Функціонування та розвиток механізмів державного управління

УДК 351.86:351.74:005.334(477)

Семенець-Орлова Інна Андріївна
доктор наук з державного управління, професор,
провідний науковий співробітник
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
завідувач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом
Semenets-Orlova Inna
Doctor of Public Administration, Professor, Leading Researcher
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman,
Head of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
ORCID: 0000-0001-9227-7426

Русинюк Микола Миколайович
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом
Rusyniuk Mykola
PhD in Public Administration, Doctoral Student
Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
ORCID: 0009-0002-4791-6633

ІНСТИТУЦІЙНА РЕЗИЛЬЄНТНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

INSTITUTIONAL RESILIENCE OF PUBLIC AUTHORITIES AS THE BASIS FOR ENSURING RESILIENCE AND NATIONAL SECURITY UNDER MARTIAL LAW IN UKRAINE

Анотація. *Вступ. Загострення протиріччя між потребою швидкого реагування на безпекові виклики та вимогою збереження законності, підзвітності й керованості, що вимагає уникнення "розривів управлінських процесів" і підтримання безперервності життєво необхідних послуг, актуалізує проблему наукового дослідження можливостей розбудови національної стійкості України в умовах воєнного стану.*

Мета статті полягає в обґрунтуванні інституційної резильєнтності органів державної влади як основи стійкості та національної безпеки в умовах воєнного стану в Україні.

Матеріали і методи. Основою дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, використання яких дозволило визначити сутність, зміст та особливості публічного управління у сфері забезпечення національної стійкості в контексті сучасних безпекових загроз. Метод систематизації дав змогу згрупувати наукові підходи до визначення інституційної стійкості органів державної влади та визначити її місце у в системі національної безпеки та державного управління. Використано метод концептуального аналізу для уточнення сутності національної стійкості як об'єкта публічного управління. Застосування міждисциплінарного підходу надало змогу комплексно розглянути нормативно-правове забезпечення та стратегічне планування національної стійкості. Для комплексного аналізу було поєднано системно-функціональний метод, що дозволив оцінити якість взаємодії між суб'єктами публічної влади, та структурно-інструментальний підхід, за допомогою якого було досліджено архітектуру публічного управління в умовах воєнного стану та наявний

інструментарій забезпечення національної стійкості. Емпіричну та фактологічну базу дослідження склали нормативно-правові акти, статистичні дані, матеріали вітчизняної і зарубіжної практики публічного управління, періодичні видання.

Результати. У статті обґрунтовано інституційну резильєнтність органів державної влади як управлінську основу національної стійкості та національної безпеки України в умовах воєнного стану. Показано, що правова рамка національної безпеки, режим воєнного стану та засади державної служби задають інституційні умови функціонування публічної влади, однак практична результативність залежить від здатності державних органів зберігати спроможність приймати рішення, координувати взаємодію, управляти ресурсами та відновлюватися після ударів і порушень. Теоретико-методологічну основу формують міжнародні підходи до резильєнтності як здатності протистояти, поглинати, адаптуватися, трансформуватися та відновлюватися через управління ризиками, а також безпекові орієнтири НАТО щодо цивільної готовності й базових вимог, у центрі яких перебувають безперервність урядування, надання основних послуг і цивільна підтримка оборони. Доведено, що логіка "7 BLR" акцентує каскадні взаємозалежності секторів і потребує мережевого бачення стійкості як системи взаємопов'язаних спроможностей, а не суми окремих заходів. На цій основі запропоновано операціоналізацію інституційної резильєнтності через модель семи взаємопов'язаних спроможностей органів державної влади: правової, організаційно-процесної, кадрової, інформаційно-кібернетичної, ресурсно-фінансової, координаційної та комунікаційної, придатної для аудитів спроможностей і управлінського бенчмаркінгу. Узагальнено нормативно-організаційну рамку забезпечення національної системи стійкості, які фіксують принципи комплексності, взаємодії, адаптивності, резервів, безперервності та субсидіарності. Практичну

реалізацію моделі підкріплено алгоритмом формування профілю резильєнтності органу влади: від ідентифікації критичних функцій і залежностей до встановлення мінімально прийнятних рівнів сервісної безперервності, планів безперервності та відновлення, індикаторів готовності й циклу навчань. Зроблено висновок, що інституційна резильєнтність є ключовою умовою зниження каскадних ризиків у кризі, підтримання довіри й координації, а також інтеграції цивільних ресурсів у контур оборонних зусиль.

Перспективи. У подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на вивченні поняття соціальної стійкості, що сприятиме вдосконаленню структурно-функціонального аналізу національної стійкості.

Ключові слова: *національна стійкість, національна безпека, інституційна резильєнтність, публічне управління, воєнний стан, безперервність урядування, управління ризиками, цивільна готовність, ентропійний розвиток соціально-економічних систем.*

Summary. *Introduction. The aggravation of the contradiction between the need for a rapid response to security challenges and the requirement to preserve legality, accountability and manageability, which requires avoiding "disruptions in management processes" and maintaining the continuity of vital services, actualizes the problem of scientific research into the possibilities of building national resilience of Ukraine under martial law.*

The purpose of the article is to substantiate the institutional resilience of state authorities as the basis of resilience and national security under martial law in Ukraine.

