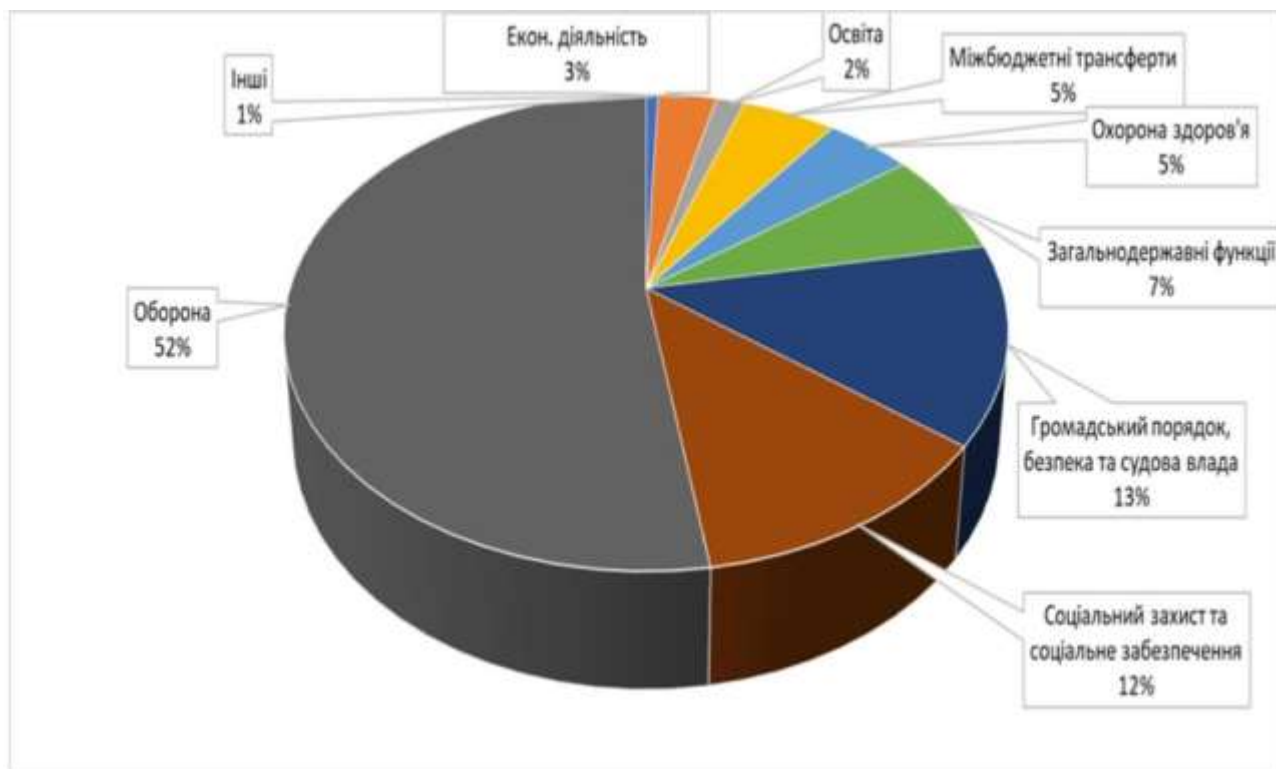
ДОДАТОК Б

ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО
СТАНУ В УКРАЇНІ

Малюнок 1. Надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в 2018–2022 рр., млрд грн.



Малюнок 2. Дані про міжнародні резерви України в 2022 р. та до 01 листопада 2023 р.



Малюнок 3. Видатки Державного бюджету України за десять місяців 2023 р. (за функціональною класифікацією видатків), %



Малюнок 4. Надходження єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування у 2020–2023 рр., млрд грн