

УДК 351.77:352(477)

DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.17-21>

Бичков С.В.

Національний університет «Чернігівська політехніка»

Bychkov Serhii

Chernihiv Polytechnic National University

<https://orcid.org/0009-0000-5679-678X>

ІНСТИТУЦІЙНА ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В УМОВАХ ВОЄННОЇ ЗАГРОЗИ

У статті обґрунтовано необхідність формування системної моделі механізму публічного антикризового управління територіями в умовах викликів, спричинених повномасштабною війною в Україні. Доведено, що традиційні, планово-орієнтовані підходи втрачають ефективність у динамічному безпековому середовищі, що зумовлює потребу в трансформації механізмів управління на основі мережових, адаптивних та координаційних принципів. Запропонована модель передбачає інтеграцію стратегічного планування, ефективної організаційної архітектури та ресурсного забезпечення (фінансового, кадрового, інформаційного) для підвищення спроможності територіальних громад оперативно реагувати на кризові ситуації. Акцент зроблено на взаємодії органів публічної влади різного рівня, військових адміністрацій та громадського сектору, що дозволяє забезпечити гнучкість і стійкість територій. Особливу увагу приділено ролі місцевого самоврядування, цифровізації управлінських процесів, а також інституційній спроможності реалізовувати антикризові заходи. Представлено дискусійні положення щодо співвідношення централізації та децентралізації функцій в умовах воєнного стану, а також визначено напрями подальших досліджень, зокрема щодо операціоналізації моделі, розробки індикаторів ефективності та інструментів стратегічного моніторингу ризиків.

Ключові слова: антикризове управління, публічне адміністрування, територіальна громада, війна, стратегія, інституційна спроможність, механізм.

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF PUBLIC CRISIS MANAGEMENT MECHANISMS FOR TERRITORIES UNDER CONDITIONS OF MILITARY THREAT

The article substantiates the necessity of developing a systemic model of the public crisis management mechanism for territories under the conditions caused by the full-scale war in Ukraine. It is demonstrated that traditional, plan-oriented governance approaches lose their effectiveness in the face of rapidly changing security challenges, thereby requiring the transformation of public administration systems based on adaptive, networked, and coordination-oriented principles. The proposed model involves the integration of strategic planning, efficient organizational architecture, and comprehensive resource support - including financial, human, and informational components - to strengthen the ability of territorial communities to respond promptly and flexibly to crises of varying nature and scale. Emphasis is placed on the importance of institutional synergy between central authorities, regional and local self-governance bodies, military administrations, and civil society actors. This interaction enhances the resilience and continuity of governance at the local level, enabling prompt response to emergency situations, especially in the context of disrupted infrastructure and population displacement. The article highlights the growing role of local governments as agents of reconstruction and service provision under resource constraints and martial law, stressing the need for improved legal frameworks, technological infrastructure, and decentralized budgetary instruments. Special attention is given to the digital transformation of public management processes and the institutional capacity for implementing anti-crisis strategies. The author identifies conceptual and practical challenges in balancing centralized decision-making with local autonomy, underlining the relevance of a flexible legal and administrative framework during periods of military threat. The article also formulates discussion points for further research, including the operationalization of the model, development of crisis-related performance metrics, and strategic tools for anticipatory risk assessment and monitoring in the public sector.

Keywords: anti-crisis management, public administration, territorial community, war, strategy, institutional capacity, mechanism.

JEL classification: H72, R51.

ISSN друкованої версії: 2224-6282

ISSN електронної версії: 2224-6290

© Бичков С.В., 2025

Постановка проблеми. Повномасштабна агресія росії з 24 лютого 2022 року докорінно змінила умови управління територіями. Внаслідок інтенсивних бойових дій значна частина національної інфраструктури зазнала руйнувань, зокрема, житлові будинки, мережі зв'язку, транспортні та енергетичні об'єкти. Вже зараз нагальними є процеси відновлення зруйнованого і пошкодженого житла, комунальних мереж, об'єктів культурно-історичної спадщини та автошляхів [1]. У цих умовах органи публічного управління переглядають підходи й пріоритети. Система державного управління була оперативно переорієнтована на задоволення оборонних і безпекових потреб держави [2].

