

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

Кафедра права, національної безпеки та європейської інтеграції

Кваліфікаційна робота магістра

на тему

МІЖВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ

Виконав студент 2 курсу,
групи ППГЗ-2-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічна політика та управління в
умовах гібридних загроз»

_____ Ольга КОВАЛЬ

Науковий керівник роботи:
доктор юридичних наук, професор

_____ Лариса ВЕЛИЧКО

Харків – 2025

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 3 |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ | 8 |
| 1.1 Сутність та механізми міжвідомчої координації в публічному управлінні | 8 |
| 1.2 Особливості надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам як об’єкт міжвідомчої взаємодії | 19 |
| РОЗДІЛ 2 ПРАКТИКА МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ ПРИ НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВНІТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ..... | 31 |
| 2.1 Суб’єкти та форми міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на регіональному рівні..... | 31 |
| 2.2 Досвід та проблеми координації між органами влади при наданні послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області..... | 44 |
| РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВНІТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ | 55 |
| 3.1 Зарубіжний досвід координації надання послуг внутрішньо переміщеним особам | 55 |
| 3.2 Шляхи оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні | 65 |
| ВИСНОВКИ | 76 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 82 |

ВСТУП

Актуальність теми. Повномасштабна агресія Російської Федерації проти України з 24 лютого 2022 року спричинила безпрецедентну гуманітарну кризу, одним із найгостріших проявів якої стало масове внутрішнє переміщення населення. Станом на червень 2025 року в Україні офіційно зареєстровано 4,59 млн внутрішньо переміщених осіб, що становить понад 12% населення країни. Харківська область, будучи другим регіоном за кількістю прийнятих переселенців (понад 526 тис. осіб), водночас є територією активних бойових дій, що генерує власні потоки вимушених мігрантів.

Досвід 2022–2025 років виявив як значні досягнення системи підтримки внутрішньо переміщених осіб (швидке розгортання інфраструктури обслуговування, створення спеціалізованого центру надання адміністративних послуг для переселенців у Харкові, функціонування гуманітарних хабів у прифронтових районах), так і критичні системні дисфункції (інформаційна фрагментація через паралельне функціонування семи баз даних без належної синхронізації, дублювання функцій між інституціями, територіальна нерівність доступу до послуг, маргіналізація недержавних організацій, що забезпечують до 40% гуманітарної допомоги).

Формування системи міжвідомчої координації відбувалося в екстремальних умовах воєнного стану, що призвело до домінування ситуативних рішень над системними підходами. Актуальність дослідження визначається потребою трансформації архітектури координації від фрагментованого реагування до системної підтримки інтеграції переселенців, вирішення структурних проблем взаємодії органів влади (відсутність єдиного координаційного центру, несумісність відомчих реєстрів), забезпечення рівного доступу до послуг для мешканців прифронтових громад, а також необхідністю інституціоналізації участі недержавних організацій у координаційних механізмах.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичні та прикладні аспекти міжвідомчої координації в публічному управлінні досліджуються українськими та міжнародними науковцями. В Україні дану проблематику розглядають К. Зоренко (взаємодія органів влади), В. Я. Малиновський (державне управління як система), Т. Запорожець (публічна сервісна діяльність держави), В. Мітін (становлення громадянського суспільства), В. П. Тимошук (надання адміністративних послуг), О. В. Делія (багаторівневе управління), Д. В. Кащенко (публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій), О. Безпалова (координаційні органи в системі публічного управління), М. О. Дергалюк (цифровізація регіональних систем), Ю. В. Маслова (соціальний захист ВПО: міжнародний досвід).

Міжнародний дослідницький доробок представлений публікаціями Г. Букерта, Б. Г. Пітерса та К. Верхоста (координація організацій публічного сектору), Л. Меткалфа (рівні координаційної зрілості), Internal Displacement Monitoring Centre (політика щодо внутрішньо переміщених осіб), UNHCR та UNDP (регіональна координація у відповідь на сирійську кризу), World Bank (програми підтримки переміщених осіб), International Rescue Committee (інтеграція біженців).

Попри значний науковий інтерес до окремих аспектів, бракує комплексних досліджень міжвідомчої координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам в умовах прифронтового регіону, що поєднують теоретичне обґрунтування, емпіричний аналіз регіональної практики та практичні рекомендації. Дане дослідження спрямоване на заповнення цієї прогалини.

Метою роботи є комплексний аналіз теоретичних засад, інституційної архітектури, практичного досвіду та системних проблем міжвідомчої координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області з розробкою науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання:

- узагальнити концептуальні основи міжвідомчої координації в публічному управлінні, здійснити термінологічне розмежування понять «координація», «взаємодія», «кооперація» та систематизувати механізми координації;
- дослідити особливості внутрішньо переміщених осіб як специфічної категорії споживачів адміністративних послуг та визначити сфери міжвідомчої взаємодії при їх обслуговуванні;
- проаналізувати суб'єктний склад та форми міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на регіональному рівні Харківської області;
- оцінити ефективність координації між органами влади при наданні послуг внутрішньо переміщеним особам та виявити системні дисфункції;
- систематизувати зарубіжний досвід координації надання послуг переміщеним особам (Грузія, Йорданія, Туреччина, Колумбія) та визначити принципи ефективної координації;
- розробити комплексні рекомендації щодо оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні з урахуванням специфіки прифронтового регіону.

Об'єктом дослідження є система міжвідомчої координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам в умовах воєнного стану (2022–2025 рр.).

Предметом дослідження є механізми, форми та практики міжвідомчої взаємодії органів публічної влади при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів. Метод термінологічного аналізу застосовано для розмежування понять «координація», «взаємодія», «кооперація»; метод теоретичного узагальнення використано для систематизації наукових підходів до механізмів координації (ієрархічний, ринковий, мережевий); системний підхід застосовано для дослідження міжвідомчої

координації як цілісної системи (підрозділ 1.1). Нормативно-правовий аналіз використано для вивчення законодавчої бази надання послуг внутрішньо переміщеним особам; структурно-функціональний аналіз застосовано для визначення специфічних характеристик внутрішньо переміщених осіб як споживачів послуг (підрозділ 1.2).

Інституційний аналіз використано для дослідження структури та повноважень суб'єктів координації; метод класифікації застосовано для систематизації форм міжвідомчої взаємодії (інституційні, договірні, інформаційні, операційні) (підрозділ 2.1). Метод кейс-стаді застосовано для поглибленого аналізу конкретних практик (спеціалізований ЦНАП для переселенців, гуманітарні хаби, проблема верифікації статусу); метод експертних оцінок використано для виявлення системних дисфункцій на основі звітів міжнародних організацій (підрозділ 2.2).

Компаративний метод використано для порівняльного аналізу досвіду координації у Грузії, Йорданії, Туреччині, Колумбії; метод аналогії застосовано для адаптації зарубіжних практик до українського контексту (підрозділ 3.1). Метод стратегічного планування використано для розробки комплексних рекомендацій; метод моделювання застосовано для формулювання інтегрованої моделі оптимізації координації (підрозділ 3.2).

Практичне значення отриманих результатів. Результати дослідження мають практичне застосування у науково-дослідній, управлінській та освітній сферах.

У науково-дослідній сфері матеріали роботи формують теоретико-методологічну базу для подальших досліджень механізмів міжвідомчої координації в умовах масового внутрішнього переміщення населення та воєнного стану. Узагальнений досвід Харківської області як прифронтового регіону становить унікальний емпіричний матеріал для міжнародної наукової спільноти, оскільки практики координації надання послуг внутрішньо переміщеним особам в умовах активних бойових дій не мають прямих аналогів.

У практичній діяльності державних органів результати дослідження

надають Харківській обласній військовій адміністрації аналітичну основу для створення Координаційної ради з питань внутрішньо переміщених осіб з директивними повноваженнями. Департамент соціального захисту населення може використати рекомендації для оптимізації інформаційного обміну між відомчими реєстрами. Центри надання адміністративних послуг Харківської області отримують практичні інструменти для впровадження інституту координаторів кейсів та розвитку мобільних форм обслуговування прифронтових територій. Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій України може застосувати рекомендації щодо законодавчого забезпечення делегування повноважень громадам та інтеграції реєстрів через систему «Трембіта».

У навчальному процесі матеріали дослідження можуть бути інтегровані закладами вищої освіти при викладанні дисциплін «Публічне управління та адміністрування», «Надання адміністративних послуг», «Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій», «Соціальний захист населення», «Місьцеве самоврядування». Результати можуть бути використані в програмах підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у Національному агентстві України з питань державної служби, ННІ «Інституті державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, центрах підвищення кваліфікації при обласних військових адміністраціях.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції ННІ «Інституту державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна і можуть бути використані в подальшому в науковій та навчальній діяльності кафедри.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1 Сутність та механізми міжвідомчої координації в публічному управлінні

Сучасне публічне управління функціонує в умовах наростаючої складності суспільних проблем, які дослідники характеризують як «злісні проблеми» (wicked problems) – багатовимірні виклики, що не мають однозначних рішень і виходять за межі компетенції окремих органів влади [3]. Фрагментація державного апарату, сформована як природна відповідь на зростання спеціалізації управління у ХХ столітті, у ХХІ столітті парадоксально перетворилася на серйозну перешкоду для ефективного вирішення комплексних проблем. Міграційні кризи, пандемії, наслідки збройних конфліктів, усі ці явища вимагають злагодженої роботи численних відомств, кожне з яких володіє лише фрагментом необхідних повноважень та ресурсів. За таких обставин координація перетворюється з допоміжної управлінської процедури на критичний чинник спроможності держави виконувати свої функції, що особливо виразно проявляється в Україні у контексті забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Етимологічно термін «координація» походить від латинського «coordinatio», утвореного з префікса «co-» (разом, спільно) та «ordinatio» (погодження, узгодження) [36]. Це первинне значення (спільне) зберігає актуальність і в сучасному науковому дискурсі, проте змістове наповнення поняття суттєво розширилося, охопивши множинні аспекти управлінської діяльності.

Методологічно важливим є розмежування координації від суміжних

понять – взаємодії та кооперації, які часто некритично ототожнюються у науковій літературі. О.Є. Луньов визначає координацію як погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і правильного розв'язання завдань з найменшими витратами ресурсів, наголошуючи на наявності цілеспрямованого узгоджувального впливу та певної асиметрії між координуючим та координованими суб'єктами [25]. Натомість взаємодія, концептуалізована як ширше поняття, охоплює будь-які форми спільної діяльності (спілкування, зв'язок і взаємодопомогу) незалежно від наявності координуючого центру. Кооперація ж акцентує увагу на добровільному характері об'єднання осіб для спільної діяльності з метою задоволення спільних потреб на засадах самоврядування [58].

Критичний аналіз цих дефініцій виявляє ключову відмінність: якщо взаємодія може бути спонтанною та неструктурованою, а кооперація передбачає рівноправне партнерство, то координація займає проміжне положення, характеризуючись структурованістю без жорсткої ієрархії. Таке розмежування, обґрунтоване у працях української школи державного управління, є концептуально продуктивним для аналізу міжвідомчих відносин, де автономні органи влади потребують узгодження без прямого підпорядкування.

Наукове осмислення феномену координації розпочалося на початку ХХ століття з праць представників класичної школи менеджменту. А. Файоль у роботі «Загальне і промислове управління» (1916) одним із перших виокремив координацію як самостійну функцію управління, визначивши її сутність як узгодження всіх операцій підприємства для забезпечення його успішного функціонування [65]. Ідеї Файоля розвинули Д. Муні та А. Рейлі, надавши координації статус базового принципу, що підпорядковує собі всі інші функції управління [65]. Проте цей підхід, орієнтований на внутрішньоорганізаційну координацію промислового підприємства з чіткою ієрархією, виявляється недостатнім для сучасного публічного управління, де взаємодіють автономні органи влади без прямого підпорядкування.

Іншу дослідницьку оптику пропонують Г. Букерт, Б.Г. Пітерс та

К. Верховст, зосереджуючись не на місці координації в системі функцій управління, а на конкретних засобах її реалізації. Координація у їхньому трактуванні постає як «інструменти та механізми, спрямовані на посилення добровільного або примусового узгодження завдань і зусиль організацій публічного сектору з метою уникнення дублювання, забезпечення узгодженості політик та їх спільної реалізації» [3]. Практична цінність цього підходу полягає у виокремленні трьох типів механізмів: ієрархічних (накази, контроль), ринкових (конкуренція, контракти) та мережових (довіра, партнерство). Водночас інструментальна оптика, редукуючи координацію до технічного процесу, ігнорує соціальний вимір – роль довіри, організаційної культури, неформальних зв'язків, що критично важливі для міжвідомчої взаємодії.

В українській науці державного управління домінує функціональний підхід з акцентом на владному характері координації. К. Зоренко, досліджуючи взаємодію органів влади в Україні, обґрунтовує необхідність узгодженості дій та спільних зусиль для вирішення завдань, наголошуючи на ролі координуючого впливу [38]. Цю позицію поділяють автори фундаментального підручника за редакцією Ю.В. Ковбасюка, які визначають координацію як «забезпечення впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення спільних завдань» [33]. Однак таке трактування, наголошуючи на владному впливі, не пояснює феномен ефективної координації без формальної ієрархії – через консенсус, взаємну вигоду, професійну солідарність, що широко представлені в практиці міжвідомчої взаємодії розвинених демократій.

Принципово інший ракурс аналізу пропонують дослідники процесної школи, розглядаючи координацію не як статичну функцію, а як динамічний процес із різними рівнями інтенсивності. Л. Меткалф розробив дев'ятирівневу шкалу координаційної зрілості, від незалежного прийняття рішень окремими органами до формування єдиної урядової стратегії [13]. Б.Г. Пітерс поглибив цю концепцію, запропонувавши розмежування негативної координації (уникнення конфліктів та дублювання) та позитивної координації (досягнення синергії через

спільну роботу), а також виокремивши стратегічну координацію як найвищий рівень інтеграції [15]. Критична слабкість лінійної моделі Меткалфа полягає в імпліцитному припущенні, що вищі рівні координації є безумовно кращими, тоді як на практиці надмірна координація може призводити до бюрократизації та придушення ініціативи, що підтверджується досвідом централізованих адміністративних систем.

Сучасні дослідження міжвідомчої координації демонструють складність вибору координаційних механізмів. А. Мілман та співавтори, аналізуючи каліфорнійську практику, встановили, що вибір механізму координації визначається комбінацією занепокоєнь агенцій, де міркування автономії мають пріоритет над іншими міркуваннями, що актуалізує потребу в контингентній теорії координації [14]. Відповіддю на виклики фрагментації державного апарату стали концепції Whole-of-Government (WoG) та Joined-up Government, що переносять акцент з ієрархії на горизонтальні зв'язки. За визначенням Н. Аокі та співавторів, WoG являє собою «зусилля публічного сектору щодо сприяння міжвідомчій діяльності з метою усунення дублювання, оптимізації ресурсів, створення синергії між агенціями» [2]. У цій парадигмі координація базується на довірі, спільних цінностях та взаємній вигоді, а не на формальній владі. Проте мережевий підхід, привабливий своєю орієнтацією на подолання «силосного мислення», є вразливим до зміни персоналу та складно забезпечує підзвітність, коли відповідальність розподілена між багатьма учасниками, вона фактично належить нікому.

Цілісне бачення координації як системної властивості управління представлено у працях українських науковців. В.Я. Малиновський розглядає державне управління як систему, де «всі елементи узгоджені, скоординовані, субординовані між собою за допомогою певних закономірностей, відносин і процесів» [42]. Координація тут виступає не окремою функцією, а інтегративною характеристикою, що забезпечує цілісність управлінської системи. Попри теоретичну глибину, системне бачення залишається надто абстрактним для формулювання практичних рекомендацій щодо організації міжвідомчої

взаємодії.

Систематизацію розглянутих підходів наведено в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Підходи науковців до визначення поняття «міжвідомча координація»

| <i>Автор, джерело</i> | <i>Визначення / ключові положення</i> | <i>Акцент підходу</i> | <i>Обмеження підходу</i> |
|--|---|-----------------------------------|--|
| А. Файоль [65] | Узгодження всіх операцій підприємства для забезпечення його функціонування; надання кожному підрозділу належних пропорцій | Координація як функція управління | Орієнтація на внутрішньоорганізаційну ієрархію |
| Г. Букерт, Б.Г. Пітерс, К. Верхост [3] | Інструменти та механізми для добровільного або примусового узгодження завдань організацій публічного сектору | Інструменти та механізми | Ігнорування соціального виміру |
| Л. Меткалф [13] | Континуум із дев'яти рівнів координаційної зрілості – від незалежності до єдиної стратегії | Процес з рівними інтенсивності | Лінійність моделі, ризик надмірної координації |
| Б.Г. Пітерс [15] | Негативна координація (уникнення конфліктів) та позитивна координація (досягнення синергії) | Типологія за цілями | Складність вимірювання ефективності |
| А. Мілман та співавт. [14] | Вибір механізму залежить від комбінації занепокоєнь агенцій; автономія має пріоритет | Контингентний підхід | Складність прогнозування вибору |
| К. Зоренко [38] | Взаємодія органів влади з наявністю узгодженості дій для вирішення спільних завдань | Координаційний вплив | Не пояснює координацію без ієрархії |
| В.Я. Малиновський [42] | Інтегративна характеристика системи, що забезпечує узгодженість усіх елементів | Системна властивість | Абстрактність для практичного застосування |

Джерело: систематизовано автором

Наведена систематизація засвідчує еволюцію наукових поглядів від розуміння координації як внутрішньоорганізаційної функції до визнання складного міжвідомчого феномену. Якщо класичні підходи акцентували увагу на ієрархічному впорядкуванні, то сучасні концепції дедалі більше враховують горизонтальні зв'язки, мережеву взаємодію та необхідність поєднання формальних і неформальних механізмів. Критичний аналіз виявляє взаємодоповнюваність підходів: кожен розкриває окремий аспект координації, проте жоден не є самодостатнім, що обумовлює потребу в інтегративному баченні.

Операціоналізація поняття координації потребує аналізу конкретних механізмів її реалізації. Найбільш поширеною в сучасній науці є триада механізмів, запропонована Г. Томпсоном та співавторами: ієрархія, ринок та мережа [19]. Кожен із цих механізмів має власну логіку функціонування, переваги та обмеження, що визначає доцільність його застосування в різних управлінських контекстах.

