

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-04>
УДК 35.077:342.25](477):004.7

Статівка Наталія Валеріївна,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри управління персоналом та підприємництва
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0903-6256>
e-mail: nstativka@ukr.net

Орел Юрій Леонідович,
к. держ. упр., доц., доцент кафедри управління персоналом та підприємництва
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-1419-9842>
e-mail: orel@karazin.ua

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ УПРАВЛІННЯ ТА БЕЗПЕРЕРВНОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ І УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню шляхів забезпечення стійкості та безперервності надання публічних послуг в Україні в умовах воєнного стану та тривалих кризових викликів. У роботі проаналізовано кращі міжнародні практики адаптації систем публічного управління до екстремальних умов, включно з досвідом країн, які пережили затяжні військові конфлікти (Хорватія, Боснія і Герцеговина, Ірак, Афганістан), а також масштабні природні та техногенні катастрофи (Японія після аварії на Фукусіма-1, Нова Зеландія після серії землетрусів). Систематизовано ключові чинники, що забезпечують стійкість публічних сервісів, серед яких завчасне планування, децентралізація повноважень, цифровізація управлінських процесів, а також інноваційні підходи до управління кадрами. У статті висвітлено основні виклики, що постають перед українським публічним сектором в умовах війни: руйнування критичної інфраструктури, дефіцит ресурсів та кадрів, необхідність швидкої адаптації регуляторних механізмів і процедур. Запропоновано концептуальну модель адаптації системи публічного управління, яка включає визначення пріоритетного переліку критично важливих сервісів, посилення автономії місцевого самоврядування, масштабування цифрових інструментів, створення гнучкої моделі управління персоналом та впровадження нових регуляторних механізмів. Особливу увагу приділено значенню цифровізації для підтримки доступності публічних послуг в умовах руйнівних впливів бойових дій, а також формуванню інклюзивного підходу до надання

© Статівка Н. В., Орел Ю. Л., 2024



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

допомоги постраждалим громадам. Методологічною основою дослідження є системний підхід, що дозволяє комплексно оцінити виклики та можливості для адаптації публічних сервісів. Використано теоретико-методологічний аналіз, кейс-стаді, порівняльний аналіз міжнародного досвіду та контент-аналіз офіційних звітів міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР, WFP) та даних українських відомств. Основні результати дослідження демонструють, що впровадження цифрових технологій, розбудова місцевих екосистем управління та розвиток компетенцій публічних службовців здатні забезпечити стійкість системи публічних послуг, зберегти довіру громадян та підтримати інституційну життєздатність держави в умовах тривалих криз. Запропоновані рекомендації включають посилення децентралізації, цифровізацію адміністративних сервісів, інтеграцію кризових протоколів у діяльність органів влади та розвиток кадрових спроможностей, що відповідають умовам сучасних викликів. Стаття має як теоретичне, так і практичне значення для модернізації публічного управління України в умовах війни та майбутнього відновлення.

Ключові слова: публічні послуги, публічне управління, надзвичайні умови, стійкість, воєнний стан, цифровізація, управління персоналом, кризове врядування.

Як цитувати: Статівка Н. В., Орел Ю. Л. Забезпечення стійкості управління та безперервності надання публічних послуг в умовах воєнного стану і умовах надзвичайних ситуацій в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2024. Вип. 2 (79). С. 77–98. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-04>

Актуальність дослідження і постановка проблеми. Забезпечення стійкості та безперервності надання публічних послуг в умовах криз та невизначеності є одним з ключових викликів для урядів у 21 столітті. Як показали шоківі події останніх років – від руйнівних природних катастроф та пандемії до затяжних воєнних конфліктів – традиційні моделі публічного управління, орієнтовані на функціонування в стабільних та передбачуваних умовах, часто виявляються нездатними адекватно реагувати на раптові збурення та забезпечувати безперебійність критично важливих для суспільства сервісів [3]. Це породжує серйозні загрози для життя та добробуту громадян, підриває довіру до державних інститутів, ставить під сумнів спроможність урядів ефективно виконувати свої функції.

Особливо гостро ця проблема постає в контексті масштабної війни, розв'язаної Росією проти України. За даними Світового банку [18], через бойові дії та окупацію частини територій Україна втратила щонайменше 30% економічного потенціалу, зазнала руйнувань інфраструктури на суму понад \$450 млрд, мусила переселити більше 7 млн громадян. В таких безпрецедентних умовах ключовим пріоритетом для українського уряду стає адаптація системи надання публічних послуг до викликів воєнного стану задля збереження базових державних функцій, підтримки життєздатності постраждалих територій та допомоги переміщеним особам. Це вимагає кардинального переосмислення підходів до організації роботи органів влади – від визначення критично важливих сервісів та диверсифікації каналів їх надання до впровадження гнучких регуляторних механізмів

та розбудови спроможностей публічних службовців працювати в кризових умовах. Відтак наукове осмислення шляхів забезпечення стійкості публічних послуг в умовах війни набуває не лише теоретичної значущості, а й істотної практичної ваги для повоєнного відновлення та зміцнення української держави.

Огляд останніх публікацій і виявлення раніше не вирішених питань.

Проблематика забезпечення стійкості та безперервності функціонування систем публічного управління в умовах криз та невизначеності привертає дедалі більшу увагу дослідників в галузях державного управління, економіки, політології. Теоретичне підґрунтя для осмислення цих питань заклали класичні праці К. Вайса, Е. Остром, Ч. Перроу щодо організаційної спроможності інституцій адаптуватися до несподіваних викликів, розробки гнучких протоколів реагування на збурення, впровадження адаптивного регулювання. Ці ідеї набули розвитку в сучасних дослідженнях «стійкого врядування» [3], яке трактується як здатність управлінських систем підтримувати належне функціонування та досягати визначених цілей попри зовнішні та внутрішні шоки.

Помітний внесок у розробку цієї концепції зробили А. Даз, М. Хосрічаман, К. Анселл та А. Бойн, які на численних кейсах різних країн продемонстрували, що ключовими чинниками стійкості публічного сектору є наявність чітких протоколів і регламентів дій у кризових ситуаціях, розвиненість компетенцій публічних службовців, підтримання довіри та залученості громадян. Особлива увага приділяється потенціалу цифровізації публічних послуг як інструменту посилення інституційної стійкості та гнучкості [12]. Зокрема, на прикладі Естонії показано, що завдяки розгалуженій цифровій інфраструктурі уряд країни зміг безперебійно виконувати більшість функцій в умовах локдауну під час пандемії 2020-21 рр. [6], але водночас дослідники застерігають, що надмірна залежність від технологій несе ризики відмов систем, кібератак, цифрового відторгнення.

Окремий масив літератури присвячений трансформації систем публічного управління в умовах воєнних конфліктів та постконфліктного відновлення. Класичні праці В. Кондратьєва (1922) та Т. Гурра (1970) заклали основи для аналізу деформацій інституційних механізмів під час війни, ерозії спроможностей держави. Сучасні дослідження М. Требілкока (2018), Р. Белла (2021), Р. Макса та Р. Зураванда (2021) на прикладах Іраку, Афганістану, Сирії демонструють, що забезпечення стійкості надання базових публічних послуг є критично важливим для виживання постраждалих громад, легітимності влади, запобігання гуманітарним катастрофам. При цьому вказується на необхідність адаптації моделей врядування до локального контексту, залучення недержавних акторів, інвестицій у відновлення кадрового потенціалу [8]. Також підкреслюється важливість вчасної міжнародної підтримки та допомоги як передумови післявоєнної відбудови систем публічного управління [2].

