

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЧЕРНІГІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЧЕРНІГІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**БИЧКОВ СЕРГІЙ ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 353.9:332.142

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ  
РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ**

зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування  
галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ С. В. Бичков

Науковий керівник

доктор економічних наук, професор  
Ткаленко Наталія Валеріївна

Чернігів – 2026

## АНОТАЦІЯ

*Бичков С. В.* Механізми публічного антикризового управління розвитком територій. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 281 - Публічне управління та адміністрування. Національний університет «Чернігівська політехніка» МОН України, Чернігів, 2026.

У дисертаційній роботі здійснено комплексне теоретично-методичне та прикладне дослідження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні в умовах воєнних та посткризових трансформацій. Актуальність теми зумовлена концентрацією таких кризових викликів, як пандемія COVID-19, повномасштабна збройна агресія, руйнування критичної інфраструктури, масові міграційні переміщення, енергетичні та економічні шоки, що радикально підвищують вимоги до спроможності публічної влади забезпечувати стійкість територіальних громад, безперервність публічних послуг і створення передумов для повоєнної відбудови. У цих умовах особливого значення набуває науково обґрунтоване формування механізмів публічного антикризового управління, здатних інтегрувати превентивні, реагуючі та відновлювальні інструменти на різних рівнях публічної влади.

Метою дисертації є комплексне теоретико-методичне обґрунтування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та розроблення прикладних рекомендацій щодо підвищення їх ефективності й резильєнтності територіальних громад. Об'єктом дослідження виступають процеси формування та реалізації механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, предметом є теоретичні, методологічні та практичні засади побудови інтегрованої системи таких механізмів у багаторівневій системі публічної влади. Методологічну основу становлять системний, інституційний, ризик-орієнтований, програмно-цільовий та просторово-регіональний підходи, а також комплекс загальнонаукових і спеціальних методів.

Перший розділ дисертації присвячено теоретико-методологічним засадам формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. На основі критичного аналізу вітчизняних і зарубіжних підходів уточнено зміст базових категорій «криза», «антикризове управління», «резильєнтність територіальних систем», «публічне антикризове управління розвитком територій». Наукова новизна цього розділу полягає, по-перше, у поглибленому концептуальному осмисленні антикризового управління як безперервного циклу превенції, реагування, відновлення та інституційного навчання. По-друге, у запропонованому трактуванні механізму публічного антикризового управління розвитком територій як інтегрованої багаторівневої системи нормативно-правових, інституційних, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, аналітичних та інформаційно-комунікаційних інструментів і процедур, за допомогою яких у взаємодії з бізнесом і громадянським суспільством забезпечуються ідентифікація, запобігання, локалізація та подолання кризових явищ, а також адаптація моделей територіального розвитку до змінених умов. У межах розділу сформовано науково-методичні засади дослідження механізмів, що інтегрують системний, інституційний, сітьовий та резильєнтнісний підходи та задають логіку подальшого аналізу. На цій основі розроблено теоретичний конструкт механізму, у якому виокремлено інституційно-нормативну, організаційно-управлінську, фінансово-економічну, аналітичну, інформаційно-комунікаційну та підсистему інституційного навчання функціональні підсистеми, пов'язані з фазами антикризового циклу. Саме в цьому розділі закладено основні елементи наукової новизни, пов'язані з оновленням понятійного апарату та побудовою концептуальної рамки дослідження.

Другий розділ зосереджено на аналітико-діагностичному вимірі механізмів публічного антикризового управління в Україні. На основі статистичних даних Державної служби статистики України та інших офіційних джерел проведено оцінювання регіонального виміру соціально-економічного розвитку країни з подальшим виокремленням ключових

індикаторів стійкості та вразливості територій. У роботі запропоновано типологію регіонів за рівнем резильєнтності та результативності антикризових заходів, що є важливим елементом наукової новизни другого розділу. Типологія дозволяє виділити групи територій із відносно високою стійкістю, території компенсаторного розвитку та регіони підвищеного ризику, що потребують посиленої підтримки. У межах розділу здійснено поглиблений аналіз ключових антикризових програм і механізмів, запроваджених у період повномасштабної війни, а саме програми підтримки внутрішньо переміщених осіб, релокації бізнесу, відновлення критичної інфраструктури, функціонування Фонду ліквідації наслідків агресії, діяльність Державного агентства відновлення. Показано, якою мірою ці інструменти відповідають теоретичному конструкту механізму, окресленому в першому розділі, та де саме виникають інституційні, нормативні й організаційні розриви. Новизна другого розділу полягає також у розробці підходів до емпіричної оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, що поєднують кількісні індикатори з якісним аналізом управлінських практик на регіональному рівні.

Третій розділ має прикладний характер і спрямований на розроблення інструментів підвищення результативності публічного антикризового управління розвитком територій. У ньому обґрунтовано стратегічні напрями формування та розвитку механізмів публічного антикризового управління з урахуванням завдань повоєнної відбудови, європейського курсу та необхідності посилення резильєнтності громад. Центральним елементом наукової новизни третього розділу є системна модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій, яка інтегрує стратегічне планування, гнучку організаційну архітектуру, багатоканальне ресурсне забезпечення та цифрові інструменти підтримки управлінських рішень. Модель відображає взаємодію суб'єктів влади різних рівнів, бізнесу та інститутів громадянського суспільства в межах повного антикризового циклу й задає логіку розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів.

У межах цього ж розділу розроблено методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, що ґрунтується на системі індикаторів, структурованих за такими п'ятьма блоками, як інституційно-нормативний, ресурсний, інструментально-управлінський, результативний і резильєнтнісний. Запропоновано етапи формування інтегрального показника ефективності на основі нормування показників та вагового агрегування, визначеного методом експертних оцінок.

Практичне значення результатів дослідження полягає в можливості використання запропонованих теоретико-методичних підходів, системної моделі та методики оцінювання органами державної влади, місцевого самоврядування та військовими адміністраціями під час розроблення стратегій регіонального розвитку, програм повоєнної відбудови, планів цивільного захисту та систем моніторингу резильєнтності територій. Рекомендації автора були апробовані й частково впроваджені у практику органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, а також використані в освітньому процесі Національного університету «Чернігівська політехніка», що підтверджується відповідними довідками про впровадження.

*Ключові слова:* публічне антикризове управління, розвиток територій, стійкість громад, управління ризиками, сценарне планування, публічна послуга, децентралізація, субсидіарність, стратегічні комунікації, публічні фінанси, антикризовий бюджет, державно-приватне партнерство, критична інфраструктура, цифровізація, публічна політика.

## ABSTRACT

*Bychkov S. V.* Mechanisms of public anti-crisis management of territorial development. - Qualification scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 - Public Administration and Management. Chernihiv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Chernihiv, 2026.

In the dissertation, a comprehensive theoretical, methodological and applied study of the mechanisms of public anti-crisis governance of territorial development in Ukraine under conditions of war and post-crisis transformations has been carried out. The relevance of the topic is determined by the unprecedented concentration of crisis challenges, the COVID-19 pandemic, full-scale armed aggression, destruction of critical infrastructure, massive migration flows, energy and economic shocks, which radically increase the requirements for the capacity of public authorities to ensure the resilience of territorial communities, the continuity of public services and the creation of preconditions for post-war recovery. Under these conditions, scientifically grounded design of public anti-crisis governance mechanisms capable of integrating preventive, responsive and recovery instruments at different levels of public authority acquires particular importance.

The purpose of the dissertation is to provide a comprehensive theoretical and methodological justification of the mechanisms of public anti-crisis governance of territorial development and to elaborate applied recommendations for enhancing their effectiveness and the resilience of territorial communities. The object of the research is the processes of formation and implementation of public anti-crisis governance mechanisms for territorial development; the subject is the theoretical, methodological and practical foundations for building an integrated system of such mechanisms within a multi-level system of public authority. The methodological basis is formed by systemic, institutional, risk-oriented and goal-based, and spatial-regional approaches, as well as a set of general scientific and specialised methods.

The first chapter of the dissertation is devoted to the theoretical and methodological foundations of forming mechanisms of public anti-crisis governance of territorial development. On the basis of a critical analysis of domestic and foreign approaches, the content of the basic categories «crisis», «anti-crisis management», «resilience of territorial systems», and «public anti-crisis governance of territorial development» has been refined. The scientific novelty of this chapter lies, first, in the deepened conceptual understanding of anti-crisis governance as a continuous cycle of prevention, response, recovery and institutional learning; second, in the proposed author's interpretation of the mechanism of public anti-crisis governance of territorial development as an integrated multi-level system of legal and institutional provisions, organisational-managerial, financial-economic, analytical and information-communication instruments and procedures through which, in interaction with business and civil society, the identification, prevention, localisation and overcoming of crisis phenomena are ensured, as well as the adaptation of territorial development models to changing conditions. Within the chapter, scientific and methodological foundations for studying the mechanisms are formed, integrating systemic, institutional, network and resilience-based approaches and setting the logic for further analysis. On this basis, a theoretical construct of the mechanism has been developed, in which institutional-normative, organisational-managerial, financial-economic, analytical, information-communication and institutional-learning functional subsystems linked to the phases of the anti-crisis cycle are distinguished. It is in this chapter that the main elements of scientific novelty related to the modernisation of the conceptual apparatus and the construction of the conceptual framework of the study are laid down.

The second chapter focuses on the analytical and diagnostic dimension of public anti-crisis governance mechanisms in Ukraine. Based on statistical data of the State Statistics Service of Ukraine and other official sources, an assessment of the regional dimension of the country's socio-economic development has been conducted, followed by the identification of key indicators of territorial resilience and vulnerability. The thesis proposes a typology of regions according to the level

of resilience and the effectiveness of anti-crisis measures, which is an important element of the scientific novelty of the second chapter. This typology makes it possible to distinguish groups of territories with relatively high resilience, territories of compensatory development and high-risk regions requiring increased support. Within the chapter, an in-depth analysis has been carried out of key anti-crisis programs and mechanisms introduced during the period of full-scale war, namely programs to support internally displaced persons, business relocation, restoration of critical infrastructure, the operation of the Fund for Eliminating the Consequences of Aggression and the activities of the State Agency for Restoration. It is shown to what extent these instruments correspond to the theoretical construct of the mechanism outlined in the first chapter and where exactly institutional, regulatory and organisational gaps arise. The novelty of the second chapter also consists in the development of approaches to the empirical assessment of the effectiveness of public anti-crisis governance mechanisms, which combine quantitative indicators with qualitative analysis of management practices at the regional level.

The third chapter has an applied character and is aimed at developing instruments to improve the performance of public anti-crisis governance of territorial development. It substantiates strategic directions for the formation and development of public anti-crisis governance mechanisms, taking into account the tasks of post-war recovery, the European integration course and the need to strengthen community resilience. The central element of the scientific novelty of the third chapter is a systemic model of the mechanism of public anti-crisis governance of territorial development, which integrates strategic planning, flexible organisational architecture, multi-channel resource provision and digital tools for supporting managerial decisions. The model reflects the interaction of authorities at different levels, business and civil society institutions within the full anti-crisis cycle and sets the logic of the distribution of powers, responsibilities and resources.