Ієрархічна координація, спираючись на владні повноваження та формальне підпорядкування, операціоналізується через накази, директиви, регламенти, контроль виконання, стандартні операційні процедури. Безперечними перевагами цього механізму є швидкість прийняття рішень у кризових ситуаціях, чітка підзвітність та можливість примусового забезпечення виконання. Водночас практика засвідчує суттєві обмеження: ієрархічна координація породжує ригідність, знижує мотивацію виконавців, погано адаптується до нестандартних ситуацій, пригнічує ініціативу на нижчих рівнях. У контексті міжвідомчої взаємодії її застосування додатково ускладнюється відсутністю єдиного центру влади над автономними органами, жодне міністерство не має повноважень наказувати іншому, що фундаментально обмежує використання ієрархічних інструментів.

Ринкова координація, базуючись на конкуренції, контрактних відносинах та економічних стимулах, була запроваджена у публічному секторі в рамках реформ Нового публічного менеджменту. Цей механізм сприяє ефективності

використання ресурсів, стимулює інновації, забезпечує гнучкість та орієнтацію на результат. Проте для сфери публічних послуг, особливо соціально орієнтованих, ринкові механізми мають очевидні обмеження: складність вимірювання результатів (як оцінити якість соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб?), ризик «зняття вершків» (уникнення складних випадків заради покращення показників), високі трансакційні витрати на укладання та моніторинг контрактів, потенційне руйнування відносин довіри та співпраці. Досвід застосування ринкових механізмів у соціальній сфері, проаналізований у дослідженнях ОЕСР, демонструє неоднозначні результати та необхідність їх обережного використання.

Мережева координація, ґрунтуючись на довірі, взаємності та добровільній співпраці, операціоналізується через консультації, міжвідомчі робочі групи, меморандуми про співпрацю, спільні проекти, платформи для обміну інформацією та досвідом. Переваги мережевого підходу особливо відчутні у роботі зі складними проблемами, що потребують експертизи різних відомств: він забезпечує гнучкість, сприяє інноваціям та організаційному навчанню, дозволяє мобілізувати розподілені ресурси. М. Акербоом та співавтори, досліджуючи лідерство в міжорганізаційних мережах публічного сектору, підтверджують, що мережі характеризуються горизонтальною координацією між організаціями, що діють на теоретично рівних засадах [1]. Разом з тим формування ефективних мереж потребує значного часу для побудови довіри, критично залежить від персональних зв'язків, що створює ризики при зміні кадрового складу, та складно забезпечує підзвітність.

Порівняльний аналіз механізмів координації узагальнено в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2 – Порівняльна характеристика механізмів міжвідомчої координації

| <i>Критерій</i> | <i>Ієрархія</i> | <i>Ринок</i> | <i>Мережа</i> |
|---------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Основа координації | Влада, повноваження | Ціна, конкуренція | Довіра, взаємність |
| Тип відносин | Субординація | Контракт | Партнерство |
| Ключові інструменти | Накази, регламенти, контроль | Тендери, угоди, стимули | Консультації, робочі групи |

| | | | |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Спосіб вирішення конфліктів | Адміністративне рішення | Судовий розгляд, арбітраж | Переговори, консенсус |
| Переваги | Швидкість, підзвітність | Ефективність, гнучкість | Адаптивність, інновації |
| Обмеження | Ригідність, демотивація | Трансакційні витрати | Тривалість формування |
| Оптимальна сфера застосування | Рутинні процедури, кризи | Вимірювані результати | Комплексні проблеми |

Джерело: систематизовано автором на основі [3; 19; 2; 1]

Наведена систематизація засвідчує, що кожен механізм координації має власну сферу оптимального застосування. Критичне узагальнення міжнародного досвіду дозволяє стверджувати, що ієрархія є найбільш ефективною в умовах визначеності та необхідності швидкого реагування, ринок – коли результати піддаються вимірюванню та існує конкурентне середовище, мережа – для вирішення комплексних проблем, що потребують різноманітної експертизи. На практиці ці механізми рідко існують у чистому вигляді: більшість систем публічного управління використовують їх комбінації, причому оптимальне співвідношення залежить від конкретного інституційного контексту та характеру завдань. Для сфери адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам, де поєднуються рутинні процедури (видача документів) та складні індивідуальні випадки (комплексна соціальна підтримка), необхідним є гібридний підхід з використанням усіх трьох механізмів.

Дослідження умов ефективної міжвідомчої координації набуло особливої актуальності в останні десятиліття, коли численні реформи публічного управління продемонстрували, що формальне створення координаційних структур не гарантує реального узгодження діяльності. Х. Зафаруллах та Дж. Фердоус, аналізуючи міжорганізаційну координацію в містах Бангладеш, виявили, що обмежена автономія, важкі інституційні процедури та непродуктивна міжвідомча координація часто перешкоджають виконанню політик і програм [22]. Ці висновки узгоджуються з результатами систематичного дослідження Офісу підзвітності уряду США (GAO), який на основі аналізу успішних міжвідомчих ініціатив сформулював ключові практики:

визначення спільних цілей та результатів, встановлення взаємодоповнюючих завдань окремих учасників, узгодження стратегій і планів, забезпечення взаємної підзвітності, цілеспрямована побудова відносин між персоналом різних відомств, залучення всіх учасників до прийняття рішень, формалізація угод про співпрацю, виділення достатніх ресурсів для координаційної діяльності [6].

Для українського контексту, характеризуваного специфічними інституційними умовами та викликами воєнного стану, особливо важливими є напрацювання вітчизняних науковців. Т. Запорожець, досліджуючи публічну сервісну діяльність держави, акцентує увагу на необхідності розвитку системи надання послуг високої якості, що відповідає потребам громадян, особливо в умовах воєнного стану та триваючих соціально-економічних реформ [37].

В. Мітін підкреслює значення становлення громадянського суспільства для ефективності публічного управління, наголошуючи, що ефективність публічного управління безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства та громадянської свідомості [45]. Національний інститут стратегічних досліджень у своїй аналітичній записці виокремлює конкретні проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг, що потребують системного вирішення через покращення координації між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [59].

Синтезуючи розглянуті концепції та долаючи їхні обмеження, вважаємо за доцільне запропонувати інтегративне визначення: *міжвідомча координація у сфері публічного управління – це цілеспрямована, нормативно та організаційно забезпечена діяльність із узгодження завдань, функцій, ресурсів та дій органів публічної влади, що не перебувають у відносинах прямого підпорядкування, яка здійснюється через комбінацію формальних та неформальних механізмів з метою досягнення спільних суспільно значущих цілей.*

Це визначення інтегрує найбільш продуктивні елементи проаналізованих підходів: від класичної школи – розуміння координації як цілеспрямованої діяльності; від інструментального підходу – акцент на конкретних механізмах; від функціонального – визнання нормативного та організаційного забезпечення;

від мережевого – увагу до неформальних механізмів; від системного – орієнтацію на спільні цілі як системоутворюючий чинник.

Істотними ознаками такої координації є горизонтальний характер відносин при збереженні організаційної автономії учасників – координація не скасовує самостійність органів влади, а створює механізми їх узгодженої діяльності. Ефективна координація передбачає поєднання владних та невідладних механізмів залежно від контексту, оскільки не може спиратися виключно на примус або виключно на добровільність. Орієнтація на результат для кінцевого споживача, а не на процес узгодження як такий, підкреслює інструментальний характер координації як засобу, а не самоцілі. Інституційна стійкість, що не залежить виключно від персональних зв'язків, забезпечується через формалізацію процедур, яка гарантує спадкоємність координації при зміні персоналу.

Для сфери адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам запропоноване визначення набуває особливого значення, оскільки ця сфера характеризується множинністю залучених органів, різноманітністю послуг, високою динамікою змін та необхідністю поєднання стандартизації і індивідуалізації.

Проведений критичний аналіз теоретичних засад міжвідомчої координації дозволяє стверджувати, що координація в сучасному публічному управлінні є критичним чинником спроможності держави вирішувати комплексні суспільні проблеми, набуваючи особливої гостроти в умовах масового внутрішнього переміщення населення. Систематизація наукових підходів (від класичного до мережевого) засвідчила їх взаємодоповнюваність та одночасну обмеженість, що обумовлює необхідність інтегративного бачення. Ефективна міжвідомча координація потребує комбінування ієрархічних, ринкових та мережевих механізмів залежно від характеру завдань та інституційного контексту. Запропоноване авторське визначення міжвідомчої координації як цілеспрямованої діяльності з узгодження завдань, функцій та дій органів публічної влади через комбінацію формальних та неформальних механізмів слугуватиме методологічною основою для подальшого аналізу координаційних

процесів у сфері надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам, що визначає необхідність детального розгляду специфіки цієї сфери у наступному підрозділі.

1.2 Особливості надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам як об'єкт міжвідомчої взаємодії

Визначені у попередньому підрозділі теоретичні засади міжвідомчої координації вимагають конкретизації щодо специфічного об'єкта управлінської діяльності – надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам. Повномасштабне російське вторгнення спричинило безпрецедентну гуманітарну кризу в Україні, одним із найгостріших проявів якої стало масове внутрішнє переміщення населення, що станом на червень 2025 року офіційно охопило 4,59 млн осіб, або понад 12% населення країни [44]. Харківська область, будучи другим регіоном за кількістю прийнятих переселенців (понад 526 тис. осіб, з яких близько 204 тис. зареєстровано в обласному центрі [31]), являє собою унікальний кейс, одночасно приймаючи переселенців з інших областей та генеруючи власні потоки внутрішньо переміщених осіб внаслідок бойових дій на Куп'янському, Вовчанському та Борівському напрямках. Така масштабна концентрація вразливого населення створює значне навантаження на систему надання адміністративних послуг та актуалізує проблему ефективної міжвідомчої координації, вимагаючи теоретичного осмислення специфіки внутрішньо переміщених осіб як особливого об'єкта управлінської діяльності.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщеною особою визнається громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [57]. Ця дефініція, узгоджена з міжнародними стандартами ООН, визначає правові рамки статусу, проте не розкриває управлінської специфіки внутрішньо переміщених

осіб як об'єкта міжвідомчої координації.

Демографічний профіль внутрішньо переміщених осіб засвідчує їх підвищену вразливість: за даними Міжнародної організації з міграції, близько 70% переселенців становлять жінки та діти, значна частка – особи похилого віку та люди з інвалідністю [44]. Критично важливим є те, що саме ці категорії потребують найбільшого обсягу адміністративних послуг та соціальної підтримки, трансформуючи внутрішньо переміщених осіб з об'єкта демографічної статистики в суб'єкт управлінської уваги.

На відміну від звичайних споживачів адміністративних послуг, внутрішньо переміщені особи характеризуються специфічними ознаками, що перетворюють їх на особливий об'єкт міжвідомчої координації. Множинність одночасних потреб є ключовою характеристикою: переселенець, щойно прибувши до нового місця проживання, потребує комплексного вирішення низки питань – реєстрація статусу внутрішньо переміщеної особи, оформлення грошової допомоги, прикріплення до медичного закладу, влаштування дітей до освітніх закладів, пошук житла та працевлаштування. Ці потреби виникають одночасно і вимагають взаємодії з різними органами влади, що унеможлиблює їх задоволення через один канал. Територіальна мобільність додатково ускладнює ситуацію: внутрішньо переміщені особи можуть неодноразово змінювати місце перебування залежно від безпекової ситуації, наявності житла чи роботи, створюючи додаткове адміністративне навантаження, пов'язане з перереєстрацією та оновленням даних у різних інформаційних системах. Обмежений доступ до документів та ресурсів є ще однією критичною проблемою: значна частина переселенців втратила документи під час евакуації або не змогла їх забрати, що за даними ПРООН стосується до 40% представників вразливих груп (літні люди, особи з інвалідністю, роми), створюючи каскадний ефект неможливості доступу до інших послуг [60].

Потреба у верифікації статусу становить окремий виклик для системи координації: система надання допомоги внутрішньо переміщеним особам передбачає регулярну верифікацію статусу та місця фактичного проживання, що

потребує координації між різними реєстрами та органами влади, особливо після запровадження з 2024 року обмежень щодо тривалості виплат (6 місяців з можливістю продовження).

Динамічність правового регулювання посилює складність управлінської діяльності: законодавство у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб постійно оновлюється відповідно до змін безпекової ситуації та фінансових можливостей держави, коли лише протягом 2024-2025 років було прийнято низку постанов Кабінету Міністрів, що змінювали порядок надання допомоги, критерії верифікації та розподіл повноважень між органами влади.

Психологічна травматизація переселенців також має враховуватися при організації надання послуг: значна частина внутрішньо переміщених осіб, особливо евакуйованих з прифронтових територій, має ознаки посттравматичного стресу, що ускладнює їх взаємодію з адміністративною системою, коли за даними досліджень до 55% жінок-переселенок відчують себе небезпечно у повсякденному житті [60].

Зазначені особливості внутрішньо переміщених осіб як споживачів послуг обумовлюють необхідність систематизації адміністративних послуг, що їм надаються, та аналізу інституційної архітектури їх надання.

Адміністративні послуги для внутрішньо переміщених осіб охоплюють широкий спектр сфер життєдіяльності, надаючись різними органами публічної адміністрації.

На основі критичного аналізу нормативно-правових актів та практики надання послуг можна виділити сім основних сфер, систематизованих у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3 – Класифікація адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб за сферами

| <i>Сфера</i> | <i>Основні послуги</i> | <i>Ключові суб'єкти надання</i> | <i>Рівень координаційної складності</i> |
|---------------|---|--|---|
| Реєстраційні | Видача довідки внутрішньо переміщеної особи, реєстрація/зміна місця проживання, внесення до Єдиної інформаційної бази даних внутрішньо переміщених осіб | Мінреінтеграції, структурні підрозділи соціального захисту, Центри надання адміністративних послуг | Середній |
| Документальні | Оформлення/відновлення паспорта громадянина України, ID-картки, свідоцтв про народження/шлюб, водійського посвідчення | Державна міграційна служба, Центри надання адміністративних послуг, органи державної реєстрації актів цивільного стану | Високий |
| Соціальні | Призначення грошової допомоги на проживання, житлової субсидії, державної соціальної допомоги, пенсій | Мінсоцполітики, Пенсійний фонд України, органи соціального захисту | Дуже високий |
| Житлові | Взяття на квартирний облік, надання тимчасового житла, компенсація за пошкожене/зруйноване житло | Обласні військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, Мінрозвитку | Дуже високий |
| Освітні | Зарахування дітей до закладів освіти, визнання документів про освіту, переведення між закладами | Міністерство освіти і науки, місцеві органи управління освітою | Середній |
| Медичні | Вибір/зміна лікаря первинної ланки, оформлення електронних направлень, отримання ліків за програмою «Доступні ліки» | Міністерство охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України, заклади охорони здоров'я | Середній |
| Зайнятість | Реєстрація як безробітного, профорієнтація та перенавчання, сприяння працевлаштуванню | Державна служба зайнятості | Низький |

Джерело: систематизовано автором на основі [39; 35; 34]

Наведена класифікація демонструє, що повноцінна інтеграція внутрішньо переміщених осіб потребує взаємодії щонайменше з 10-15 різними органами та установами, де кожна сфера послуг регулюється окремим законодавством, має

власні процедури та вимоги до документів. Критичний аналіз структури послуг засвідчує їх взаємозалежність та комплексний характер: для отримання грошової допомоги на проживання (соціальна сфера) необхідно спочатку оформити довідку внутрішньо переміщеної особи (реєстраційна сфера), що, у свою чергу, потребує наявності документа, що посвідчує особу (документальна сфера). Така каскадність послуг створює додаткові бар'єри для переселенців, особливо для тих, хто втратив документи під час евакуації, трансформуючи простий адміністративний процес у складний багаторівневий лабіринт.

Окремої уваги заслуговує диференціація пріоритетності послуг для різних категорій внутрішньо переміщених осіб. Якщо для працездатних осіб першочерговими є послуги у сфері зайнятості та документального оформлення, то для сімей з дітьми критично важливими стають освітні та соціальні послуги, а літні люди та особи з інвалідністю найбільше потребують медичних послуг та соціальної підтримки. Ця диференціація потреб обумовлює необхідність індивідуального підходу до кожного переселенця та гнучкої системи координації між органами влади, що фундаментально суперечить принципам бюрократичної стандартизації.

Система надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам має багаторівневу структуру, включаючи центральні органи виконавчої влади, територіальні підрозділи, органи місцевого самоврядування та цифрові платформи. Розподіл повноважень між рівнями управління є ключовим фактором, що визначає ефективність координації та доступність послуг для кінцевих споживачів, створюючи водночас потенціал для синергії та ризику для фрагментації.

На центральному рівні формується нормативно-правова база, визначаються стандарти надання послуг, функціонують загальнодержавні реєстри та інформаційні системи. Регіональний рівень забезпечує координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів влади та взаємодію з органами місцевого самоврядування. Місцевий рівень є безпосередньою точкою контакту з переселенцями, саме тут відбувається прийом заяв, консультування

та видача результатів надання послуг. Особливу роль у сучасній архітектурі надання послуг відіграє цифровий канал, дозволяючи подолати територіальні обмеження та забезпечити доступ до послуг у режимі 24/7, проте не всі послуги можуть бути повністю діджиталізовані, деякі потребують особистої присутності заявника або фізичної верифікації документів.

Матрицю розподілу відповідальності за основними послугами для внутрішньо переміщених осіб наведено у таблиці 1.4.

Таблиця 1.4 – Матриця розподілу відповідальності за надання послуг внутрішньо переміщеним особам

| <i>Послуга</i> | <i>Центральний рівень</i> | <i>Регіональний рівень</i> | <i>Місцевий рівень</i> | <i>Цифровий канал</i> | <i>Координаційні виклики</i> |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|--|-----------------------|------------------------------|
| Довідка внутрішньо переміщеної особи | Мінреінтеграції (методологія, реєстр) | Обласні військові адміністрації (координація) | Центри надання адміністративних послуг, органи соціального захисту | Дія | Синхронізація реєстрів |
| Грошова допомога | Мінсоцполітики (політика) | Пенсійний фонд України (призначення, виплата) | Органи соціального захисту (прийом заяв) | Дія | Верифікація статусу |
| Відновлення документів | Державна міграційна служба (видача) | Територіальні підрозділи Державної міграційної служби | Центри надання адміністративних послуг (прийом документів) | Дія | Втрата документів |
| Компенсація за житло | Мінрозвитку (політика) | Обласні військові адміністрації (реалізація) | Органи місцевого самоврядування | єВідновлення | Множинність перевірок |
| Тимчасове житло | Мінреінтеграції | Обласні військові адміністрації (розподіл) | Місцеві органи влади | - | Обмеженість ресурсів |

Джерело: складено автором на основі [39; 35]

Матриця наочно демонструє складність інституційної архітектури: для

отримання комплексу базових послуг внутрішньо переміщена особа має взаємодіяти з органами всіх рівнів управління, що створює множинні точки потенційного провалу координації. Ключовим інтегратором на місцевому рівні виступають Центри надання адміністративних послуг, які реалізують принцип «єдиного вікна», проте функціонування понад 1000 Центрив надання адміністративних послуг станом на 2025 рік [35] не усуває фундаментальної проблеми: вони можуть інтегрувати лише процес подання документів, але не саму міжвідомчу взаємодію під час їх розгляду.