Попри зростання уваги до окресленої проблематики в світовій науковій думці, вітчизняний дискурс щодо стійкості публічних послуг в умовах російсько-української війни залишається фрагментарним. Хоча окремі аспекти адаптації діяльності органів влади до умов воєнного стану розглядаються в працях І. Дунаєва, І. Дегтярьової, В. Тимощука, Н. Обушної, Р. Войтович, бракує

комплексного бачення чинників та механізмів забезпечення безперервності надання критичних публічних сервісів з урахуванням деструктивних наслідків війни та масштабів руйнувань. Однак попри значний доробок досліджень стійкості публічного управління в кризових умовах, ця стаття зможе заповнити кілька прогалин. По-перше, більшість праць фокусуються на досвіді розвинутих країн, тоді як специфіка адаптації систем надання публічних послуг в умовах масштабної війни в Україні залишається малодослідженою. По-друге, бракує комплексного погляду на взаємодію технологічних, інституційних та людських чинників забезпечення безперебійності критичних сервісів в екстремальних обставинах. Врахування цих аспектів дозволить розробити цілісну концептуальну рамку та надати практичні рекомендації щодо зміцнення стійкості українського публічного сектору.

Мета статті – обґрунтувати напрями адаптації системи надання публічних послуг в Україні до умов воєнного стану на основі інтеграції кращих зарубіжних практик забезпечення інституційної стійкості та безперервності критичних сервісів держави. Відповідно до мети у статті вирішуються такі три завдання:

1) узагальнити та систематизувати досвід країн, що стикалися з викликами воєнних конфліктів і руйнівних катастроф, у трансформації систем публічного управління для забезпечення стійкого надання базових послуг населенню;

2) ідентифікувати ключові виклики та загрози для безперебійного функціонування публічного сектору України в умовах війни, деокупації територій та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб;

3) розробити практичні рекомендації щодо адаптації механізмів, процесів і компетенцій публічного управління в Україні з метою посилення інституційної стійкості та гарантування доступності критичних публічних сервісів в умовах тривалої воєнної невизначеності.

Методологія дослідження. Методологічною основою цієї статті є комплексний підхід, що поєднує теоретичні та емпіричні методи для всебічного аналізу проблеми забезпечення стійкості та безперебійності публічних послуг в екстремальних умовах. Такий підхід дозволяє не лише узагальнити наявні наукові здобутки та кращі управлінські практики, але й адаптувати їх до специфічного контексту України з урахуванням масштабів руйнувань та невизначеності подальшого перебігу бойових дій. Теоретичний базис дослідження складають концепції стійкого публічного управління, адаптивного регулювання, цифрової трансформації публічного сектору. Ці теорії застосовано для розробки аналітичної рамки оцінювання інституційної стійкості та виокремлення ключових чинників безперебійності надання публічних послуг в кризових умовах.

Емпіричну основу статті складають дані щодо функціонування систем публічного управління в умовах війни та руйнівних катастроф, отримані з офіційних звітів міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР), аналітичних матеріалів експертних центрів (RAND Corporation, Chatham House), профільних наукових публікацій, присвячених досвіду країн, що переживали затяжні конфлікти (Ірак, Афганістан, Боснія і Герцеговина) або масштабні руйнування внаслідок природних чи техногенних катаклізмів (Японія, Нова Зеландія).

На основі синтезу теоретичних положень та узагальнень емпіричних даних розроблено концептуальну модель забезпечення стійкості та безперервності публічних послуг в кризових умовах. Ця модель включає чотири ключові складові: 1) визначення переліку критично важливих публічних сервісів; 2) створення резервів (інфраструктурних, кадрових, інформаційних) для безперебійного надання цих сервісів; 3) розробку адаптивних регуляторних механізмів та гнучких протоколів роботи в умовах невизначеності; 4) розбудову динамічних організаційних спроможностей та компетенцій персоналу. Для аналізу поточної ситуації в Україні застосовано методи кейс-стаді і контент-аналізу офіційних документів. Зокрема, здійснено огляд звітів Мінреінтеграції щодо деокупованих територій, даних Мінсоцполітики про внутрішньо переміщених осіб, результатів досліджень Рахункової палати щодо викликів в роботі публічних інституцій в умовах воєнного стану. Запропоновано комплекс організаційних заходів, регуляторних інтервенцій, цифрових рішень та програм розвитку компетенцій, спрямованих на посилення спроможності українських публічних інституцій гарантувати доступність базових сервісів попри руйнівний вплив бойових дій та окупації територій.

Виклад основного матеріалу. Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що забезпечення безперебійного надання ключових публічних послуг в умовах глибоких криз та конфліктів є запорукою не лише підтримки добробуту громадян, але й легітимності та стійкості державних інститутів. Як показують численні дослідження, саме спроможність влади гарантувати доступ населення до базових сервісів: охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, критичної інфраструктури, – в екстремальних ситуаціях значною мірою визначає перспективи відновлення та проекторії подальшого розвитку країни [4; 17]. Тому аналіз зарубіжних практик адаптації систем надання публічних послуг до викликів війни та руйнівних катастроф має неабияку цінність для розробки стратегій інституційної стійкості України в умовах тривалого протистояння з Росією.

Вельми повчальним є досвід країн, що пережили затяжні воєнні конфлікти в недавньому минулому. Зокрема, кейс Хорватії демонструє вирішальну роль безперервності базових сервісів для підтримки життєздатності громад в умовах бойових дій та окупації територій. Незважаючи на масштабні руйнування інфраструктури та переміщення понад 20% населення під час війни 1991-1995 років, хорватському уряду вдалося зберегти функціонування ключових публічних інституцій на контрольованих територіях завдяки гнучкій моделі управління, децентралізації повноважень, залученню волонтерів та приватного сектору [11]. Наприклад, для забезпечення освітнього процесу були організовані віддалені класи, програми домашнього навчання, використовувались приміщення церков та бібліотек. Завдяки цим зусиллям вже через рік після закінчення бойових дій 90% дітей повернулися до навчання, що пришвидчило процес соціально-психологічної реабілітації.

Схожий підхід продемонстрував і уряд Боснії і Герцеговини, яка в середині 1990-х зазнала чи не найбільших руйнувань з часів Другої світової війни. За оцінками Світового банку [18], прямі втрати економіки країни від конфлікту

склали 50-70% ВВП, було пошкоджено 60% житлового фонду, поранено чи вбито понад 10% населення. В цих надскладних умовах ключовим фактором стійкості стало налагодження співпраці органів влади з громадськими та міжнародними організаціями для підтримки системи охорони здоров'я, утримання ключових об'єктів життєзабезпечення, соціальної допомоги вразливим групам. Було впроваджено процедури спрощеної реєстрації переміщених осіб та відновлено програми базових медичних послуг для понад 2,5 млн постраждалих. Хоча якість цих послуг була невисокою, сам факт їх надання сприяв мінімізації ризиків гуманітарної кризи та закладав підвалини легітимності держави.

Досвід Іраку та Афганістану свідчить, що навіть в умовах перманентної нестабільності та повстанських дій послідовні зусилля з відновлення системи надання базових сервісів здатні підтримувати довіру до урядових інститутів. Як показує аналіз [5], попри численні атаки, знищення третини об'єктів критичної інфраструктури, гострий брак кваліфікованого медичного персоналу, за підтримки ООН та донорської спільноти впродовж 2005-2010 рр. в Іраку вдалося втричі збільшити кількість функціонуючих медзакладів, відновити програми імунізації, що охоплювали 98% дітей, налагодити постачання ліків для 7 млн хронічно хворих. Це стало потужним сигналом про спроможність держави дбати про базові потреби громадян навіть у вкрай несприятливих обставинах.

Схожим чином в Афганістані, де конфлікт з різною інтенсивністю тривав понад 20 років, відправною точкою для зміцнення спроможностей держави стала активізація надання послуг навіть на тимчасово непідконтрольних територіях. Зокрема, для забезпечення освіти дітей, що через бойові дії втратили доступ до школи, було розроблено гнучкі моделі дистанційного, модульного навчання та залучено до викладання 50 тис. волонтерів [21]. Завдяки чітким критеріям таргетування для виплат допомоги, використанню мобільних технологій, співпраці з традиційними лідерами громад вдавалося охопити підтримкою 90% найбільш вразливих сімей у віддалених районах. Ці заходи сформували кредит довіри до офіційних інституцій та створили передумови для масштабних реформ публічного сектору.