Within the same chapter, a methodology for assessing the effectiveness of mechanisms of public anti-crisis governance of territorial development has been developed, based on a system of indicators structured into five blocks: institutional-



normative, resource, instrumental-managerial, performance and resilience-related. An algorithm is proposed for constructing an integrated effectiveness indicator based on the normalisation of indicators and weighted aggregation determined by the expert evaluation method.

The practical significance of the research results lies in the possibility of using the proposed theoretical and methodological approaches, systemic model and assessment methodology by public authorities, local self-government bodies and military administrations in the development of regional development strategies, post-war recovery programs, civil protection plans and systems for monitoring territorial resilience. The author's recommendations have been tested and partially implemented in the practice of local self-government and central executive authorities, as well as used in the educational process of Chernihiv Polytechnic National University, which is confirmed by the relevant implementation certificates.

*Keywords:* public crisis management, territorial development, community resilience, risk management, scenario planning, public service, decentralization, subsidiarity, strategic communications, public finance, anti-crisis budget, public–private partnership, critical infrastructure, digitalization, public policy.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Публікації в наукових фахових виданнях України з публічного управління:*

1. Бичков С. В., Сорока В. А. Інституціональне забезпечення фінансування розвитку територіальних громад в умовах кризи. *Economic Synergy*. 2024. Вип. 1(11). С. 136-153. DOI: <https://doi.org/10.53920/ES-2024-1-10>. (Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні теоретико-інституційних засад розвитку територіальних громад в умовах кризи).

2. Бичков С. В. Стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління територіями. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки*. 2025. № 2. С. 74-78. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-11>.

3. Бичков С. В. Інституційна трансформація механізмів публічного антикризового управління територіями в умовах воєнної загрози. *Економічний простір: Збірник наукових праць*. 2025. № 206. С. 17-21. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.17-21>

*Публікації в наукових виданнях за напрямом, з якого підготовлено дисертацію, що індексуються в наукометричній базі даних WoS:*

4. Erastov V., **Bychkov S.**, Soroka V. Hromadas' finances management in the face of crisis. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. № 11(5). Pp. 39-46. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-39-46>. (Особистий внесок автора полягає в концептуалізації проблематики антикризового управління фінансами громад).

*Публікації в наукових виданнях іноземних держав за напрямом, з якого підготовлено дисертацію:*

5. Bychkov S. Aspects of public crisis management: best practices and possible implementation in Ukraine. *Socioworld-Social Research & Behavioral Sciences*. 2023. Vol. 11, issue 01. Pp. 43-49. DOI: <https://doi.org/10.36962/SWD11012023-43>

*Опубліковані праці апробаційного характеру:*

6. Bychkov S. V. Problems of financial support for the development of territories. *Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу : тези виступів III Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Житомирська політехніка, 2022. С. 210.*

7. Бичков С. В. Проблеми формування механізмів публічного антикризового управління територіями. *Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу* : тези виступів IV Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Житомирська політехніка, 2023. С. 302. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/suchasni-vyklyky-staloho-rozvytku-biznesu-tezy-iv-mizhnarodnoyi-naukovo-praktychnoyi-konferentsiyi-09-10-lystopada-2023-roku/>.

8. Бичков С. В. Особливості публічного антикризового управління розвитком територій. *Юність науки - 2023: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства* : збірник тез доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 26-27 квітня 2023 р.). Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2023. С. 211. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/11/zbirnyk-tez-yunist-nauky-2023.pdf>.

9. Бичков С. В. Науково-методологічні підходи формування механізмів державного антикризового управління. *Сучасна парадигма публічного управління* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада - 2 грудня 2023 р.) / за наук. ред. к.е.н., доцента Стасишина А. В. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2024. С. 186-189. URL: [https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_5\\_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0\\_2024.pdf](https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_5_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0_2024.pdf).

10. Бичков С. В. Оптимізація механізмів публічного управління для ефективного вирішення криз. *Юність науки – 2024*: збірник тез доповідей XIV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 24-26 квітня 2024 р.). Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2024. С. 165. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2024/04/programa-konferencziyi-yunist-nauky-2024-2.pdf>.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>14</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ .....</b>	<b>22</b>
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження механізму публічного антикризового управління розвитком територій.....	22
1.2. Науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.....	36
1.3. Досвід країн ЄС щодо публічного антикризового управління розвитком територій та можливі напрямки його адаптації в Україні .....	57
Висновки до розділу 1 .....	71
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>73</b>
2.1. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку та ефективність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.....	73
2.2. Особливості та проблеми формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.....	93
2.3. Стан вітчизняного нормативно-правового забезпечення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій .....	106
Висновки до розділу 2.....	118
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ.....</b>	<b>120</b>
3.1. Стратегічні напрями формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.....	120
3.2. Системна модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій.....	133

3.3. Методика оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.....	146
Висновки до розділу 3 .....	158
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	160
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	164
<b>ДОДАТКИ</b> .....	179

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження** зумовлена безпрецедентною концентрацією кризових викликів, з якими зіткнулася Україна упродовж останнього десятиліття у вигляді глобальної фінансової нестабільності, пандемії COVID-19, повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, руйнування інфраструктури та масових міграційних переміщень. Ці події радикально посилили роль територіальних громад як базової ланки публічного управління, на яку покладається відповідальність за забезпечення життєдіяльності населення, підтримання критичної інфраструктури, організацію прийому й інтеграції внутрішньо переміщених осіб, відновлення локальних економік та соціальної сфери. За таких умов антикризове управління перестає бути винятковою функцією центральних органів влади і трансформується в постійний режим функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій.

Ефективність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій безпосередньо визначає здатність держави зберігати керованість у надзвичайних умовах, мінімізувати соціально-економічні втрати, запобігати деструкції інституцій та створювати передумови для повоєнного відновлення і довгострокового сталого розвитку. Водночас вітчизняна практика демонструє наявність істотних прогалин, зокрема фрагментарність нормативно-правового забезпечення, слабку інтегрованість кризових повноважень на різних рівнях влади, дефіцит інституційної пам'яті та інструментів посткризового навчання, недостатню розвиненість аналітичних та інформаційно-комунікаційних підсистем.

У зарубіжній і вітчизняній науковій літературі сформовано значний доробок щодо кризового та антикризового управління, державної політики в умовах надзвичайних ситуацій, регіонального розвитку в умовах шоків. Закордонні дослідники A. Boin [87], L. Rasche [102], P. Hart [87], K. Lowande [101] аналізують політику кризового управління та лідерство публічної влади

під впливом надзвичайних обставин, акцентуючи увагу на важливості системної підготовки, міжвідомчої координації та стратегічних комунікацій.

Серед вітчизняних науковців проблематика антикризового управління публічним сектором, соціально-економічною безпекою та розвитком територій відображена у працях А. Гуменюка [17], В. Геєця [16], А. Терент'євої [72], Р. Янкового [71], Ю. Кравченко [72], К. Ващенко [28].

Незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній науці ще недостатньо розробленими залишаються питання формування саме механізмів публічного антикризового управління розвитком територій як цілісної інтегрованої системи. Потребують поглиблення теоретичний конструкт цих механізмів, їх методологічне обґрунтування як об'єкта спеціального дослідження у сфері публічного управління, а також методики оцінювання ефективності антикризових інструментів на територіальному рівні в умовах воєнного та повоєнного періодів. Саме ці наукові та практичні прогалини зумовили вибір теми дослідження та визначають його актуальність.

Тема дослідження є науково обґрунтованою та відповідає сучасним викликам реформування публічного управління й територіальної організації влади в Україні. Її опрацювання має важливе значення як у теоретичному вимірі для розвитку концепції публічного антикризового управління, теорії регіонального розвитку, так і в прикладному, оскільки сприятиме удосконаленню державної регіональної політики, підвищенню стійкості територіальних громад та формуванню інституційних засад для повоєнної відбудови й досягнення Цілей сталого розвитку на місцевому рівні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано в межах науково-дослідної теми кафедри менеджменту та адміністрування Національного університету «Чернігівська політехніка» - «Механізми державного управління регіональним розвитком в умовах переформатування владних відносин» (номер державної реєстрації 0120U105292). У межах зазначеної теми здобувачем розроблено теоретичні та методичні засади формування механізмів публічного антикризового

управління розвитком територій, обґрунтовано системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій та запропоновано методику оцінки його ефективності, що може бути використана при виконанні науково-дослідних робіт з удосконалення державної регіональної політики та інструментів відновлення регіонів у повоєнний період.

**Метою дисертаційної роботи** є комплексне теоретико-методичне обґрунтування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення їхньої ефективності в умовах воєнних і посткризових трансформацій.

Відповідно до поставленої мети в дисертації сформульовано **завдання**, які логічно відповідають структурі роботи:

- узагальнити понятійно-категоріальний апарат дослідження, розкрити сутність та зміст механізмів публічного антикризового управління розвитком територій;
- обґрунтувати науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, визначити методологічні підходи, принципи та інструментарій дослідження;
- проаналізувати досвід країн ЄС з публічного антикризового управління розвитком територій та окреслити можливі напрями його адаптації в Україні;
- здійснити оцінку регіонального виміру соціально-економічного розвитку України та визначити ефективність чинних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій;
- виявити особливості та ключові проблеми формування механізмів публічного антикризового управління територіями в сучасних умовах воєнних та посткризових викликів;
- проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та визначити напрями його удосконалення;
- обґрунтувати стратегічні напрями формування та розвитку механізмів публічного антикризового управління розвитком територій з урахуванням цілей повоєнної відбудови;



- розробити системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій як інтегрованої багаторівневої структури;
- запропонувати методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та апробувати її на матеріалах українських регіонів.

**Об'єктом дослідження** є процеси формування та функціонування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні.

**Предметом дослідження** є теоретичні, науково-методичні та прикладні засади побудови й реалізації механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в умовах багаторівневої системи публічної влади, воєнних і посткризових трансформацій.

**Методи дослідження.** Теоретико-методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, що застосовуються в публічному управлінні, регіональній економіці, інституційній теорії та теорії антикризового менеджменту. Використано діалектичний метод для розкриття сутності понять «криза», «антикризове управління», «резильєнтність територіальних систем», «механізми публічного антикризового управління розвитком територій»; системний підхід – для побудови теоретичного конструкта та системної моделі механізму; структурно-функціональний аналіз – для виокремлення підсистем та функціональних блоків антикризових механізмів; інституційний аналіз – для дослідження впливу формальних і неформальних інститутів на ефективність антикризового управління; порівняльний метод – для узагальнення світового досвіду публічного антикризового управління; економіко-статистичні методи, багатовимірний аналіз, нормування та індексний підхід – для оцінки регіональної стійкості та ефективності механізмів антикризового управління; елементи моделювання – для побудови системної моделі механізму та інтегральної методики оцінювання; експертно-аналітичний метод – для формулювання стратегічних висновків і розроблення практичних рекомендацій.

**Інформаційну базу дослідження** становлять нормативно-правові акти України, документи органів державної влади та місцевого самоврядування, офіційні статистичні дані Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, звіти міжнародних організацій (ОЕСР, ЄС, Світового банку тощо), аналітичні матеріали профільних дослідницьких центрів і неурядових організацій, а також результати власних розрахунків та узагальнень автора.