Materials and methods. The basis of the research is a set of general scientific and special methods of scientific knowledge, the use of which allowed us to determine the essence, content and features of public administration in the

field of ensuring national resilience in the context of modern security threats. The method of systematization made it possible to group scientific approaches to determining the institutional resilience of state authorities and determine its place in the system of national security and public administration. The method of conceptual analysis was used to clarify the essence of national resilience as an object of public administration. The use of an interdisciplinary approach made it possible to comprehensively consider the regulatory and legal support and strategic planning of national resilience. For a comprehensive analysis, a system-functional method was combined, which allowed assessing the quality of interaction between public authorities, and a structural-instrumental approach, which was used to study the architecture of public administration under martial law and the existing tools for ensuring national resilience. The empirical and factual basis of the study was made up of regulatory and legal acts, statistical data, materials from domestic and foreign public administration practice, and periodicals.

Results. The article substantiates the institutional resilience of state authorities as the managerial basis of national resilience and national security of Ukraine under martial law. It is shown that the legal framework of national security, martial law and civil service principles set the institutional conditions for the functioning of public authorities, but practical effectiveness depends on the ability of state bodies to maintain the ability to make decisions, coordinate interaction, manage resources and recover from shocks and disruptions. The theoretical and methodological basis is formed by international approaches to resilience as the ability to withstand, absorb, adapt, transform and recover through risk management, as well as NATO security guidelines on civil preparedness and basic requirements, which focus on the continuity of governance, the provision of essential services and civilian support to defense. It is proven that the logic of "7 BLR" emphasizes cascading interdependencies of sectors and requires a network vision of resilience as a system of interconnected

capabilities, rather than the sum of individual measures. On this basis, the operationalization of institutional resilience is proposed through a model of seven interconnected capabilities of state authorities: legal, organizational and process, personnel, information and cyber, resource and financial, coordination and communication, suitable for audit capabilities and management benchmarking. The regulatory and organizational framework for ensuring the national resilience system is summarized, which fixes the principles of complexity, interaction, adaptability, reserves, continuity and subsidiarity. The practical implementation of the model is supported by an algorithm for forming a resilience profile of a government agency: from identifying critical functions and dependencies to establishing minimum acceptable levels of service continuity, continuity and recovery plans, readiness indicators and a training cycle. It is concluded that institutional resilience is a key condition for reducing cascading risks in a crisis, maintaining trust and coordination, as well as integrating civilian resources into the contour of defense efforts.

Prospects. In further scientific research, it is proposed to focus on studying the concept of social sustainability, which will contribute to the improvement of the structural and functional analysis of national sustainability.

Key words: *national sustainability, national security, institutional resilience, public administration, martial law, continuity of government, risk management, civil preparedness, entropic development of socio-economic systems.*

Постановка проблеми. Воєнний стан в Україні загострює протиріччя між потребою швидкого реагування та вимогою збереження законності, підзвітності й керованості. За умов високої динаміки загроз державні інституції мають одночасно забезпечувати захист національних інтересів, підтримувати надання життєво необхідних послуг і не допускати "розривів управлінських процесів", що можуть спричиняти системні збої в

економіці, соціальній сфері, безпеці інформації та функціонуванні критичної інфраструктури.

Правова рамка національної безпеки задає принципи та повноваження суб'єктів сектору безпеки і оборони, а режим воєнного стану встановлює особливі правила діяльності органів державної влади та обмеження, які впливають на процеси, кадри та комунікації [1–4]. У цих умовах національна стійкість набуває операційного змісту: її практична реалізація залежить від того, наскільки органи державної влади здатні зберігати спроможність приймати рішення, доводити їх до виконання, координувати взаємодію, управляти ресурсами і відновлюватися після ударів та порушень. Відтак інституційна резильєнтність органів державної влади постає як управлінська основа національної стійкості та безпеки, а її формалізація є важливим науково-практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У міжнародному дискурсі "резильєнтність" визначається як здатність системи, спільноти або суспільства протистояти, поглинати, пристосовуватися, трансформуватися та відновлюватися, зберігаючи й відновлюючи основні структури і функції через управління ризиками [7].

У площині безпекової політики НАТО розвинуло підхід до національної стійкості через цивільну готовність та базові вимоги, що акцентують на безперервності урядування, життєво необхідних послуг і цивільній підтримці оборонних зусиль [5–6]. Європейські документи з безпеки й оборони підкреслюють значення стійкості до гібридних загроз, кіберризиків та дезінформації як наскрізного принципу політик [8].

В узагальненому вигляді дефініція «стійкість» відзначається «реакцію об'єкта на певні зовнішні подразники, його здатність адаптуватися до їх впливів без значної втрати функціональності» [14, с. 21]. Як зазначає Р.Плахотнюк, «стійкість – це здатність системи, організації чи інфраструктури ефективно функціонувати і відновлюватися після впливу

різноманітних загроз або стресових факторів», що включає не тільки здатність витримувати критичні навантаження, однак і забезпечувати безперервність важливих функцій у довгостроковій перспективі [13, с. 51]. На думку інших вчених, категорія стійкість відображає співвідношення між можливим рівнем загроз і здатністю держави та суспільства реагувати на ці загрози [12, с. 78]. В аспекті системного підходу, стійкість характеризується як здатність системи, суспільства або організації адаптуватися до змін, ефективно протидіяти загрозам та відновлюватися швидко після кризових ситуацій [10, с. 9]. Досвідчений науковець у сфері розбудови національної стійкості О.Резнікова визначає це поняття як «здатність держави та суспільства ефективно протидіяти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, під час і після кризи, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги» [14].