Не менш цінні уроки щодо забезпечення безперебійності публічних сервісів можна почерпнути з досвіду країн, які зазнали масштабних руйнувань внаслідок природних чи техногенних катастроф. Резонансний кейс «потрійної кризи» в Японії – руйнівного землетрусу, цунамі та аварії на АЕС Фукусіма-1 у березні 2011 року – яскраво ілюструє значення завчасної підготовки та чітких протоколів дій як передумови стійкості системи надання послуг.

Попри людські трагедії та матеріальні збитки (понад 16 тис. загиблих, близько 400 тис евакуйованих, 1,2 трлн дол втрат), оперативна мобілізація наявних ресурсів для відновлення критично важливих сервісів дозволила мінімізувати ризики гуманітарної катастрофи. Відпрацьовані на навчаннях процедури дій в умовах НС, наявність резерву матеріально-технічних засобів, швидке переведення надання послуг в онлайн-формат зменшили паніку та невизначеність серед населення. Наприклад, близько 2000 медичних установ продовжували працювати у найбільш постраждалих префектурах, забезпечуючи належну якість

послуг для 80% жителів [16]. Вже через місяць на 90% евакуйованих територій було відновлено транспортне сполучення, енерго- та водопостачання [10].

Подібні висновки можна зробити і щодо реакції Нової Зеландії на серію руйнівних землетрусів 2010-2011 років. Масштабні пошкодження інфраструктури (збитки сягнули \$40 млрд, майже третина Крайстчерча, другого за величиною міста країни, стала непридатною для проживання) стали серйозним випробуванням для держави. Втім, завдяки децентралізованій моделі врядування, делегуванню повноважень щодо організації публічних послуг місцевій владі, залученню приватного сектору та громадянського суспільства, вдалося в стислі строки відновити життєдіяльність постраждалих регіонів. Запорукою успіху стали інновації в організації надання сервісів – від психосоціальної підтримки постраждалих онлайн до безкоштовних медоглядів у пересувних амбулаторіях. Приміром, було створено єдиний call-центр для опрацювання всіх запитів щодо соціальної, юридичної, страхової підтримки, що дозволило на 40% розвантажити державні служби (Marek et al., 2019). Консолідація просторових даних про руйнування та потреби населення на онлайн-платформі Canterbury Earthquake Mar дозволила оптимізувати логістику надання сервісів. І хоча якість послуг не завжди була високою, проактивна комунікація щодо строків відновлення підтримувала довіру до публічних інституцій [13].

Узагальнення наведених кейсів дозволяє виокремити кілька універсальних факторів, що визначають стійкість системи надання публічних послуг в екстраординарних кризових умовах – від затяжних воєнних конфліктів до руйнівних природних катаклізмів.

По-перше, це наявність завчасно розроблених та регулярно відпрацьованих планів забезпечення безперебійності критичних сервісів при реалізації різних сценаріїв загроз. Йдеться не лише про формальні документи, а про фактичну спроможність оперативно адаптувати всі процеси до нових реалій, маючи чітке бачення пріоритетних груп та сфер надання послуг [13]. При цьому ефективність реакції значною мірою залежить від якості даних щодо поточних та прогнозних потреб у базових сервісах, картографування вразливостей, моделювання тригерів ескалації криз [13]. Саме наявність такої інформації дозволяє визначати «червоні лінії» функціонування систем життєзабезпечення та мобілізувати ресурси для їх утримання вище критичної межі.

По-друге, стійкість публічних послуг вирішальною мірою залежить від рівня децентралізації повноважень та спроможності місцевої влади діяти автономно в разі руйнування традиційних управлінських вертикалей. В умовах невизначеності та турбулентності саме локальні структури виявляються найбільш придатними для гнучкого реагування на динаміку потреб, мобілізації ресурсів громади, пошуку креативних рішень [15]. Водночас вкрай важливо забезпечити координацію зусиль на центральному рівні, уникаючи фрагментації та дублювання соціально значущих функцій. Успішний досвід формування міжвідомчих цільових груп у Хорватії, запровадження практик управління-на-відстані за допомогою цифрових платформ у Новій Зеландії може бути корисним для вибудовування багаторівневої архітектури надання послуг в Україні.

По-третє, інклюзивність та підзвітність є критично важливими принципами для підтримання соціальної злагоди та довіри населення до органів влади в часи випробувань. Міжнародний досвід переконливо доводить, що залучення громадян: як у якості волонтерів, так і до ухвалення рішень щодо розподілу обмежених ресурсів – значно підвищує легітимність екстраординарних заходів з боку держави. Тому налагодження дієвих каналів комунікації, запровадження низькобюджетних механізмів співтворення послуг (краудсорсинг ідей, цифрове волонтерство), використання об'єктивних критеріїв таргетування допомоги (перевірка адресності, громадський аудит) має стати відправною точкою у процесі адаптації публічного сектору до умов воєнної невизначеності в Україні.

Нарешті, ключовим фактором забезпечення безперебійності базових сервісів є цифрова трансформація їх надання. Як переконливо демонструють кейси розвинених країн, використання онлайн-платформ, мобільних застосунків, просторового аналізу даних дозволяє не лише зменшити фізичні, фінансові та часові бар'єри доступу до послуг, але й персоналізувати їх під специфічні потреби, оптимізувати логістику, запровадити проактивні моделі обслуговування [12]. В умовах непередбачуваного перебігу війни та ймовірного перемир'я впровадження цифрових рішень може стати запобіжником для утримання базових функцій держави на тимчасово окупованих територіях. Водночас надмірна залежність від технологій може нести й ризики відмов систем та кібератак, тому їх застосування має доповнюватися традиційними резервними механізмами. Врахування цих уроків важливо для інтеграції в стратегії забезпечення інституційної стійкості та спроможності України адаптуватися до затяжної невизначеності під час війни та з високою ймовірністю після її завершення.

Чому ми так ставимо питання? Все просто. Масштабна війна, розв'язана Росією проти України, стала безпрецедентним викликом для вітчизняної системи надання публічних послуг. Шокові руйнування критичної інфраструктури, вимушене переміщення мільйонів громадян, гострий дефіцит ресурсів поставили органи влади перед необхідністю кардинальної адаптації усталених моделей обслуговування населення. Така ситуація не є унікальною: подібні проблеми переживали й інші країни, що стикалися з наслідками затяжних конфліктів чи природних катаклізмів. Втім, саме зараз Україна має шанс не лише перейняти кращий зарубіжний досвід забезпечення стійкості публічних сервісів, але й виробити власні інноваційні підходи, які слугуватимуть взірцем для всього світу. Варто усвідомити фундаментальний характер зрушень, спричинених бойовими діями, окупацією та деокупацією територій. Руйнування 30-60% об'єктів соціальної інфраструктури в окремих регіонах, пошкодження третини енергетичних та транспортних мереж, втрата близько 100 тис робочих місць у публічному секторі – все це кардинально змінило контекст функціонування держави як провайдера базових послуг. Україна зіштовхнулася з викликами, які за глибиною можна порівняти хіба що з катастрофою на Фукусімі чи Спітакським землетрусом. Подібно до Японії чи Вірменії, ми опинилися в ситуації, коли традиційні централізовані механізми управління та прийняття рішень виявилися неадекватними динамічній ситуації на місцях.