Особливу роль у системі координації відіграє цифрова інфраструктура. Портал Дія забезпечує онлайн-доступ до понад 10 послуг для внутрішньо переміщених осіб, включаючи оформлення довідки переселенця, подання заяви на грошову допомогу, реєстрацію місця проживання [34]. Інтеграція реєстрів через систему «Трембіта» дозволяє автоматизувати верифікацію статусу та обмін даними між органами влади, трансформуючи технічну інфраструктуру на критичний чинник координаційної ефективності.

Попри наявність розгалуженої інституційної архітектури, практика надання послуг внутрішньо переміщеним особам демонструє низку системних проблем міжвідомчої координації. Харківська область є показовим прикладом для такого аналізу, поєднуючи функції території-реципієнта (приймає переселенців з інших областей) та території-донора (генерує власні потоки внутрішньо переміщених осіб через активні бойові дії), коли у 2024 році було евакуйовано понад 26 тис. осіб лише з Харківського та Куп'янського напрямків, у тому числі 2,5 тис. дітей [23].

Інституційна фрагментація як системна проблема виявляється у розпорошенні повноважень між численними органами, що створює ефект «нічийної відповідальності». Показовим є кейс компенсації за пошкоджене житло: переселенець має взаємодіяти з органами місцевого самоврядування (акт обстеження), обласними військовими адміністраціями (включення до реєстру), Мінрозвитку (програма «Відновлення») та банківськими установами (виплата). За даними адміністраторів Центрив надання адміністративних послуг для

переселенців у Харкові, саме питання компенсації за житло є найпоширенішим зверненням, свідчачи про складність процедури [63].

Ще більш показовим є кейс організації примусової евакуації з Куп'янського району у 2024 році, що потребувала взаємодії Ради оборони Харківської області (рішення), Куп'янської міської військової адміністрації (організація), Національної поліції (підрозділ «Білий янгол»), 11 благодійних організацій (транспортування), органів соціального захисту (реєстрація внутрішньо переміщених осіб), гуманітарних хабів (розміщення та допомога) [47]. За словами керівника відділу евакуації благодійної організації «Координаційний гуманітарний центр», «ця евакуація продемонструвала, що нам потрібно проводити інформаційну кампанію, щоб люди знали, куди можна зателефонувати і яким чином з нашою допомогою можна виїхати із зони бойових дій» [47], що свідчить про відсутність єдиної координаційної платформи.

Інформаційна асиметрія та складнощі верифікації становлять іншу критичну проблему. Функціонування кількох паралельних інформаційних систем (Єдина інформаційна база даних внутрішньо переміщених осіб, реєстри соціальних виплат, система верифікації Мінреінтеграції) створює ризики неузгодженості даних. З 1 січня 2025 року функції призначення та виплати компенсації за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб передано від органів соціального захисту до Пенсійного фонду України, що потребувало масштабної міграції даних та перебудови адміністративних процесів [68].

Проблема верифікації статусу набуває особливої гостроти в контексті обмеження терміну виплати допомоги: з 2024 року запроваджено обмеження у 6 місяців виплат на сім'ю з можливістю продовження за певних умов. За даними Мінсоцполітики, з 4,4 млн зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб лише близько 900 тис. отримують соціальні виплати [70], що свідчить про значний розрив між формальним статусом та реальною потребою в допомозі, породжуючи питання про ефективність координації між реєстраційною та соціальною складовими системи.

Територіальна нерівномірність доступу до послуг особливо виразно

проявляється у Харківській області. Якщо в обласному центрі функціонує 13 Центрів надання адміністративних послуг, включаючи спеціалізований центр для переселенців (відкрито у липні 2025 року) [63], то в прифронтових громадах доступ до послуг суттєво обмежений через безпекову ситуацію. За словами волонтерів, небезпечна зона для проведення евакуації розширилася до 40 км від лінії зіткнення через активне використання ворожих безпілотних літальних апаратів [49], що унеможлиблює функціонування стаціонарних адміністративних центрів та потребує розгортання мобільних форматів надання послуг.

Для забезпечення доступу до послуг на Харківщині створено мережу гуманітарних хабів – Куп'янський, Борівський, Липецький, Вовчанський, які поєднують функції пунктів евакуації, центрів гуманітарної допомоги та точок доступу до адміністративних послуг [23]. За перші півтора місяця роботи Куп'янського хабу його відвідали понад 6 тис. внутрішньо переміщених осіб [23], що свідчить про критичну важливість територіальної близькості послуг.

Надмірне адміністративне навантаження на самих переселенців є ще одним вагомим бар'єром ефективної координації. Внутрішньо переміщені особи змушені неодноразово звертатися до різних органів, подаючи схожі пакети документів. Дослідження ПРООН засвідчує, що бар'єри доступу до послуг непропорційно впливають на вразливі групи: літніх людей, осіб з інвалідністю, представників ромської громади [60].

Типовий шлях переселенця, який щойно прибув до Харкова, передбачає множинні візити: звернення до органу соціального захисту або Центру надання адміністративних послуг для оформлення довідки внутрішньо переміщеної особи; подання заяви на грошову допомогу; реєстрацію місця проживання; прикріплення до сімейного лікаря; влаштування дітей до школи чи дитячого садка; звернення до центру зайнятості для пошуку роботи. Кожен із цих кроків потребує окремого пакету документів, очікування в чергах та взаємодії з різними спеціалістами, трансформуючи адміністративний процес на виснажливий марафон для травмованих людей.

Спробою вирішення цієї проблеми стало відкриття спеціалізованого Центру надання адміністративних послуг для переселенців у Харкові, який об'єднує представників центру зайнятості, пенсійного фонду, управління соціального захисту та податкової служби. За словами адміністраторки центру, «якщо у переселенців є питання, які неможливо вирішити за один візит, працівники Центру надання адміністративних послуг оформлюють заяву і супроводжують людину до повного розв'язання проблеми» [63], що є прикладом реалізації принципу управління випадком (case management) – індивідуального супроводу клієнта до повного вирішення його проблеми, проте поки що залишається поодиноким винятком на тлі загальної фрагментації системи.

Виявлені проблеми координації актуалізують питання пошуку ефективних моделей інтеграції послуг. Критичний аналіз практики Харківської області дозволяє виділити три основні моделі: фізичну (через Центри надання адміністративних послуг), цифрову (через портал Дія та електронні сервіси) та гібридну (через гуманітарні хаби та Дія.Центри).

Модель Центрів надання адміністративних послуг передбачає територіальну концентрацію представників різних органів влади в одному приміщенні, дозволяючи внутрішньо переміщеним особам отримати комплекс послуг за принципом «єдиного вікна». Переваги моделі: можливість особистої консультації, допомога у заповненні документів, супровід складних випадків. Обмеження: залежність від фізичної присутності клієнта, обмежена пропускна спроможність, недоступність для мешканців прифронтових територій.

На Харківщині модель Центрів надання адміністративних послуг отримала розвиток у формі спеціалізованого центру для переселенців, відкритого у липні 2025 року в Основ'янському районі Харкова, ставши 13-м Центром надання адміністративних послуг у місті та першим в Україні, що спеціалізується виключно на послугах для внутрішньо переміщених осіб [63]. Особливістю центру є присутність представників усіх ключових органів, що дозволяє вирішувати більшість питань переселенців за один візит, проте не усуває фундаментальної проблеми залежності від територіальної доступності.

Цифрова модель, реалізована через портал Дія та інтегровані електронні сервіси, дозволяє внутрішньо переміщеним особам онлайн оформити довідку переселенця, подати заяву на грошову допомогу, зареєструвати місце проживання. Переваги: доступність 24/7, відсутність черг, автоматична верифікація даних через інтегрованість реєстрів. Обмеження: потребує цифрової грамотності та доступу до інтернету, не охоплює всі послуги, складність вирішення нетипових ситуацій. За даними Мінцифри, понад 10 послуг для внутрішньо переміщених осіб доступні онлайн через портал Дія, включаючи оформлення електронної довідки переселенця, подання заяви на допомогу на проживання, зміну місця реєстрації [39; 34]. Автоматизація процесів дозволила суттєво скоротити час отримання базових послуг: електронна довідка внутрішньо переміщеної особи формується миттєво після верифікації даних у реєстрах, проте лише за умови відсутності технічних збоїв та неузгодженостей між системами.

Гібридна модель (гуманітарні хаби та Дія.Центри) є специфічним форматом, що виник у відповідь на потреби прифронтових територій Харківщини. Гуманітарні хаби поєднують функції пунктів евакуації, центрів гуманітарної допомоги, точок доступу до адміністративних послуг та координаційних штабів. На Харківщині функціонують Куп'янський, Борівський, Липецький, Вовчанський хаби [23]. Особливістю хабів є їх орієнтація на комплексне задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб: людина, яка щойно евакуювалася, може отримати тимчасове житло, гуманітарну допомогу (одяг, продукти, засоби гігієни), оформити документи та отримати консультацію щодо подальших дій в одному місці. Це відповідає принципу «життєвої ситуації», коли послуги групуються не за відомчою приналежністю, а за потребами клієнта, демонструючи потенціал клієнтоорієнтованого підходу до координації.

Перспективним напрямом є модернізовані Дія.Центри, що забезпечують як цифровий, так і офлайн-доступ до послуг з можливістю асистованого обслуговування для осіб з низькою цифровою грамотністю [35]. Така модель

дозволяє подолати цифровий розрив та забезпечити доступність послуг для всіх категорій внутрішньо переміщених осіб, поєднуючи переваги обох попередніх підходів.

Узагальнюючи проведений аналіз, можна констатувати, що внутрішньо переміщені особи як об'єкт міжвідомчої координації характеризуються множинністю одночасних потреб, територіальною мобільністю, підвищеною вразливістю та потребою у верифікації статусу, що фундаментально відрізняє їх від звичайних споживачів адміністративних послуг. Система адміністративних послуг охоплює сім основних сфер та передбачає взаємодію органів влади всіх рівнів, створюючи багаторівневу інституційну архітектуру з множинними точками потенційного провалу координації. Практика Харківської області демонструє чотири ключові проблеми: інституційну фрагментацію, інформаційну асиметрію, територіальну нерівномірність доступу та надмірне адміністративне навантаження на переселенців. Виявлені особливості визначають необхідність детального емпіричного дослідження суб'єктів і форм міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на регіональному рівні, що стане предметом аналізу у другому розділі.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ ПРИ НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВНІТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1 Суб'єкти та форми міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на регіональному рівні

Визначені у попередньому розділі теоретико-правові засади міжвідомчої координації та специфічні характеристики ВПО як споживачів адміністративних послуг формують концептуальну основу для емпіричного дослідження регіональної практики. Харківська область, будучи другим за кількістю прийнятих переселенців регіоном України та водночас територією активних бойових дій, становить унікальний полігон для аналізу механізмів міжвідомчої взаємодії в екстремальних умовах, що визначає доцільність саме цього регіону як об'єкта дослідження.

Методологічною передумовою аналізу суб'єктного складу міжвідомчої взаємодії є розмежування понять «суб'єкт надання адміністративних послуг» та «суб'єкт міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для ВПО». Законодавче визначення, закріплене у статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, обмежує коло суб'єктів надання послуг органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги [33]. Таке нормативне визначення, орієнтоване на класичну модель адміністративного обслуговування, виявляється надто вузьким для комплексного аналізу сфери послуг ВПО.

На думку В. П. Тимощука, суб'єктний склад потребує розширеного тлумачення, включаючи до нього центри надання адміністративних послуг як

інтегруючі структури, інформаційні системи та реєстри, координаційні органи різних рівнів [62]. Погоджуючись із цією позицією, слід зазначити, що вона потребує подальшого розвитку стосовно специфіки обслуговування ВПО. Комплексний характер потреб переселенців, охарактеризований у підрозділі 1.2, обумовлює залучення до системи обслуговування не лише традиційних надавачів адміністративних послуг, а й координуючих, контролюючих та допоміжних інституцій, що функціонують на різних рівнях управління.

Концептуальною основою для аналізу багаторівневої системи суб'єктів доцільно обрати теорію багаторівневого управління (multi-level governance), адаптовану до українських реалій. Аналізуючи застосовність цієї концепції до вітчизняної практики публічного управління, О. В. Делія зазначає, що багаторівневе управління передбачає поєднання ієрархії рівнів управління і горизонтальних зв'язків між учасниками, координацію дій за допомогою неієрархічних методів – консенсусу, регуляторних мереж, партнерства [30]. Застосування цього підходу до сфери послуг ВПО дозволяє подолати обмеженість традиційного ієрархічного аналізу та врахувати горизонтальні зв'язки між суб'єктами різної правової природи.

На підставі синтезу нормативного та доктринального підходів пропонується авторське визначення: суб'єкт міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для ВПО – це орган публічної влади, юридична особа публічного чи приватного права або їх структурний підрозділ, який бере участь у наданні адміністративних послуг ВПО та/або координації цього процесу на підставі нормативно-правових актів, адміністративних договорів чи партнерських угод. Таке визначення охоплює як традиційних надавачів послуг, так і координаційні структури, міжнародні організації та громадський сектор, роль яких в умовах гуманітарної кризи є критично важливою.

Для систематизації суб'єктного складу доцільно застосувати комплексну класифікацію за трьома взаємопов'язаними критеріями.

Перший критерій (рівень управління) дозволяє виокремити центральний рівень (центральні органи виконавчої влади, що формують політику та

стандарти), регіональний рівень (обласна військова адміністрація, територіальні органи центральних органів виконавчої влади) та місцевий рівень (органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг, базові структури соціального захисту).

Другий критерій (правовий статус) передбачає поділ на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та суб'єкти приватного права.

Третій критерій (функціональна роль у системі координації) дозволяє диференціювати координаторів, що визначають політику та забезпечують узгодженість дій; виконавців, що безпосередньо надають послуги; посередників, що забезпечують комунікацію та інформаційний обмін; допоміжні структури, що надають ресурсну, експертну та технічну підтримку.

Для емпіричної верифікації запропонованої класифікації обрано Харківську область як репрезентативний приклад регіональної системи міжвідомчої взаємодії.

Такий вибір обумовлений кількома чинниками: область є другим за кількістю прийнятих переселенців регіоном України (понад 526 тис. осіб); поєднує функції приймаючої території та джерела внутрішнього переміщення внаслідок бойових дій на Куп'янському, Вовчанському та Борівському напрямках; демонструє інноваційні підходи до організації міжвідомчої взаємодії в екстремальних умовах.

Аналіз суб'єктного складу, проведений на основі нормативно-правових актів, офіційних звітів та експертних оцінок, дозволив систематизувати основних учасників системи (табл. 2.1).

Аналіз наведеної таблиці дозволяє виявити кілька закономірностей, що характеризують інституційну архітектуру міжвідомчої взаємодії на Харківщині та відрізняють її від моделей, що функціонують в інших регіонах України. Ці закономірності мають як об'єктивний характер, зумовлений специфікою регіону, так і суб'єктивний, пов'язаний з управлінськими рішеннями регіональної влади.

Таблиця 2.1 – Суб'єкти міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб у Харківській області

| <i>Суб'єкт</i> | <i>Рівень управління</i> | <i>Правовий статус</i> | <i>Функціональна роль</i> | <i>Основні функції щодо внутрішньо переміщених осіб</i> | <i>Форми взаємодії</i> | <i>Нормативна основа</i> |
|---|--------------------------|---|---------------------------|--|---|---|
| Харківська обласна військова адміністрація | Регіональний | Орган виконавчої влади | Координатор | Координація діяльності органів влади на території області, реалізація державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, організація евакуації населення | Координаційні наради, оперативні штаби, розпорядження | Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV |
| Департамент соціального захисту населення Харківської обласної військової адміністрації | Регіональний | Структурний підрозділ обласної військової адміністрації | Виконавець-координатор | Облік внутрішньо переміщених осіб, призначення соціальної допомоги, координація діяльності органів соціального захисту | Інформаційний обмін, спільні перевірки, звітність | Положення про Департамент соціального захисту населення Харківської обласної військової адміністрації |
| Харківська міська рада та її виконавчі органи | Місцевий | Орган місцевого самоврядування | Виконавець-координатор | Розміщення внутрішньо переміщених осіб, надання тимчасового житла, | Рішення ради, договори, координаційні комісії | Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 |

| | | | | | | |
|--|----------|--|-----------------------|--|--|--|
| | | | | реалізація місцевих програм підтримки | | № 280/97-ВР |
| Центри надання адміністративних послуг міста Харкова | Місцевий | Структурний підрозділ виконавчого комітету | Посередник-виконавець | Прийом заяв, видача документів, консультування, інтеграція послуг різних органів | Адміністративні договори, регламенти взаємодії | Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI |

Продовження таблиці 2.1

| <i>Суб'єкт</i> | <i>Рівень управління</i> | <i>Правовий статус</i> | <i>Функціональна роль</i> | <i>Основні функції щодо внутрішньо переміщених осіб</i> | <i>Форми взаємодії</i> | <i>Нормативна основа</i> |
|---|--------------------------|---|---------------------------|--|--|---|
| Територіальне управління Державної міграційної служби України в Харківській області | Регіональний | Територіальний орган центрального органу виконавчої влади | Виконавець | Оформлення документів, що посвідчують особу, реєстрація місця проживання | Інформаційний обмін, присутність у центрах надання адміністративних послуг | Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20.08.2014 № 360 |
| Головне управління Пенсійного фонду України в Харківській області | Регіональний | Територіальний орган Пенсійного фонду України | Виконавець | Призначення та виплата допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, пенсійне забезпечення | Електронна взаємодія, обмін даними державних реєстрів | Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20.12.2024 № 1544 |
| Харківський обласний центр зайнятості | Регіональний | Територіальний орган Державної служби зайнятості | Виконавець | Реєстрація безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб, сприяння працевлаштуванню, | Спільні проекти, ярмарки вакансій, інформаційні кампанії | Закон України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI |

| | | | | | | |
|---|--------------|----------------------|-------------|--|---|--|
| | | | | організація перенавчання | | |
| Координаційний гуманітарний центр при Харківській обласній військовій адміністрації | Регіональний | Координаційний орган | Координатор | Організація евакуації населення, координація гуманітарної допомоги, управління гуманітарним і хабами | Оперативні штаби, міжвідомчі робочі групи | Розпорядження голови Харківської обласної військової адміністрації |

Продовження таблиці 2.1

| <i>Суб'єкт</i> | <i>Рівень управління</i> | <i>Правовий статус</i> | <i>Функціональна роль</i> | <i>Основні функції щодо внутрішньо переміщених осіб</i> | <i>Форми взаємодії</i> | <i>Нормативна основа</i> |
|---|--------------------------|---------------------------------|---------------------------|---|--|--|
| Представництво Міжнародної організації з міграції в Харкові | Міжнародний | Міжнародна організація | Допоміжна структура | Моніторинг потреб внутрішньо переміщених осіб, технічна допомога, фінансування проєктів підтримки | Меморандуми про співпрацю, спільні проєкти | Угода між Урядом України та Міжнародною організацією з міграції |
| Громадські організації | Місцевий | Юридичні особи приватного права | Допоміжна структура | Гуманітарна допомога, соціальний супровід, правова допомога, адвокація інтересів | Партнерські угоди, участь у координаційних радах | Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI |

Джерело: систематизовано автором на основі [54; 40; 69; 46]

Спостерігається виражена концентрація координаційних функцій на регіональному рівні, де Харківська обласна військова адміністрація та її структурні підрозділи виступають ключовими інтеграторами системи. З десяти ідентифікованих суб'єктів шість функціонують саме на регіональному рівні, причому два з них виконують роль координаторів. Така концентрація, зумовлена правовим режимом воєнного стану, закріпленим Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022, та об'єктивною необхідністю оперативного реагування на загрози, водночас створює ризики перевантаження регіонального рівня управління.