**Наукова новизна отриманих результатів дослідження** полягає в розвитку теоретико-методичних засад публічного антикризового управління розвитком територій та обґрунтуванні інструментарію оцінювання ефективності відповідних механізмів. Найбільш істотні результати, що виносяться на захист, полягають у наступному:

*удосконалено:*

- науково-методичні засади дослідження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій через поєднання системного, інституційного, сітьового та резильєнтнісного підходів, що дало змогу концептуалізувати антикризове управління як безперервний цикл превенції, реагування, відновлення та інституційного навчання і сформувати методичний інструментарій його аналізу та оцінки;

- системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій, у якій інтегровано стратегічне планування, гнучку організаційну архітектуру, багатоканальне ресурсне забезпечення і цифрові інструменти підтримки рішень, що дозволяє забезпечити узгодженість дій суб'єктів влади на різних рівнях, підвищити адаптивність територіальних систем до кризових шоків та скоротити час відновлення базових функцій;

- методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, у частині інтеграції індикаторів таких п'яти взаємопов'язаних блоків як інституційно-нормативного, ресурсного, інструментально-управлінського, результативності та інституційного

навчання з формуванням інтегрального індексу, що дає можливість комплексно оцінити внесок механізму публічного антикризового управління у стійкість та відновлюваність територіальних громад.

*набули подальшого розвитку:*

- категоріально-понятійний апарат публічного управління в частині визначення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, під якими запропоновано розуміти інтегровану багаторівневу систему нормативно-правових, інституційних, організаційно-адміністративних, фінансово-економічних та інформаційно-комунікаційних інструментів і процедур, за допомогою яких суб'єкти публічної влади у взаємодії з бізнесом та громадянським суспільством здійснюють ідентифікацію, попередження, локалізацію та подолання кризових явищ, а також забезпечують адаптацію моделей територіального розвитку, що дозволяє підвищити резильєнтність і конкурентоспроможність територіальних громад;

- теоретичний конструкт механізму публічного антикризового управління розвитком територій, який, на відміну від існуючих підходів, інтерпретує механізм як відкриту динамічну систему таких функціональних блоків як інституційно-нормативного, організаційно-управлінського, фінансово-економічного, аналітичного, інформаційно-комунікаційного та блоку інституційного навчання, що взаємодіють у межах повного антикризового циклу;

- підходи до емпіричної оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій на основі регіонального виміру соціально-економічної динаміки, зокрема через типологізацію регіонів за ступенем стійкості й результативності антикризових заходів у період 2014-2021 років, що дозволило виявити просторові диспропорції, локальні успішні практики та зони підвищеного ризику для майбутньої політики відновлення.

**Практична цінність дисертаційної роботи** полягає в можливості безпосереднього використання її теоретико-методичних положень та практичних рекомендацій у діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування:

- Менської міської ради, де вони використані для підвищення ефективності антикризового планування, стабілізації та розвитку громади в кризових умовах (довідка № 04-20/2093 від 05.11.2024);

- Бучанської міської ради є практику стратегічного планування під час розробки довгострокових стратегій розвитку з урахуванням ризиків та кризових сценаріїв (довідка № 121-209/4918 від 12.12.2023);

- Верховної Ради України як аналітичну базу для підготовки пропозицій щодо посилення стійкості територіального розвитку, удосконалення кризового управління та фінансової підтримки громад (довідка № 110д9/13-2025/150776 від 30.06.2025).

Крім того, основні положення дисертації інтегровано в освітній процес Національного університету «Чернігівська політехніка» у зміст навчальних дисциплін освітньо-наукового ступня Доктор філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в дисципліну «Публічна політика», що сприяє формуванню у здобувачів сучасних компетентностей у сфері публічного антикризового управління розвитком територій (довідка № 202/08-3039/ВС від 11.12.2025 р.)

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є результатом самостійної наукової роботи автора. Усі положення, висновки та рекомендації, що становлять наукову новизну, одержані здобувачем особисто. Використання ідей, методів і результатів інших дослідників супроводжується посиланнями на відповідні джерела.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та результати дисертаційної роботи апробовано на міжнародних науково-практичних конференціях: III Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу» (м. Житомир, 2022), XIII Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих вчених «Юність науки - 2023» (м. Чернігів, 2023), V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасна парадигма публічного управління» (м. Львів, 2023), XIV Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і

молодих вчених «Юність науки - 2024» (м. Чернігів, 2024), VI Міжнародна науково-практична конференція «Сучасна парадигма публічного управління» (м. Львів, 2024), що підтверджується відповідними публікаціями.

**Публікації.** За результатами дослідження опубліковано 10 наукових праць, з них: 3 статті у наукових фахових виданнях України; 1 стаття в іноземному науковому фаховому виданні за спеціальністю дисертаційної роботи; 1 стаття в періодичному фаховому виданні, яке включене до наукометричної бази WoS; 5 публікацій у збірниках тез міжнародних науково-практичних конференцій.

**Структура й обсяг роботи.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 187 сторінок комп'ютерного тексту, у тому числі основний зміст роботи викладений на 155 сторінках. Робота містить 9 таблиць, 11 рисунків, 3 додатки. Список використаних джерел включає 112 найменувань.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ**

#### **1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження механізму публічного антикризового управління розвитком територій**

Публічне управління у широкому розумінні – це діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію публічної політики, забезпечення суспільних потреб і досягнення стратегічних цілей розвитку країни [57]. Через публічне управління держава здійснює організуючий і регулюючий вплив на суспільні процеси, використовуючи комплекс таких спеціальних засобів, як правові, організаційні, економічні, інформаційні та ін. У науковій літературі поняття «механізм публічного управління» розглядається як сукупність інституційних, нормативно-правових, організаційно-адміністративних, соціальних та економічних інструментів, за допомогою яких публічна влада забезпечує ефективне функціонування соціально-економічних систем [57]. Такий механізм включає методи, принципи, процедури й інструменти управлінського впливу, що дозволяють регулювати різні сфери суспільного життя, досягати суспільно значущих цілей та реалізовувати права і свободи громадян [57]. У контексті нашого дослідження ключовим є механізм публічного антикризового управління, тобто підсистема публічного управління, яка спрямована на запобігання і подолання кризових явищ.

Поняття «антикризове управління» виникло у сфері приватного бізнес-менеджменту й нині активно імплементується в публічний сектор [47]. Під антикризовим управлінням у загальному сенсі розуміють таку систему управлінських дій, що має комплексний, системний характер і спрямована на своєчасне попередження або нейтралізацію негативних явищ, які загрожують функціонуванню організації чи території, з використанням усього доступного

інструментарію сучасного менеджменту [41]. У публічній сфері антикризове управління має свою специфіку, пов'язану із соціальною спрямованістю діяльності влади, залежністю від політичних факторів, а також великою публічною відповідальністю рішень. С. Газарян у своїх роботах зазначає, що особливість антикризового менеджменту в муніципальному управлінні полягає в необхідності адаптації методів приватного сектору до публічної служби з урахуванням багаторівневої організації територіального розвитку та постійного впливу політичних і економічних чинників [47].

Відповідно, антикризове управління в публічному секторі слід розглядати як системну багатоаспектну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з передбачення, запобігання, нейтралізації криз на відповідних територіях і ліквідації їхніх наслідків з мінімізацією втрат та створенням умов для подальшого розвитку [80, 86]. Саме так формулюють це поняття вітчизняні дослідники Ю. Шаров та І. Ярова, акцентуючи увагу на максимальному використанні наявних можливостей для відновлення розвитку після кризи [86]. Таким чином, антикризове управління в публічній сфері орієнтоване не лише на реагування під час кризової ситуації, а й на превентивну діяльність та посткризову реакцію для забезпечення сталого розвитку.

Центральною категорією дослідження антикризового управління є поняття «криза». Етимологічно термін «криза» походить від грецького *krisis* - поворотний пункт, рішення. У науковому дискурсі криза визначається як різкий злам у розвитку системи, скрутна ситуація, що порушує нормальний стан речей та перебіг процесів. Криза являє собою руйнівну силу, яка здатна привести до переходу соціально-економічної системи в інший, якісно новий стан [47]. Відзначається, що криза має подвійний характер. З одного боку, це негативне явище, яке дестабілізує систему, а з іншого – це фактор оновлення, що стимулює трансформацію і розвиток системи на новому рівні [47]. Іншими словами, періодичні кризові злами є практично неминучою характеристикою будь-якої відкритої соціально-економічної системи, і попри руйнівний ефект, криза може слугувати поштовхом до змін і прогресу.

Причини виникнення кризових явищ у публічному управлінні можуть бути різноманітними й зумовлюються об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Об'єктивні причини пов'язані з циклічними процесами розвитку, необхідністю модернізації та структурних змін. Суб'єктивні є наслідком помилок, прорахунків чи неефективністю в управлінських рішеннях [39, 84]. Також виділяють зовнішні та внутрішні виклики як джерела кризи [39]. Зовнішні виклики охоплюють чинники макроекономічного середовища, глобальні економічні тенденції, конкуренцію, міжнародні та політичні обставини, а також стихійні лиха чи техногенні катастрофи. Внутрішні виклики виникають у середині самої системи – це внутрішні конфлікти, прорахунки в управлінні, недоліки тощо. Наприклад, політична нестабільність, військові дії чи глобальні пандемії є зовнішніми викликами, що можуть спричиняти одночасно економічні, соціальні та управлінські кризи на місцевому рівні [39].

Останні роки для України характерне нашарування саме таких зовнішніх викликів (війнні дії, пандемія, глобальні фінансові кризи, геополітичні конфлікти), що робить кризові явища постійним і неминучим фактором розвитку країн як соціально-економічних систем [39]. За таких умов актуалізується потреба професійного антикризового публічного управління – своєчасних, рішучих управлінських дій з боку органів влади, спрямованих на захист населення і підтримку стійкості країни, як соціально-економічної системи [78].

Необхідно зазначити, що антикризове управління в публічному секторі має низку характерних особливостей. По-перше, ця діяльність має системний і безперервний характер, управлінський вплив здійснюється постійно і цілеспрямовано, шляхом моніторингу стану підконтрольної системи з метою раннього виявлення ознак небезпеки [47]. По-друге, антикризове управління орієнтоване передусім на соціальний ефект, а не на прибутковість, адже головною метою є забезпечення безпеки та добробуту громади, підвищення довіри населення до влади [47, 81]. По-третє, в умовах кризи управлінські



рішення часто потребують використання нестандартних інструментів, неприйнятних у звичайних умовах, а також максимально швидкої реакції і мобілізації всіх доступних ресурсів [47].