Військова агресія змусила активізувати практики милітаризації управлінських процесів, а саме збільшено фінансування і кадрові ресурси оборонного сектору, посилено міжнародну координацію у сфері безпеки як складові нового порядку денного [1, 2]. Завдяки цьому в управлінні модернізуються моделі роботи в кризових умовах, але водночас, зростає навантаження на органи влади різних рівнів. Окрему увагу приділено гуманітарним аспектам через те, що воєнні дії загострили потребу населення в соціальних і гуманітарних послугах, особливо для внутрішньо переміщених осіб [2], поставивши завдання комплексного забезпечення безпеки цивільного населення.

Складні кризові виклики і стрімкі зміни безпекової ситуації потребують посилення міжвідомчої та міжсекторальної співпраці. Ефективним вирішенням таких проблем стала системна взаємодія органів державної влади з керівниками місцевих громад та представниками волонтерських і громадських об'єднань, одночасно виявилися інституційні прогалини в частині нормативно-правового забезпечення управління в умовах воєнного стану, подальшої відбудови [2]. Вже сьогодні постає потреба створення нової системи стратегічного управління розвитком держави, регіонів і громад з урахуванням умов воєнного часу.

У нових умовах відновлення стало головним фокусом діяльності органів місцевої влади. Місцеве самоврядування перетворилося на рушійну силу реакції на кризу [3]. Водночас законодавчі зміни, зокрема Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [4], встановили нові режими функціонування місцевої влади та її взаємодію з військовими адміністраціями.

Отже, війна продемонструвала необхідність радикальної трансформації механізмів публічного антикризового управління, відмова від планових підходів на користь гнучких, мережевих моделей, де ключову роль відіграють місцеві громади та міжвідомча координація. Це ставить нові завдання перед законодавством і практикою: вдосконалити нормативно-правову базу та сформувати інноваційні інституційні рішення для забезпечення стійкого розвитку держави і територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сучасні дослідження таких вітчизняних авторів як Терентева А. [5], Кравченко Ю. [5], Єжєєв М. [6], Кучук А. [7], Бліхар М. [8], Круглов В. [9], Пирого І. [1], Пономаренко О. [2] акцентують на розробці

комплексних теоретико-методологічних підходів антикризового управління, виокремлюючи реактивні й превентивні заходи та пропонуючи класифікацію механізмів антикризового управління територіями за функціональним призначенням. окреслюють методологічні засади формування механізму регіонального антикризового управління. В сучасних дослідженнях підкреслюється важливість інформаційних, організаційних і комунікаційних технологій в антикризовому публічному управлінні. Також наголос робиться на необхідності адаптації світових практик до українського контексту і взаємозв'язку організаційних та економічних аспектів антикризового менеджменту. У роботах відзначається циклічний характер кризового розвитку регіонів, що обґрунтовує пріоритетність превентивних стратегій.

Незважаючи на наявні напрацювання у сфері публічного антикризового управління, залишається невирішеною проблема побудови цілісної системної моделі механізму публічного антикризового управління територіями, яка б інтегрувала стратегічні, організаційні та ресурсні компоненти в умовах воєнної загрози та високої динаміки кризових змін. Брак уніфікованого підходу до визначення функціональної взаємодії між рівнями влади, механізмів координації дій у межах правового режиму воєнного стану, а також формування оперативно адаптивної структури управління з урахуванням ресурсних обмежень та потреб територіальних громад зумовлює необхідність окреслення концептуальних засад відповідної моделі.

Мета статті: визначити стратегічні, організаційні та ресурсні компоненти управління моделі механізму публічного антикризового управління територіями, для підвищення оперативності реагування на кризи.

Виклад основних результатів дослідження. У сучасних умовах загроза повномасштабної війни змушує українську державу та місцеві громади формувати гнучку систему антикризового управління, яка координує свої стратегічні, організаційні та ресурсні компоненти відповідно до нових викликів [1]. Адже Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [4] встановив особливий правовий режим, що передбачає зміни в роботі органів влади та їх взаємодію з військовими адміністраціями [1]. За таких умов органи місцевого самоврядування змушені були оперативно реагувати на руйнування інфраструктури, розселення внутрішньо переміщених осіб, відновлення житла та комунальних об'єктів, створюючи необхідні послуги і робочі місця попри значні обмеження ресурсів.