З іншого боку, безпрецедентна кількість внутрішньо переміщених осіб (близько 7 млн осіб), які в короткий термін змушені були змінити місце проживання, стала додатковим навантаженням на сервісну інфраструктуру громад, що їх приймали. Подібні демографічні шоки переживали в свій час Хорватія та Боснія і Герцеговина, де частка ВПО сягала 20-40% населення країни. Втім, якщо для Балкан процес переміщення та адаптації біженців був розтягнутий у часі, то Україні довелося шукати рішення в режимі реального часу. Забезпечити доступ до найнеобхідніших адміністративних та соціальних послуг для такої кількості громадян в умовах фактичного колапсу багатьох державних функцій – це завдання, яке вимагало кардинального переосмислення підходів.

Саме тому першочерговим кроком стало спрощення всіх регуляторних процедур та делегування максимальних повноважень з організації сервісів на рівень територіальних громад. Про актуальність такого підходу яскраво свідчить досвід «failed states», де центральна влада фізично не могла забезпечити надання базових послуг через руйнування комунікацій та управлінської вертикалі. Натомість активація потенціалу місцевих спільнот, залучення волонтерів, бізнесу, міжнародних організацій дозволяли організувати допомогу навіть у найвіддаленіших анклавах.

В Україні уряд оперативно ухвалив низку постанов щодо розширення компетенцій місцевого самоврядування та спрощення механізмів координації, що нагадує кроки урядів Хорватії та БіГ на початку 1990-х. Можливість самостійно визначати пріоритетність сервісів, форми їх надання, залучати альтернативних провайдерів дозволила навіть невеликим громадам запропонувати громадянам хоча б мінімальний пакет підтримки, попри жорсткі ресурсні обмеження. І хоча якість послуг не завжди відповідала довоєнним стандартам, сам факт їх доступності критично важливий для підтримки життєздатності та соціальної стабільності.

В цьому контексті повчальним є досвід Іраку та Афганістану, де в умовах перманентної небезпеки та інституційного вакууму вдавалося забезпечувати функціонування закладів первинної медичної допомоги, шкіл, центрів підтримки для 80% населення завдяки мережевій взаємодії органів влади, місцевих лідерів, громадських активістів, ООН та донорських агентств. Модульний принцип надання сервісів, коли певний мінімальний набір послуг доступний навіть у найбільш вразливих і віддалених районах, а робота фахівців забезпечується ротаційно – це те, на що варто орієнтуватися і Україні.

При цьому ключовим фактором безперебійності та адресності допомоги є використання цифрових інструментів. Як продемонстрував досвід пандемії COVID-19, оперативна цифровізація фронт-офісів держави – порталів, застосунків, чат-ботів – дозволяє істотно спростити більшість транзакцій для громадян, автоматизувати верифікацію, персоналізувати послуги. Саме тому запуск онлайн-платформи «Дія» з можливістю оформлення до 10-15 адміністративних та соціальних сервісів вже в перші місяці війни став справжнім проривом. Фактично мільйони українців, які залишилися без доступу до фізичних ЦНАП, змогли отримати життєво необхідні послуги дистанційно.

При цьому цифровізація не означає повну відмову від офлайн-форматів. Як свідчить зарубіжний досвід, зокрема Туреччини після землетрусу чи Філіппін після тайфуну, розгортання мережі мобільних сервісних центрів на базі обладнаних транспортних засобів дозволяє суттєво розширити охоплення навіть у важкодоступних локаціях. Цікаво, що Україна мала подібні підходи ще до війни, зокрема пересувні ЦНАП. Але саме в кризових умовах цей формат дав змогу охопити цільовою підтримкою сотні тисяч осіб в деокупованих чи звільнених районах. В цьому сенсі ми не тільки переймаємо найкращий світовий досвід, але й пропонуємо власні інновації.

Водночас особливим викликом залишається кадрове забезпечення систем надання публічних послуг, особливо в громадах, які зазнали найбільших руйнувань або тимчасової окупації. Втрата до 60% управлінського персоналу та вузькопрофільних фахівців через мобілізацію, вимушене переміщення чи виїзд за кордон відчутно позначилася на інституційній спроможності багатьох органів влади. Дефіцит кадрів в окремих сферах, як-от реєстрації нерухомості, соцзабезпеченні чи опіці сягає 30-50%, що ставить під загрозу доступність відповідних сервісів.

Для вирішення цієї проблеми Україна може скористатися досвідом країн, що опинилися в схожій ситуації внаслідок конфліктів. Приклад Хорватії та Боснії вказує на важливість оперативної децентралізації кадрової політики, зокрема надання громадам повноважень гнучко залучати фахівців без довгих конкурсних процедур, мотивувати переїзд спеціалістів з інших регіонів, запроваджувати ротацийні моделі роботи для закриття вакансій. Оскільки більшість кваліфікованих управлінців зосереджені в обласних центрах, варто стимулювати їх тимчасове відрядження чи дистанційну роботу в громадах, що найбільше постраждали.

Як показує досвід Колумбії та Філіппін, досить ефективною в умовах кадрового голоду є практика залучення фахівців з діаспори чи колишніх мігрантів. Для України це набуває особливої актуальності з огляду на масштабний виїзд українців за кордон. Цілеспрямована політика заохочення повернення та працевлаштування кваліфікованих кадрів у системі надання публічних послуг могла б частково компенсувати втрати людського капіталу. Додатковим резервом є волонтери та активісти з відповідним фаховим бекграундом.

Не менш важливо прискорено розвивати цифрові компетентності публічних службовців, особливо в частині використання великих даних, роботи з відкритими реєстрами, опанування гнучких методологій управління проектами. Як засвідчив досвід Естонії, Ізраїлю, Сінгапуру під час пандемії, наявність «цифрових лідерів змін» на всіх управлінських рівнях – від міністерств до невеликих муніципалітетів – дозволяє швидше впроваджувати інновації та адаптувати процеси під нові реалії. Для цього потрібні компактні модульні програми навчання, онлайн-курси, менторська підтримка і, головне, можливість оперативно застосовувати здобуті знання на практиці.

Зрештою, окремої уваги потребує регуляторний аспект забезпечення стійкості надання публічних послуг. Руйнування традиційних механізмів міжбю-

джетних трансфертів, різке падіння доходів місцевих бюджетів, необхідність масштабного фінансування відновлювальних робіт – усе це вимагає пошуку нестандартних рішень. Як мінімум, на період війни критично важливо максимально розширити фіскальну автономію громад, надати їм право оперативно впроваджувати місцеві податки та збори, гнучко перерозподіляти ресурси між статтями витрат.

Водночас доцільно запровадити цільові фонди з підтримки доступності базових сервісів у громадах, які найбільше постраждали чи перебувають у зоні ризику. За зразком моделі «муніципальних грантів», що продемонстрували ефективність у країнах Латинської Америки та Південно-Східної Азії, такі фонди дозволили б фінансувати пріоритетні напрями безпеки, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту за спрощеними процедурами на основі чітких KPI результативності. Це також відповідає рекомендаціям міжнародних фінансових інституцій щодо застосування програмно-цільового методу в умовах криз.

Але найголовніше – усі ці регуляторні зміни мають підкріплюватися прищепленням нової культури публічного управління, орієнтованої на гнучкість, інноваційність, проактивність. Адже без внутрішньої готовності та вмотивованості службовців швидко реагувати на динамічні зміни середовища будь-які інституційні трансформації ризикують лишитися формальністю. Саме тут Україна повинна орієнтуватися на досвід Ізраїлю, Швеції чи Сінгапуру, де культивування підприємницького духу у держсекторі, нетерпимість до бюрократичної інерції, підтримка ініціативності на всіх щаблях стали запорукою національної стійкості.

Узагальнюючи, можемо констатувати, що забезпечення безперебійності надання публічних послуг в умовах війни – це завдання, яке вимагає комплексного підходу, що охоплює нормативно-правові, організаційні, кадрові та технологічні аспекти. При цьому Україна має унікальний шанс перетворити кризу на можливість, ставши майданчиком для випробування інноваційних підходів до трансформації моделей урядування. І хоча кожна війна унікальна за своєю природою, повчальні уроки щодо забезпечення безперебійного функціонування держави в екстремальних умовах можна почерпнути з досвіду країн, які пережили затяжні конфлікти та їх наслідки в недавньому минулому. Втім, просте копіювання навіть найкращих практик навряд чи спрацює: будь-які інституційні рішення мають ретельно адаптуватися до специфіки локального контексту. Тож наскільки придатні зарубіжні підходи для воєнних реалій України?