Антикризове управління в публічному секторі реалізується виключно уповноваженими суб'єктами, що володіють відповідною професійною компетентністю, спеціалізованою фаховою підготовкою та мають належні управлінські повноваження, закріплені чинним законодавством. Зазначена категорія фахівців несе підвищену відповідальність за результати ухвалених рішень, особливо в умовах кризових викликів, коли ціннісні орієнтири управління зосереджуються на забезпеченні стійкості життєдіяльності територіальних громад, збереженні інституційної цілісності та недопущенні ескалації негативних наслідків [47]. Водночас ефективність антикризових заходів на місцевому рівні детермінована не лише якістю рішень на місцях, але й наявністю дієвого механізму міжрівневої координації, що передбачає узгодженість дій органів місцевого самоврядування з державною антикризовою політикою. Така координація вимагає безперервного горизонтального та вертикального управлінського узгодження між усіма рівнями публічного управління від місцевої до центральної влади на основі принципів субсидіарності, взаємодоповнюваності повноважень та спільної відповідальності за стабільність і розвиток територій [47].

У розвитку кризи та діяльності з її подолання в контексті публічного управління умовно виокремлюють три основні фази: передкризову (превентивну), кризову та післякризову (стабілізаційну) [46; 86]. На передкризовому етапі пріоритетом є ідентифікація загроз та рання діагностика кризових симптомів. Публічне антикризове управління має бути проактивним, тобто здійснюється постійний моніторинг зовнішнього і внутрішнього середовища, аналіз ключових показників розвитку, визначення «слабких сигналів» відхилень від норми [46; 81]. Мета такого управління – своєчасно виявити потенційні проблеми й не допустити переростання небезпечних тенденцій у повномасштабну кризу. На цьому етапі розробляються прогностичні

сценарії та превентивні плани дій, формуються резерви ресурсів і визначаються відповідальні за реалізацію антикризових заходів. Загалом передкризова фаза покликана забезпечити стійкість системи шляхом її підготовки до можливих випробувань.

Кризовий етап безпосередньо настає, коли кризова ситуація вже проявилася. Тут основними рисами публічного антикризового управління стає мобільність та оперативність. Необхідно оперативно оцінити масштаб кризи, ухвалити невідкладні рішення та задіяти всі доступні резерви для мінімізації втрат [46]. У період активної фази кризового впливу реалізація стратегічних, довгострокових цілей соціально-економічного розвитку зазнає тимчасової трансформації пріоритетів, поступаючись першочерговому завданню забезпечення функціональної безперервності критично важливих суспільних систем. У цих умовах пріоритетом публічної влади стає зосередження ресурсів та управлінських зусиль на підтриманні базових життєзабезпечувальних функцій, збереженні стабільності територіальної підсистеми, охороні стратегічної інфраструктури, а також на гарантованому захисті життя, здоров'я і безпеки населення [46].

В умовах гострого дефіциту часу та обмеженості достовірної інформації управлінські рішення нерідко ухвалюються в режимі реалізації надзвичайних повноважень, що об'єктивно підвищує вимоги до професіоналізму суб'єктів публічної влади та зумовлює необхідність застосування жорсткіших, ніж у звичайних умовах, управлінських дій, які в літературі окреслюються як своєрідна «управлінська диктатура» експертів [46]. На цій фазі принципового значення набуває наявність чітко структурованого кризового плану, який передбачає послідовну реалізацію завчасно спроєктованих антикризових заходів, перегляд бюджетних асигнувань і ресурсного забезпечення на користь першочергових потреб, а також цілеспрямовану комунікацію з громадськістю з метою підтримання суспільного порядку та збереження довіри до органів публічної влади.

Стабілізаційна, або післякризова, фаза розпочинається на тому етапі розвитку кризового процесу, коли основні деструктивні впливи вже локалізовано, досягнуто базового рівня контрольованості ситуації та створено передумови для поступового відновлення звичайного режиму функціонування публічних інституцій і територіальних систем. Зміст публічного антикризового управління на цьому етапі зсувається від екстреного реагування до цілеспрямованої, поетапної реалізації стратегії виходу з кризи, що включає комплекс відновлювальних, компенсаційних та реабілітаційних заходів, спрямованих на повернення системи до стабільної траєкторії розвитку [46]. Ключовими завданнями виступають усунення або максимальне пом'якшення негативних наслідків кризи, мінімізація втрат для економіки, соціальної сфери та населення, а також ідентифікація та використання нових можливостей, які відкриваються в посткризовому середовищі. Наприклад, для модернізації інфраструктури, оновлення управлінських практик, перегляду пріоритетів розвитку.

Особливої ваги на стабілізаційному етапі набуває системний аналіз причин виникнення кризи, чинників її ескалації, а також критичну оцінку ефективності, своєчасності та адекватності вжитих антикризових заходів з метою недопущення повторення аналогічних сценаріїв у майбутньому [86]. У цьому контексті інституції публічної влади часто потребують глибокої адаптації, яка виявляється у вдосконаленні організаційних структур, управлінських процедур, механізмів координації, а також в оновленні нормативно-правових актів. Отже, очікуваним результатом антикризового управління на післякризовій фазі має бути не стільки формальне повернення до попереднього стану, скільки якісне «навчання системи» та підвищення її стійкості, адаптивності й готовності до майбутніх викликів у довгостроковій перспективі [46; 86].

У контексті цього дослідження механізми публічного антикризового управління розвитком територій доцільно розглядати як цілісну, інституційно та функціонально узгоджену сукупність спеціалізованих засобів, методів,

процедур і управлінських рішень, які застосовуються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення захисту територіальних громад та підтримання стійкого розвитку в умовах дії кризових викликів. Збалансований розвиток територій України, задекларований у стратегічних документах державної політики (Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [73], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [60] тощо), безпосередньо корелює зі спроможністю місцевих органів влади своєчасно ідентифікувати загрози, ефективно реагувати на кризи різного походження та масштабу й забезпечувати адаптацію локальних соціально-економічних систем до змінених умов розвитку [41].

Виходячи з вище зазначеного, ми пропонуємо розуміти під механізмом публічного антикризового управління розвитком територій інтегровану багаторівневу систему нормативно-правових, інституційних, організаційно-адміністративних, фінансово-економічних та інформаційно-комунікаційних інструментів і процедур, за допомогою яких суб'єкти публічної влади, у взаємодії з бізнесом та громадянським суспільством, здійснюють ідентифікацію, попередження, локалізацію та подолання кризових явищ, а також забезпечують адаптацію моделей територіального розвитку з метою підвищення стійкості й конкурентоспроможності територіальних громад у довгостроковій перспективі.

Сучасні дослідники пропонують різні підходи до структури механізму публічного антикризового управління розвитком територій. Зокрема, І. Чикаренко визначає публічне антикризове управління як комплексний багатоплановий процес, що охоплює кілька взаємопов'язаних блоків різноманітних заходів: діагностика (моніторинг, аналіз, оцінювання, контроль кризових сигналів), планування (прогнозування, розробка сценаріїв, програмування дій), та нейтралізація і подолання кризових явищ (ухвалення управлінських рішень, реалізація стратегій і планів, мобілізація ресурсів) [7]. Такий підхід підкреслює, що механізм публічного антикризового управління

включає всі стадії управлінського циклу – від виявлення проблем до контролю за виконанням відновлювальних програм. М. Дурман і О. Дурман, досліджуючи сутність публічного антикризового управління, акцентують на використанні спеціальних механізмів та інструментів прогнозування криз і моніторингу їхнього розвитку, аналізу природи кризи і методів зниження її негативних наслідків [30]. Отримані у процесі прогнозно-аналітичної роботи результати є базою для ухвалення управлінських рішень, які забезпечать більш стійкий розвиток території в умовах обмежених ресурсів [30]. Іншими словами, механізм публічного антикризового управління розвитком територій поєднує превентивні інструменти (оцінка ризиків, раннє попередження), інструменти реагування (плани дій у надзвичайних ситуаціях, кризові центри, резервні фонди) та інструменти відновлення (програми реабілітації економіки, соціальної підтримки, інституційного розвитку після кризи).

До структури механізмів публічного антикризового управління розвитком територій іманентно залучаються, по-перше, нормативно-правові важелі, що охоплюють спеціальне законодавство, підзаконні акти та регуляторні процедури, спрямовані на врегулювання дій органів публічної влади в умовах надзвичайних ситуацій. По-друге, інституційні утворення як постійні, так і тимчасові органи (державні комісії з надзвичайних ситуацій, регіональні та місцеві кризові штаби тощо), які забезпечують організацію, координацію та контроль антикризових заходів. По-третє, інформаційно-аналітичні системи підтримки управлінських рішень, що здійснюють збір, обробку та інтерпретацію даних для своєчасного ухвалення управлінських рішень.

Окремої уваги потребує роль інноваційних технологічних рішень у частині цифровізації управлінських процесів, застосування геоінформаційних систем, розгортання систем раннього виявлення та оповіщення населення формують сучасний технологічний контур механізмів, який істотно підвищує результативність і оперативність антикризового управління [47]. Як засвідчують наявні дослідження, впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, насамперед інструментів електронного

урядування та реінжинірингу адміністративних процедур, виступає необхідною передумовою ефективного функціонування антикризових механізмів у діяльності органів публічної влади [47]. Цифрова трансформація управлінського середовища сприяє прискоренню процесу ухвалення обґрунтованих рішень, підвищує рівень прозорості, підзвітності та координації дій між суб'єктами публічної влади, що набуває особливої ваги в умовах розвитку та ескалації кризових ситуацій.

Розглядаючи розвиток територій крізь призму публічного антикризового управління, важливо усвідомлювати, що кінцевою метою антикризових заходів є забезпечення сталого розвитку громади навіть в умовах потрясінь. Публічне антикризове управління тісно пов'язане з категорією резильєнтності (системної стійкості). Ефективно сформований та належним чином імплементований механізм публічного антикризового управління розвитком територій забезпечує не лише здатність громади відносно безболісно пройти через кризову фазу з мінімізацією соціально-економічних, інфраструктурних та інституційних втрат, але і створює передумови для її якісного оновлення. У такому випадку криза перестає виступати виключно руйнівним чинником і перетворюється на каталізатор структурних змін, що дають змогу переглянути застарілі моделі управління, уточнити пріоритети розвитку, оптимізувати використання ресурсів та підвищити рівень резильєнтності територіальної системи. Іншими словами, ефективний механізм публічного антикризового управління спрямований не лише на збереження життєздатності громади в умовах надзвичайних обставин, а й на використання кризового досвіду як можливості для переходу до більш стійкої та адаптивної моделі розвитку.

За умови успішного подолання кризи механізм публічного антикризового управління розвитком територій має продемонструвати здатність до організаційного навчання, тобто засвоєння уроків минулого та трансформації цих уроків у нові управлінські практики. Йдеться про формування спроможності протидіяти аналогічним або спорідненим кризовим викликам у майбутньому, що об'єктивно вимагає поглиблених інституційних

перетворень, удосконалення системи стратегічного та оперативного планування, а також послідовного підвищення професійної компетентності публічних службовців, залучених до антикризової діяльності [86]. У цьому контексті адаптація інституцій після перенесеної кризи виступає невід’ємною та функціонально необхідною складовою механізму публічного антикризового управління, оскільки саме через зміну внутрішніх правил, структур і процедур забезпечується закріплення набутого досвіду в інституційній пам’яті системи.