Стратегічна компонента моделі публічного антикризового управління полягає насамперед у перспективному плануванні та оперативній адаптації планів розвитку громад. Публічне управління у сфері національної безпеки за своєю суттю є стратегією, орієнтованою на майбутнє, і навіть у кризових умовах воєнного стану організації мають одночасно уточнювати стратегію й розв'язувати негайні стратегічні завдання [6]. Це означає, що громади повинні формувати стратегічні документи (генплани, стратегії розвитку, плани відновлення) з урахуванням воєнного контексту, а також

постійно переглядати їх відповідно до нових потреб [3]. На цьому фоні портал «Децентралізація» акцентує увагу на ролі місцевої економічної політики під час війни: наприклад, Агенція місцевого розвитку Яворівщини підготувала посібник з антикризових інструментів для стимулювання економіки громад у воєнний і післявоєнний періоди [6]. Це підтверджує необхідність залучення стратегічних інструментів місцевого економічного розвитку, орієнтованих на антикризовий менеджмент [6]. Крім того, адаптація стратегічних сценаріїв розвитку громад потребує інтеграції можливостей міжнародного співробітництва та донорських ініціатив, зокрема програм відновлення (децентралізація через міжнародне партнерство), що визначено як один із важливих ресурсних ресурсів у воєнний час [1, 2].

Організаційна компонента моделі включає структуру та процеси, необхідні для ефективного прийняття рішень і реалізації цих стратегій. Як зазначають Пономаренко О., Морозюк Ю.В., та Нинюк М.А [2], для зменшення негативних наслідків воєнної кризи слід створити комплексну систему антикризового управління з чіткими організаційними системами прийняття рішень та виконання. Це означає підсилення вертикальної та горизонтальної інтеграції влади. Ієрархія має бути достатньо гнучкою, аби військові адміністрації та органи місцевого самоврядування могли координувати дії, а також мати зворотний зв'язок з центральним рівнем. Ключовими є міжвідомча комунікація і чіткий розподіл повноважень - в умовах воєнного стану, коли окремі повноваження місцевих адміністрацій переорієнтовано на військові адміністрації, необхідно забезпечити оперативний обмін інформацією та ресурсами між ними [1].

Формалізуючи ці ідеї, в моделі ефективного публічного управління в умовах воєнного стану повинні бути наявні чотири базові елементи, а саме правова база, організаційна структура, механізм управління та ресурсне забезпечення [9]. Виникає необхідність балансу між централізацією критичних функцій задля швидкого державного контролю та фінансування зі збереженням елементів децентралізації в частині самостійного вирішення локальних нагальних проблем [9]. Іншими словами, ефективна організаційна модель передбачає комбіновану схему управління. Наприклад, фінансування оборонних чи критичних інфраструктурних проектів централізоване через держбюджет та силові органи, а побутові та соціальні послуги залишаються в компетенції громад. Таке поєднання моделей (централізованої й децентралізованої) дозволяє швидше реагувати на загрози завдяки оперативній взаємодії між військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та центральними органами влади [9, 10].

Публічна служба і мережі взаємодії - важлива організаційна складова. Місцеві управлінці у війні показали, що злагоджена команда (як колег з різних профільних відділів, так і представників громад) значно підвищує стійкість та реактивність громади [3]. Це передбачає, по-перше, наявність компетентних кадрів і механізмів їх підвищення кваліфікації, по-друге,

створення міжрегіональних та місцевих мереж обміну досвідом, по-третє, нормативну закріпленість механізмів участі громадян (громадські ради, бюджет участі тощо) для кращого збору інформації про потреби населення.

Ресурсна компонента включає фінансові, кадрові, інформаційні та матеріальні ресурси, необхідні для реалізації модельованих стратегій і організації управління. Воєнний стан змусив громади шукати альтернативні джерела доходів і інвестування, залучаючи донорські гранти та держсубвенції (що засвідчено досвідом громади по відбудові житла) [1, 3]. Окрім фінансового ресурсу, велике значення має інформаційне забезпечення - оперативні системи сповіщення населення, кризові центри, GIS-картографія обстрілів, які дозволяють планувати евакуацію чи захист. Деякі автори [5, 6] визначають, що до основних антикризових технологій належать інформаційні системи раннього попередження, системи моніторингу та прогнозування, які мають запроваджуватися у соціальну сферу під час воєнного стану. Наприклад, вони аргументують, що для ефективного управління потрібно створювати карти кризових ризиків та інформаційні підсистеми спостереження [5]. Таким чином, у ресурсному вимірі моделі слід передбачити розгортання таких технологій: інтегрованих центрів моніторингу, єдиного інформаційного простору органів місцевого самоврядування та влади, а також систем управління персоналом, які дозволяють оперативно перенаправляти кадри (як військових фахівців, так і громадських активістів) у райони найбільших викликів.