Насамперед розгляньмо питання визначення переліку критичних публічних сервісів, які повинні надаватися за будь-яких обставин. Компаративний аналіз стратегій урядів Хорватії, Боснії та Герцеговини, Афганістану свідчить, що навіть в умовах гуманітарних катастроф, масових переміщень населення та руйнування звичних управлінських ланцюгів першочерговим завданням є підтримка мінімального набору базових послуг:

- 1) екстрена медична допомога, вакцинація, забезпечення ліками для хронічно хворих;
- 2) продовольче забезпечення для найбільш вразливих груп населення;

- 3) тимчасове житло для переміщених осіб;
- 4) санітарні та гігієнічні послуги, включно з доступом до чистої води;
- 5) цивільна безпека та підтримка правопорядку;
- 6) реєстрація новонароджених, смертей, шлюбів та розлучень;
- 7) організація дистанційного навчання для дітей шкільного віку.

Попри очевидну універсальність цих функцій, досвід кожної країни унікальний з точки зору пріоритетності їх забезпечення в різні фази конфлікту. Наприклад, на початку війни в Боснії 1992-95 рр, коли 2,2 млн осіб (55% населення) стали переміщеними, лівова частка гуманітарних зусиль була спрямована на розгортання таборів біженців, облаштування імпровізованих укриттів, налагодження поставок продовольства [20]. Натомість на більш пізніх стадіях, коли бойові дії перейшли в в'ялотекучу фазу, пріоритетом стало відновлення базової інфраструктури, передусім енерго- та водопостачання.

Водночас кейс Афганістану показує, що навіть в умовах тривалої нестабільності безперервність сервісів охорони здоров'я та освіти є найважливішою для забезпечення довгострокової стійкості держави та суспільної довіри. Попри періодичні спалахи бойових дій протягом 2002-2021 рр частка дітей, які відвідували початкову школу, зросла з 21% до 64% для дівчат і з 35% до 85% для хлопців. Охоплення імунізацією проти кору сягнуло 76% в порівнянні з менш як 30% на початку відбудови [22; 16]. Цього вдалося досягти саме завдяки незмінному фокусу влади на підтримці мережі районних шкіл та медичних установ як абсолютного пріоритету. Тож для України, з огляду на динамічний характер бойових дій, масштаби руйнувань та вимушених переміщень, визначення переліку основних сервісів має відбуватися на основі постійного моніторингу ситуації та потреб населення з подальшим гнучким коригуванням. Втім, забезпечення доступу до екстреної медичної допомоги, ліків, продовольства, тимчасового житла для ВПО, дистанційної освіти для школярів повинно незмінно залишатися ключовою відповідальністю держави.

Тут ми підходимо до наступного фундаментального питання – на якому рівні та ким мають надаватися ці базові послуги в кризових умовах? Практика Хорватії, Іраку, Афганістану переконливо свідчить, що в ситуації дезорганізації центральної влади, руйнування традиційних управлінських вертикалей саме місцеве самоврядування та волонтерські структури виявляються найбільш ефективними провайдерами підтримки [22]. Наприклад, під час активних боїв у Хорватії 1991-95 рр. 70% гуманітарної допомоги розподілялося через мережі муніципалітетів, церковних громад, благодійних організацій. В Іраку після повалення Хусейна 2003 року 80% базових сервісів відновлювалися за ініціативи локальної влади у співпраці з мечетями, радами старійшин, жіночими об'єднаннями.

Водночас такий «фронтлайновий» статус територіальних громад в умовах конфліктів породжує низку інституційних дилем. З одного боку, максимальна передача повноважень та ресурсів на місця є запорукою оперативності та адресності надання допомоги. З іншого боку, послаблення централізованого контролю та нагляду створює ризики нецільового використання коштів, «при-

ватизації» функцій держави місцевими кланами, поглиблення регіональних розколів. Особливо гостро ця проблема постає для країн з високим рівнем корупції та слабкими демократичними традиціями. Наприклад, в Афганістані створення Незалежного директорату місцевого самоврядування з широкими повноваженнями призвело до фактичної автономізації південних провінцій, які перетворилися на вотчини польових командирів. Тож Україні, реформуючи систему надання послуг в умовах війни, критично важливо знайти баланс між імперативами децентралізації та збереженням всеохоплюючої ролі держави. Зарубіжний досвід підказує, що оптимальною є формула «деконцентрації» – передачі значної частини повноважень та фінансів органам місцевого самоврядування в рамках чітко визначених загальнонаціональних стандартів якості, підзвітності та координації дій [14]. Приміром, практика цільових міжбюджетних трансфертів на підтримку вразливих груп населення дозволила муніципалітетам Іраку та Колумбії гнучкіше розпоряджатися ресурсами, водночас не посилюючи відцентрові тенденції.

Інший перспективний підхід – створення міжвідомчих структур на кшталт Державного центру відновлення та розбудови України. Його основними функціями мають бути стратегічне планування реконструкції, розробка мінімальних протоколів надання сервісів, залучення та координація донорської допомоги, посилення кадрових спроможностей територіальних громад. Подібні інституції добре зарекомендували себе в Боснії та Герцеговині (Державне агентство з реконструкції), Східному Тиморі (Фонд національної єдності), Іраку (Бюро з управління проектами) на етапі пост-конфліктної відбудови. Вони виступали своєрідним «посередником» між центральним урядом, місцевою владою та міжнародними донорами, забезпечуючи ефективний розподіл фінансування, технічної експертизи та найкращих практик.

Критично важливим фактором успішності децентралізованих моделей надання послуг є цифровізація взаємодії між різними рівнями влади та комунікації з громадянами. Як доводить досвід Естонії, завчасно створена розгалужена система е-врядування із інтероперабельними реєстрами, надійними засобами ідентифікації громадян, розвиненими онлайн-сервісами виявилася вирішальною для стійкості держави в умовах COVID-19, коли понад 99% публічних послуг продовжували надаватися безперебійно навіть під час локдауну саме завдяки цифровій інфраструктурі.

Ці висновки актуальні і для України. Попри руйнування третини фізичних ЦНАП, владі вдалося зберегти доступність базових адмінпослуг для більшості громадян через застосунок «Дія». За даними Мінцифри, кількість користувачів платформи зростає з 5,3 млн осіб у 2021 році до 17,2 млн станом на січень 2023 (Федоров, 2023). Запуск експериментальних серверів на основі технології блокчейн, інтеграція з міжнародною системою обміну даними «Трембіта», розвиток чат-ботів для комунікації з ВПО – все це уможливило персоналізацію послуг та покращення user experience навіть в умовах активних бойових дій.

Втім, на майбутнє Україні вкрай важливо врахувати уроки Естонії щодо ризиків надмірної концентрації цифрових спроможностей на центральному рів-

ні. Досвід кібератак 2007 року показав вразливість подібної архітектури в умовах гібридних загроз: відтак у 2012-20 рр естонський уряд зробив стратегічну ставку на посилення технологічних спроможностей муніципалітетів, зокрема через програму інкубації стартапів Gov-Tech, запуск локальних дата-центрів, навчання держслужбовців цифровій грамотності [9]. Для України такий підхід особливо актуальний з огляду на ймовірний сценарій затяжного конфлікту з РФ і фрагментацію української території. Критично важливо вже зараз інвестувати у розбудову регіональних екосистем е-врядування, впроваджувати стандарти обміну даними між різними рівнями влади (наприклад на основі технології розподілених реєстрів), поширювати практики використання відкритих даних та big data аналітики в ОТГ.