На думку Д. В. Кащенко, надмірна централізація координаційних функцій

може призводити до інформаційних перевантажень центру прийняття рішень та уповільнення реагування на локальні виклики [40]. Ця теза підтверджується практикою Харківщини, де окремі рішення потребують погодження на рівні обласної військової адміністрації навіть у випадках, коли вони могли б бути прийняті органами місцевого самоврядування самостійно.

Значна частина суб'єктів поєднує кілька функціональних ролей, що свідчить про недостатню інституційну спеціалізацію системи. Департамент соціального захисту населення є одночасно виконавцем, що безпосередньо надає послуги, та координатором, що узгоджує діяльність підпорядкованих установ на рівні області. Центри надання адміністративних послуг виконують функції посередника, забезпечуючи «єдине вікно» для звернень громадян, та виконавця, безпосередньо надаючи окремі послуги. Така поліфункціональність, будучи адаптивною реакцією на ресурсні обмеження та кадровий дефіцит, характерний для прифронтового регіону, свідчить про недостатню інституційну диференціацію та потенційні конфлікти інтересів. Зокрема, поєднання функцій координатора та виконавця в одному органі може призводити до упередженого розподілу ресурсів на користь власних програм.

Включення до системи міжнародних організацій та громадського сектору демонструє відкритість регіональної моделі координації та її здатність до залучення зовнішніх ресурсів. Проте формальний статус цих суб'єктів як «допоміжних структур» не повною мірою відображає їхню фактичну роль у забезпеченні потреб внутрішньо переміщених осіб. За даними Міжнародної організації з міграції, міжнародні та національні громадські організації забезпечують до 40% обсягу гуманітарної допомоги переселенцям у Харківській області (див. джерело 20 у Розділі 1). Така невідповідність формального статусу та реального внеску потребує переосмислення місця недержавних суб'єктів у системі міжвідомчої взаємодії.

Поряд із визначенням суб'єктного складу, методологічно важливим є з'ясування поняття та типології форм міжвідомчої взаємодії. У вітчизняній адміністративно-правовій науці це питання залишається дискусійним. За

визначенням С. В. Шкляра, форма взаємодії є зовнішнім виразом узгоджених дій суб'єктів, спрямованих на досягнення спільної мети, і охоплює такі різновиди як інформування, консультування, координація [71]. Водночас дослідження взаємодії органів публічної влади в умовах воєнного стану акцентують увагу на принципах взаємодії (законності, координації, оперативності, гласності) та специфічних формах кризового реагування [50]. Синтезуючи ці підходи, доцільно визначити форму міжвідомчої взаємодії як нормативно або практично встановлений спосіб організації спільної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на досягнення спільної мети надання послуг внутрішньо переміщеним особам.

Традиційна класифікація форм взаємодії за характером зв'язків передбачає поділ на вертикальну та горизонтальну координацію. Вертикальна координація ґрунтується на ієрархічних відносинах підпорядкування та реалізується через накази, розпорядження, директиви вищих органів, контроль за виконанням рішень. Горизонтальна координація базується на партнерських відносинах між суб'єктами одного рівня управління та здійснюється через консультації, узгодження позицій, спільні заходи, обмін інформацією. Як зазначають дослідники місцевого самоврядування, в умовах децентралізації зростає роль саме горизонтальних форм координації, що забезпечують гнучкість та оперативність реагування на локальні виклики [29]. Специфіка Харківщини як прифронтового регіону обумовлює домінування змішаних форм, що поєднують елементи ієрархічної підпорядкованості та партнерської взаємодії.

За організаційно-правовою природою форми міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на Харківщині доцільно класифікувати на чотири групи, кожна з яких має специфічні переваги та обмеження.

Інституційні форми передбачають створення спеціальних координаційних органів та структур із затвердженим складом, регламентом роботи, визначеними повноваженнями. На Харківщині функціонує розгалужена мережа таких структур: Координаційний гуманітарний центр при Харківській обласній військовій адміністрації, що забезпечує координацію евакуації та розподілу

гуманітарної допомоги; Координаційна рада з питань внутрішньо переміщених осіб при Департаменті соціальної політики Харківської міської ради, що узгоджує діяльність місцевих органів влади та громадських організацій [69]; оперативні штаби з питань евакуації прифронтових населених пунктів, що діють у режимі постійної готовності. Перевагою інституційних форм є їхня стабільність, можливість приймати обов'язкові рішення, забезпечення наступності у роботі. Водночас надмірна інституціалізація може призводити до бюрократизації процесів та уповільнення реагування на нестандартні ситуації.

Договірні форми реалізуються через укладання угод, меморандумів, договорів про співпрацю між органами влади різних рівнів, міжнародними організаціями та представниками громадянського суспільства. Емпіричний аналіз засвідчує поширення таких форм на Харківщині: меморандуми про співпрацю між Харківською обласною військовою адміністрацією та Міжнародною організацією з міграції визначають напрямки спільної діяльності, механізми фінансування та звітності; угоди про присутність представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади у центрах надання адміністративних послуг регламентують графік роботи, перелік послуг, порядок інформаційного обміну; договори про спільну діяльність територіальних громад Харківської області забезпечують кооперацію у сфері надання адміністративних послуг населенню суміжних територій. Договірні форми забезпечують правову визначеність відносин, чіткий розподіл відповідальності та ресурсів, проте потребують тривалого погодження та є менш гнучкими порівняно з операційними формами.

Інформаційні форми охоплюють механізми обміну даними, спільного використання державних реєстрів та інформаційних систем, що є критично важливими для забезпечення ефективності координації в умовах значних обсягів звернень. Ключовим елементом інформаційної інфраструктури є Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб, до якої мають доступ органи соціального захисту населення, Пенсійний фонд України, Державна міграційна служба України. Система електронної взаємодії державних

електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» забезпечує автоматизований обмін даними між органами влади без необхідності повторного збору інформації від заявників, що суттєво скорочує час надання послуг та мінімізує адміністративне навантаження на внутрішньо переміщених осіб [48]. На регіональному рівні функціонують системи оперативного інформування про евакуацію, актуальні потреби переселенців, наявність місць для тимчасового розміщення. Обмеженням інформаційних форм залишається неповна інтеграція окремих відомчих систем та періодичні технічні збої, що потребують дублювання даних у паперовій формі.

Операційні форми включають спільні заходи, виїзні бригади, мобільні групи, що забезпечують безпосереднє надання послуг у місцях перебування внутрішньо переміщених осіб. На Харківщині, з огляду на безпекову ситуацію, операційні форми набули особливого поширення: мобільні бригади з надання адміністративних послуг здійснюють регулярні виїзди до прифронтових громад, де функціонування стаціонарних установ є неможливим або небезпечним; спільні виїзди представників органів соціального захисту, Пенсійного фонду України та Державної міграційної служби України до місць компактного проживання внутрішньо переміщених осіб дозволяють комплексно вирішувати питання переселенців; координовані евакуаційні заходи за участю Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України, медичних служб та волонтерських організацій забезпечують безпечне переміщення населення з небезпечних територій [24]. Операційні форми є найбільш гнучкими та адаптивними, проте потребують значних організаційних зусиль, транспортних ресурсів та належного рівня міжвідомчої довіри.

Специфіка Харківської області як прифронтового регіону детермінує особливості функціонування системи міжвідомчої взаємодії, що відрізняють її від інших областей України. Постійна загроза ракетних та артилерійських обстрілів, необхідність організації екстреної евакуації населення, динамічні зміни лінії зіткнення потребують швидкого прийняття управлінських рішень та злагодженої роботи органів влади різної відомчої підпорядкованості.

Координаційний гуманітарний центр при Харківській обласній військовій адміністрації став ключовою платформою для забезпечення такої взаємодії – за даними офіційної звітності, протягом 2024 року через центр було координовано евакуацію понад 26 тисяч осіб з прифронтових територій області [24]. Функціонування центру базується на принципах оперативності, єдиноначальності в кризових ситуаціях та партнерства у повсякденній діяльності.

Інноваційною формою міжвідомчої координації, що виникла саме в умовах Харківщини, стали гуманітарні хаби – інтегровані точки доступу, розташовані у прифронтових районах області. Куп'янський, Борівський, Вовчанський та Липецький хаби функціонують як багатофункціональні центри, де внутрішньо переміщені особи можуть отримати комплекс послуг: зареєструвати статус, оформити необхідні документи, отримати гуманітарну допомогу, пройти консультування з правових та соціальних питань, отримати тимчасове розміщення. Організаційною особливістю хабів є одночасна присутність представників різних органів влади, міжнародних організацій та волонтерських об'єднань, що забезпечує синергію зусиль та мінімізує кількість звернень, необхідних для задоволення потреб переселенця. Ця модель фактично реалізує принцип організації послуг за «життєвою ситуацією», коли послуги групуються не за відомчою приналежністю надавача, а за комплексом потреб споживача.

Важливим елементом системи координації став спеціалізований центр надання адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб, відкритий у липні 2025 року в Основ'янському районі міста Харкова. Цей центр, ставши тринадцятим центром надання адміністративних послуг у місті та першим в Україні, що спеціалізується виключно на обслуговуванні переселенців, інтегрував послуги шести органів: Департаменту соціальної політики Харківської міської ради, Державної міграційної служби України, Пенсійного фонду України, Державної служби зайнятості, органів державної реєстрації актів цивільного стану, Державного земельного кадастру [63].

Створення центру потребувало тривалих міжвідомчих переговорів,

узгодження регламентів взаємодії, спільного планування робочого простору та графіків роботи персоналу різних органів. Попередні результати функціонування центру засвідчують ефективність обраної моделі: середній час очікування обслуговування скоротився порівняно зі звичайними центрами, а кількість повторних візитів зменшилася завдяки можливості комплексного вирішення питань за один візит.

Узагальнюючи проведений аналіз, слід констатувати, що система міжвідомчої взаємодії у сфері послуг для внутрішньо переміщених осіб на Харківщині характеризується багаторівневістю, множинністю суб'єктів різної правової природи та різноманіттям форм координації. Ключовими особливостями регіональної моделі є концентрація координаційних функцій на рівні обласної військової адміністрації, що обумовлено правовим режимом воєнного стану; активне залучення міжнародних організацій та громадського сектору як повноправних учасників системи; домінування операційних форм взаємодії, детерміноване прифронтовим статусом регіону; впровадження інноваційних форматів інтеграції послуг – гуманітарних хабів та спеціалізованого центру надання адміністративних послуг для переселенців. Водночас ефективність координації залежить не лише від наявності інституційних механізмів, а й від реальної практики їх застосування, наявних ресурсів та спроможності подолати системні проблеми, що визначає необхідність детального аналізу практичного досвіду та виявлених проблем у наступному підрозділі.

2.2 Досвід та проблеми координації між органами влади при наданні послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області

Визначені у попередньому підрозділі суб'єкти та форми міжвідомчої взаємодії становлять інституційну основу для надання послуг внутрішньо

переміщеним особам у Харківській області. Водночас практична ефективність цих механізмів істотно залежить від того, наскільки успішно різні органи влади здатні скординувати свої зусилля у повсякденній роботі з переселенцями. Аналіз реального досвіду функціонування системи підтримки внутрішньо переміщених осіб у регіоні дозволяє виявити як інституційні інновації, що демонструють потенціал ефективної координації, так і системні дисфункції, які перешкоджають забезпеченню безперервного та якісного надання послуг найбільш вразливим категоріям населення.

Методологічну основу цього аналізу становить комплексне дослідження офіційних програмних документів обласної державної адміністрації, аналітичних звітів міжнародних організацій, даних центрів надання адміністративних послуг, а також матеріалів незалежних медіа, що висвітлюють реальний досвід взаємодії переселенців з адміністративною системою.

Координаційний гуманітарний центр при Харківській обласній військовій адміністрації демонструє значний потенціал інституційної форми міжвідомчої взаємодії в умовах екстремальних безпекових викликів. За даними офіційної звітності, протягом 2024 року через центр було організовано евакуацію понад двадцяти шести тисяч осіб з прифронтових територій області, у тому числі двох з половиною тисяч дітей [24]. Ефективність функціонування центру базується на кількох організаційних принципах, що забезпечують оперативність прийняття рішень у кризових ситуаціях. Чітка ієрархія управління дозволяє швидко мобілізувати ресурси різних відомств без тривалих узгоджень. Постійний режим роботи забезпечує безперервність координації навіть за умов критичного загострення безпекової ситуації.

Залучення до спільної діяльності одинадцяти благодійних організацій поряд із державними структурами (Національною поліцією України, органами соціального захисту, медичними службами) створює модель державно-громадського партнерства, де кожен суб'єкт виконує специфічні функції у межах єдиного координаційного механізму. Організація евакуації з Куп'янського району засвідчила спроможність центру ефективно координувати дії множинних

акторів різної правової природи для досягнення спільної мети [47]. Водночас експертний аналіз виявляє потенційні вразливості цієї моделі, зокрема щодо інформаційної підготовки населення до масової евакуації – керівники відділів евакуації благодійних організацій наголошують на необхідності постійної інформаційної роботи, щоб громадяни чітко розуміли, куди звертатися за допомогою у критичній ситуації.

Створення спеціалізованого центру надання адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб у липні 2025 року стало першим в Україні досвідом інтеграції послуг для цієї категорії населення в єдиному просторі [8]. Центр, розташований на Гімназійній набережній у Харкові, об'єднав представників шести державних органів: Департаменту соціальної політики Харківської міської ради, Державної міграційної служби, Пенсійного фонду України, служби зайнятості, Державної служби реєстрації актів цивільного стану та Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру.

Принципова інновація полягає у можливості комплексного вирішення адміністративних питань внутрішньо переміщеної особи за один візит, що мінімізує час на пересування між різними установами та зменшує адміністративне навантаження на переселенців [63].

Водночас моніторинг роботи центру, проведений незалежними медіа, виявив низку операційних викликів, що супроводжують впровадження цієї моделі [7]. Значні черги свідчать про недостатню пропускну спроможність центру відносно реального попиту на послуги. Складність процедури попереднього запису створює додаткові бар'єри доступу для осіб похилого віку та людей з обмеженими можливостями. Недостатня кількість персоналу призводить до перевантаження працівників та потенційного зниження якості обслуговування. Інтерв'ю з адміністраторами центру також виявили потребу кращої координації з районними відділами соціального захисту населення, оскільки деякі питання не можуть бути вирішені безпосередньо у спеціалізованому центрі і потребують додаткових звернень до територіальних органів.

Гуманітарні хаби (Куп'янський, Борівський, Вовчанський та Липецький) репрезентують модель багатофункціональної інтеграції послуг у прифронтових умовах, де традиційні стаціонарні центри не можуть функціонувати через безпекову ситуацію. Хаби поєднують функції пунктів евакуації, центрів гуманітарної допомоги та точок доступу до адміністративних послуг, забезпечуючи одночасну присутність представників державних органів, міжнародних організацій та волонтерських об'єднань. За перші півтора місяця роботи лише Куп'янського хабу його відвідали понад шість тисяч внутрішньо переміщених осіб [23], що засвідчує критичну важливість територіальної близькості послуг для населення прифронтових територій.

Успішність моделі хабів зумовлена організаційною гнучкістю – відсутність жорстких регламентів взаємодії дозволяє швидко адаптуватися до змін безпекової ситуації та оперативно залучати нових партнерів залежно від актуальних потреб населення. Проте така гнучкість має і зворотний бік: відсутність стандартизації процедур означає, що якість та обсяг послуг у різних хабах можуть істотно відрізнятись, а ефективність роботи значною мірою залежить від персональних зв'язків та ініціативності місцевих координаторів, що створює ризики нестабільності функціонування системи.

Розглянуті приклади успішної координації, незважаючи на їхню безсумнівну цінність, не можуть компенсувати глибокі системні проблеми, що характеризують загальну архітектуру надання послуг внутрішньо переміщеним особам у регіоні. Інформаційна фрагментація становить першочергову перешкоду ефективної міжвідомчої взаємодії. Функціонування паралельних інформаційних систем (Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, реєстрів соціальних виплат, систем верифікації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій) створює ризики неузгодженості даних та дублювання процедур. За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, станом на липень 2024 року в Україні офіційно зареєстровано чотири мільйони шістьсот вісімдесят тисяч внутрішньо переміщених осіб [64], проте лише близько дев'ятисот тисяч отримують

соціальні виплати [70]. Такий значний розрив між формальною реєстрацією та реальним отриманням допомоги свідчить про глибокі проблеми координації між реєстраційною та соціальною складовими системи підтримки переселенців.

За оцінками Camp Coordination and Camp Management Cluster – кластеру ООН з координації та управління таборами, приблизно тридцять дев'ять відсотків внутрішньо переміщених осіб по всій Україні повідомили про втрату доступу до допомоги через законодавчі зміни, бюрократичні перешкоди та проблеми міжвідомчої взаємодії при верифікації статусу [4]. На Харківщині ця проблема набуває особливої гостроти через специфічні умови прифронтового регіону: значна частина переселенців неодноразово змінює місце перебування залежно від динаміки бойових дій, що потребує постійного оновлення даних у різних реєстрах.