Важливим ресурсним аспектом є також політична та правова підтримка. Потреба у швидкому прийнятті рішень часто стимулює ухвалення спеціальних законів і нормативних актів. Зокрема, розширення повноважень, закріплене Законом про воєнний стан, мало б бути доповнене нормативами щодо оперативного перерозподілу бюджетних коштів і землеустрою тощо. Як показують дослідження, брак ефективних правових механізмів (недосконалість законодавства) та політична нестабільність негативно впливають на антикризове управління [8]. У цьому контексті ресурсною складовою стає і зміцнення інституційної спроможності, слід проводити реформу системи публічного управління, ліквідовувати бюрократичні бар'єри та корупційні ризики (через тренінги, автоматизацію, аудити), щоб органи влади могли ефективніше використовувати наявні ресурси [8].

Отже, системна модель механізму публічного антикризового управління територіями поєднує стратегічну гнучкість, ефективну організаційну архітектуру та комплексне ресурсне забезпечення. Поєднання стратегії (планування і прогнозування), чіткого розподілу ролей між центральним та місцевим рівнями (координація рішень) та мобілізації фінансово-інформаційних ресурсів дозволяє громадам більш оперативно й успішно реагувати на кризові виклики. Як зазначають дослідники, саме системний підхід, що інтегрує ці компоненти, є необхідним для побудови стійкої моделі управління, здатної протистояти наслідкам війни

[5, 6, 7, 9].

Висновки. У результаті дослідження було обґрунтовано необхідність побудови системної моделі механізму публічного антикризового управління територіями, яка інтегрує стратегічні, організаційні та ресурсні компоненти з метою підвищення адаптивності та оперативності реагування в умовах складних і багатовекторних криз. Визначено, що стратегічна складова передбачає не лише довгострокове прогнозування та планування розвитку територій, але й гнучкість управлінських рішень у змінному безпековому середовищі. Організаційна компонента вимагає балансу між централізованими та децентралізованими управлінськими підходами, особливо в умовах розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Ресурсна складова охоплює питання доступу до фінансування, кадрової спроможності, цифрової інфраструктури та інформаційної аналітики як бази для прийняття рішень.

Разом із тим, отримані результати мають дискусійний потенціал у контексті визначення пріоритетності елементів системи. Зокрема, доцільно поставити під сумнів універсальність централізаційних рішень в умовах високого рівня загроз, що, хоча й підвищує керованість, водночас може обмежувати ініціативу та оперативність місцевого рівня.

Також не до кінця вирішеним лишається питання

критеріїв ефективності публічного антикризового управління. На сьогодні відсутня єдина система оцінки результативності управлінських дій у кризових умовах, що зумовлює складнощі в порівнянні, обліку та моніторингу.

Окремим предметом для наукової дискусії може виступати дилема між нормативною визначеністю процедур управління та потребою у швидких і позарегламентних рішеннях в умовах надзвичайних ситуацій. Це стосується і нормативного забезпечення, і організаційної культури в державному управлінні.

Подальші дослідження доцільно зосередити на операціоналізації моделі - тобто на створенні індикаторів ефективності та ризик-орієнтованих підходів до оцінки кризових сценаріїв, а також на розробленні цифрових інструментів підтримки управлінських рішень для територіальних громад. Актуальним залишається питання співвідношення національних і регіональних підходів до антикризового управління у сфері безпеки, інфраструктури, гуманітарної політики, а також оптимізації нормативної бази в умовах тривалих криз. Представлена модель є науковою основою для вдосконалення практики публічного антикризового управління, проте її подальша ефективність залежить від розширення емпіричної бази, удосконалення законодавства та інституційної підтримки на всіх рівнях влади.