Практична реалізація такого підходу передбачає, зокрема, проведення всебічного аналізу виявлених під час кризового реагування недоліків як на рівні організаційних структур, так і на рівні управлінських рішень, комунікаційних практик та ресурсного забезпечення. На основі цього аналізу органи публічної влади отримують можливість цілеспрямовано коригувати власні організаційні структури, оптимізувати функціональний розподіл повноважень, переглядати та формалізувати управлінські процедури, а також оновлювати нормативно-правові акти, якими регламентується діяльність у надзвичайних ситуаціях, закріплюючи нові стандарти готовності до кризових та посткризових сценаріїв [86]. Накопичений кризовий досвід у багатьох випадках виступає потужним стимулом до впровадження інновацій у сфері публічного управління від запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і цифрових систем моніторингу до створення нових форматів взаємодії з громадськістю та інститутами громадянського суспільства. У довгостроковій перспективі це сприяє підвищенню якості врядування, посиленню довіри до органів влади та зростанню стійкості соціально-економічного розвитку територій до майбутніх шоків і викликів. Систематизація наведених категорій і понять представлена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

**Понятійно-категоріальний апарат публічного антикризового управління розвитком територій**

Категорія	Рівень	Сутність	Функція у дослідженні	Елементи
1	2	3	4	5
Публічне управління	Системний	Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з реалізації публічної політики, забезпечення суспільних потреб і стратегічних цілей розвитку	Методологічна основа аналізу антикризового виміру	Органи влади, регулюючий вплив, політика, інструменти
Механізм публічного управління	Системний	Сукупність інституційних, правових, організаційних, економічних та інформаційних інструментів управлінського впливу	Визначає межі для виокремлення спеціального антикризового механізму	Методи, принципи, процедури, інструменти, суб'єкти та об'єкти
Криза	Системний	Поворотний, переломний момент розвитку системи, що супроводжується дестабілізацією, але може виступати чинником оновлення	Об'єкт антикризового впливу, підстава для формування механізму	Подвійна природа, об'єктивні/суб'єктивні, внутрішні/зовнішні чинники
Виклики	Причинний	Чинники, що генерують ризики та кризові явища	Пояснюють контекст і необхідність антикризового управління	Об'єктивні/суб'єктивні, макро/мезо/мікро, природні/техногенні
Антикризове управління	Концептуальний	Системна багатопланова діяльність, спрямована на передбачення, запобігання, нейтралізацію та подолання криз	Базова управлінська рамка для аналізу антикризових дій	Превентивність, реагування, посткризове відновлення, використання ресурсів
Публічне антикризове управління	Системний	Антикризове управління в органах влади і місцевого самоврядування з орієнтацією на публічний інтерес і соціальний ефект	Предметна площина дослідження	Системність, безперервність, соціальна спрямованість, політичний контекст, відповідальність
Фази кризи	Динамічний	Послідовні стадії розвитку кризового процесу, що зумовлюють зміну управлінських пріоритетів	Визначає зв'язок між інструментами механізму та стадіями кризи	Передкризова, кризова, післякризова



Закінчення таблиці 1.1

1	2	3	4	5
Механізм публічного антикризового управління розвитком територій	Інтегральний	Багаторівнева система норм, інституцій, процедур та інструментів, спрямованих на захист і стійкий розвиток територій в умовах криз	Ключове авторське поняття, центральний об'єкт дослідження	Нормативно-правові, інституційні, організаційні, фінансові, ІКТ-інструменти; взаємодія влада-бізнес-громадянське суспільство
Превентивні інструменти	Функціональний	Оцінка ризиків, раннє попередження, моніторинг, резерви ресурсів	Забезпечують готовність до кризи, мінімізують її імовірність	Індикатори, системи моніторингу, ранні сигнали, сценарне планування
Інструменти реагування	Функціональний	Плани дій у надзвичайних ситуаціях, кризові штаби, надзвичайні повноваження	Дають можливість мінімізувати втрати в активній фазі кризи	Антикризові плани, мобілізація ресурсів, спеціальні режими управління
Інструменти відновлення й адаптації	Функціональний	Програми відбудови, соціальної підтримки, інституційної реформи, «навчання системи»	Забезпечують перехід до нової, більш стійкої моделі розвитку	Реформи, модернізація інфраструктури, оновлення процедур, підвищення компетентностей
Адаптація інституцій	Процесний	Зміна структур, процедур, нормативної бази під впливом уроків кризи	Пояснює, як досвід кризи закріплюється в системі	Реінжиніринг процесів, оновлення актів, нові стандарти готовності
Резильєнтність територій	Цільовий	Здатність територіальної системи протистояти шокам, відновлюватися та розвиватися	Кінцева ціль механізму антикризового управління	Спроможність до поглинання шоків, відновлення, адаптації, трансформації

Джерело: систематизовано і побудовано автором на основі [7; 30; 41; 46; 47; 48; 57; 83; 86]

Узагальнення ключових категорій, поданих у таблиці 1.1, дає змогу зробити кілька важливих висновків щодо логічної структури понятійно-категоріального апарату дослідження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Стає очевидним, що публічне антикризове управління не є відокремленим чи автономним явищем, а виступає частиною системи публічного управління, у якій антикризовий вимір проявляється через адаптацію загальних управлінських механізмів до умов кризових викликів і підвищеної невизначеності [47; 57]. Це означає, що будь-який аналіз механізмів публічного антикризового управління розвитком територій має виходити з розуміння базових категорій публічного управління, їх інституційного наповнення та інструментальної логіки.

Інтеграція категорій «криза», «виклик», «фази кризи» та «резильєнтність» демонструє, що об'єктом управлінського впливу є не лише статичний стан соціально-економічної системи, а динамічний процес її переходу від відносної стабільності до кризового загострення, а потім до нового трансформованого стану [47; 86]. Відповідно, механізми публічного антикризового управління розвитком територій повинні бути сформовані таким чином, щоб охоплювати повний цикл цього процесу від ідентифікації кризових викликів на докризовій фазі, реагування в умовах гострої кризи та забезпечення адаптації до відновлення на післякризовому етапі [46; 82; 86]. У цьому контексті поняття адаптації та організаційного навчання набувають ключового значення, оскільки саме через них здійснюється перехід від разового антикризового реагування до інституційно закріпленої стійкості системи.

Виділення в межах понятійного поля окремого інтегрального поняття «механізм публічного антикризового управління розвитком територій» дозволяє зосередити увагу не лише на змісті антикризових рішень, а передусім на формах, способах і процедурах їх формування та імплементації. Запропоноване авторське трактування цього механізму задає методологічну рамку подальшого дослідження. Фактично йдеться про перехід від опису того,

що таке антикризове управління до аналізу того, як саме воно організується, вибудовується та функціонує в реальних умовах територіального розвитку.

Структуризація категорій за рівнями показує, що механізми публічного антикризового управління розвитком територій мають розглядатися як багатовимірна категорія. На загальнотеоретичному рівні формуються уявлення про публічне управління, публічний інтерес, публічну політику, в той час як на процесуальному описуються фази кризи, логіка превенції, реагування та відновлення. На інструментальному рівні визначаються конкретні засоби, методи, процедури та інститути, через які реалізуються антикризові рішення, і на результативному оцінюється рівень резильєнтності територіальних систем та їхня здатність до адаптації [46; 47; 86]. Такий підхід створює підґрунтя для подальшого переходу від загальних дефініцій до чітко окреслених науково-методичних засад дослідження і практичного конструювання відповідних механізмів.

Важливим є те, що в межах сформованого понятійно-категоріального апарату чітко простежується взаємозв'язок між зовнішніми й внутрішніми викликами, природою кризових явищ і потребою у відповідних механізмах реагування. Систематизація викликів та їхніх впливів на публічне управління розвитком територій дозволяє обґрунтувати необхідність адаптивних, гнучких механізмів, здатних швидко трансформуватися залежно від фази кризи та конкретної конфігурації ризиків [39]. Це, своєю чергою, виводить дослідження на рівень методологічного обґрунтування того, які саме принципи, підходи, критерії та методи мають лежати в основі формування та оцінювання механізмів публічного антикризового управління.

Отже, понятійно-категоріальний апарат, сформований у межах цього підрозділу, виконує подвійну функцію. З одного боку, він забезпечує теоретичну чіткість дослідження, усуваючи семантичну розмитість базових категорій і дозволяючи інтерпретувати механізми публічного антикризового управління розвитком територій у системній, процесно-орієнтованій та інституційній перспективі. А з іншого боку, він формує методологічне поле, у

межах якого виникають аспекти, за якими принципами мають будуватися такі механізми, які підходи до їх конструювання є найбільш адекватними сучасним викликам, яким чином вимірювати їхню результативність та здатність забезпечувати адаптацію територіальних систем до кризових змін. Це передбачає розкриття підходів, методів, принципів, критеріїв та процедур, які забезпечують науково обґрунтоване формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій у реальних умовах сучасних кризових викликів [30; 41; 47; 77].

## **1.2. Науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Сукупність окреслених у попередньому підрозділі зовнішніх і внутрішніх кризових викликів, а також їхній тривалий, багатоаспектний вплив на соціально-економічний розвиток територій об'єктивно зумовлює посилення вимог до якості публічного антикризового управління. В умовах воєнної агресії, політичної турбулентності, макроекономічної нестабільності та зростання соціальних ризиків саме здатність публічної влади своєчасно виявляти зародження кризових процесів, запобігати їх ескалації, нейтралізувати загрози та забезпечувати відновлення стійкості територіальних систем виступає ключовою передумовою збереження керованості суспільного розвитку. У такому контексті публічне антикризове управління розглядається не як сукупність разових реакцій на надзвичайні обставини, а як інституційно врегульована, методологічно забезпечена система цілеспрямованих управлінських заходів, орієнтованих на мінімізацію негативних наслідків криз і використання кризового досвіду як потенціалу для подальшого розвитку.

Механізми публічного антикризового управління, понятійні межі яких було окреслено в попередньому підрозділі, у цьому дослідженні виступають не лише як описова категорія, а передусім як об'єкт методологічного конструювання. Йдеться про впорядковану систему інструментів, методів,

процесів й інституційних важелів, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування впливають на перебіг кризових процесів, підтримують функціонування критично важливих елементів територіальних систем та забезпечують їхню адаптацію до змінених умов. Така система може бути визнана дієздатною лише за умови, що її формування спирається на чітко визначені науково-методичні засади, які задають логіку вибору підходів, принципів, методів аналізу й критеріїв оцінювання результативності антикризових рішень.

Необхідність розроблення саме науково-методичних засад формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій зумовлена кількома умовами. Багаторівневий характер сучасних криз у частині поєднання глобальних, національних і локальних вимірів вимагає узгодження системного, інституційного, процесного й ризик-орієнтованого підходів до аналізу та формування механізмів. Без методологічної інтеграції цих підходів неможливо забезпечити цілісне бачення як джерел і динаміки криз, так і можливих управлінських відповідей на них. Формування механізмів публічного антикризового управління повинно ґрунтуватися на поєднанні кількісних і якісних методів дослідження від побудови системи індикаторів стійкості територій до використання інструментарію інституційного аналізу, експертних оцінок та сценарного моделювання. Саме науково обґрунтований вибір і комбінація таких методів забезпечують об'єктивність діагностики кризових явищ і обґрунтованість управлінських рішень.