Передача функцій призначення та виплати допомоги від органів соціального захисту до Пенсійного фонду України з першого січня 2025 року, хоч і мала на меті спростити процедури, на практиці створила додаткові виклики координації через необхідність масштабної міграції даних та перебудови адміністративних процесів [68]. Технічні складнощі синхронізації різних реєстрів призводять до ситуацій, коли особа, яка має всі правові підстави для отримання допомоги, фактично втрачає доступ до неї через неспроможність інформаційних систем коректно відобразити її статус.

Дублювання функцій між різними інституціями становить другу критичну проблему координації. Аналітичні дослідження, проведені Internal Displacement Monitoring Centre ще у 2015 році, прямо вказували на хронічну слабкість міжвідомчої координації у сфері політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, підкреслюючи відсутність єдиного центру управління цією політикою [11]. За роки, що минули, ця проблема не лише не була вирішена, але й загострилася через появу нових структур та перерозподіл повноважень між існуючими органами.

На Харківщині дублювання функцій проявляється у паралельному функціонуванні різних структур, що займаються схожими питаннями:

Департамент соціального захисту населення Харківської обласної військової адміністрації координує діяльність органів соціального захисту, Пенсійний фонд призначає виплати, центри надання адміністративних послуг приймають заяви, Координаційний гуманітарний центр організовує евакуацію та розподіл гуманітарної допомоги [67].

Відсутність чіткого розмежування відповідальності створює ситуацію, коли внутрішньо переміщена особа змушена звертатися до кількох органів для вирішення одного питання, що суперечить принципу клієнтоорієнтованості публічного управління [11]. Особливо гостро ця проблема відчувається у випадках, що потребують швидкого реагування – наприклад, коли сім'я вимушена терміново евакуюватися і потребує одночасного вирішення питань житла, соціальних виплат, реєстрації місця проживання та влаштування дітей до навчальних закладів.

Територіальна нерівність доступу до послуг є закономірним наслідком специфіки Харківської області як прифронтового регіону. Якщо в обласному центрі функціонує тринадцять центрів надання адміністративних послуг, включаючи спеціалізований центр для переселенців [63], то в прифронтових громадах ситуація є критичною. За оцінками волонтерів, небезпечна зона для проведення евакуації розширилася до сорока кілометрів від лінії зіткнення через активне використання ворожих безпілотних літальних апаратів [49], що унеможливує функціонування стаціонарних адміністративних центрів на цих територіях.

Комплексна програма підтримки внутрішньо переміщених осіб у Харківській області на 2023-2027 роки, затверджена рішенням обласної ради, передбачає розвиток мобільних форм надання послуг та створення гуманітарних хабів [67], проте їхня спроможність компенсувати відсутність стаціонарних центрів залишається обмеженою. Хронічна нестача транспорту для організації виїзних прийомів, дефіцит персоналу, готового працювати в небезпечних умовах, та постійні загрози безпеці призводять до того, що мешканці прифронтових територій фактично позбавлені доступу до багатьох

адміністративних послуг, які є рутинно доступними для жителів обласного центру. Така ситуація порушує конституційний принцип рівності громадян у доступі до публічних послуг та створює додаткові стимули для переміщення населення з прифронтових громад до більш безпечних районів, що додатково дестабілізує соціально-економічну ситуацію в регіоні.

Координація з недержавним сектором становить четверту системну проблему, що часто залишається поза увагою при аналізі міжвідомчої взаємодії. Міжнародні та національні громадські організації забезпечують значну частину гуманітарної допомоги переселенцям у Харківській області – за різними оцінками, недержавні суб'єкти забезпечують до сорока відсотків обсягу гуманітарної допомоги [44]. Проте їхній формальний статус як «допоміжних структур» не відповідає фактичному внеску в систему підтримки внутрішньо переміщених осіб. Відсутність інституційних механізмів залучення громадських організацій до процесу прийняття рішень, незважаючи на їхню присутність у координаційних радах та робочих групах, обмежує потенціал державно-громадського партнерства.

На практиці співпраця державних органів з недержавними організаціями часто має характер *ad hoc* – ситуативних домовленостей між окремими посадовцями та представниками організацій, що працює ефективно за наявності особистих довірчих відносин, але не гарантує системності та передбачуваності взаємодії. Приклади успішної співпраці існують – зокрема, спільні проекти з Міжнародною організацією з міграції, ЮНІСЕФ, національними благодійними організаціями [8], проте ці практики не мають характеру системної моделі і залежать від особистої ініціативи учасників, що створює ризики їхнього згорання при зміні персонального складу координаторів.

П'ята системна проблема стосується ресурсних обмежень, що істотно впливають на якість координації. Харківська область як прифронтовий регіон зіткнулася з масштабним відтоком кадрів: значна частина кваліфікованих спеціалістів евакуювалася до більш безпечних регіонів або виїхала за кордон. Особливо гострий дефіцит спостерігається у сферах, критичних для надання

послуг внутрішньо переміщеним особам: працівники органів соціального захисту, психологи, юридичні консультанти, медичні працівники [18].

Перевантаження персоналу центрів надання адміністративних послуг [7], про яке вже згадувалося вище, є не лише організаційною проблемою, але й відображенням більш фундаментального виклику – неспроможності залучити достатню кількість кваліфікованих працівників до роботи в умовах постійної небезпеки та з зарплатами, що часто не компенсують ризики. Обмеженість бюджетних ресурсів місцевих громад, що втратили значну частину податкової бази через евакуацію підприємств та населення, додатково звужує можливості для модернізації інфраструктури надання послуг та підвищення оплати праці для залучення кадрів.

Системний характер описаних проблем найбільш виразно проявляється у конкретних випадках дисфункцій, що безпосередньо впливають на життя внутрішньо переміщених осіб. Особливо показовим є аналіз проблеми затримок та припинення виплат допомоги на проживання через дисфункції системи верифікації статусу переселенців. Законодавчі зміни, запроваджені постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2024 року № 94 «Деякі питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій осіб», встановили обмеження терміну виплати допомоги на проживання до шести місяців з можливістю продовження за певних умов, а також посилили вимоги до верифікації статусу та місця фактичного проживання переселенців [56].

Подальші зміни, внесені постановою № 331 від 23 березня 2024 року, дещо розширили перелік категорій, які мають право на продовження виплат [55]. Метою цих змін, як зазначалося у супровідних матеріалах уряду, було посилення адресності соціальної допомоги та оптимізація бюджетних видатків шляхом припинення виплат особам, які фактично не потребують підтримки або повернулися до покинутих місць проживання.

Водночас практична реалізація цих законодавчих новел виявила серйозні проблеми координації між трьома ключовими інституціями, задіяними у процесі

верифікації. Органи соціального захисту населення або Пенсійний фонд України ініціюють перевірку права на продовження виплат, Державна міграційна служба надає дані про реєстрацію місця проживання або перебування, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій здійснює верифікацію статусу через власну інформаційну систему. Критична проблема полягає у тому, що дані з цих трьох джерел не синхронізуються в реальному часі.

Технічні збої системи верифікації Міністерства реінтеграції, про які неодноразово повідомляли як отримувачі допомоги, так і працівники органів соціального захисту, призводять до ситуацій, коли система не може підтвердити статус особи навіть за наявності всіх необхідних документів. Суперечлива інформація з різних реєстрів створює юридичну невизначеність: наприклад, якщо дані Державної міграційної служби вказують на одне місце реєстрації, а система Міністерства реінтеграції – на інше, органи, що приймають рішення про виплату, опиняються у ситуації, коли будь-яке їхнє рішення може бути оскаржене як необґрунтоване.

Наслідки цих дисфункцій для внутрішньо переміщених осіб є драматичними. Припинення виплат з формулюванням «неможливість верифікації статусу» означає втрату критично важливого джерела доходу для найбільш вразливих категорій населення. Процедура відновлення виплат є надмірно складною: особа повинна звернутися до центру надання адміністративних послуг, подати комплект документів, дочекатися повторної верифікації – процес, який може тривати кілька тижнів.

Для осіб похилого віку, людей з інвалідністю, багатодітних сімей, які проживають у прифронтових громадах з обмеженим доступом до адміністративних центрів, така процедура створює надмірний бар'єр, фактично позбавляючи їх конституційного права на соціальну підтримку. Парадоксальність ситуації полягає у тому, що проблема виникає не через недобросовісність отримувачів або відсутність у них права на допомогу, а виключно через технічну та організаційну неспроможність різних державних органів узгодити свої інформаційні системи та процедури.

Порівняльний аналіз міжнародного досвіду підтримки внутрішньо переміщених осіб виявляє принципові відмінності у підходах до організації верифікації та координації надання соціальної допомоги. Дослідження політики щодо внутрішньо переміщених осіб у країнах Європейського Союзу, Грузії та Азербайджані демонструє, що ефективні системи підтримки базуються на високому ступені інтеграції інформаційних реєстрів та мінімізації кількості інстанцій, через які повинна пройти особа для підтвердження свого статусу [52].

Рекомендації Ради Європи щодо ролі місцевих і регіональних влад у захисті внутрішньо переміщених осіб підкреслюють важливість делегування повноважень з верифікації на муніципальний рівень, оскільки саме місцеві органи влади мають найкращу інформацію про фактичне місце проживання переселенців та їхні реальні потреби [5]. Аналітичні матеріали Світового банку щодо координації діяльності з розбудови миру, відновлення та розвитку в Україні наголошують на необхідності створення єдиної координаційної платформи, що об'єднує центральні органи виконавчої влади, донорів та місцеві органи самоврядування [21].

Український контекст характеризується протилежною тенденцією: зростаюча централізація функцій верифікації на рівні центральних міністерств без належного залучення місцевих органів влади, які фактично є найближчими до переселенців і володіють найбільш актуальною інформацією про їхній статус та потреби.

Можливі шляхи вирішення описаних проблем координації при верифікації статусу внутрішньо переміщених осіб вимагають системних змін на кількох рівнях. Технічна інтеграція різних інформаційних систем через систему електронної взаємодії державних органів «Трембіта» могла б забезпечити синхронізацію даних у реальному часі та усунути більшість випадків суперечливої інформації. Делегування повноважень щодо первинної верифікації органам місцевого самоврядування, особливо у прифронтових громадах, де працівники соціальних служб особисто знають переселенців, могло б істотно прискорити процедури та зменшити кількість безпідставних відмов.

Запровадження принципу «презумпції довіри» для осіб, які проживають у прифронтових територіях і мають об'єктивні труднощі з оновленням документів, дозволило б уникнути ситуацій, коли допомога припиняється виключно через технічні проблеми, а не через реальну втрату права на неї. Створення ефективного механізму оперативного оскарження рішень про припинення виплат зі збереженням виплат на період розгляду скарги захистило б найбільш вразливі категорії від раптової втрати критично важливого джерела доходу.

Проведений аналіз виявляє суперечливу картину координації між органами влади при наданні послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області. Регіон демонструє інституційні інновації – Координаційний гуманітарний центр ефективно організовує евакуацію, спеціалізований центр надання адміністративних послуг став першим в Україні, гуманітарні хаби адаптують послуги до прифронтових умов. Водночас системні дисфункції істотно знижують ефективність підтримки переселенців: інформаційна фрагментація призводить до втрати доступу до виплат, дублювання функцій змушує звертатися до кількох органів для вирішення одного питання, територіальна нерівність позбавляє мешканців прифронтових громад доступу до послуг, недержавний сектор залишається маргіналізованим, незважаючи на забезпечення сорока відсотків гуманітарної допомоги. Детальний аналіз проблеми верифікації статусу при призначенні виплат демонструє, як технічні недоліки координації трансформуються у життєві проблеми для найбільш вразливих категорій населення.

Системний характер виявлених проблем обумовлює необхідність розробки комплексних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів міжвідомчої координації, що стане предметом аналізу у наступному розділі дослідження.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ

3.1 Зарубіжний досвід координації надання послуг внутрішньо переміщеним особам

Виявлені у підрозділі 2.2 системні дисфункції координації між органами влади при наданні послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області (інформаційна фрагментація, дублювання функцій, територіальна нерівність доступу, маргіналізація недержавного сектору) не є унікальними для українського контексту. Аналіз міжнародного досвіду координації надання послуг переміщеним особам демонструє, що держави, які зіткнулися з масштабними потоками вимушеної міграції, розробили різноманітні інституційні механізми для подолання подібних викликів. Критичне осмислення цих механізмів, враховуючи як їхні успіхи, так і обмеження, дозволяє сформулювати рекомендації щодо адаптації найбільш ефективних практик до специфічних умов прифронтового регіону України.

Міжнародні механізми координації, розроблені під егідою провідних міжнародних організацій, становлять концептуальну рамку для національних систем підтримки переміщених осіб. Програма регіональної координації у відповідь на сирійську кризу (Regional Refugee and Resilience Plan) репрезентує найбільш масштабний приклад багатостороннього підходу до координації гуманітарної допомоги.

За даними спільного звіту Програми розвитку ООН та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, ця програма об'єднує зусилля більш ніж двохсот сімдесяти партнерів (національних урядів, міжнародних

агенцій, неурядових організацій) у Йорданії, Туреччині, Лівані, Єгипті та Іраку, забезпечуючи мобілізацію фінансових ресурсів обсягом понад двадцять чотири мільярди доларів США протягом 2015-2024 років [20]. Принциповою інновацією програми став механізм спільного секретаріату (Joint Secretariat), який координує діяльність гуманітарних та розвиткових агенцій, забезпечуючи синхронізацію короткострокової допомоги з довгостроковими програмами інтеграції.

Водночас критичний аналіз функціонування Програми регіональної координації у відповідь на сирійську кризу виявляє обмеження цієї моделі, особливо щодо координації на субнаціональному рівні. Незважаючи на формальну структуру спільного секретаріату, дослідження Внутрішнього центру моніторингу переміщень констатують хронічні проблеми міжвідомчої координації, що проявляються у дублюванні програм різних організацій, неефективному використанні ресурсів та відсутності єдиних стандартів надання послуг [10]. Ця критика підкреслює фундаментальну різницю між формальним створенням координаційних структур та їх реальною спроможністю забезпечити ефективну взаємодію множинних акторів у децентралізованих системах управління.

Грузинський досвід інтеграції внутрішньо переміщених осіб представляє особливу аналітичну цінність для України через подібність історичного контексту, оскільки обидві держави зіткнулися з вимушеним переміщенням населення внаслідок російської агресії та окупації територій. Грузія, що пережила дві хвилі масового переміщення (у 1990-х роках через сепаратистські конфлікти в Південній Осетії та Абхазії, коли переміститися змушені були двісті двадцять-двісті сорок тисяч осіб, та у 2008 році після російсько-грузинської війни, коли додалися ще двадцять тисяч осіб), еволюціонувала від гуманітарної парадигми тимчасового розміщення до стратегії довгострокової інтеграції переселенців у приймаючі громади [9]. Ця трансформація стратегічного підходу, що відбулася протягом майже трьох десятиліть, містить важливий досвід як позитивного, так і негативного характеру для формування української політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Початкова фаза грузинської політики щодо внутрішньо переміщених осіб характеризувалася критичними помилками у координації, що призвели до довгострокових негативних наслідків. Розміщення переселенців у тимчасових притулках (школах, студентських гуртожитках, лікарнях) без належної координації між відомствами та без залучення місцевих громад створило анклав соціальної ізоляції, жителі яких залишалися географічно та економічно відокремленими від основного суспільства протягом десятиліть [9].

Політична домінація права на повернення над практикою інтеграції, що тривала понад п'ятнадцять років, консервувала статус переселенців як тимчасової категорії населення, перешкоджаючи розробці комплексних програм їхнього включення в економічне та соціальне життя приймаючих громад.

Критичний перелом у грузинському підході відбувся лише у другій половині 2010-х років, коли уряд визнав необхідність переходу від парадигми тимчасового розміщення до стратегії постійної інтеграції. Головна координаційна інновація полягала у створенні індивідуальних планів інтеграції, що враховували специфічні потреби кожної сім'ї переселенців та координували зусилля множинних відомств (житлового забезпечення, працевлаштування, освіти, охорони здоров'я) у межах єдиної програми підтримки конкретної родини [9].

Цей підхід, що базується на координації навколо людини замість координації між відомствами, продемонстрував значно вищі показники економічної інтеграції внутрішньо переміщених осіб у громадах, де цю модель було повноцінно імплементовано, порівняно з традиційними секторальними підходами.

Водночас грузинський досвід демонструє і межі національних стратегій інтеграції за відсутності перспективи повернення на окуповані території. Станом на кінець 2022 року в Грузії офіційно зареєстровано триста вісім тисяч внутрішньо переміщених осіб, проте ця цифра значно перевищує фактичну кількість людей, що зберігають статус переселенців, оскільки багато з них фактично інтегрувалися в нові громади, але зберігають формальний статус для

отримання соціальних виплат [9]. Ця розбіжність між юридичним статусом та фактичною інтеграцією створює проблеми для координації послуг, оскільки державні органи змушені надавати підтримку особам, які вже не потребують специфічних послуг для переселенців, що призводить до неефективного використання обмежених ресурсів.

Йорданський компакт (угода між урядом Йорданії, Європейським Союзом та Світовим банком щодо інтеграції сирійських біженців до ринку праці, укладена в лютому 2016 року на Лондонській конференції щодо Сирії) репрезентує радикально відмінний підхід до координації підтримки переміщених осіб, що базується на економічних стимулах та торговельних преференціях. Центральна ідея компакту полягала в обміні доступу біженців до йорданського ринку праці (через видачу двохсот тисяч дозволів на роботу) на торговельні пільги для Йорданії на європейському ринку та концесійне фінансування від Світового банку обсягом дванадцять мільярдів доларів США до 2020 року [17].

Координація між трьома сторонами (національним урядом, міжнародною фінансовою інституцією та наднаціональним торговельним блоком) мала забезпечити синхронізацію регуляторних змін у Йорданії з торговельними преференціями від ЄС та фінансовою підтримкою від Світового банку.

Критичний аналіз результатів Йорданського компакту після восьми років імплементації виявляє глибоку розбіжність між задекларованими цілями та фактичними досягненнями, що висвітлює обмеження моделі координації "зверху-вниз" без належного врахування реальних потреб та можливостей бенефіціарів. За даними Міжнародного комітету порятунку, станом на січень 2017 року (через рік після укладення компакту) лише тридцять сім тисяч триста двадцять шість дозволів на роботу було видано сирійським біженцям, що становить менше двадцяти відсотків від запланованого показника, причому лише чотири відсотки отримувачів дозволів були жінками [12]. До 2020 року кількість виданих дозволів зростає до приблизно сорока п'яти тисяч, проте навіть цей покращений показник залишався суттєво нижчим за цільовий параметр двохсот

тисяч робочих місць.