Вчена Ж.Денисюк наголошує, що національна стійкість – це здатність держави й суспільства ефективно протистояти загрозам, адаптуватися до нових умов, а також зберігати функціональність у кризових ситуаціях [9, с. 311]. На думку В.Ліпкана, під національною стійкістю слід розуміти властивість національних систем, що визначає їх здатність протистояти загрозам, пристосовуватися до дії швидких змін геостратегічного ландшафту в звичайному режимі, безупинно функціонувати в період кризовий і надзвичайних ситуацій будь-якої природи, характеру та інтенсивності [11].

Дослідники Г.Ситник, Г.Заворітня та А.Павлінець відзначають, що соціальне явище, яке позначають концептом «національна стійкість», компонує здатність держави та суспільства протистояти сучасним викликам, адаптуватися до кризових явищ, а також відновлювати свою функціональність [16, с. 221].

У сфері публічного управління важливим є напрям досліджень щодо організаційної готовності і здатності державних організацій адаптуватися до криз, зокрема через інструменти управління якістю та самооцінювання [17].

У контексті критичної інфраструктури підкреслюється перехід від охорони активів до системної стійкості й потреба у належному врядуванні ризиків та інвестицій у резильєнтність [10]. В українському контексті наукові та прикладні розробки часто зосереджені на правових аспектах національної безпеки, функціонуванні державної служби та інституційних змінах у період війни [1–4; 18; 20]. Водночас недостатньо розробленою залишається прикладна складова між міжнародними рамками стійкості, національним правовим режимом воєнного стану та внутрішніми управлінськими механізмами органів державної влади, зокрема у вигляді відтворюваної моделі інституційної резильєнтності й набору індикаторів готовності, придатних для аудитів спроможностей та управлінського бенчмаркінгу.

Мета статті. Мета статті полягає в обґрунтуванні інституційної резильєнтності органів державної влади як основи стійкості та національної безпеки в умовах воєнного стану в Україні.

Для досягнення мети поставлено завдання: уточнити зміст інституційної резильєнтності у зв'язку з поняттями національної стійкості та безпеки; зіставити міжнародні орієнтири цивільної готовності та врядування стійкості з національною нормативно-правовою базою.

Матеріали і методи. Метод систематизації дав змогу згрупувати наукові підходи до визначення інституційної стійкості органів державної влади та визначити її місце у системі національної безпеки та державного управління. Застосування міждисциплінарного підходу надало змогу комплексно розглянути нормативно-правове забезпечення та стратегічне планування національної стійкості. Для комплексного аналізу було

поєднано системно-функціональний метод, що дозволив оцінити якість взаємодії між суб'єктами публічної влади, та структурно-інструментальний підхід, за допомогою якого було досліджено архітектуру публічного управління в умовах воєнного стану та наявний інструментарій забезпечення національної стійкості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняттєва зв'язка "національна стійкість, національна безпека, резильєнтність публічного управління" у воєнний період має розглядатися як єдиний контур управління ризиками держави. Національна безпека інституціоналізується через визначення принципів, повноважень і системи координації суб'єктів сектору безпеки і оборони, а також через стратегічні документи, що визначають пріоритети держави в умовах загроз [1–2].

Правовий режим воєнного стану визначає додаткові повноваження, обмеження та організаційні режими, які прямо впливають на діяльність органів державної влади та надання послуг [3]. Так, державна служба формує кадровий каркас інституційної спроможності, задаючи принципи професійності, політичної неупередженості, підзвітності та етичної поведінки [4]. У сукупності ці компоненти створюють умови, за яких резильєнтність органів державної влади стає визначальною для підтримання керованості держави.

"Стійкість – це індивідуальна та колективна здатність готуватися до потрясінь та збоїв, протистояти їм, реагувати на них та швидко відновлюватися" [5]. Така дефініція задає прикладну, дієву логіку стійкості як повного циклу управління кризою, у якому ключовими є чотири послідовні спроможності: *підготовка, опір, реагування* та *відновлення, а* також вимога *безперервності діяльності* як критерію результативності системи. Водночас акцент на тому, що цивільна готовність є "центральним стовпом" стійкості, зміщує фокус із суто оборонного виміру до інституційних механізмів публічного управління: планування

безперервності, резервування ресурсів, управління критичними функціями та міжсекторальної координації. Таким чином, стійкість у підході НАТО постає не як декларативна характеристика, а як управлінська здатність забезпечити стабільність функціонування і відновлення суспільства та державних інститутів під час потрясінь, що обґрунтовує потребу інституційної резильєнтності органів державної влади як практичної основи національної стійкості та безпеки [5].

На Варшавському саміті 2016 року визначено базові вимоги, які відображають три основні функції цивільної готовності та які необхідно підтримувати навіть за найскладніших умов: "безперервність уряду, надання основних послуг населенню та цивільна підтримка військових" [7]. Така постановка показує, що стійкість у практичному вимірі спирається не лише на оборонні спроможності, а на інституційно забезпечений контур публічного управління, який одночасно тримає *безперервність прийняття рішень; сталість критичних сервісів; інтеграцію цивільних ресурсів у підтримку оборони.*

Важливо, що логіка "7 BLR" підкреслює взаємозалежності секторів: збій в енергопостачанні каскадно знижує спроможність системи охорони здоров'я, транспорту, зв'язку та, зрештою, здатність держави керувати кризою, тобто стійкість має оцінюватися як мережа взаємопов'язаних спроможностей, а не як сума відокремлених заходів. У контексті безпеки це означає перехід від реактивного "гасіння" наслідків до проактивного управління ризиками та критичними залежностями, де інституційна резильєнтність органів державної влади стає ключовою умовою національної стійкості: саме вона забезпечує працездатність кризових центрів, наступність управління, кризові комунікації, підготовку персоналу й узгодженість рішень між секторами та рівнями влади. Такий підхід концептуально узгоджується з європейським баченням зміцнення стійкості

у сфері безпеки та оборони, де пріоритетом є готовність до комплексних загроз і захист критичних функцій держави та суспільства [7].