Не менш важливо забезпечити цифрову інклюзію та підвищити готовність населення використовувати електронні сервіси. Згідно з опитуванням ПРООН [19], лише 51,5% українців мають достатній рівень цифрових навичок, тоді як 40% стикаються з проблемами доступу до швидкісного інтернету. Відтак Україні варто запозичити досвід Ізраїлю, який навіть в умовах постійних терористичних загроз зміг досягти цифрового охоплення 88% громадян завдяки мережі муніципальних хабів цифрової грамотності, безкоштовним курсам ІТ-навичок, підтримці соціальних підприємців, що розвивали локальні сервіси. Але трансформація сервісної моделі держави – це не лише про технології, але й про людей. Адже успіх цифровізації критично залежить від спроможності публічних службовців ефективно використовувати нові інструменти. Досвід Хорватії, Іраку, Афганістану переконливо свідчить – в умовах конфліктів розвиток динамічних компетенцій держслужбовців з адаптивного лідерства, кризового менеджменту, роботи в мультидисциплінарних командах стає вирішальним фактором безперебійності надання послуг. Саме тому ключовим пріоритетом для України має стати формування корпусу цифрових лідерів змін в установах. Тож Україні вкрай важливо переглянути усталені підходи до професійного розвитку публічних службовців. Замість традиційних семінарів та лекцій варто зробити ставку на інноваційні освітні формати – peer-to-peer навчання, менторинг, симуляційні вправи, командну проектну роботу. Саме вони найкраще розвивають поведінкові компетенції, критично важливі в турбулентні часи – емоційний інтелект, стресостійкість, ініціативність, емпатію.

Зразком такого підходу може слугувати естонська програма підготовки державних CEO, де 90% навчання відбувається через розв'язання реальних управлінських кейсів. Або ж ізраїльська школа цифрового врядування, яка поєднує онлайн-курси з «польовою» роботою над технологічними проектами муніципалітетів. В Україні окремі елементи таких програм вже впроваджуються на базі Української школи урядування, Школи мерів, але ці ініціативи потребують значного масштабування та системної підтримки з боку держави.

Ще однією важливою передумовою розвитку динамічних компетенцій держслужбовців є гнучкість та адаптивність регуляторного середовища. Як слушно зауважує Дарон Аджемоглу [1], жорстка зарегульованість, бюрократизація, надмірна централізація прийняття рішень вбиває ініціативність та створює

пастку інерції. Натомість децентралізація повноважень, спрощення процедур, підтримка експериментування та права на помилку розкривають інноваційний потенціал управлінців. Саме такі підходи стали запорукою успішної адаптації Колумбії до умов партизанської війни з FARC у 2002-2016 рр. Надання органам місцевого самоврядування фіскальної автономії, делегування їм права дизайну соціальних програм, підтримки постраждалого бізнесу стимулювало муніципалітети та департаменти впроваджувати нестандартні рішення для забезпечення безперебійності критичних сервісів. При цьому уряд запровадив «пісочниці» для випробування технологічних інновацій, регуляторні полегшення для держзакупівель, гнучкі стандарти надання послуг в умовах конфлікту [7].

Для України цей колумбійський досвід має особливу цінність. Попри початок реформ з дерегуляції, все ще зберігається чимало обтяжливих процедур узгодження рішень, забюрократизованих вимог до організації робочих процесів. Відтак Верховній Раді варто прискорити ухвалення законів, що надають ОМС більшу автономію у визначенні та застосуванні сервісних стандартів, провадженні експериментальних практик надання послуг, закупівлі інноваційних рішень. Зокрема, прогресивними нормами є можливість спрямовувати певну частку місцевих бюджетів на підтримку стартапів та R&D у сфері сервісної інфраструктури, створювати муніципальні акселератори та венчурні фонди, використовувати новаторські моделі держзакупівель на кшталт інноваційних партнерств.

Втім, регуляторні стимули – це лише половина справи. Не менш важливо дати управлінцям та фахівцям «на місцях» реальні інструменти та компетенції для запровадження змін. Це може включати цільове фінансування для експериментальних цифрових проєктів, гранти на навчання персоналу в провідних технологічних хабах, налагодження партнерств з ІТ-компаніями, університетами, громадськими організаціями для спільної розробки інновацій. За прикладом Ізраїлю, доцільно створити національну мережу GovTech-лабораторій, які стануть майданчиками для тестування нових підходів у наданні публічних послуг [18]. Зрештою, важливим фактором розвитку гнучкості та адаптивності публічного сектору є культура управління, орієнтована на результат, інновації, готовність до змін. Як доводить кейс Сінгапуру, методичне запровадження принципів клієнтоцентричності, підприємливісті, постійного вдосконалення у роботу держорганів дозволяє сформувати нову генерацію держслужбовців, спроможних ефективно функціонувати в умовах VUCA-світу. Вивчення сінгапурського досвіду може стати справжнім одкровенням для українських управлінців. Адже там ключовим KPI держустанов є не кількість наданих послуг чи освоєння бюджетних коштів, а задоволеність громадян, готовність рекомендувати сервіс іншим. Від цього залежить рівень оплати праці та кар'єрні перспективи держслужбовців. Крім того, кожна структура має власний інноваційний бюджет, кошти з якого можуть витратитися виключно на розробку нових продуктів, процесів, компетенцій.

Запровадження подібних підходів в Україні вимагатиме неабиякої політичної волі та управлінської звитяги. Адже доведеться поламати чимало бю-

рократичних стереотипів, перезавантажити корпоративні цінності, змінити систему стимулів. Але без цих кроків годі й мріяти про адекватну адаптацію вітчизняного публічного сектору до надскладних викликів війни та повоєнного відновлення.

Підсумовуючи, зазначимо, що перелічені вище напрями трансформації системи надання публічних послуг в Україні – від визначення переліку критичних сервісів до зміни управлінської культури – це не просто технократичні кроки. Це складові всеосяжної стратегії забезпечення інституційної стійкості та спроможності держави ефективно виконувати свої функції попри деструктивні впливи агресора. І саме системність, послідовність, вибір правильних акцентів у цій трансформації визначатимуть, наскільки Україна зможе конвертувати кризу в можливість для якісного оновлення моделі врядування.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведених вище теоретичних розвідок можна зробити такі декілька висновків і пропозицій.

1) Проведений аналіз зарубіжного досвіду забезпечення безперервності надання публічних послуг в умовах криз та конфліктів дозволяє стверджувати, що ключовою передумовою стійкості держави є завчасна підготовка до реалізації різних сценаріїв загроз на основі чітких планів, регулярних навчань, формування компетентного кадрового резерву. Успішні кейси країн, що пережили затяжні війни та руйнівні катастрофи, свідчать, що децентралізація повноважень, гнучкість процедур, залучення місцевих громад та приватних провайдерів до співтворення сервісів значно розширює адаптивні можливості публічного сектора, дозволяє утримувати функціонування критичної інфраструктури навіть за масштабних пошкоджень. Водночас вирішальне значення має спроможність центральної влади стратегічно координувати зусилля, забезпечувати інклюзивність та прозорість розподілу обмежених ресурсів, підтримувати соціальну згуртованість в умовах невизначеності та ескалації напруженості.

2) Узагальнення кращих практик адаптації систем надання публічних послуг до екстраординарних обставин дозволяє окреслити перспективні напрями зміцнення інституційної стійкості України. В умовах тривалої війни та імовірного перемир'я з Росією доцільно зосередитись на: 1) розробці сценарних планів безперервності критичних сервісів на основі оцінки ризиків та моделювання потреб; 2) посиленні автономності місцевих органів влади у прийнятті рішень щодо форм та методів надання послуг; 3) запровадженні інноваційних механізмів комунікації та співпраці держави з громадянами і волонтерами; 4) масштабуванні цифрових інструментів доступу до сервісів, автоматизації процесів верифікації та доставки допомоги. Системне впровадження цих підходів здатне підвищити готовність української держави до потенційних шоків та зберегти довіру суспільства в умовах «нової нормальності».