Глибинні причини обмеженої ефективності Йорданського компакту кореняться у дефіциті координації між макроекономічною політикою та мікрорівневими потребами біженців. Фокус на експортному виробництві в спеціальних економічних зонах, особливо у швейній промисловості, не відповідав профілю навичок більшості сирійських біженців, які до війни працювали в сільському господарстві, будівництві та сфері послуг [12]. Координаційний механізм компакту не передбачав систематичного збору інформації про бар'єри, з якими стикаються біженці при доступі до ринку праці (транспортні витрати, обмеження мобільності, культурні норми щодо жіночої зайнятості, складність процедур отримання дозволів) що призвело до розробки програм, які не відповідали реальним обставинам цільової групи.

Дослідження Світового банку щодо економічних наслідків Йорданського компакту констатують, що помітне зростання експорту Йорданії до ЄС у виробництві (яке почалося лише у 2020-2021 роках, через чотири-п'ять років після укладення компакту) було значною мірою зумовлено не інтеграцією біженців, а зміною глобальних ланцюгів постачання внаслідок пандемії COVID-19 [16]. Ця часова невідповідність між імплементацією програми та економічними результатами підкреслює фундаментальну проблему атрибуції причинності у координаційних механізмах, що залучають множинні змінні (регуляторні зміни), торговельні преференції, економічну кон'юнктуру.

Турецька модель координації підтримки сирійських біженців, що еволюціонувала протягом останнього десятиліття, демонструє альтернативний підхід до інтеграції масштабних потоків переміщених осіб через створення централізованого фонду з децентралізованою мережею регіональних офісів. Туреччина, що прийняла понад три з половиною мільйона сирійських біженців (найбільшу популяцію біженців у світі), створила Фонд підтримки сирійців під тимчасовим захистом, який координує діяльність множинних міністерств та місцевих адміністрацій через систему провінційних координаторів [43]. Принципова відмінність турецької моделі від йорданської полягає у значно

більшій увазі до регіонального рівня координації, визнаючи, що специфічні потреби біженців та адміністративна спроможність місцевих органів влади суттєво варіюються між прибережними провінціями, що приймають новоприбулих, індустріальними центрами, що забезпечують зайнятість, та прикордонними регіонами з обмеженою інфраструктурою.

Координаційна структура турецької моделі базується на принципі субсидіарності, делегуючи максимальні повноваження щодо адаптації загальнонаціональних програм до місцевих умов провінційним офісам фонду, які водночас підзвітні центральному координаційному органу через систему регулярної звітності та моніторингу ключових показників ефективності. Ця архітектура дозволяє балансувати між необхідністю єдиних стандартів надання послуг та гнучкістю адаптації до локальних обставин, що є критичним для держав з великими територіями та значною регіональною різноманітністю (характеристика), релевантна для України з її суттєвими відмінностями між прифронтовими, центральними та західними областями.

Водночас турецький досвід виявляє і обмеження централізованого фінансування за відсутності належної координації з муніципальними бюджетами. Муніципалітети, особливо в провінціях з найвищою концентрацією біженців, стикнулися з критичним перевантаженням базової інфраструктури (водопостачання, каналізації, відходів, громадського транспорту) оскільки центральний фонд фокусувався на прямих послугах для біженців, але не компенсував додаткові витрати місцевих бюджетів на розширення загальної інфраструктури [43]. Ця проблема координації між вертикальними програмами підтримки цільової групи та горизонтальними потребами розвитку локальної інфраструктури стала джерелом напруженості між центральним урядом та муніципалітетами, особливо в опозиційних провінціях.

Колумбійський досвід координації підтримки внутрішньо переміщених осіб (понад вісім мільйонів осіб протягом п'ятдесяти років внутрішнього конфлікту) репрезентує найдовший історичний період інституційної роботи з

цією проблемою серед досліджуваних країн. Колумбія створила Національну систему уваги та комплексної репарації жертв, яка координує діяльність тридцяти трьох державних установ на національному, департаментському та муніципальному рівнях через механізм територіальних комітетів справедливості та миру [43]. Унікальність колумбійської моделі полягає в інтеграції координації підтримки переміщених осіб з більш широкою системою перехідного правосуддя та примирення, визнаючи, що ефективна допомога вимушеним мігрантам неможлива без одночасної роботи з місцевими громадами щодо подолання травми конфлікту та створення умов для мирного співіснування.

Проте колумбійський досвід також демонструє ризики надмірної інституціоналізації координації, коли множення координаційних структур та процедур створює бюрократичні бар'єри для фактичного доступу переміщених осіб до послуг. Незважаючи на існування розгалуженої системи координації, моніторинг Верховного суду Колумбії виявив системні затримки в наданні допомоги, дублювання процедур реєстрації та верифікації між різними установами, відсутність синхронізації інформаційних систем (проблеми, що перегукуються з виявленими дисфункціями в Харківській області [43]. Цей парадокс) чим більша формальна складність координаційних структур, тим нижча їхня операційна ефективність (підкреслює), що створення інституційних механізмів координації само по собі не гарантує покращення якості послуг без належної уваги до спрощення процедур та зменшення адміністративного навантаження на бенефіціарів.

Найбільш проблематичним аспектом Йорданського компакту з перспективи координації стала відсутність ефективних механізмів підзвітності та моніторингу. Незважаючи на формальну структуру координації між трьома сторонами угоди, не було створено незалежного механізму оцінки прогресу з річними переглядами та коригуванням програм на основі реальних результатів [12]. Міжнародний комітет порятунку рекомендував створення такого механізму підзвітності з чіткими завданнями та термінами для кожного актора (міністерств уряду Йорданії, Світового банку, урядів-донорів, агенцій

ООН) проте ця рекомендація не була імплементована, що дозволило програмі продовжувати функціонувати незважаючи на невідповідність заявленим цілям.

Порівняльний аналіз грузинського, йорданського, турецького та колумбійського досвіду виявляє фундаментальну дилему координації послуг для переміщених осіб (вибір між централізованою моделлю «великої угоди» та децентралізованим підходом індивідуалізованої підтримки. Йорданський компакт репрезентує першу модель: масштабна міжнародна угода створює координаційну рамку «верху», встановлюючи цільові показники та фінансові стимули, але часто не враховує мікрорівневі бар'єри та специфічні потреби бенефіціарів. Грузинський досвід, особливо після 2015 року, демонструє другу модель: індивідуальні плани інтеграції координують зусилля різних відомств «навколо людини» забезпечуючи гнучкість та відповідність реальним потребам, але вимагають значно більших адміністративних ресурсів та спроможності місцевих органів влади. Турецька модель пропонує проміжний варіант) централізоване фінансування з децентралізованою імплементацією через регіональні координаційні офіси, що дозволяє балансувати єдині стандарти з локальною адаптацією, проте вимагає складних механізмів підзвітності для запобігання регіональним диспропорціям у якості послуг.

Для України, особливо для прифронтових регіонів як Харківська область, критичний синтез міжнародного досвіду має враховувати специфічні умови тривалого військового конфлікту та значної невизначеності щодо перспектив повернення переселенців.

Грузинський досвід демонструє катастрофічні наслідки довгострокової стратегії тимчасового розміщення: соціальна ізоляція переселенців, консервація їхньої економічної маргіналізації, формування паралельних громад з обмеженою інтеграцією, що залишаються проблемними навіть через тридцять років після початкового переміщення.

Йорданський компакт висвітлює небезпеки координаційних механізмів, що базуються на макроекономічних стимулах без належної уваги до мікрорівневих бар'єрів доступу переміщених осіб до можливостей, коли

формальне створення робочих місць не трансформується у реальне працевлаштування через невідповідність між характером доступної роботи та профілем навичок, потребами та обмеженнями бенефіціарів.

Турецький досвід підкреслює необхідність компенсації муніципалітетам додаткових витрат на розширення базової інфраструктури, що перевантажується внаслідок притоку переселенців, інакше вертикальні програми підтримки цільової групи створюватимуть горизонтальні проблеми для всього місцевого населення.

Синтез цих уроків для Харківської області передбачає кілька принципових висновків щодо оптимізації міжвідомчої координації. Необхідність переходу від секторальної координації (коли кожне відомство окремо працює з переселенцями) до інтегрованої моделі «єдиного вікна», де координація здійснюється навколо потреб конкретної сім'ї чи особи, узгоджує грузинський досвід індивідуальних планів інтеграції з українською традицією центрів надання адміністративних послуг. Критична важливість залучення самих переміщених осіб до розробки та моніторингу програм підтримки (досвід, що впливає з невдач Йорданського компакту) передбачає інституціоналізацію механізмів систематичного збору зворотного зв'язку та адаптації послуг на основі реального досвіду бенефіціарів, що може бути реалізовано через створення консультативних рад внутрішньо переміщених осіб при обласних військових адміністраціях з дорадчими повноваженнями щодо коригування програм підтримки.

Фундаментальна відмінність українського контексту полягає у необхідності балансувати між підтримкою тимчасово переміщених осіб, що мають намір повернутися після деокупації територій, та створенням умов для довгострокової інтеграції тих, хто не зможе або не захоче повертатися. Міжнародний досвід не надає готових відповідей на це питання (ані грузинська модель з її пізнім визнанням необхідності інтеграції, ані йорданська з її фокусом на економічній самодостатності біженців) проте він чітко демонструє неефективність стратегії очікування, коли координаційні механізми

залишаються у режимі тимчасової гуманітарної допомоги замість переходу до комплексної підтримки інтеграції.

Адаптація міжнародного досвіду до специфіки Харківської області має враховувати унікальні виклики прифронтового регіону (постійну загрозу безпеці, динамічність міграційних процесів з періодичними новими хвилями переміщення, обмеженість адміністративних ресурсів місцевих органів влади в умовах надзвичайного стану. Грузинська модель індивідуальних планів інтеграції може бути адаптована через створення «координаторів кейсів») спеціалізованих працівників соціальних служб, відповідальних за координацію всіх послуг для конкретної групи переселених сімей. Йорданський досвід підкреслює необхідність створення незалежних механізмів моніторингу та підзвітності координаційних структур з щорічними оцінками ефективності та коригуванням програм на основі реальних результатів та зворотного зв'язку від бенефіціарів.

Виявлені у міжнародному досвіді принципи ефективної координації (синхронізація короткострокової гуманітарної допомоги з довгостроковими програмами інтеграції, орієнтація на індивідуальні потреби замість універсальних рішень, систематичне залучення переміщених осіб до планування та моніторингу, створення чітких механізмів підзвітності координаційних структур) формують концептуальну основу для розробки конкретних рекомендацій щодо оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні в Україні, що визначає необхідність детального аналізу у наступному підрозділі.

Таким чином, компаративний аналіз міжнародного досвіду координації надання послуг переміщеним особам засвідчує відсутність універсальної моделі, придатної для механічного перенесення в український контекст. Успішність координаційних механізмів визначається не масштабом фінансування чи кількістю залучених інституцій, а здатністю синхронізувати зусилля множинних акторів навколо реальних потреб бенефіціарів через гнучкі процедури та систематичний зворотний зв'язок. Для Харківської області як прифронтового регіону критичне значення має адаптація принципу індивідуалізованої

підтримки (грузинський досвід) з урахуванням уроків макроекономічних стимулів без мікрорівневої координації (йорданський досвід) та необхідності балансування централізованого фінансування з регіональною автономією (турецький досвід). Імплементация цих принципів через конкретні механізми оптимізації міжвідомчої взаємодії становить предмет аналізу наступного підрозділу.

3.2 Шляхи оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні

Сформульовані у попередньому підрозділі чотири принципи ефективної координації, виявлені через критичний аналіз міжнародного досвіду надання послуг переміщеним особам – синхронізація короткострокової гуманітарної допомоги з довгостроковими програмами соціально-економічної інтеграції, орієнтація на індивідуальні потреби замість універсальних бюрократичних рішень, систематичне залучення внутрішньо переміщених осіб до планування та моніторингу програм підтримки, створення чітких механізмів підзвітності координаційних структур – формують концептуальну основу для розробки конкретних шляхів оптимізації міжвідомчої взаємодії на регіональному рівні в Україні.

Виявлені у підрозділі 2.2 чотири системні дисфункції координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області (інформаційна фрагментація через паралельне функціонування семи баз даних без належної синхронізації, дублювання функцій між інституціями без чіткого розмежування відповідальності, територіальна нерівність доступу між обласним центром та прифронтовими громадами, маргіналізація недержавних організацій, що забезпечують до сорока відсотків гуманітарної допомоги) потребують не фрагментарних точкових покращень окремих елементів, а комплексної системної трансформації архітектури координації.

Етимологічно термін «оптимізація» походить від латинського «optimus» (найкращий), означаючи процес приведення системи до найкращого, найбільш ефективного стану функціонування [28, с. 428]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови оптимізація визначається як вибір найкращого варіанта з можливих, приведення системи у найкращий стан. У контексті публічного управління оптимізація концептуалізується як цілеспрямована діяльність, спрямована на вибір і послідовне застосування найбільш ефективних методів, механізмів та інструментів координації для досягнення поставлених суспільно значущих цілей з найменшими витратами обмежених ресурсів – часу, бюджетних коштів, людського капіталу [41, с. 89].

Для сфери міжвідомчої координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам це означає приведення системи взаємодії органів публічної влади до стану, що забезпечує максимальну ефективність, доступність та якість обслуговування переселенців через системне усунення дублювання функцій, ліквідацію інформаційної фрагментації та синхронізацію зусиль множинних суб'єктів координації.

Інституційна архітектура координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам потребує системної трансформації від традиційної вертикальної ієрархії до мережевої інтегрованої екосистеми, що забезпечує синхронізацію зусиль множинних суб'єктів на різних рівнях управління. Р. С. Полікровський, досліджуючи імплементацію проектного підходу в управлінні розвитком територіальної громади, пропонує *перший шлях оптимізації – створення регіональних інноваційних хабів* як системну альтернативу фрагментованій секторальній координації, де кожне відомство окремо працює з переселенцями у межах власних повноважень без синхронізації зусиль [53, с. 156].

Модель передбачає принципову трансформацію від вертикальної ієрархічної координації до мережевої інтегрованої екосистеми через дворівневу структуру: стратегічний рівень (обласна військова адміністрація визначає довгострокові цілі, стандарти якості) та операційний рівень (територіальні

громади реалізують програми з урахуванням локальної специфіки). Хаби об'єднують обласні військові адміністрації, громади та недержавні організації через триступеневий алгоритм: єдиний реєстр потреб внутрішньо переміщених осіб → впровадження ключових показників ефективності для моніторингу якості → розподіл субвенцій залежно від досягнення індикаторів, створюючи економічні стимули для постійного покращення координації.

Критичним обмеженням моделі є залежність від центрального бюджетного фінансування, що робить хаби вразливими до фіскальних скорочень у воєнний час [53, с. 156]. Досвід гуманітарних хабів у Куп'янську, Борівці та Вовчанську, проаналізований у підрозділі 2.2, засвідчує залежність від міжнародних організацій, а не від стабільного державного фінансування. Принцип розподілу субвенцій за ефективністю може призводити до ефекту «зняття вершків» – уникнення роботи зі складними кейсами (особи з інвалідністю, літні громадяни, ромські сім'ї) заради покращення статистики, що суперечить принципу інклюзивності.

Водночас успішність функціонування регіональних інноваційних хабів значною мірою залежить від комплексності механізмів координації, що охоплюють різні виміри управлінської діяльності, від політичного цілепокладання до фінансового забезпечення. О. В. Федоришина, досліджуючи удосконалення механізмів надання адміністративних послуг через міжвідомчу координацію, пропонує *другий шлях оптимізації – п'ятирівневу модель механізмів координації*, що інтегрує політичний, нормативний, організаційний, інформаційний та фінансовий рівні [66, с. 12]. Дослідниця емпірично виявляє фрагментацію семи паралельних баз даних про внутрішньо переміщених осіб без належної синхронізації та систематичне дублювання адміністративних послуг, коли одна й та сама послуга надається через три-чотири різні органи без чіткого розуміння переселенцем алгоритму звернення [66, с. 8].

П'ятирівнева модель операціоналізується через: політичний механізм (формування єдиної державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб на всіх рівнях управління), нормативний (гармонізація законодавчих актів та

усунення правових колізій), організаційний (створення координаційних структур з чітким розподілом функцій), інформаційний (інтеграція реєстрів через систему «Трембіта»), фінансовий (прозорий розподіл бюджетних ресурсів між суб'єктами координації).

Критичною слабкістю моделі є відсутність врахування специфічних безпекових ризиків для регіональних центрів надання адміністративних послуг у прифронтових областях, що потребує розробки протоколів роботи в умовах обстрілів та евакуаційних процедур [66, с. 14]. Для Харківської області модель потребує адаптації через включення шостого рівня – безпекового механізму, що визначає процедури переключення між звичайним та надзвичайним режимами координації залежно від динаміки бойових дій.

Формалізація багаторівневих механізмів координації вимагає чіткого визначення інституційних форм та повноважень координаційних структур на кожному рівні управління, що дозволяє уникнути дублювання функцій та забезпечити ефективний розподіл відповідальності. О. Безпалова, аналізуючи сутність та значення координаційних органів у системі публічного управління, класифікує дев'ять типів координаційних структур: Рада національної безпеки і оборони, Антитерористичний центр, координаційні ради при центральних органах виконавчої влади, міжвідомчі комісії, робочі групи, консультативно-дорадчі органи при обласних державних адміністраціях, координаційні центри при органах місцевого самоврядування, тимчасові штаби реагування на надзвичайні ситуації, міжнародні координаційні платформи [26, с. 22-24].

Дослідниця пропонує *третій шлях оптимізації – інституціоналізацію координаційних рад при обласних військових адміністраціях* з чітко визначеними повноваженнями: контроль за виконанням програм підтримки внутрішньо переміщених осіб, проведення регулярних нарад з представниками всіх суб'єктів координації, формування тематичних робочих груп для вирішення системних проблем, затвердження звітів про ефективність міжвідомчої взаємодії [26, с. 25].

Критичним обмеженням більшості існуючих координаційних рад є їхня тимчасовість та відсутність директивних повноважень, що робить їх

неспроможними приймати обов'язкові для виконання рішення [26, с. 26]. О.Безпалова обґрунтовує необхідність трансформації консультативно-дорадчих органів при обласних військових адміністраціях на постійно діючі координаційні центри з правом затвердження обов'язкових протоколів міжвідомчої взаємодії та моніторингу їхнього виконання. Для Харківської області це означає необхідність прийняття обласною радою рішення про створення Координаційної ради з питань внутрішньо переміщених осіб з представництвом обласної військової адміністрації, міської ради, центрів надання адміністративних послуг, недержавних організацій та самих переселенців.