Сучасна дослідниця О. Резнікова у роботі "Розбудова національної стійкості: концептуальні підходи, передові світові практики" визначає *стійкість* як характеристика реакції об'єкта на зовнішні впливи та "його здатність адаптуватися до їх дії без значної втрати функціональності", а *національна стійкість* інтерпретується як "здатність національних систем й інститутів протистояти загрозам, адаптуватися до їх дії та швидких змін безпекового середовища, безперебійно функціонувати до і під час кризи, а також швидко відновлюватися після кризи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні)". Відповідно, *система забезпечення національної стійкості* описується як "сукупність взаємодіючих суб'єктів, цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування національних систем до, під час і після кризи шляхом адаптації до дії загроз та швидких змін безпекового середовища".

З огляду на тезу про "національну стійкість як сукупність стійких суб'єктів", інституційна резильєнтність органів державної влади може бути обґрунтована як базовий "внесок" публічного управління в національну стійкість і безпеку, оскільки саме органи влади забезпечують *безперервність, готовність і взаємодію* як ключові принципи розбудови стійкості, а також реалізують логіку повного циклу "ідентифікація і оцінка загроз"; "визначення планів дій і пріоритетів"; "забезпечення готовності"; "реагування"; "відновлення"; "вивчення отриманого досвіду", що дозволяє перевести категорію національної стійкості в вимірювані управлінські спроможності, процедури та стандарти діяльності органів державної влади в умовах кризи.

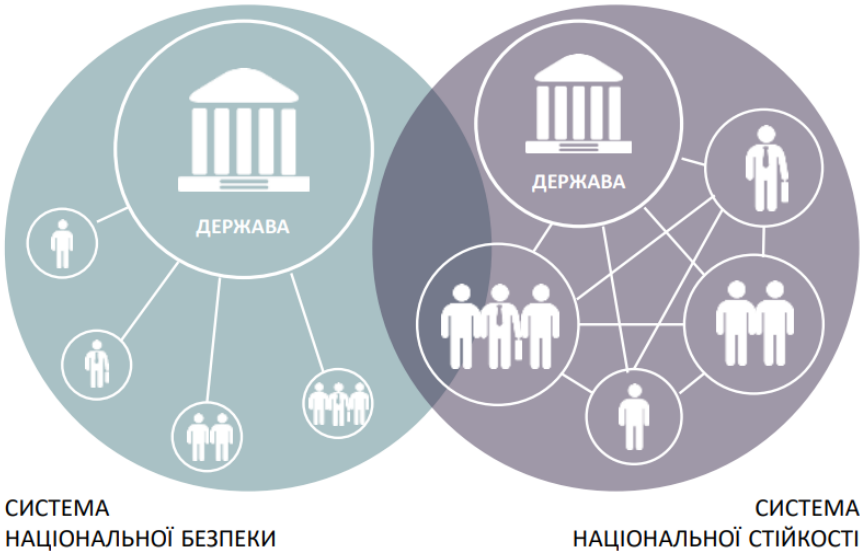


Рис. 1. Синергетичний ефект взаємодії СНБ І СНС

Джерело: [2]

Так, О. Резнікова визначає синергетичний ефект взаємодії системи національної безпеки та системи національної стійкості: перша орієнтована на запобігання, стримування й нейтралізацію загроз, друга – на забезпечення безперервності критичних функцій, адаптацію управлінських процесів і відновлення після криз. Зона перетину візуалізує спільне поле відповідальності держави та суспільства, де через координацію, комунікацію та резервування ресурсів досягається одночасно керованість і стійкість до збоїв, тобто стійкість підсилює безпекову спроможність, а не замінює її [21].

Доцільно зазначити, що нормативне оформлення переходу від декларативного розуміння стійкості до інституційно керованої моделі здійснюється через Указ Президента України № 479/2021, яким уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про запровадження національної системи стійкості" та затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості. Уже в "Загальних положеннях" Концепція фіксує повний цикл спроможності держави й суспільства: своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та

оцінювати ризики; запобігати або мінімізувати негативні впливи; ефективно реагувати; швидко і повномасштабно відновлюватися після загроз і кризових ситуацій, у тому числі гібридного типу. Важливо, що національна система стійкості визначається як "комплекс цілеспрямованих дій, методів та механізмів взаємодії" широкого кола суб'єктів, які "гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування" основних сфер життєдіяльності "до, під час і після настання кризової ситуації", а національна стійкість – як "здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій".