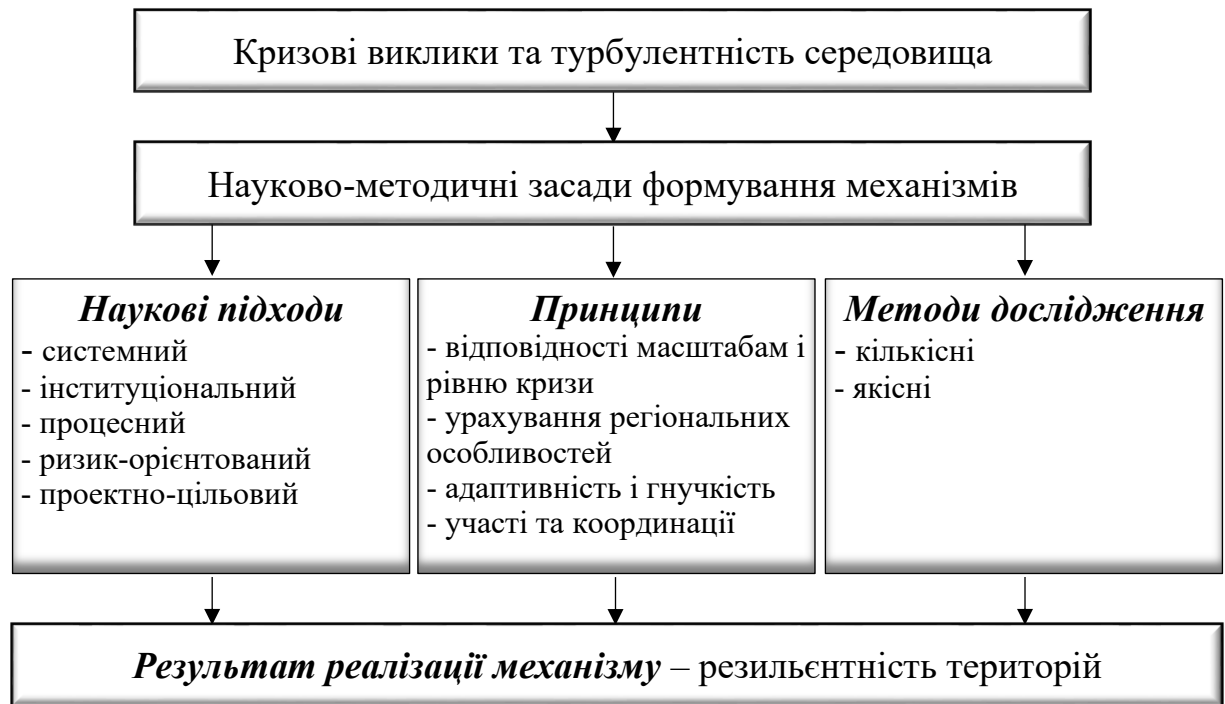
Без чітко сформульованих науково-методичних засад неможливо коректно визначити принципи, на яких мають будуватися відповідні механізми. Йдеться про принципи наукової обґрунтованості, системності, послідовності, субсидіарності, адаптивності, орієнтації на публічний інтерес і соціальну справедливість, комплексності використання інструментів, прозорості та підзвітності. Ці принципи виконують роль методологічних меж і водночас напрямів, які не допускають фрагментарності, ситуативності чи

надмірної політизації антикризових рішень та сприяють перетворенню механізмів публічного антикризового управління на стійкі, інституційно відтворювані конструкції.

Важливо наголосити, що формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій відбувається в умовах ресурсних обмежень і високої невизначеності [83]. Це зумовлює потребу в розробленні таких науково-методичних підходів, які дозволяють не лише описувати існуючі практики, а і проєктувати оптимальні конфігурації механізмів з урахуванням реальних фінансових, організаційних та кадрових можливостей конкретних територіальних громад [79]. Методологія, таким чином, має виконувати не тільки пояснювальну, а й конструктивну функцію, слугувати основою для розроблення практичних рекомендацій, моделей і алгоритмів формування та імплементації механізмів публічного антикризового управління.

У контексті євроінтеграційного курсу України та зростання ролі міжнародних стандартів врядування, науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління повинні враховувати як національні особливості, так і кращі європейські практики управління ризиками, побудови систем резильєнтності, стратегічного планування та кризових комунікацій. Це означає, що методологія не може бути ізольованою від зовнішнього контексту, а навпаки, вона має передбачати можливість порівняльного аналізу, запозичення та адаптації релевантного міжнародного досвіду до умов розвитку українських територіальних громад.

Формування ефективного механізму публічного антикризового управління розвитком територій спирається на низку концептуальних підходів (рис.1.1), що визначають методологічну основу управління кризами в публічній сфері до яких належать інституціональний, системний, ризик-орієнтований, процесний, проєктно-цільовий.



**Рис. 1.1. Структурно-логічна схема науково-методичних засад формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором.

Інституціональний підхід акцентує роль формальних інститутів, нормативно-правових механізмів і організаційних структур у попередженні та подоланні криз [14; 28; 67; 83]. З погляду цього підходу, антикризове управління розглядається як складова інституційної політики, де важливим є створення відповідної нормативно-правової бази, чітке визначення повноважень і взаємодії органів влади, стандартизація процесів реагування на надзвичайні ситуації. Інституціональний підхід вимагає врахування місцевих, у тому числі регіональних особливостей, тобто адаптації інституційних механізмів до умов конкретної території. Такий підхід дозволяє розглядати антикризове управління, нормативне регулювання та стандарти як інструменти, що забезпечують узгодженість дій різних рівнів влади у кризовій ситуації. Розвинена інституційна основа у вигляді спеціалізованих державних

органів, комісій із надзвичайних ситуацій, законодавства про цивільний захист є передумовою ефективної імплементації антикризових заходів на практиці.

Системний підхід передбачає розгляд кризи як складного явища, що охоплює всю систему публічного управління та суспільства загалом [67; 14; 28]. У межах цього підходу кризу трактують як вищий ступінь загострення протиріч між елементами системи та її структурою, за якого існуюча структура перестає забезпечувати розвиток і навіть гальмує його [14; 17; 28]. Водночас система наближається до межі, де можливий перехід у новий якісний стан через структурну перебудову, фактично це трансформація системи [14; 17; 28]. Таким чином, системний підхід акцентує циклічність і закономірність кризових процесів. Криза є невід’ємною фазою життєвого циклу будь-якої складної соціально-економічної системи, якою є територіальна громада. Публічне антикризове управління за цього підходу повинно мати комплексний характер, охоплювати всі підсистеми (економічну, соціальну, політичну) і чинники, що породжують кризу, та спрямовувати зусилля на відновлення рівноваги системи. Системний аналіз дозволяє виявити структурні вразливості, які спричиняють кризи, та виробити цілісну стратегію впливу. Так, криза фінансової системи держави може бути пов’язана з дисбалансами бюджетної та грошово-кредитної політики, і системний підхід вимагатиме одночасного застосування фінансових, економічних і адміністративних інструментів для стабілізації.

Синергетичний підхід розглядає кризу як невід’ємну фазу розвитку складних нелінійних систем, пов’язану з поняттями біфуркації, нестійкості та самоорганізації. У межах цього підходу використовуються категорії «цикл», «криза», «точка біфуркації», «атрактор», які описують поведінку системи поблизу переломного моменту. Криза розуміється як точка нестійкості системи, де можливі різні сценарії подальшого розвитку – деградація або вихід на новий порядок (новий атрактор). Важливо, що синергетичний підхід підкреслює позитивну, оновлювальну роль кризи, у стані хаосу та невизначеності виникають можливості для структурних змін і переходу до



якісно нового стану системи [14; 17; 28]. Для публічного управління це означає необхідність гнучких стратегій, здатних спрямувати самоорганізацію соціальних процесів у цільовому напрямі. Механізми публічного антикризового управління розвитком територій мають включати інструменти і методи підтримки резильєнтності й використання нових точок росту, що можуть з'явитися під час кризи [72; 87].

Процесний підхід розглядає публічне антикризове управління як безперервний управлінський процес, що складається з послідовних фаз роботи з кризою від її передбачення та попередження до реагування, ліквідації наслідків і відновлення нормального функціонування. У межах цього підходу цикл публічного управління у кризовій ситуації поділяють на такі основні етапи [14; 17; 28]:

1. Підготовчий (докризовий) – моніторинг середовища, виявлення слабких сигналів, підготовка планів реагування.
2. Активний (кризовий) – оперативне реагування, мобілізація ресурсів, захисні та стабілізаційні заходи.
3. Відновний (післякризовий) – аналіз пережитої кризи, відновлення постраждалих систем, впровадження змін для запобігання подібним ситуаціям у майбутньому.

Процесний підхід тісно пов'язаний із проєктним та програмно-цільовим підходами в управлінні. Зокрема, багато антикризових заходів доцільно реалізовувати у формі чітко окреслених програм або проєктів. Дослідження показують, що проєктний підхід є одним із найбільш дієвих інструментів реалізації антикризової стратегії [14; 17; 28]. Проєктний менеджмент в умовах кризи забезпечує визначення конкретних цілей та результатів, наділення менеджерів необхідними повноваженнями і відповідальністю, чіткий розподіл ролей та ресурсів, а також гнучкість і контроль строків [14; 17; 28]. Як зазначає Т. Сівак, комплекс антикризових заходів найбільш ефективно імплементувати саме через проєктний підхід за умови наявності компетентних фахівців, готовності працювати в умовах обмежених ресурсів, ризиків і невизначеності,

а також чіткої координації дій учасників для досягнення кінцевого результату - подолання кризи з мінімальними втратами [67].

Таким чином, використання різних методологічних підходів дозволяє всебічно охопити феномен кризи. Інституційний підхід забезпечує стабільність і порядок через правила та структури, системний - цілісне бачення і комплексність дій, синергетичний – розуміння кризи як можливості для розвитку й необхідність гнучких, адаптивних рішень, процесний – фокус на управлінську технологію і поетапну реалізацію рішень. Комбінація цих підходів формує науково обґрунтовану базу для формування механізмів публічного антикризового управління.

Криза як об'єкт публічного антикризового управління має певні типові фази розвитку та підпорядковується певним закономірностям, знання яких є необхідним для вибору адекватних управлінських впливів. У науковій літературі кризи часто описують циклічно, виокремлюючи послідовні стадії кризи від її зародження до завершення. Зокрема, для криз у системі публічного управління можна навести типовий життєвий цикл із чотирьох основних фаз: прихована, початкова з явними ознаками, фаза виражених проявів і завершальна.

Латентна фаза - це прихований період, коли в системі вже зароджуються передумови майбутньої кризи, але явні симптоми ще відсутні. У цей час виникають «приховані вузли» суперечностей у різних підсистемах, накопичуються дисбаланси, що поки не усвідомлюються повною мірою. Управлінська система функціонує у звичному режимі, однак слабкі сигнали майбутньої кризи вже можуть бути зафіксовані ретельним моніторингом. Слід зауважити, що в гнучких, адаптивних системах прихований період може призвести до своєчасної перебудови й запобігання кризі, тоді як у ригідних системах суперечності накопичуються далі.