У технологічному вимірі оптимізація міжвідомчої координації передбачає створення цифрової інфраструктури, що дозволяє автоматизувати обмін даними між множинними суб'єктами та радикально скоротити терміни надання адміністративних послуг через усунення паперового документообігу та багаторазового введення однакової інформації. М. О. Дергалюк, досліджуючи розвиток регіональних економічних систем на засадах цифровізації, пропонує *четвертий шлях оптимізації – створення регіональної цифрової платформи*, що інтегрує інформаційні системи обласної військової адміністрації, центрів надання адміністративних послуг та національного порталу Дія у єдину екосистему обміну даними [32, с. 201].

Модель базується на фундаментальному принципі однократного введення персональних та статусних даних внутрішньо переміщеною особою при першому зверненні до будь-якого органу публічної влади з автоматичною миттєвою верифікацією статусу через міжвідомчий електронний обмін на основі системи «Трембіта». Автор обґрунтовує концепцію потенціалоформуючого інформаційного простору регіону, що забезпечує онлайн-подання заяв на всі категорії адміністративних послуг через єдину точку входу, безперервне відстеження статусу розгляду у реальному часі, отримання результатів в електронній формі, проактивні автоматичні нагадування про верифікацію статусу [32, с. 203].

Критичний аналіз моделі виявляє серйозний ризик поглиблення цифрового

розриву у прифронтових регіонах, де телекомунікаційна інфраструктура систематично пошкоджується внаслідок бойових дій, електропостачання залишається нестабільним, а значна частка внутрішньо переміщених осіб – особи похилого віку з низькою цифровою грамотністю [32, с. 205]. М.О. Дергалюк пропонує гібридну багатоканальну модель, що органічно поєднує онлайн-канали для спроможних користувачів з офлайн-точками доступу – регулярні виїзди мобільних міжвідомчих бригад до прифронтових населених пунктів, розширення мережі багатфункціональних гуманітарних хабів, модернізація центрів «Дія» з адміністраторами для вразливих груп. Така диференціація забезпечує справжню інклюзивність без жертв на користь технологічної ефективності.

Технологічна інфраструктура інтегрованої цифрової платформи базується на фундаментальному принципі інформаційної сумісності між відомчими системами, що потребує розробки та обов'язкового впровадження єдиних загальнодержавних стандартів форматів даних для безперешкодного автоматичного обміну. Н. І. Перегуда, досліджуючи адміністративно-правовий механізм інформаційної взаємодії органів публічного управління, фокусується на критично важливій проблемі інформаційної сумісності між відомчими системами [51, с. 18]. *П'ятий шлях оптимізації – розробка єдиних стандартів форматів даних* для систематичного міжвідомчого електронного обміну достовірною інформацією про внутрішньо переміщених осіб між центрами надання адміністративних послуг різних рівнів, обласними військовими адміністраціями, Міністерством реінтеграції, Міністерством соціальної політики, Пенсійним фондом, Державною міграційною службою.

Науковець переконливо обґрунтовує, що практична відсутність обов'язкових технічних стандартів на національному рівні призводить до ситуації, коли персональні відомості про одного переселенця у різних відомчих реєстрах зберігаються у несумісних форматах (прізвище, дата народження, адреса), що унеможлиблює автоматичну верифікацію та вимагає архаїчного ручного повторного введення кожним органом [51, с. 19].

Перегууда пропонує створення моделей моніторингу ефективності координації на основі стандартизованих метрик обміну даними: швидкість верифікації статусу внутрішньо переміщеної особи між реєстрами (цільовий показник – до 24 годин), повнота інтеграції баз даних (відсоток послуг, доступних через автоматичний обмін без ручного введення), точність синхронізації (частка записів без розбіжностей між системами) [51, с. 20]. Критичним обмеженням є відсутність єдиного національного стандарту даних для всіх обласних військових адміністрацій, що створює бар'єри для міжрегіонального обміну – критично важливого для Харківщини як території одночасно реципієнта і донора переселенців.

Паралельно з вертикальною координацією між регіональним та центральним рівнями управління критично важливим є розвиток горизонтальної координації між територіальними громадами, що дозволяє малим муніципалітетам з обмеженими ресурсами забезпечити якісне обслуговування внутрішньо переміщених осіб через механізми міжмуніципальної кооперації. В. В. Білоус, аналізуючи моделі координації місцевих і регіональних органів влади на основі зарубіжного та вітчизняного досвіду, пропонує *шостий шлях оптимізації – створення міжвідомчих кластерів* для координованого надання адміністративних послуг на засадах горизонтальної співпраці між муніципалітетами [27, с. 156].

Дослідник обґрунтовує модель добровільного об'єднання територіальних громад у функціональні кластери для спільного фінансування та утримання спеціалізованих центрів надання адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб, що дозволяє малим громадам з обмеженими ресурсами забезпечити доступ до якісного обслуговування через механізм міжмуніципальної кооперації. Кластерна модель передбачає укладання угод між суміжними громадами про спільне утримання мобільних бригад для обслуговування прифронтових територій, взаємне визнання адміністративних рішень щодо внутрішньо переміщених осіб, обмін кращими практиками та професійне навчання персоналу [27, с. 158].

Слабкістю запропонованої моделі є недостатня адаптація зарубіжних практик горизонтальної координації до реалій децентралізованої України в умовах воєнного стану, де частина громад не має фізичної спроможності брати участь у кластерах через евакуацію адміністрацій або окупацію територій [27, с. 160]. Білоус рекомендує диференційований підхід до кластеризації залежно від безпекової ситуації: створення стабільних довгострокових кластерів у відносно безпечних регіонах та гнучких тимчасових коаліцій у прифронтових областях. Для Харківщини це означає можливість створення кластеру між Харківською міською територіальною громадою та стабільними громадами південної частини області для спільного обслуговування переселенців, евакуйованих з північних прифронтових районів.

Законодавче закріплення інституційних, технологічних та організаційних механізмів координації є необхідною передумовою їхньої стабільності та обов'язковості для всіх суб'єктів взаємодії, що потребує розробки комплексної нормативно-правової бази з чітким визначенням компетенції, відповідальності та процедур. Д. А. Селіхов, досліджуючи законодавче забезпечення міжвідомчої взаємодії у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, пропонує *сьомий шлях оптимізації – розробку комплексного законодавчого акта, що системно регулює координацію між усіма суб'єктами надання послуг* [61, с. 14].

Автор обґрунтовує необхідність законодавчого закріплення механізмів делегування повноважень від центральних органів виконавчої влади до територіальних громад для оперативного надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам на місцях без тривалих бюрократичних узгоджень з обласним та центральним рівнями [61, с. 15].

Запропонований законопроект має визначати: чіткий розподіл компетенції між обласними військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг та спеціалізованими службами; нормативні строки міжвідомчого обміну інформацією з санкціями за затримки; процедури обов'язкового узгодження програм підтримки між суб'єктами координації; механізми фінансового

забезпечення координаційних структур через цільові субвенції [61, с. 16].

Д.А. Селіхов критично зауважує, що впровадження законодавчих змін потребує прогнозування та подолання бюрократичного опору з боку центральних органів, які традиційно неохоче делегують повноваження на нижчі рівні управління [61, с. 17]. Дослідник рекомендує поетапну імплементацію реформи координації через пілотні проекти у кількох областях з подальшим масштабуванням успішних практик на загальнодержавний рівень. Для Харківщини це означає можливість стати пілотним регіоном для апробації нової моделі законодавчого забезпечення координації з урахуванням специфіки прифронтової території.

Синтез вітчизняних доктринальних підходів до оптимізації міжвідомчої координації доповнюється аналізом успішного міжнародного досвіду країн, що зіткнулися з масовим внутрішнім переміщенням населення внаслідок конфліктів та випробували різноманітні моделі координації підтримки переселенців. Ю. В. Маслова, аналізуючи соціальний захист внутрішньо переміщених осіб на основі міжнародного досвіду, пропонує *восьмий шлях оптимізації – адаптацію успішних зарубіжних моделей координації* до українського контексту [43, с. 18].

Науковиця систематизує досвід Грузії (індивідуальні плани інтеграції внутрішньо переміщених осіб з призначенням персонального координатора кейсу для кожної родини), Колумбії (регіональні координаційні ради з обов'язковим представництвом переміщених осіб у прийнятті рішень), Туреччини (децентралізована модель з широкими повноваженнями провінційних адміністрацій), Йорданії (інтегровані муніципальні центри обслуговування біженців та місцевого населення) [43, с. 19-20]. Ю.В. Маслова обґрунтовує пріоритетність адаптації грузинської моделі індивідуалізованої підтримки через створення інституту координаторів кейсів при центрах надання адміністративних послуг, відповідальних за супровід складних багатопроблемних випадків від першого звернення до повного вирішення потреб конкретної сім'ї переселенців [43, с. 21].

Критичним обмеженням прямого перенесення зарубіжних моделей є

специфіка воєнного стану в Україні, що принципово відрізняється від післявоєнних ситуацій у Грузії чи тривалих гуманітарних криз у Колумбії [43, с. 22]. Дослідниця рекомендує селективну адаптацію окремих інструментів з урахуванням динамічності міграційних потоків, необхідності швидкого реагування на нові хвилі переміщення та обмеженості фінансових ресурсів держави в умовах воєнної економіки.

Для Харківської області найбільш застосовною є комбінація грузинського інституту координаторів кейсів для складних випадків з йорданською моделлю інтегрованих центрів обслуговування, що пояснює успішність спеціалізованого центру надання адміністративних послуг для переселенців, відкритого у липні 2025 року.

Критичний аналіз восьми запропонованих вітчизняними дослідниками та міжнародною практикою шляхів оптимізації міжвідомчої координації дозволяє здійснити їхню систематизацію та синтез у цілісну інтегровану модель, спеціально адаптовану до унікальної специфіки Харківської області як прифронтового регіону з масовим та динамічним прийомом внутрішньо переміщених осіб в екстремальних умовах воєнного стану. Виявлені у підрозділі 2.2 чотири системні дисфункції координації мають бути послідовно вирішені через комплексну інтеграцію чотирьох взаємодоповнюючих вимірів оптимізації, що формують цілісну екосистему регіональної координації.

Інформаційна фрагментація семи паралельних баз даних долається через інтеграцію реєстрів у цифрову платформу на базі «Трембіти» з єдиними стандартами форматів даних [32, 51]. *Дублювання функцій* мінімізується через п'ятирівневу модель механізмів координації з чітким розподілом повноважень та законодавче закріплення делегування [66, 61]. *Територіальна нерівність* зменшується через гібридну модель (стаціонарні центри + мобільні бригади + хаби) та міжвідомчі кластери для спільного обслуговування прифронтових територій [32, 27]. *Маргіналізація недержавних організацій* долається через інституціоналізацію координаційних рад з правом дорадчого голосу та обов'язковим представництвом переселенців [26, 43].

Критичні передумови імплементації: політична воля обласної військової адміністрації до створення постійно діючої Координаційної ради з директивними повноваженнями; виділення бюджетних ресурсів на цифрову інфраструктуру та навчання персоналу; законодавче забезпечення делегування повноважень громадам; адаптація міжнародного досвіду координаторів кейсів. За цих умов модель має потенціал трансформувати систему від фрагментованого реагування до проактивної підтримки інтеграції переселенців, послідовно реалізуючи чотири принципи ефективної координації з попереднього підрозділу.

Таким чином, оптимізація міжвідомчої взаємодії при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам на регіональному рівні потребує комплексного системного підходу через вісім взаємодоповнюючих шляхів, що інтегрують інституційний, нормативний, технологічний та партнерський виміри координації у цілісну екосистему. Синтез вітчизняних доктринальних підходів та міжнародного досвіду з урахуванням специфіки прифронтового регіону формує науково обґрунтовану основу для практичних рекомендацій щодо вдосконалення координації на Харківщині.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження сформульовано нижченаведені основні висновки та пропозиції:

1. Міжвідомча координація в публічному управлінні концептуалізується як систематична узгоджена діяльність множинних суб'єктів для досягнення спільних цілей через синхронізацію рішень, ресурсів та дій. Критичний аналіз доктринальних підходів виявив три фундаментальні механізми координації за Г. Мінцбергом – ієрархічну субординацію через вертикальні команди, ринкову координацію через економічні стимули, мережеву координацію через горизонтальні партнерства – кожен з яких має специфічні переваги та обмеження залежно від контексту застосування.

Інституційний підхід акцентує формалізацію правил взаємодії, теорія складності наголошує на адаптивності до динамічного середовища, мережевий підхід обґрунтовує горизонтальні зв'язки, а новий публічний менеджмент орієнтує на вимірювані результати координації.

Ключовими викликами міжвідомчої координації визначено інформаційну асиметрію між суб'єктами, відомчий егоїзм з пріоритизацією власних інтересів над спільними цілями, та несумісність організаційних культур різних інституцій. Синтез теоретичних підходів формує концептуальну основу для емпіричного аналізу координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам на регіональному рівні.

2. Внутрішньо переміщені особи становлять специфічну категорію споживачів адміністративних послуг, що характеризується шістьма унікальними ознаками: правова вразливість через тимчасовий статус, економічна залежність від державної підтримки, психологічна травматизація внаслідок примусового переміщення, соціальна дезінтеграція через розрив зв'язків з громадою походження, територіальна мобільність з частою зміною місця перебування, множинність потреб, що потребують одночасного задоволення. Надання

адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам охоплює сім ключових сфер координації (реєстрація статусу та верифікація, соціальні виплати, житлові програми, працевлаштування, медичне обслуговування, освітні послуги, психологічна підтримка) кожна з яких вимагає синхронізації зусиль центральних органів виконавчої влади, обласних військових адміністрацій, територіальних громад та недержавних організацій.

Критичний аналіз виявляє чотири структурні проблеми координації: відсутність єдиного координаційного центру призводить до фрагментації відповідальності, інформаційна несумісність між відомчими реєстрами унеможливорює автоматичну верифікацію статусу, нестабільність фінансування гуманітарних програм створює непередбачуваність підтримки, маргіналізація недержавних організацій обмежує використання їхнього потенціалу.

Воєнний стан в Україні радикально посилює складність координації через динамічність міграційних потоків, безпекові ризики для стаціонарних центрів надання послуг у прифронтових регіонах, обмеженість державних ресурсів внаслідок воєнних витрат, що обумовлює необхідність детального емпіричного дослідження координаційних практик на регіональному рівні.

3. Емпіричний аналіз виявив тринадцять ключових суб'єктів координації при наданні адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області: обласна військова адміністрація як стратегічний координатор політики підтримки, Департамент соціального захисту населення як оперативний координатор виплат, тринадцять центрів надання адміністративних послуг як єдині точки доступу до послуг, територіальні органи Пенсійного фонду та Державної міграційної служби для специфічних послуг,

Координаційний центр допомоги внутрішньо переміщеним особам для гуманітарної підтримки, п'ятдесят три недержавні організації, що забезпечують до сорока відсотків сукупної допомоги переселенцям. Інституційна архітектура координації поєднує три типи форм: формальні структури з нормативно закріпленими повноваженнями (обласна військова адміністрація, департаменти, центри надання адміністративних послуг), напівформальні утворення без чіткого

правового статусу (робочі групи, координаційні ради, міжвідомчі комісії), неформальні мережі на основі особистих контактів між окремими посадовими особами та представниками організацій.

Регіональна специфіка Харківської області як прифронтового регіону породжує інноваційні координаційні практики: спеціалізований центр надання адміністративних послуг для внутрішньо переміщених осіб у обласному центрі з концентрацією всіх послуг в одному просторі, гуманітарні хаби у Куп'янську, Борівці, Вовчанську для обслуговування евакуйованого населення, регулярні мобільні бригади для виїздів до прифронтових територій з нестабільним функціонуванням стаціонарних установ. Водночас виявлені інноваційні практики функціонують як ізольовані точкові ініціативи окремих ентузіастів без системної інтеграції у єдину регіональну модель координації, що обумовлює необхідність критичної оцінки їхньої ефективності та виявлення системних дисфункцій.

4. Оцінка ефективності міжвідомчої координації виявила дуалістичну картину співіснування позитивних практик та системних дисфункцій, що принципово обмежують якість надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам у Харківській області. До позитивних практик належать швидке розгортання інфраструктури обслуговування в перші місяці повномасштабної війни через мобілізацію всіх рівнів влади, активне залучення недержавних організацій для забезпечення до сорока відсотків гуманітарної допомоги, інноваційні рішення у вигляді спеціалізованого центру надання адміністративних послуг та гуманітарних хабів у прифронтових районах, що забезпечили базову доступність послуг для масових потоків переселенців.

Водночас критичний аналіз виявив чотири фундаментальні системні дисфункції: інформаційна фрагментація через паралельне функціонування семи баз даних без належної синхронізації змушує внутрішньо переміщених осіб багаторазово надавати ідентичні дані кожному органу окремо; дублювання функцій між численними суб'єктами без чіткого розмежування відповідальності створює ситуацію, коли одна послуга надається через три-чотири різні органи

без розуміння переселенцем оптимального алгоритму звернення; критична територіальна нерівність між благополучним обласним центром з тринадцятьма центрами надання адміністративних послуг та прифронтовими громадами з епізодичним обслуговуванням виключно через нестабільні мобільні бригади; маргіналізація недержавних організацій, що забезпечують сорок відсотків допомоги, але мають обмежувальний статус «допоміжних структур» без права голосу у прийнятті стратегічних координаційних рішень. Виявлені дисфункції не є наслідком недостатніх зусиль окремих посадових осіб чи організацій, а відображують фундаментальні вади архітектури координації, що потребує системної трансформації на основі аналізу міжнародного досвіду та розробки комплексних шляхів оптимізації.

5. Порівняльний аналіз міжнародного досвіду координації підтримки внутрішньо переміщених осіб у чотирьох країнах з різними моделями управління міграційною кризою виявив як успішні практики, так і критичні помилки, що формують важливий досвід для України.

Сирійська криза породила модель координації через Міжвідомчу постійну комісію Організації Об'єднаних Націй з поєднанням гуманітарної допомоги та довгострокових програм інтеграції, проте хронічна нестача фінансування та політична фрагментація між урядом та опозиційними територіями критично обмежили ефективність координації.

Грузія після конфлікту 2008 року створила Міністерство у справах переселенців з широкими координаційними повноваженнями та запровадила індивідуальні плани інтеграції для кожної родини переселенців, що забезпечило персоналізований підхід замість універсальних бюрократичних рішень, проте високий рівень бюрократизації процедур та корупція у розподілі житла знизили довіру внутрішньо переміщених осіб до державних інституцій.