Таким чином, стійкість у Концепції подається не як окрема "безпекова" характеристика, а як режим організації управління, у якому поєднуються міжсекторна взаємодія, оцінювання ризиків, підтримання базових функцій та відновлення. Такий підхід підсилюється переліком принципів, що мають практичний управлінський зміст: комплексність і широка взаємодія; передбачуваність і надійність; обізнаність і готовність; мобільність і адаптивність; наявність резервів; безперервність; субсидіарність. Далі Концепція операціоналізує стійкість через базові елементи, серед яких прямо виокремлено "гарантована дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи державних органів, їх інституційна стійкість", а також блоки критичної інфраструктури, цивільного захисту, здатності реагувати на масове переміщення людей, суспільної стійкості до інформаційних впливів і фінансово-економічної стійкості. Опис проблем, що потребують розв'язання, є фактично "діагностикою" інституційних розривів: відсутність єдиних принципів, процесів і механізмів; невизначеність інституційної моделі та координації; дефіцит методик прогнозування,

запобігання і реагування; слабкість каналів взаємодії та довіри; недостатній рівень міжнародного співробітництва, що прямо обґрунтовує потребу у створенні сталих координаційних контурів і стандартів дій. Водночас у рішенні Ради національної безпеки і оборони України, введеному в дію Указом, передбачено практичні кроки імплементації: затвердження урядового Плану заходів; формування механізму забезпечення та створення урядового координаційного органу; а також ініціювання державної установи "Центр передового досвіду у сфері забезпечення національної стійкості", що переводить концепт у площину організаційних інструментів, кадрової підготовки, аналітичного супроводу й міжвідомчої взаємодії.

У науковому дискурсі трансформація системи національної безпеки України осмислюється як зміна її архітектури та логіки політики безпеки, зокрема в частині інституційних засад та управлінських механізмів [22]; у цьому контексті норми Указу № 479/2021 та Концепції можна інтерпретувати як спробу закріпити національну стійкість у форматі керованої, багаторівневої системи, де інституційна та організаційна стійкість органів влади стає вихідною умовою безперервності державних функцій, координації секторів і зниження каскадних ризиків у кризі [22].

Саме така логіка дозволяє операціоналізувати "національну стійкість" як набір конкретних управлінських спроможностей органів державної влади, що забезпечують безперервність критичних функцій і зниження каскадних ризиків у кризі. Відтак, для подальшого аналізу доцільно перейти до виокремлення складових інституційної резильєнтності як системи взаємопов'язаних спроможностей, які можуть бути описані через функції, інструменти впровадження та індикатори готовності.

По-перше, інституційну резильєнтність доцільно трактувати як здатність органу державної влади забезпечувати безперервність критичних функцій у межах визначеного "мінімально прийнятного рівня" результативності, навіть якщо доступні ресурси скорочуються,

відбувається релокація персоналу, порушуються звичні ланцюги комунікації або цифрові сервіси зазнають атак. Ця здатність включає як "опір" первинному впливу, так і "адаптацію" через зміну процедур, а також "відновлення" через повернення до стійкішого режиму роботи, що відповідає загальній логіці визначення резильєнтності в управлінні ризиками [7].

По-друге, у воєнному контексті ключовим є розмежування рівнів резильєнтності. На макрорівні йдеться про національну стійкість держави як цілісної системи; на мезорівні – про стійкість секторів і міжвідомчих мереж; на мікрорівні – про резильєнтність конкретних органів влади та їхніх процесів. Міжнародні підходи до цивільної готовності підкреслюють, що національна стійкість є національною відповідальністю, а її операціоналізація відбувається через підтримання базових функцій держави і суспільства [5–6]. Саме тому запропонована нижче модель фокусується на організаційному рівні як на "точці прикладання" національної стійкості.

По-третє, інституційна резильєнтність не зводиться до наявності планів чи формальних документів. Її якість визначається тим, як орган фактично працює в умовах обмежень: чи має він регулярні тренування, чи вміє швидко перерозподіляти ресурси, чи функціонує система заміщення, чи забезпечено захист даних і доступів, чи налагоджені протоколи міжвідомчої взаємодії. Досвід оцінювання резильєнтності публічних організацій у періоди криз свідчить, що інструменти управління якістю та самооцінювання можуть підвищувати здатність організацій підготуватися і адаптуватися до шоків [17].

По-четверте, резильєнтність завжди має "гнучкість" і пов'язана з компромісами. Посилення резервування ресурсів може зменшувати ефективність у мирний час; надмірна централізація заради швидкості може знижувати підзвітність; спрощення процедур може підвищувати корупційні

ризики. Тому резильєнтність у публічному управлінні має будуватися на балансі швидкості; законності; доброчесності; захищеності; підзвітності та довіри. У цьому сенсі важливими є механізми демократичного цивільного контролю, закладені у рамці національної безпеки [1].

Таблиця 1

Складові інституційної резильєнтності органів державної влади та їхній управлінський зміст

Спроможність	Ключовий зміст	Приклади індикаторів готовності
Правова	законність рішень; правові алгоритми кризових режимів; делегування і заміщення; документування рішень	наявність карти правових режимів; час погодження критичних актів; наявність альтернативного ланцюга підпису
Організаційно-процесна	матриця критичних функцій; мінімальні рівні сервісу; резервні сценарії; релокація; відновлення	визначені МРСБ; наявність плану безперервності; допустимий час простою для кожної критичної функції
Кадрова	кадровий резерв; заміщення ролей; управління знаннями; підтримка спроможності команд і керівників	частка посад із паспортами ролей; відсоток персоналу з підготовкою до заміщення; плинність у критичних підрозділах
Інформаційно-кібернетична	захист даних і доступів; резервне копіювання; реагування на інциденти; відновлення систем	час відновлення ключових реєстрів; частота навчань з реагування; наявність сегментації доступів
Ресурсно-фінансова	резервування критичних витрат; гнучкість перерозподілу;	наявність переліку критичних витрат; регламент перерозподілу;

	пріоритизація; контроль доброчесності	індикатори ризику зловживань
Координаційна	міжвідомчі протоколи; спільні контури даних; взаємне резервування; взаємодія з критичною інфраструктурою	частота спільних тренувань; наявність протоколів обміну; час узгодження спільного рішення
Комунікаційна	кризові комунікації; протидія дезінформації; прозорість; зворотний зв'язок; підтримка довіри	наявність кризового протоколу; час публічного пояснення рішень; показники довіри і звернень

Джерело: сформовано авторами за джерелами [1-5; 21]

Правова резильєнтність є "рамкою", оскільки визначає межі допустимих управлінських дій у воєнний період. Державні службовці можуть забезпечувати безперервність лише тоді, коли має формалізовані процедури роботи у спеціальних режимах, включно з порядком делегування повноважень, заміщення посадових осіб, організацією дистанційної роботи, збереженням документообігу та архівуванням рішень. Особливої ваги набуває принцип пропорційності обмежень і збереження мінімальних гарантій прав, що має враховуватися у регламентах і внутрішніх процедурах органів влади [3].