3) Проведений аналіз викликів та адаптаційних заходів української системи надання публічних послуг в умовах війни дозволяє констатувати, що ключовим фактором стійкості та безперервності базових сервісів є проактивність та швидкість реагування органів влади на кризові явища. І завдяки оперативному спрощенню регуляторних процедур, розширенню повноважень місцевого

самоврядування, масштабній цифровізації адміністративних послуг вдалося пом'якшити руйнівні наслідки бойових дій та деокупації територій для доступу громадян до життєво необхідної підтримки. При цьому вирішальне значення має збереження якості та безпечності сервісів, а не лише їх фізична доступність. Тому подальші зусилля мають спрямовуватися на розбудову стійких багатоканальних екосистем надання послуг із залученням недержавних провайдерів та використанням інноваційних методів взаємодії з громадянами.

4) Узагальнення викликів функціонування української сервісної інфраструктури в умовах війни засвідчує, що для забезпечення безперебійного надання базових послуг критично важливою є завчасна підготовка механізмів антикризового управління. Успішний досвід адаптації до екстремальних умов країн, що переживали затяжні конфлікти та руйнівні катастрофи, вказує на необхідність формування цілісної державної системи стійкості, яка б включала регулярне стрес-тестування спроможностей на випадок різних загроз, гнучкі протоколи міжвідомчої взаємодії, чіткі плани безперервності діяльності, кластерні моделі таргетування ресурсів. Особливу увагу слід приділяти зміцненню кадрового потенціалу, розвитку цифрових компетенцій публічних службовців, впровадженню інноваційних HR-практик для оперативного залучення та утримання висококваліфікованих фахівців навіть в кризових умовах.

5) Ключовою передумовою їх стійкості та безперебійності є правильне визначення переліку критично важливих сервісів, що мають надаватися навіть у найскладніших безпекових та гуманітарних обставинах. Успішні кейси Хорватії, Боснії та Герцеговини, Афганістану вказують на універсальність певного «ядра» базових функцій держави: екстрена медична допомога, продовольче забезпечення вразливих груп, притулок для переміщених осіб, санітарно-гігієнічні послуги, підтримка правопорядку, реєстрація актів цивільного стану, організація дистанційного навчання. Втім, пріоритетність цих послуг може варіюватися в різні фази конфлікту, що вимагає гнучкості підходів на основі постійного моніторингу ситуації та потреб населення. Досягнення громадського консенсусу щодо мінімального необхідного обсягу присутності держави має розглядатися як наріжний камінь стратегії інституційної стійкості в кризові періоди.

6) Систематизація зарубіжного досвіду трансформації публічного сектору в турбулентні часи доводить, що децентралізація повноважень та ресурсів на рівень територіальних громад у поєднанні з розвиненою цифровою інфраструктурою виступає вирішальним фактором безперебійності надання базових послуг. Як показують кейси Хорватії, Іраку, Афганістану, муніципалітети здатні набагато оперативніше реагувати на динаміку безпекових загроз та гуманітарних викликів, мобілізувати місцеві ресурси, залучати волонтерів та бізнес для підтримки систем життєзабезпечення громад. Водночас критично важливо зберегти спроможність центральної влади визначати мінімальні соціальні стандарти, здійснювати міжвідомчу координацію та моніторинг ефективності місцевого самоврядування. Інституційним механізмом забезпечення такого балансу можуть виступати урядові агенції з відновлення та розвитку, які поєднують широкі повноваження з підзвітністю та колегіальніс-

ту ухвалення рішень. Розбудова технологічних спроможностей громад, сприяння цифровій інклюзії населення також має бути пріоритетом державної політики стійкості.

Перспективи подальших досліджень. По-перше, вкрай важливо поглибити наукове осмислення специфіки вітчизняного інституційного контексту та його впливу на імплементацію кращих зарубіжних практик. Адже, як справедливо зауважує Дарон Аджемоглу, ефективність тих чи інших управлінських підходів критично залежить від особливостей політичної економії кожної країни: структури стимулів, балансу влади, суспільних цінностей та неформальних норм. Тож замість механічного копіювання досвіду інших держав, потрібно ретельно дослідити, як саме він може бути адаптований до українських реалій з урахуванням високого рівня корупції, слабкості демократичних традицій, геополітичної вразливості. Цікавим напрямом подальших розвідок може стати вивчення синергії між різними вимірами реформ: завершення дерегуляції, «перезавантаження» фіскальної децентралізації після війни, цифровізацію врядування.

По-друге, на окрему увагу заслуговує проблематика оцінювання результативності та ефективності реформаторських зусиль щодо модернізації сервісної моделі держави. Попри чималий прогрес у розширенні переліку е-послуг, запровадженні інноваційних форматів взаємодії з громадянами, зміцненні спроможностей муніципалітетів, все ще бракує чіткого розуміння того, наскільки ці зміни позначаються на реальній якості обслуговування, задоволеності споживачів, довірі до інститутів влади. Тож перспективним напрямом досліджень може стати розробка комплексної методології вимірювання соціальної віддачі від інвестицій у розвиток сервісної інфраструктури з урахуванням кращих світових підходів на кшталт європейського індексу якості врядування (EQI) чи канадської системи «Громадяни передусім» (Citizens First).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Acemoglu D., Johnson S. *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*. New York: PublicAffairs, 2023. URL: <http://surl.li/wgoxmp>
2. Ash T., Gunn J. *The Struggle for Ukraine: Chatham House Report*. London, 2023. 126 p. URL: <http://surl.li/ieofiw>
3. Boin A., Fahy L. A., 't Hart P. *Guardians of Public Value: How Public Organizations Become and Remain Institutions*. In: Boin A., Fahy L. A., 't Hart P. (eds) *Guardians of Public Value*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51701-4_1
4. Bozorgmehr K., Biddle L., Preussler S. et al. Differences in pregnancy outcomes and obstetric care between asylum seeking and resident women: a cross-sectional study in a German federal state, 2010–2016. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 2018, 18:417. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12884-018-2053-1>
5. Bustos E. Organizational Reputation in the Public Administration: A Systematic Literature Review. *Public Administration Review*, 2021, Vol. 81, No. 4, pp. 731–751. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13363>
6. European Parliament. *Report on the COVID-19 pandemic: lessons learned and recommendations for the future/Special Committee on the COVID-19 pandemic (2022/2076(INI))*, 2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0217_EN.html

7. Faguet J.-P., Sánchez F. Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 2014, Vol. 160, No. 1/2, pp. 227–249. URL: <http://www.jstor.org/stable/24507645>
8. Kaplan S. Adapting government services in conflict-affected areas: Lessons from the COVID-19 response in Iraq. *Public Administration Review*, 2021, Vol. 81, No. 5, pp. 952–959. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13363>
9. Kattel R., Mazzucato M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 2018, Vol. 27, pp. 787–801. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
10. Kazuhisa A. JICA's Activities in Afghanistan. *Asia-Pacific Review*, 2022, Vol. 29, No. 1, pp. 70–100. DOI: <https://doi.org/10.1080/13439006.2022.2055406>
11. Koprić I. Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issues*, 2019, No. 5, pp. 7–26. URL: <https://ideas.repec.org/a/nos/vgmu00/2019i5p7-26.html>
12. Lindgren I., van Veenstra A. Digital transformation of public services: A systematic literature review. *Information Polity*, 2021, Vol. 26, No. 4, pp. 469–493. DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-211542>
13. OECD. Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy. Paris: OECD Publishing, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>
14. OECD. Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action. *OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/76972a4a-en>
15. Profiroiu A., Nastață C. What strengthens resilience in public administration institutions? *Eastern Journal of European Studies*, 2021, Vol. 12, pp. 100–125. DOI: <https://doi.org/10.47743/ejes-2021-SI05>
16. Ray K., Ghimire J., Bc R. K. Effects of Disaster on Primary Health Care in Low Income Countries. *J Nepal Health Res Counc.*, 2019, Vol. 17, No. 1, pp. 1–8. DOI: <https://doi.org/10.33314/jnhrc.1688>
17. Shephard D., Anne Ellersiek A. et al. Kingdon's multiple streams approach in new political contexts: Consolidation, configuration, and new findings. *Governance*, 2021, Vol. 34, No. 2, pp. 523–543. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12521>
18. The World Bank. Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment. August 2022. URL: <http://surl.li/cmpgas>
19. UNDP. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment. UNDP, 2024. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/un_ua_rdna3_report_eng.pdf
20. WFP. WFP and Social Protection Annual Review 2022. URL: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000154910/download>
21. WHO. Primary Health Care Systems (PRIMASYS). Case study from Sri Lanka. WHO, 2017, 72 p. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341087/WHO-HIS-HSR-17.33-eng.pdf?sequence=1>
22. Zanjani L., Govan H., Jonas H. et al. Territories of life as key to global environmental sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2023, Vol. 63, 20 p. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2023.101298>