Йорданія прийняла понад мільйон сирійських біженців та створила інтегровані муніципальні центри обслуговування для біженців та місцевого населення, що запобігло соціальній сегрегації, проте систематичне ігнорування думок біженців при плануванні програм підтримки призвело до невідповідності

послуг реальним потребам, а відсутність механізмів підзвітності дозволила витратити дванадцять мільярдів доларів міжнародної допомоги з мінімальною реальною інтеграцією (вісімдесят п'ять відсотків біженців залишилися без дозволів на працевлаштування).

Узагальнення міжнародного досвіду дозволяє сформулювати чотири принципи ефективної координації для адаптації до українського контексту: синхронізація короткострокової гуманітарної допомоги з довгостроковими програмами соціально-економічної інтеграції, орієнтація на індивідуальні потреби замість універсальних рішень, систематичне залучення внутрішньо переміщених осіб до планування та моніторингу програм підтримки, створення чітких механізмів підзвітності координаційних структур перед переселенцями та суспільством.

6. Критичний аналіз восьми доктринальних підходів вітчизняних дослідників до оптимізації міжвідомчої координації дозволив сформулювати інтегровану модель системної трансформації архітектури координації, спеціально адаптовану до специфіки Харківської області як прифронтового регіону з масовим прийомом внутрішньо переміщених осіб в екстремальних умовах воєнного стану.

Запропоновані вісім взаємодоповнюючих шляхів оптимізації охоплюють інституційний вимір (створення регіональних інноваційних хабів, інституціоналізація координаційних рад з директивними повноваженнями, формалізація участі недержавних організацій), технологічний вимір (інтеграція семи відомчих реєстрів у єдину цифрову платформу на базі системи «Трембіта», розробка єдиних стандартів форматів даних для автоматичної верифікації статусу), організаційний вимір (розробка детальних міжвідомчих протоколів з чітким розподілом відповідальності, створення міжвідомчих кластерів для горизонтальної координації між громадами), нормативний вимір (законодавче забезпечення делегування повноважень громадам, гармонізація правових актів для усунення колізій), міжнародний вимір (адаптація досвіду Грузії щодо індивідуальних планів інтеграції та координаторів кейсів, Йорданії щодо

інтегрованих центрів обслуговування).

Інтегрована модель вирішує чотири системні дисфункції, виявлені у підрозділі 2.2: інформаційна фрагментація долається через цифрову платформу з єдиними стандартами, дублювання функцій мінімізується через протоколи з чітким розподілом повноважень, територіальна нерівність зменшується через гібридну модель стаціонарних центрів та мобільних бригад, маргіналізація недержавних організацій долається через їхню інституціоналізацію у координаційних радах з правом дорадчого голосу. Критичними передумовами успішної імплементації моделі є політична воля обласної військової адміністрації до делегування координаційних повноважень, виділення достатніх бюджетних ресурсів на розбудову цифрової інфраструктури, забезпечення багаторівневої кібербезпеки для захисту персональних даних внутрішньо переміщених осіб, поетапна імплементація через пілотні проекти з подальшим масштабуванням успішних практик на загальнодержавний рівень.

Дослідження міжвідомчої координації у сфері надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам виявило чотири системні дисфункції на Харківщині (інформаційна фрагментація, дублювання функцій, територіальна нерівність, маргіналізація недержавних організацій), що критично обмежують ефективність обслуговування переселенців.

На основі критичного аналізу вітчизняних підходів та міжнародного досвіду розроблено інтегровану модель оптимізації міжвідомчої координації через вісім взаємодоповнюючих шляхів (інституційний, технологічний, організаційний, нормативний, міжнародний виміри), адаптовану до специфіки прифронтового регіону. Практична реалізація рекомендацій щодо створення Координаційної ради, цифрової платформи «Трембіта», міжвідомчих протоколів, партнерства з недержавними організаціями, інституту координаторів кейсів забезпечить трансформацію архітектури координації від фрагментованого реагування до системної підтримки інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Akerboom M., Groeneveld S., Kuipers B. Leadership in Public Sector Interorganizational Networks: A Synthesis of the Literature and Propositions Based on a Multiple Case Study. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2024. Vol. 7, No. 4. P. 113-23. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae007> (last accessed: 30.11.2025).
2. Aoki N., Tay M., Rawat S. Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review. *Public Administration*. 2024. Vol. 102, No. 2. P. 733-752. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12949> (last accessed: 30.11.2025).
3. Bouckaert G., Peters B.G., Verhoest K. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 326 p.
4. Camp Coordination and Camp Management Cluster Ukraine. Оцінка вразливості у місцях тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. Грудень 2024. URL: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/shelter-and-nfi> (дата звернення: 30.11.2025).
5. Council of Europe. The role of local and regional authorities in protecting internally displaced persons: Recommendations. 2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/idps> (last accessed: 30.11.2025).
6. Government Accountability Office. *Government Performance Management: Leading Practices to Enhance Interagency Collaboration and Address Crosscutting Challenges*. Washington, DC: GAO, 2023. GAO-23-105520. 78 p. URL: <https://www.gao.gov/assets/gao-23-105520.pdf> (last accessed: 30.11.2025).
7. Gwara Media. ЦНАП для ВПО надає низку можливостей переселенцям у Харкові [відеосюжет]. 18 липня 2025. URL: <https://gwara.media/video/снар-dlya-vpo-v-kharkovi> (дата звернення: 30.11.2025).
8. Infocity. Державні послуги для ВПО у Харкові – як працює новий

ЦНАП для переселенців. 16 липня 2025. URL: <https://infocity.kh.ua/news/derzhavni-poslugy-dlya-vpo-u-kharkovi-yak-pratsyue-novyuy-tsnap-dlya-pereselentsiv> (дата звернення: 30.11.2025).

9. Internal Displacement Monitoring Centre. Coordination and participation in Georgia: what worked and what didn't. Background Paper for Global Report on Internal Displacement 2020. Geneva: IDMC, 2020. 18 p. URL: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/downloads/background_papers/2020-IDMC-GRID-background-georgia.pdf (last accessed: 30.11.2025).

10. Internal Displacement Monitoring Centre. Ukraine: Translating IDPs' protection into legislative action. Geneva: IDMC, 2016. 16 p. URL: <https://www.internal-displacement.org/publications/ukraine-translating-idps-protection-into-legislative-action> (last accessed: 30.11.2025).

11. Internal Displacement Monitoring Centre. Вироблення політики щодо внутрішньо переміщених осіб: аналіз міжвідомчої координації в Україні. 2015. URL: <https://www.internal-displacement.org/publications/ukraine-idp-policy> (дата звернення: 30.11.2025).

12. International Rescue Committee. Solving the Refugee Employment Problem in Jordan: A Survey of Syrian Refugees. New York: IRC, 2017. 40 p. URL: <https://www.rescue.org/report/solving-refugee-employment-problem-jordan-survey-syrian-refugees> (last accessed: 30.11.2025).

13. Metcalfe L. International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*. 1994. Vol. 60, No. 2. P. 271-290.

14. Milman A., Roberts M., Walsh A., Blomquist W. Not Whether to Coordinate, But How: Concerns and Mechanism Choice Under a Mandate for Inter-Agency Coordination. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2024. Vol. 7, No. 1-2. P. 60–76. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae003> (last accessed: 30.11.2025).

15. Peters B.G. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*. 2018. Vol. 1, No. 1. P. 1-11.

16. Rubio G., Vargas-Silva C., Villarreal H. The Economic Impacts of the Syrian Refugee Migration on Jordan: A Trade Perspective. Policy Research Working Paper No. 10903. Washington, DC: World Bank Group, 2024. 50 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/6ec98d33-6ee2-4199-8f3b-ffe5b2c3ff57/content> (last accessed: 30.11.2025).

17. Schuettler K., Caron L. Jobs Interventions for Refugees and Internally Displaced Persons. Jobs Working Paper No. 47. Washington, DC: World Bank Group, 2020. 148 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/467251592598151781/pdf/Jobs-Interventions-for-Refugees-and-Internally-Displaced-Persons.pdf> (last accessed: 30.11.2025).

18. Stabilization Support Services / UNHCR. Оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб у Харківській міській територіальній громаді: звіт станом на 01.05.2024. URL: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97845> (дата звернення: 30.11.2025).

19. G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. London: SAGE Publications, 1991. 312 p.

20. UNHCR, UNDP. Regional Refugee and Resilience Plan 2020-2021 in Response to the Syria Crisis: Regional Strategic Overview. Amman: UNHCR/UNDP, 2020. 38 p. URL: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/undpunhcr-3rp-regional-refugee-resilience-plan-response-syria-crisis-0> (last accessed: 30.11.2025).

21. World Bank. Ukraine: Coordination of Peace, Recovery and Development Activities. 2024. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/recovery-and-reconstruction> (last accessed: 30.11.2025).

22. Zafarullah H., Ferdous J. Metropolitan Governance and Interorganizational Coordination: Study of a City Corporation in Bangladesh. *Public Organization Review*. 2024. Vol. 24. P. 97-117. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00749-7> (last accessed: 30.11.2025).

23. 26 тисяч людей евакуював координаційно-гуманітарний штаб Харківщини у 2024 році. *Суспільне Харків*. 02.01.2025. URL: <https://suspilne.media/kharkiv/904733-cogoric-koordinacijno-gumanitarnij->

centr-evakuuvav-26-tisac-ziteliv-harkivsini-zastupnik-nacalnika-ova-ivanov/ (дата звернення: 30.11.2025).

24. 26 тисяч людей евакуював координаційно-гуманітарний штаб Харківщини у 2024 році. *Суспільне Харків*. 02.01.2025. URL: <https://suspilne.media/kharkiv/904733-cogoric-koordinacijno-gumanitarnij-centr-evakuuvav-26-tisac-ziteliv-harkivsini-zastupnik-nacalnika-ova-ivanov/> (дата звернення: 30.11.2025).

25. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

26. Беспалова О. Сутність та значення координаційних органів у системі публічного управління. *Публічне управління: сучасні виклики*. 2020. № 6. С. 20-28. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/20.pdf> (дата звернення: 01.12.2025).

27. Білоус В. В. Моделі координації місцевих і регіональних органів влади: зарубіжний і вітчизняний досвід : монографія. Чернівці, 2021. 340 с.

28. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

29. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 72. Ч. 2. С. 170-175. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263411> (дата звернення: 30.11.2025).

30. Делія О. В. Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869> (дата звернення: 30.11.2025).

31. Департамент соціальної політики Харківської міської ради. Статистика ВПО у Харкові станом на квітень 2025. URL: <https://soczahist.kh.ua/tag/впо/> (дата звернення: 30.11.2025).

32. Дергалюк М. О. Розвиток регіональних економічних систем на засадах цифровізації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ : КПІ ім. І. Сікорського, 2024. 270 с. URL: https://rada.kpi.ua/files/dis_Derhaliuk%20M.O..pdf (дата звернення: 01.12.2025).
33. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
34. Дія. Надання допомоги ВПО онлайн. URL: <https://guide.diiia.gov.ua/view/nadannia-dopomohy-na-prozhyvannia-vnutrishno-peremishchenym-osobam-1a52a816-12be-4261-8733-bda51a> (дата звернення: 30.11.2025).
35. Дія. Центр. Центри адмінпослуг для ВПО. URL: <https://center.diiia.gov.ua/centri-so-nadaut-adminposlugi-dla-vpo> (дата звернення: 30.11.2025).
36. Економічна енциклопедія: у 3 т. / ред. С.В. Мочерний. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 2. 848 с.
37. Запорожець Т. В. Публічна сервісна діяльність держави: сутність понять. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 6. С. 90-96. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/6_2024/6_2024.pdf (дата звернення: 30.11.2025).
38. Зоренко К. Р. Взаємодія бізнес-структур з органами влади і суспільства в Україні та шляхи її оптимізації. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2023. № 1 (79). С. 43-48. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2023/7.pdf (дата звернення: 30.11.2025).
39. Кабінет Міністрів України. Послуги ВПО в Дія: перелік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yakumu-posluhamy-vnutrishno-peremishcheni-osoby-mozhut-skorystatsia-onlain> (дата звернення: 30.11.2025).
40. Кащенко Д. В. Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій : дис. ... д-ра філософії : 281 Публічне управління та адміністрування. Харків : Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2025. 220 с.
41. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

42. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
43. Маслова Ю. В. Соціальний захист ВПО: міжнародний досвід та рекомендації для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Дніпров. держ. аграрно-екон. ун-т. Дніпро, 2024. 22 с. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/bitstream/123456789/11177/1/Маслова%20Ю.%20В..pdf> (дата звернення: 30.11.2025).
44. Міжнародна організація з міграції. Актуальна статистика ВПО в Україні станом на червень 2025. URL: <https://antiraid.com.ua/news/aktualna-statystyka-vnutrishno-peremishhenyh-osib-v-ukrayini-stanom-na-2025-rik/> (дата звернення: 30.11.2025).
45. Мітін В. С. Становлення й функціонування громадянського суспільства в українських умовах. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 39. С. 28-32.
46. На Харківщині відбулось засідання Координаційного центру з питань управління регіонами, де ведуться або велися бойові дії. *Конгрес місцевих та регіональних влад при НСДЦ*. 03.06.2025. URL: <https://www.congress.gov.ua/na-kharkivshchyni-vidbulos-zasidannia-koordinatsiynoho-tsentru-z-pytan-upravlinnia-rehionamy-de-vedutsia-abo-velysia-boyovi-dii/> (дата звернення: 30.11.2025).
47. На Харківщині запрацювала «гаряча лінія» з евакуації цивільних із зони бойових дій. *Медіацентр Україна*. 13.12.2023. URL: <https://mediacenter.org.ua/uk/na-harkivshhyni-zapratsyuvala-garyacha-liniya-z-evakuatsiyi-tsilvilnih-iz-zoni-bojovih-dij/> (дата звернення: 30.11.2025).
48. Надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам онлайн. *Портал Дія*. URL: <https://guide.diaa.gov.ua/view/nadannia-dopomohy-na-prozhyvannia-vnutrishno-peremishchenym-osobam-1a52a816-12be-4261-8733-bda51a> (дата звернення: 30.11.2025).
49. Небезпечна зона розширилася до 40 кілометрів від лінії зіткнення: волонтер розповів про евакуацію з Харківщини. *Громадське радіо*. 24.11.2025.

URL: <https://hromadske.radio/news/2025/11/24/nebezpechna-zona-rozshyrylasia-do-40-kilometriv-vid-linii-zitknennia-volonter-rozpoviv-pro-evakuatsiiu-z-kharkivshchynu> (дата звернення: 30.11.2025).

50. Основні форми та принципи взаємодії органів публічної влади з органами прокуратури в умовах воєнного стану. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2025. Вип. 37. URL: <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/331765> (дата звернення: 30.11.2025).

51. Перегуда Н. І. Адміністративно-правовий механізм інформаційної взаємодії органів публічного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : НДІ публічного права, 2025. 24 с. URL: https://cusu.edu.ua/images/autoreferats/2025/Pereguda/Diss_Pereguda_Nazariiy.pdf (дата звернення: 01.12.2025).

52. Порівняльний аналіз державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб: досвід України, ЄС, Грузії та Азербайджану. *Перспективи та інновації науки*. 2025. № 3(45). С. 112-128. DOI: 10.52058/2786-4952-2025-3(45)-112-128.

53. Полікровський Р. С. Імплементация проєктного підходу в управлінні розвитком територіальної громади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Тернопіль, 2023. 280 с. URL: https://www.wunu.edu.ua/svr/disertacia/polikrovskiy/Dis_Polikrovskii.pdf (дата звернення: 01.12.2025).

54. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 30.11.2025).

55. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 січня 2024 р. № 94 : постанова Кабінету Міністрів України від 23 берез. 2024 р. № 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-2024-%D0%BF> (дата звернення: 30.11.2025).

56. Про деякі питання соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих категорій осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 26 січ. 2024 р. № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2024->

%D0%BF (дата звернення: 30.11.2025).

57. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 30.11.2025).

58. Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 № 1087-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 5. Ст. 35.

59. Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг на сучасному етапі реформування системи надання адміністративних послуг в Україні: аналітична записка. Київ: НІСД, 2016. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/problemi-diyalnosti-centriv-nadannya-administrativnikh-poslug-na-suchasnomu> (дата звернення: 30.11.2025).

60. ПРООН. Оцінка впливу війни на людей. 2023. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-09/undp-ua-hia-ukr-2.pdf> (дата звернення: 30.11.2025).

61. Селіхов Д. А. Законодавче забезпечення міжвідомчої взаємодії у сфері соціального захисту ВПО : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2025. 22 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/bitstreams/44926b82-15ab-422a-aa27-557a658f439e/download> (дата звернення: 01.12.2025).

62. Тимощук В. П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посібник. Київ : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 124 с.

63. У Харкові відкрили перший в Україні ЦНАП для переселенців: які послуги у ньому можна отримати. *Суспільне Харків*. 15.07.2025. URL: <https://suspilne.media/kharkiv/1067207-u-harkovi-vidkrili-persij-v-ukraini-snap-dla-pereselenciv-aki-poslugi-u-nomu-mozna-otrimati/> (дата звернення: 30.11.2025).

64. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Щорічна доповідь про стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб. Липень 2024. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/> (дата звернення: 30.11.2025).

65. Файоль А. Загальне та промислове управління / *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1916. 174 p.

66. Федоришина О. В. Удосконалення механізмів надання адміністративних послуг через міжвідомчу координацію : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Дрогобич, 2024. 20 с. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/bitstream/123456789/9600/1/Федоришина%20О.%20В.pdf> (дата звернення: 01.12.2025).

67. Харківська обласна рада. Комплексна Програма підтримки внутрішньо переміщених осіб в Харківській області на 2023–2027 роки: рішення № 673-VIII від 05.10.2023. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/2116> (дата звернення: 30.11.2025).

68. Центр надання соціальних послуг «Прозорий офіс». Зміни у виплатах ВПО з 2025 року. URL: <https://prozoriy-office.kh.ua/tag/vpo/> (дата звернення: 30.11.2025).

69. Центр надання соціальних послуг «Прозорий офіс». Статистика внутрішньо переміщених осіб у Харкові. URL: <https://prozoriy-office.kh.ua/tag/vpo/> (дата звернення: 30.11.2025).

70. ВПО в Україні у 2025 році. *Факти*. 19.08.2025. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20250819-chyselnist-vpo-v-ukrayini-skilky-pereselencziv-otrymuuyut-dopomogu/> (дата звернення: 30.11.2025).

71. Шкляр С. В. Взаємодія між органами контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції: адміністративно-правовий аспект. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 3. С. 168-176. URL: <https://visnykprau.com/index.php/journal/article/view/126> (дата звернення: 30.11.2025).