Організаційно-процесна резильєнтність операціоналізується через ідентифікацію критичних функцій. Критичною вважається така функція, зупинка якої навіть на короткий час призводить до суттєвих втрат безпеки, здоров'я, соціальної стабільності або керованості. Для кожної критичної функції визначається допустимий час простою, альтернативний спосіб виконання, мінімальний склад команди та ресурсні потреби. *Курсив авт.:* мінімально прийнятний рівень сервісної безперервності пропонується встановлювати як внутрішній стандарт органу, узгоджений з міжвідомчими очікуваннями та рівнем ризику.

Кадрова резильєнтність у воєнний період має дві взаємопов'язані площини: збереження критичних компетентностей і відтворення кадрового потенціалу. З одного боку, важливо мінімізувати втрати експертизи через формування "пулів заміщення" і систематизацію знань; з іншого – підтримувати психологічну стійкість працівників і керівників, зменшуючи ризики вигорання та помилок у критичних рішеннях. Законодавча рамка державної служби передбачає професіоналізацію та належні організаційні засади кадрової роботи [4].

Інформаційно-кібернетична резильєнтність є ключовою, оскільки цифрові реєстри, системи документообігу і канали комунікації забезпечують виконання майже всіх функцій держави. Нормативні засади кібербезпеки визначають принципи й повноваження у цій сфері [12]. У практичному вимірі органам влади потрібні сценарії відновлення після інцидентів, резервні канали зв'язку, сегментація доступів, навчання персоналу і регулярні перевірки готовності.

Ресурсно-фінансова резильєнтність передбачає, що орган здатний підтримувати критичні функції навіть у разі скорочення бюджету або форсованого перерозподілу видатків на оборону. Водночас саме в кризі зростають ризики непрозорих рішень, тому важливо вбудовувати антикорупційні запобіжники в прискорені процедури. У цьому контурі доброчесність є елементом стійкості, а не "додатковою опцією", оскільки підрива довіру та координаційну спроможність.

Координаційна резильєнтність стосується здатності органів влади діяти у мережі взаємозалежностей. Для багатьох критичних функцій потрібні дані або ресурси інших відомств, а також взаємодія з операторами критичної інфраструктури. Закон про критичну інфраструктуру визначає правові й організаційні засади національної системи її захисту як складника законодавства у сфері національної безпеки [19]. Міжвідомчі протоколи,

єдині інформаційні контури і спільні тренування дозволяють зменшувати затримки та уникати дублювання.

Комунікаційна резильєнтність фокусується на підтримці довіри, прогнозованості й соціальної згуртованості. Умови війни посилюють інформаційні атаки та спроби дезорієнтації населення, тому органам влади потрібні кризові протоколи комунікації, узгодженість повідомлень і швидке реагування на дезінформацію. Європейські підходи до безпеки підкреслюють важливість стійкості до гібридних впливів і дезінформації [8].

Таблиця 2

Алгоритм формування профілю інституційної резильєнтності органу державної влади

Крок	Зміст	Результат
1	ідентифікація критичних функцій і послуг; визначення відповідальних і залежностей	перелік критичних функцій; карта залежностей
2	оцінка загроз і вразливостей за напрямами: правові; процесні; кадрові; кібер; ресурсні; координаційні; комунікаційні	паспорт ризиків і вразливостей
3	встановлення мінімально прийнятних рівнів сервісної безперервності і допустимого часу простою	внутрішні стандарти МРСБ
4	розроблення плану безперервності діяльності і плану відновлення; визначення резервних сценаріїв і ресурсів	план безперервності; план відновлення
5	встановлення індикаторів готовності та календаря навчань; організація моніторингу і перегляду	набір індикаторів; графік навчань; цикл перегляду
6	вбудовування профілю в управлінські документи; аудит виконання; міжвідомчий бенчмаркінг	інституціалізована практика; звіти; порівнянність

Джерело: сформовано авторами за джерелами [6-8; 19]

Інституційна резильєнтність органів державної влади у воєнний період має оцінюватися не тільки за "наявністю документів", а за здатністю діяти в умовах часового дефіциту, порушених ланцюгів управління та інформаційної невизначеності. Підхід НАТО до цивільної готовності наголошує на необхідності підтримувати безперервність урядування, надання життєво необхідних послуг та цивільну підтримку оборонних зусиль навіть у найскладніших умовах [5]. Це означає, що профіль резильєнтності органу влади має бути узгоджений із загальнодержавними очікуваннями і міжвідомчими залежностями.

Важливою умовою практичної реалізації є узгодження резильєнтності з принципами демократичного цивільного контролю й підзвітності. У кризі збільшується спокуса "закрити процеси" і мінімізувати прозорість, однак довготривала стійкість неможлива без довіри та доброчесності. У цьому контексті резильєнтність повинна включати процедури відновлення повноти підзвітності після стабілізації, зокрема відновлення журналів рішень, обґрунтувань пріоритизації та перевірок закупівель.