Початкова з явними ознаками фаза – це етап, коли з'являються перші явні симптоми кризи. Вона охоплює період від моменту прояву перших чітких ознак неблагополуччя до повного розгортання кризових явищ. На цій фазі конфліктні ситуації та дисфункції в системі публічного управління вже

очевидні, але ще можуть локалізуватися окремими заходами. Проте поступово ситуація погіршується. Часткові рішення вже не дають ефекту, оскільки криза відображає глибокий розлад функціонування інститутів влади та їх невідповідність зовнішнім умовам. Завдання публічного антикризового управління в цій фазі полягає в ранньому розпізнаванні кризи й мобілізації ресурсів для стримування її розвитку.

Фаза виражених проявів - це кульмінаційний етап, коли кризові процеси досягають найбільшої гостроти. Він характеризується фронтальним розвитком кризових явищ: швидким погіршенням показників, деструкцією усталених структур і зв'язків, втратою керованості системою. У випадку кризи публічне управління може проявлятися у зупинці окремих управлінських функцій, неспроможності влади належно реагувати на події, зростанні соціальної напруженості. Стан системи стає близький до хаотичного, що проявляється в різкому зменшенні її організованості, владні інститути тимчасово втрачають спроможність виконувати свої основні функції. На цій стадії публічне антикризове управління діє в режимі кризового реагування. Запроваджуються такі надзвичайні заходи, як режим надзвичайного стану, екстрений перерозподіл ресурсів, залучення сил цивільного захисту, міжнародної допомоги з метою не допустити неконтрольованого розвитку подій і поступово стабілізувати ситуацію. Основна мета - зупинити ескалацію кризи та зберегти систему, захистити населення від найгірших наслідків.

Завершальна фаза – це період, протягом якого відбувається поступове розв'язання кризи та вихід системи на новий рівень рівноваги. За науковими джерелами [38; 43; 87; 107] можливі кілька способів завершення кризи. Відновлення - повернення системи до більш стійкого стану, не обов'язково ідентичного докризовому, часто на основі нових принципів функціонування. Рецидив – тимчасове поліпшення з повторним зривом, якщо причини не усунені. Або перехід у хронічний стан, коли певні кризові явища стають довготривалими і менш інтенсивними. Оптимальним сценарієм є відновлення та оновлення, коли структура управління реформується,

усуваються виявлені недоліки, запроваджуються нові політики, що відповідають зміненим умовам. Важливо, що подолання кризи не означає повернення до статус-кво, а навпаки, успішне відновлення передбачає навчання на досвіді кризи та підвищення стійкості системи до майбутніх потрясінь. На цьому етапі механізми публічного антикризового управління мають зосередитися на реформуванні та інституційних змінах, необхідних для запобігання аналогічним кризам у майбутньому, фактично відбувається імплементація антикризової політики розвитку.

Крім фазового розвитку, важливо розуміти загальні закономірності протікання криз, оскільки вони визначають логіку антикризового управління. Кризи часто мають циклічний характер у розвитку соціально-економічних систем, особливо економічні кризи. Вони можуть повторюватися через певні інтервали, проходячи подібні стадії, що дає можливість науково прогнозувати їх появу та фази. Кризі притаманне накопичення дрібних змін з подальшим стрибкоподібним загостренням (нелінійність динаміки) [67; 14]. Малопомітні відхилення на початкових етапах можуть привести до великомасштабних наслідків, якщо вчасно не втрутитись. Ця закономірність підкреслює значення превентивного управління, коли раннє реагування на перші сигнали кризи може запобігти її розвитку [14; 28; 67]. Водночас існує методологічна проблема, коли рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на слабких і не завжди достовірних сигналах, що породжує ризик помилкових дій [14; 28; 67]. Кризи мають системний характер впливу, навіть якщо криза починається в одній сфері, вона при відсутності контролю здатна поширитися на інші. Ця взаємозалежність диктує необхідність комплексного підходу в антикризовому управлінні, координації дій різних органів та врахування мультиплікативних ефектів. Криза виконує не тільки деструктивну, а і творчу функцію в розвитку системи [14; 28; 67]. Вона оголює структурні проблеми, стимулює інновації, прискорює давно назрілі реформи. Розуміння цієї діалектики, що криза як небезпека і водночас як шанс для оновлення,

має закладатися в основу стратегії публічного антикризового управління. Управління повинно не лише гасити негативні наслідки, але й використовувати кризу як імпульс для позитивних змін, підвищення ефективності публічного управління, впровадження нових технологій, перегляд суспільних пріоритетів тощо.

Ідентифікація та діагностика кризових явищ - один із першочергових елементів публічного антикризового управління, оскільки успішність подальших дій значною мірою залежить від своєчасного виявлення загроз і правильного аналізу причин кризи [17; 72; 87]. Методичний апарат діагностики криз у публічному антикризовому управлінні запозичає багато інструментів з менеджменту та економічного аналізу, адаптуючи їх до особливостей державного сектору й суспільних процесів.

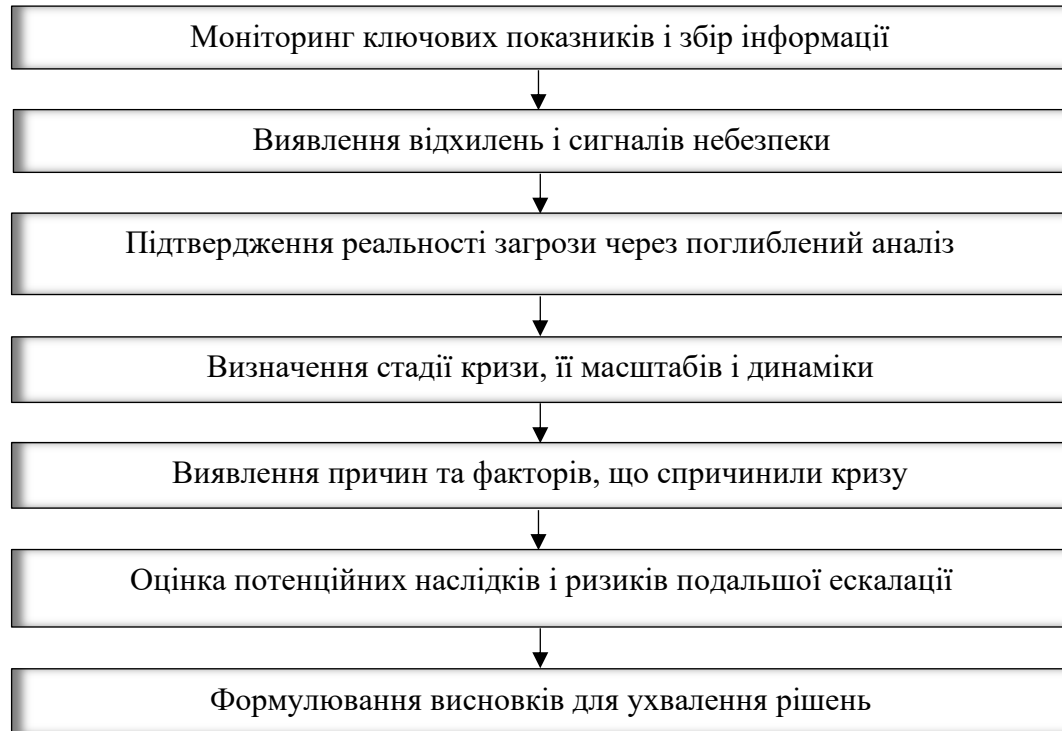
Методи ідентифікації кризових ситуацій включають моніторинг ключових індикаторів розвитку системи, аналіз тенденцій та виявлення аномалій [38; 43; 14]. У практиці публічного управління це може бути моніторинг макроекономічних показників (ВВП, інфляція, безробіття, державний борг), соціальних індикаторів (рівень бідності, злочинності, соціальної напруги), стану критичної інфраструктури тощо [17; 72]. Для виявлення ранніх сигналів наближення кризи використовуються методи порогового аналізу, індикативного аналізу, побудова системи індикаторів безпеки. Важливим підходом є методика слабких сигналів І. Ансоффа, яка була адаптована і для публічного сектору [43]. Слабкі сигнали – це ранні, ще неочевидні ознаки дисбалансів або загроз, які можуть призвести до кризи [43]. Виявлення таких сигналів потребує глибокої аналітики та прогнозування. За визначенням, «слабкий сигнал загрози» – це початкова інформація про ранні ознаки дисбалансу в системі, які вказують на високу імовірність втрати стійкості (безпеки) цієї системи [43]. Сучасні інформаційно-аналітичні системи, методи великих даних і штучного інтелекту дедалі частіше застосовуються для автоматичного виявлення слабких сигналів та трендів. Зокрема, перспективним є використання штучного інтелекту для проактивного

управління ризиками - це аналіз великих масивів даних, прогнозування трендів, ідентифікація нових ризиків, моделювання сценаріїв розвитку подій.

Методи аналізу кризових явищ включають як якісні, так і кількісні підходи. Серед якісних методів поширені SWOT-аналіз (виявлення сильних і слабких сторін системи, можливостей та загроз), метод «дерева проблем» (структуризація причинно-наслідкових зв'язків кризи), сценарний аналіз (розробка декількох сценаріїв розвитку подій – оптимістичного, песимістичного, базового з оцінкою ймовірності та наслідків кожного) [67; 43; 2]. Кількісні методи охоплюють економетричне моделювання, регресійний аналіз для оцінки впливу різних факторів на ймовірність кризи, методи діагностики фінансового стану (для кризи в публічних фінансах або на рівні підприємств. У публічному управлінні також застосовуються методи індикативного планування та прогнозування – наприклад, розрахунок індексів (індексу економічної безпеки, соціальної напруженості), моделі «раннього попередження» економічних криз, розроблені міжнародними фінансовими організаціями. Важливу роль відіграє метод експертних оцінок – залучення фахівців до оцінювання ситуації, ймовірності настання кризи та ефективності тих чи інших заходів реагування. Експерти здатні врахувати трудноформалізовані чинники (політичні ризики, суспільні настрої тощо) [14; 28].

Окремо слід зазначити методи діагностики криз на різних рівнях: макрорівні, мезорівні (регіони, галузі) та мікрорівні (окремі організації, підприємства). На макрорівні застосовується методологія МВФ та Світового банку з оцінки вразливостей країни [87]. На регіональному рівні можуть використовуватися рейтинги соціально-економічного розвитку регіонів, що дозволяють виявити проблемні території та галузі - рівень безробіття, міграції, борги місцевих бюджетів як індикатори регіональної кризи. На рівні окремих організацій - методи фінансового аналізу, аудиту, бенчмаркінгу. Інтеграція цих методів у систему публічного управління створює механізм діагностики кризових станів, який є складовою загального антикризового механізму.

Важливою складовою методичного апарату механізму публічного антикризового управління є схеми діагностики як послідовність дій із виявлення та оцінки кризи (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Структурно-логічна схема науково-методичної діагностики криз як складова механізму публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: побудовано автором на основі [2; 87; 107].

Така діагностика має бути невід’ємною частиною механізму публічного антикризового управління, забезпечуючи оперативність і обґрунтованість управлінських рішень.