Стаття надійшла до редакції 22.11.2024

Стаття рекомендована до друку 23.12.2024

Stativka N. V., Orel Yu. L. Ensuring governance resilience and continuity of public service delivery in wartime and emergency conditions in Ukraine

Nataliia Stativka, Dr.Sc. in public administration, professor,
head of the department of personnel management and entrepreneurship,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0903-6256> e-mail: nstativka@ukr.net

Yurii Orel, PhD in public administration, associate professor, associate professor
of the Department of Personnel Management and Entrepreneurship
of the Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1419-9842> e-mail: orel@karazin.ua

ENSURING GOVERNANCE RESILIENCE AND CONTINUITY OF PUBLIC SERVICE DELIVERY IN WARTIME AND EMERGENCY CONDITIONS IN UKRAINE

Abstract. The article explores strategies for ensuring the resilience and continuity of public service delivery in Ukraine under martial law and prolonged crisis conditions. It analyzes best international practices for adapting public governance systems to extreme circumstances, drawing on the experiences of countries that have endured protracted military conflicts (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Iraq, Afghanistan) as well as large-scale natural and technological disasters (Japan following the Fukushima-1 nuclear accident and New Zealand after a series of earthquakes). The study identifies key factors ensuring the resilience of public services, including proactive planning, decentralization of authority, digitalization of management processes, and innovative approaches to workforce management. The article highlights the primary challenges facing Ukraine's public sector during wartime, such as the destruction of critical infrastructure, shortages of resources and personnel, and the need for rapid adaptation of regulatory mechanisms and procedures. A conceptual model for adapting Ukraine's public governance system is proposed, comprising the prioritization of critical services, strengthening the autonomy of local governments, scaling up digital tools, establishing a flexible personnel management framework, and implementing new regulatory mechanisms. Special attention is given to the role of digitalization in maintaining public service accessibility amid the destructive impacts of armed conflict and fostering an inclusive approach to assisting affected communities. The research methodology is based on a systemic approach that enables a comprehensive assessment of challenges and opportunities for public service adaptation. The study employs theoretical and methodological analysis, case studies, comparative analysis of international practices, and content analysis of official reports from international organizations (World Bank, OECD, WFP) and Ukrainian government agencies. The findings demonstrate that the implementation of digital technologies, the development of local governance ecosystems, and the enhancement of public servants' competencies are critical for ensuring the resilience of public services, maintaining public trust, and supporting institutional viability during prolonged crises. The proposed recommendations include strengthening decentralization, advancing the digitalization of administrative services, integrating crisis protocols into government operations, and fostering workforce capabilities aligned with contemporary challenges. The article offers both theoretical insights and practical guidance for modernizing public governance in Ukraine during wartime and in the post-war recovery period.

Keywords: *public services, public governance, emergencies, resilience, martial law, digitalization, personnel management, crisis governance.*

In cites: Stativka, N. V., & Orel, Yu. L. (2024). Ensuring governance resilience and continuity of public service delivery in wartime and emergency conditions in Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (79), 77–98. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-04> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Acemoglu, D., & Johnson, S. (2023). *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*. New York: PublicAffairs.
2. Ash, T., & Gunn, J. (2023). *The Struggle for Ukraine: Chatham House Report*. London: Chatham House.
3. Boin, A., Fahy, L. A., & 't Hart, P. (2021). Guardians of Public Value: How Public Organizations Become and Remain Institutions. In A. Boin, L. A. Fahy, & P. 't Hart (Eds.), *Guardians of Public Value* (pp. 1-20). Cham: Palgrave Macmillan.
4. Bozorgmehr, K., Biddle, L., Preussler, S., et al. (2018). Differences in pregnancy outcomes and obstetric care between asylum seeking and resident women: A cross-sectional study in a German federal state, 2010–2016. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 18:417. <https://doi.org/10.1186/s12884-018-2053-1>
5. Bustos, E. (2021). Organizational Reputation in the Public Administration: A Systematic Literature Review. *Public Administration Review*, 81(4), 731–751. <https://doi.org/10.1111/puar.13363>
6. European Parliament. (2023). Report on COVID-19 pandemic: lessons learned and recommendations for the future / Special Committee on the COVID-19 pandemic (2022/2076(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0217_EN.html
7. Faguet, J.-P., & Sánchez, F. (2014). Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 160(1/2), 227–249. URL: <http://www.jstor.org/stable/24507645>
8. Kaplan, S. (2021). Adapting government services in conflict-affected areas: Lessons from the COVID-19 response in Iraq. *Public Administration Review*, 81(5), 952–959. <https://doi.org/10.1111/puar.13363>
9. Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27, 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
10. Kazuhisa, A. (2022). JICA's Activities in Afghanistan. *Asia-Pacific Review*, 29(1), 70–100. <https://doi.org/10.1080/13439006.2022.2055406>
11. Koprić, I. (2019). Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issues*, 5, 7–26. Retrieved from: <https://ideas.repec.org/a/nos/vgmu00/2019i5p7-26.html>
12. Lindgren, I., & van Veenstra, A. (2021). Digital transformation of public services: A systematic literature review. *Information Polity*, 26(4), 469–493. <https://doi.org/10.3233/IP-211542>
13. OECD. (2018). *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>
14. OECD. (2022). *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/76972a4a-en>

15. Profiroiu, A., & Nastacă, C. (2021). What strengthens resilience in public administration institutions? *Eastern Journal of European Studies*, 12, 100–125. <https://doi.org/10.47743/ejes-2021-SI05>
16. Ray, K., Ghimire, J., & Bc, R. K. (2019). Effects of Disaster on Primary Health Care in Low Income Countries. *J Nepal Health Res Counc.*, 17(1), 1–8. <https://doi.org/10.33314/jnhrc.1688>
17. Shephard, D., & Anne Ellersiek, A. (2021). Kingdon's multiple streams approach in new political contexts: Consolidation, configuration, and new findings. *Governance*, 34(2), 523–543. <https://doi.org/10.1111/gove.12521>
18. The World Bank. (2022). Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment. URL: <http://surl.li/cmpgas>
19. UNDP. (2024). Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment. UNDP. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/un_ua_rdna3_report_eng.pdf?sequence=1
20. WFP. (2022). WFP and Social Protection Annual Review 2022. Retrieved from: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000154910/download>
21. WHO. (2017). Primary Health Care Systems (PRIMASYS): Case study from Sri Lanka. WHO. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341087/WHO-HIS-HSR-17.33-eng.pdf?sequence=1>
22. Zanjani, L., Govan, H., Jonas, H., et al. (2023). Territories of life as key to global environmental sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 63, 20. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2023.101298>

The article was received by the editors 22.11.2024

The article is recommended for printing 23.12.2024