Список використаних джерел:

1. Пирога І.С., Пирога М.І. (2023). Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, № 77(1) С. 117–123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18>
2. Пономаренко О.С., Морозюк Ю.В., Нинюк М.А. (2024). Вплив воєнних дій на ефективність державного управління в Україні. Академічні візії, № 32. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1198> DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12068517>
3. План дій з розробки Програми комплексного відновлення територій громад - експертні пропозиції. (2023). Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/16609>
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
5. Терент'єва А.В., Кравченко Ю.П., Кропивницький Р.С. (2024). Антикризове публічне управління системою забезпечення соціальної безпеки в умовах воєнного стану. Інвестиції: практика та досвід, № 15. С. 205-214. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.15.205>
6. Єжєєв М.Ф. (2023). Особливості функціонування системи публічного (державного) управління в умовах воєнного стану. Публічно-управлінські та цифрові практики, № 2. DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2023.024360>
7. Кучук А.М. (2024). Адміністративні органи в умовах воєнного стану: управлінський та правовий аспекти. Проблеми сучасних трансформацій: право, публічне управління та адміністрування, № 14. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09>
8. Бліхар М.М., Лукіянова Г.Ю., Сковчиляс-Павлів О., Вінічук М.В. (2024). Інституційна стійкість публічного управління: економіко-правовий вимір. Науковий вісник НГУ, № 2. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/20242/178>
9. Круглов В.В. (2024). Моделі ефективного публічного управління в умовах воєнного стану. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення, № 10. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-10-64-73>
10. Безена, І.М. (2020). Формування механізмів антикризового управління на регіональному рівні в умовах децентралізації. Держава та регіони. Серія: Державне управління, № 2(70). С. 45–51. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.7>

References:

1. Pyroha, I.S., & Pyroha, M.I. (2023). Rol mistseвого samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu [The role of local self-government in reconstruction under martial law] Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law, No. 77(1) Pp. 117–123. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18> [in Ukrainian].
2. Ponomarenko, O.S., Moroziuk, Yu.V., & Nyniuk, M.A. (2024). Vplyv voiennykh dii na efektyvnist derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [The impact of military operations on the effectiveness of public administration in Ukraine]. Academic Visions, No. 32. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12068517> URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1198> [in Ukrainian].
3. Plan dii z rozrobky Prohramy kompleksnoho vidnovlennia terytorii hromad - ekspertni propozyitsii [Action plan for the development of the Program for the Comprehensive Restoration of Community Territories - expert proposals]. (2023). Decentralization. URL: <https://decentralization.ua/news/16609> [in Ukrainian].
4. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [On the legal regime of martial law] : Law of Ukraine No. 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
5. Terentieva, A.V., Kravchenko, Yu.P., & Kropyvnytskyi, R.S. (2024). Antykryzove publichne upravlinnia systemoiu zabezpechennia sotsialnoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu [Anti-crisis public management of the social security system under martial law]. Investments: practice and experience, No. 15. Pp. 205-214. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.15.205> [in Ukrainian].
6. Yezheiev, M.F. (2023). Osoblyvosti funktsionuvannia systemy publichnoho (derzhavnoho) upravlinnia v umovakh voiennoho stanu [Peculiarities of the functioning of the public (state) administration system under martial law]. Public Administration and Digital Practices, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2023.024360> [in Ukrainian].
7. Kuchuk, A.M. (2024). Administratyvni orhany v umovakh voiennoho stanu: upravlinskyi ta pravovyi aspekty [Administrative bodies under martial law: managerial and legal aspects]. Problems of modern transformations: law, public management and administration, No. 14. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09> [in Ukrainian].
8. Blikhar, M.M., Lukiianova, H.Iu., Skochylias-Pavliv, O., & Vinichuk, M.V. (2024). Instytutsiina stiikist publichnoho upravlinnia: ekonomiko-pravovyi vymir [Institutional sustainability of public administration: economic and legal dimension]. Scientific Bulletin of NGU, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.33271/nvngu/20242/178> [in Ukrainian].
9. Kruhlov, V.V. (2024). Modeli efektyvnoho publichnoho upravlinnia v umovakh voiennoho stanu [Models of effective public administration under martial law]. Public administration: concepts, paradigm, development, improvement, No. 10. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-10-64-73> [in Ukrainian].
10. Bezena, I.M. (2020). Formuvannia mekhanizmiv antykryzovoho upravlinnia na rehionalnomu rivni v umovakh detsentralizatsii [Formation of anti-crisis management mechanisms at the regional level in the context of decentralization]. State and Regions. Series: State Administration, No. 2(70). Pp. 45–51. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.7> [in Ukrainian].

Дата надходження статті: 07.10.2025 р.

Дата прийняття статті до друку: 23.10.2025 р.