Окремий блок становить взаємодія з критичною інфраструктурою. Збої в енергетиці, зв'язку чи транспорті можуть миттєво перетворити управлінську проблему на безпекову. Орієнтири щодо врядування стійкості критичної інфраструктури підкреслюють необхідність системного підходу, який виходить за межі охорони активів і враховує взаємозалежності та каскадні ефекти [10]. Тому державним органам потрібні спільні сценарії з операторами, протоколи обміну інформацією та механізми пріоритизації відновлення послуг.

Додатково, доцільним є застосування регулярних самооцінювань і навчань. Дослідження, що аналізують адаптацію публічних організацій до криз, показують корисність системного управління якістю та самооцінювання для підвищення готовності й здатності до відновлення

[17]. Для України у воєнний час це означає потребу в циклічному оновленні планів безперервності, навчаннях з кіберреагування [23; 24], тренуваннях із релокації, відпрацюванні міжвідомчих протоколів та аналізі уроків після інцидентів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Інституційна резильєнтність органів державної влади в умовах воєнного стану в Україні є базовою основою національної стійкості та національної безпеки, оскільки забезпечує безперервність урядування, стабільність управлінських рішень і здатність підтримувати критично важливі функції держави.

Обґрунтовано модель інституційної резильєнтності як системи семи взаємопов'язаних спроможностей: правової; організаційно-процесної; кадрової; інформаційно-кібернетичної; ресурсно-фінансової; координаційної; комунікаційної. Напрями подальших досліджень пов'язані з розробкою галузевих наборів індикаторів та оцінюванням впливу практик міжвідомчої координації на стійкість критичних функцій у воєнний та післявоєнний періоди.

Перспективами подальших досліджень виступають проблемні аспекти вивчення соціальної стійкості як складової національної стійкості для забезпечення розбудови консолідованої демократії, навіть в умовах надзвичайних обставин.

Дослідження виконане в рамках науково-дослідних тем: "Кризово-адаптаційна стійкість публічної служби в умовах посилення безпекових викликів", номер державної реєстрації - 0125U003404; "Нейроархітектоніка цифровізації та ентропійного розвитку соціально-економічних систем", номер державної реєстрації - 0126U001539.

Література

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19 (дата звернення: 11.02.2026).

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392;2020. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020 (дата звернення: 11.02.2026).

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19 (дата звернення: 11.02.2026).

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 11.02.2026).

5. Resilience, civil preparedness and Article 3. NATO. Updated: 13.11.2024. URL: https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3 (дата звернення: 11.02.2026).

6. Seven baseline requirements for resilience. CIMIC Centre of Excellence. URL: https://www.cimic-coe.org/handbook-entries/welcome-to-the-cimic-handbook/vii-resilience/7-2-seven-baseline-requirements/ (дата звернення: 11.02.2026).

7. A Strategic Compass for Security and Defence. European External Action Service. 24.03.2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (дата звернення: 11.02.2026).

8. Definition: Resilience. UNDRR Terminology. URL: https://www.undrr.org/terminology/resilience (дата звернення: 11.02.2026).

9. Денисюк Ж. З. Українська культурна ідентичність як основа національної стійкості та культурної політики. *Культурологічний альманах.* 2025. Вип. 1 (13). С. 309-315. DOI: https://doi.org/10.31392/cult.alm.2025.1.35

10. Князєва О. В., Іжа М. М., Дядюра К. О., Пахомова Т. І., Домашевська К. О. Стійкість до небезпекових викликів: український та європейський контекст: навч. Посібник. Одеса: НУ «Одеська політехніка», 2025. 175 с.

11. Ліпкан В. А. Національна стійкість як новітній концепт геостратегічного ландшафту. *GOAL.* 2022. URL: https://goal-int.org/natsionalna-stijkist-yak-novitnij-kontsept-geostrategichnogo-landshaftu/ (дата звернення: 10.02.2026).

12. Назаров М. С. Лимонько А. О. Огляд державної політики України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та територіальних громад. *Політикус.* 2024. Вип. 4. С. 78-82.

13. Плахотнюк Р. В. Забезпечення стійкості критичної інфраструктури в Україні в умовах сучасних викликів. *Економічний простір.* 2024. № 195. С. 47-54. DOI: https://doi.org/10.30838/EP.195.47-54

14. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища: монографія. Київ: НІСД, 2022. 456 с.

15. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Проблема термінологічної невизначеності у сфері розбудови національної стійкості. *НІСД*. 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az-7-gloss-060121_5.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

16. Ситник Г. П., Заворітня Г. П., Павлінець А. В. Національна стійкість як наукова категорія та пріоритети суб'єктів публічного управління щодо її забезпечення. *Наукові інновації та передові технології.* 2025. № 2(42). С. 211-223.

17. More resilient public administrations after COVID-19: Lessons from using the Common Assessment Framework (CAF) 2020. OECD Public Governance Policy Papers, No. 29. OECD Publishing, Paris, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/8d10bb06-en URL: https://www.oecd.org/en/publications/more-resilient-public-administrations-after-covid-19_8d10bb06-en.html; (дата звернення: 11.02.2026).

18. Good Governance for Critical Infrastructure Resilience. OECD Reviews of Risk Management Policies. OECD Publishing, Paris, 2019. DOI: https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en URL: https://www.oecd.org/en/publications/good-governance-for-critical-infrastructure-resilience_02f0e5a0-en.html (дата звернення: 11.02.2026).

19. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20 (дата звернення: 11.02.2026).

20. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. База даних "Законодавство України"; Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 (дата звернення: 11.02.2026).

21. Резнікова О. О. Розбудова національної стійкості: концептуальні підходи, передові світові практики. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 21 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/roa_presentation_niss_v01.pdf (дата звернення: 11.02.2026).

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року "Про запровадження національної системи стійкості". Указ Президента України Володимира Зеленського від 27 вересня 2021 року № 479;2021. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181 (дата звернення: 11.02.2026).

23. Семенець-Орлова І. А. Актуальні стратегії подолання супротиву освітнім змінам. *Ефективність державного управління*. 2016. (48). DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4011.48.2016.175758

24. Семенець-Орлова І. А. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записк*и. 2015. (1). С. 302–311.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy* (Law No. 2469-VIII, June 21, 2018). https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19 [in Ukrainian].

2. President of Ukraine. (2020). *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy"* (Decree No. 392/2020, September 14, 2020). https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020 [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu* (Law No. 389-VIII, May 12, 2015). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19 [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro derzhavnu sluzhbu* (Law No. 889-VIII, December 10, 2015). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 [in Ukrainian].

5. NATO. (2024, November 13). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3

6. CIMIC Centre of Excellence. (n.d.). *Seven baseline requirements for resilience*. https://www.cimic-coe.org/handbook-entries/welcome-to-the-cimic-handbook/vii-resilience/7-2-seven-baseline-requirements/

7. European External Action Service. (2022, March 24). *A Strategic Compass for Security and Defence*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

8. UNDRR. (n.d.). *Definition: Resilience*. https://www.undrr.org/terminology/resilience

9. Denysiuk, Zh. Z. (2025). Ukrainska kulturna identychnist yak osnova natsionalnoi stiikosti ta kulturnoi polityky. *Kulturolohichnyi almanakh*, (1(13)), 309–315. https://doi.org/10.31392/cult.alm.2025.1.35 [in Ukrainian].

10. Kniazieva, O. V., Izha, M. M., Diadiura, K. O., Pakhomova, T. I., & Domashevska, K. O. (2025). *Stiikist do nebezpekovykh vyklykiv: Ukrainskyi ta yevropeiskyi kontekst*. NU "Odeska politekhnika" [in Ukrainian].

11. Lipkan, V. A. (2022). Natsionalna stiikist yak novitnii kontsept heostratehichnoho landshaftu. *GOAL*. https://goal-int.org/natsionalna-stijkist-yak-novitnij-kontsept-geostrategichnogo-landshaftu/ [in Ukrainian].

12. Nazarov, M. S., & Lymonko, A. O. (2024). Ohliad derzhavnoi polityky Ukrainy shchodo zabezpechennia stiikosti na rivni rehioniv ta terytorialnykh hromad. *Politykus*, (4), 78–82 [in Ukrainian].

13. Plakhotniuk, R. V. (2024). Zabezpechennia stiikosti krytychnoi infrastruktury v Ukraini v umovakh suchasnykh vyklykiv. *Ekonomichnyi prostir*, (195), 47–54. https://doi.org/10.30838/EP.195.47-54 [in Ukrainian].

14. Reznikova, O. O. (2022). *Natsionalna stiikist v umovakh minlyvoho bezpekovoho seredovyshcha*. NISD [in Ukrainian].

15. Reznikova, O. O., & Voitovskyi, K. Ye. (2021). Problema terminolohichnoi nevyznachenosti u sferi rozbudovy natsionalnoi stiikosti. NISD. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az-7-gloss-060121_5.pdf [in Ukrainian].

16. Sytnyk, H. P., Zavoritnia, H. P., & Pavlinets, A. V. (2025). Natsionalna stiikist yak naukova katehoriia ta priorytety subiektiv publichnoho upravlinnia

shchodo yii zabezpechennia. *Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnolohii*, (2(42)), 211–223 [in Ukrainian].

17. OECD. (2023). *More resilient public administrations after COVID-19: Lessons from using the Common Assessment Framework (CAF) 2020* (OECD Public Governance Policy Papers No. 29). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8d10bb06-en

18. OECD. (2019). *Good governance for critical infrastructure resilience* (OECD Reviews of Risk Management Policies). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en

19. Verkhovna Rada of Ukraine. (2021). *Pro krytychnu infrastrukturu* (Law No. 1882-IX, November 16, 2021). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20 [in Ukrainian].

20. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). *Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy* (Law No. 2163-VIII, October 5, 2017). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 [in Ukrainian].

21. Reznikova, O. (2019). *Rozbudova natsionalnoi stiikosti: Kontseptualni pidkhody, peredovi svitovi praktyky*. National Institute for Strategic Studies. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/roa_presentation_niss_v01.pdf [in Ukrainian].

22. President of Ukraine. (2021). *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 20 serpnia 2021 roku "Pro zaprovadzhennia natsionalnoi systemy stiikosti"* (Decree No. 479/2021, September 27, 2021). https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181 [in Ukrainian].

23. Semenets-Orlova, I. A. (2016). Aktualni stratehii podolannia suprotyvu osvitnim zminam. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*, (48). https://doi.org/10.33990/2070-4011.48.2016.175758 [in Ukrainian].

24. Semenets-Orlova, I. A. (2015). Derzhavne upravlinnia osvitnimy zminamy: Naukovi katehorii, metodolohiia ta aktualna problematyka doslidzhen

na osnovi dosvidu Ukrainy ta USA. *Universytetski naukovi zapysky*, (1), 302–311 [in Ukrainian].