Кризові явища проявляються по-різному залежно від конкретних умов: соціально-економічного контексту, територіального рівня, інституційного середовища. Тому механізми публічного антикризового управління повинні бути гнучкими і адаптивними, враховувати специфіку тієї системи, на яку впливають. Принципи формування механізмів публічного антикризового

управління – це правила і підходи, яких слід дотримуватися при розробці та імплементації антикризових заходів у конкретних умовах.

Діє принцип відповідності масштабам і рівню кризи. Антикризові інструменти, ефективні на національному рівні, можуть виявитися надмірними або недостатніми на рівні окремої громади, і навпаки. Системна економічна криза на національному рівні вимагає макроекономічних стабілізаційних інструментів, які перебувають у розпорядженні центрального уряду й на місцевому рівні не можуть бути реалізовані. Таким чином, принцип субсидіарності й деконцентрації повноважень відіграє важливу роль. Антикризові рішення повинні прийматися на найбільш низькому рівні влади, який спроможний ефективно вирішити проблему, і лише за недостатності місцевих ресурсів криза «піднімається» на вищі рівні управління.

Принцип урахування регіональних особливостей, так званої територіальної специфіки. Кожен регіон чи громада має свою структуру економіки, демографічну ситуацію, інфраструктуру, культурні особливості. Механізми публічного антикризового управління мають адаптуватися до цих відмінностей. Публічне антикризове управління повинно враховувати місцеві, у тому числі регіональні особливості розвитку, щоб заходи були адекватними й результативними. Це можна віднести і до економічних, і до соціальних криз. Під час фінансової кризи держава може надати підтримку регіонам із найбільш складною ситуацією, так званим депресивним регіонам. Водночас регіони, менш зачеплені кризою, можуть отримати більше самостійності у вжитті превентивних заходів.

Принцип інституційної адекватності означає пристосування антикризових механізмів до існуючої інституційної спроможності органів влади та інших залучених суб'єктів. Якщо в певній сфері або на певному рівні бракує інституційної спроможності у вигляді кваліфікованих кадрів, налагоджених процедур, ресурсів, механізм публічного антикризового управління розвитком територій потрібно спрощувати або забезпечувати додаткову підтримку. Інституційна адекватність також стосується



узгодженості механізму публічного антикризового управління розвитком територій з правовим полем, коли принцип легітимності передбачає, що всі антикризові заходи мають здійснюватися на підставі законів і нормативних актів. У кризовий час можливе спрощення деяких процедур, але в чітко визначених межах закону.

Механізм публічного антикризового управління не може бути раз і назавжди встановленим незмінним - він повинен переглядатися і змінюватися залежно від розвитку ситуації, тобто бути гнучким та адаптивним. У різних інституційних умовах будуть різні пріоритети та обмеження. Гнучкість означає здатність швидко змінювати плани, перерозподіляти ресурси, вводити нові інструменти. Під час пандемії COVID-19 уряди багатьох країн запровадили нові цифрові інструменти моніторингу здоров'я громадян, системи трекінгу контактів, онлайн-платформи для надання адміністративних послуг – цього не було в типових планах на випадок економічних чи фінансових криз, але гнучкість механізмів дозволила адаптуватися до специфіки санітарно-епідемічної кризи [38]. Для забезпечення гнучкості корисним є підхід сценарного планування - це наявність наперед підготовлених альтернативних планів дій на випадок реалізації різних сценаріїв розвитку кризи. При настанні кризи сценарний підхід дозволяє швидко переключитися на той план, який найбільше відповідає реальності, або комбінувати елементи різних планів.

Публічне антикризове управління, на відміну від корпоративного, майже завжди передбачає залучення численних стейкхолдерів – державних органів різних рівнів, місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу, міжнародних партнерів, громади. За висновками дослідників, особливістю публічного антикризового управління є саме спільна колективна дія всіх зацікавлених сторін при виробленні й реалізації оптимальних рішень [17]. Це означає, що механізм публічного антикризового управління має бути побудований на принципах координації, прозорості та залучення. На практиці це означає створення єдиних центрів управління в кризі, регулярне інформування населення та консультації з експертами, налагодження партнерства з приватним

сектором у сфері логістики, постачання ресурсів тощо. Принцип участі забезпечує легітимність і підтримку антикризових заходів з боку суспільства, що особливо важливо в демократичних державах. Координація дій дозволяє уникнути дублювання або конфлікту повноважень між різними органами.

Адаптація механізмів публічного антикризового управління потребує застосування вказаних принципів, щоб забезпечити адресність, ефективність і легітимність заходів. Універсального патерну публічного управління будь-якою кризою не існує, а це означає, що науково-методичний інструментарій повинен гнучко застосовуватися з урахуванням конкретної ситуації. Як відзначають дослідники, залежно від об'єкта, причин і сутності кризи слід розробляти відповідні антикризові заходи, і саме в цьому полягає зміст публічного антикризового управління [17].

Науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій включають розробку ефективної системи інформаційного забезпечення, що охоплює збір, обробку, аналіз та поширення релевантної інформації. Інформаційно-аналітичне забезпечення відіграє фундаментальну роль у системі публічного антикризового управління. Якісні дані й достовірна інформація - це основа для прийняття обґрунтованих управлінських рішень на всіх етапах кризового циклу, від раннього виявлення загроз до моніторингу реалізації антикризових заходів і оцінки їхньої ефективності. Джерела даних для антикризового управління в публічній сфері надзвичайно різноманітні:

1. Офіційна статистика - макроекономічні показники, статистика ринку праці, демографічні дані, бюджетна статистика, які надають загальну інформацію про соціально-економічний стан регіону.

2. Адміністративні дані - інформація, що генерується органами влади в ході їх діяльності (дані податкової служби, митної служби, реєстри підприємств, дані про звернення громадян тощо). Ці дані можуть містити ранні ознаки проблем, а саме зростання кількості звернень щодо безробіття чи соціальної допомоги може сигналізувати про соціальну напругу.

3. Моніторинг середовища – спеціалізовані системи спостереження у вигляді системи сейсмічного або гідрометеорологічного моніторингу для прогнозування природних катастроф, моніторинг фінансових ринків для запобігання фінансовим кризам, епідеміологічний нагляд.

4. Соціологічні опитування і зворотний зв'язок від громадськості – дозволяють оцінити рівень довіри до влади, відчуття безпеки населення, очікування і настрої, які мають значення в соціально-політичних кризах.

5. Міжнародні інформаційні джерела – дані від міжнародних організацій, аналітичних центрів, рейтингових агентств, які можуть слугувати як джерело порівняльного аналізу та виявлення глобальних тенденцій, що впливають на країну.

6. Відкриті дані – з розвитком технологій великого значення набувають дані з відкритих джерел, наприклад, це новинні стрічки, соціальні мережі, супутникові знімки, які в режимі реального часу можуть вказувати на початок кризових явищ. Аналіз дописів у соцмережах під час надзвичайних ситуацій для оцінки масштабів лиха, або супутникові дані про економічну активність.

Для того щоб ці різноманітні дані стали придатними до використання, створюються інформаційно-аналітичні системи, які можуть включати ситуаційні центри, панелі моніторингу ключових показників, інтегровані бази даних кризових ресурсів тощо. У багатьох країнах ЄС діють ситуаційні центри при уряді або раді безпеки, які акумулюють інформацію від різних міністерств і служб, проводять аналіз і готують зведені аналітичні матеріали для керівництва держави [14].

Вимогами до інформаційного забезпечення є актуальність, повнота, достовірність, оперативність і релевантність даних. Як зазначено в дослідженнях, ефективне публічне антикризове управління повинно базуватися на попередній діагностиці кризових ситуацій, аби запобігти їх появі [2]. Система інформаційного забезпечення для цього має включати формування підсистем внутрішньої і зовнішньої інформації, фінансових і нефінансових відомостей [2]. Це означає, що необхідно поєднувати дані про

внутрішній стан системи (показники діяльності органів влади, бюджет, стан інфраструктури) з даними про зовнішнє середовище (світова економіка, ринки, геополітична ситуація). Під час кризи, особливо масштабної, може виникати дефіцит достовірної інформації через хаос, паніку або навмисні дезінформаційні впливи. Тому одним із принципів інформаційного забезпечення є верифікація – це перевірка інформації з кількох джерел, використання експертної оцінки.

Аналітичні інструменти перетворення даних на публічні антикризові управлінські рішення включають прогностичні моделі для економічного прогнозування, моделювання сценаріїв, геоінформаційні системи для аналізу й візуалізації даних у розрізі територій, що дуже корисно при кризах, системи підтримки прийняття рішень, що інтегрують дані і пропонують варіанти дій. Також важливим є зворотний зв'язок у вигляді постійного моніторингу ефективності вже вжитих заходів через контрольні індикатори й коригування планів на основі нових даних.

Дослідження українських науковців підтверджують, що інформаційне забезпечення діагностики криз є однією з ключових складових механізмів публічного антикризового управління, оскільки планове (превентивне) антикризове управління є найефективнішим [2]. Антикризова діагностика повинна проводитись практично постійно, з метою виявлення слабких місць і наступного оперативного втручання, при цьому має використовуватися якісна інформаційна база для всебічного аналізу стану соціально-економічної системи [2]. Це означає, що в органи публічної влади повинні діяти превентивно, виявляти назрівання проблем і починати коригувальні дії до того, як криза перейде в гостру фазу. Для цього потрібен високий рівень методологічної культури аналізу даних, впровадження новітніх технологій (штучного інтелекту, машинного навчання) та підготовка аналітиків, здатних інтерпретувати результати.

Як уже зазначалось раніше, стратегічна дилема публічного антикризового управління полягає в тому, що найкраще запобігати кризі на

ранніх стадіях, але ранні сигнали часто є непевними [67]. Це породжує ризик або недооцінки загрози і уповільненого реагування, або, навпаки, завчасного реагування на події, які не переросли б у кризу. Методологічне вдосконалення тут пов'язане з розвитком індикаторів випередження та вдосконаленням методів оцінки ймовірності криз. Сучасні дослідження пропонують використання штучного інтелекту та статистичних методів для підвищення точності прогнозів, комбінування великої кількості факторів, що впливають на кризові процеси. Так, побудова комплексних індексів вразливості, які агрегують десятки економічних і фінансових показників, дозволяє отримати інтегральну оцінку стану системи і з більшою впевненістю сказати, чи наближається криза. Також перспективним є імплементація підходів поведінкової економіки та аналізу настроїв для врахування ірраціональних чинників, які можуть самі провокувати або посилювати кризу [2; 17; 87].

Публічне антикризове управління оперує надзвичайно складними, динамічними соціально-економічними системами та різноманіттям залучених акторів – органів державної влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інститутів громадянського суспільства, медіа тощо. Кризові ситуації, як правило, не вкладаються у вузькі галузеві чи відомчі межі, перетинають адміністративні та територіальні кордони, що зумовлює обмежену ефективність традиційних ієрархічних, бюрократичних моделей управління в умовах підвищеної невизначеності та часу. За таких обставин методологічним викликом стає розроблення та впровадження моделей мережевого управління кризами, здатних забезпечити горизонтальну координацію дій між різними суб'єктами публічної влади та іншими стейкхолдерами, а також гнучкий розподіл відповідальності й ресурсів [17].

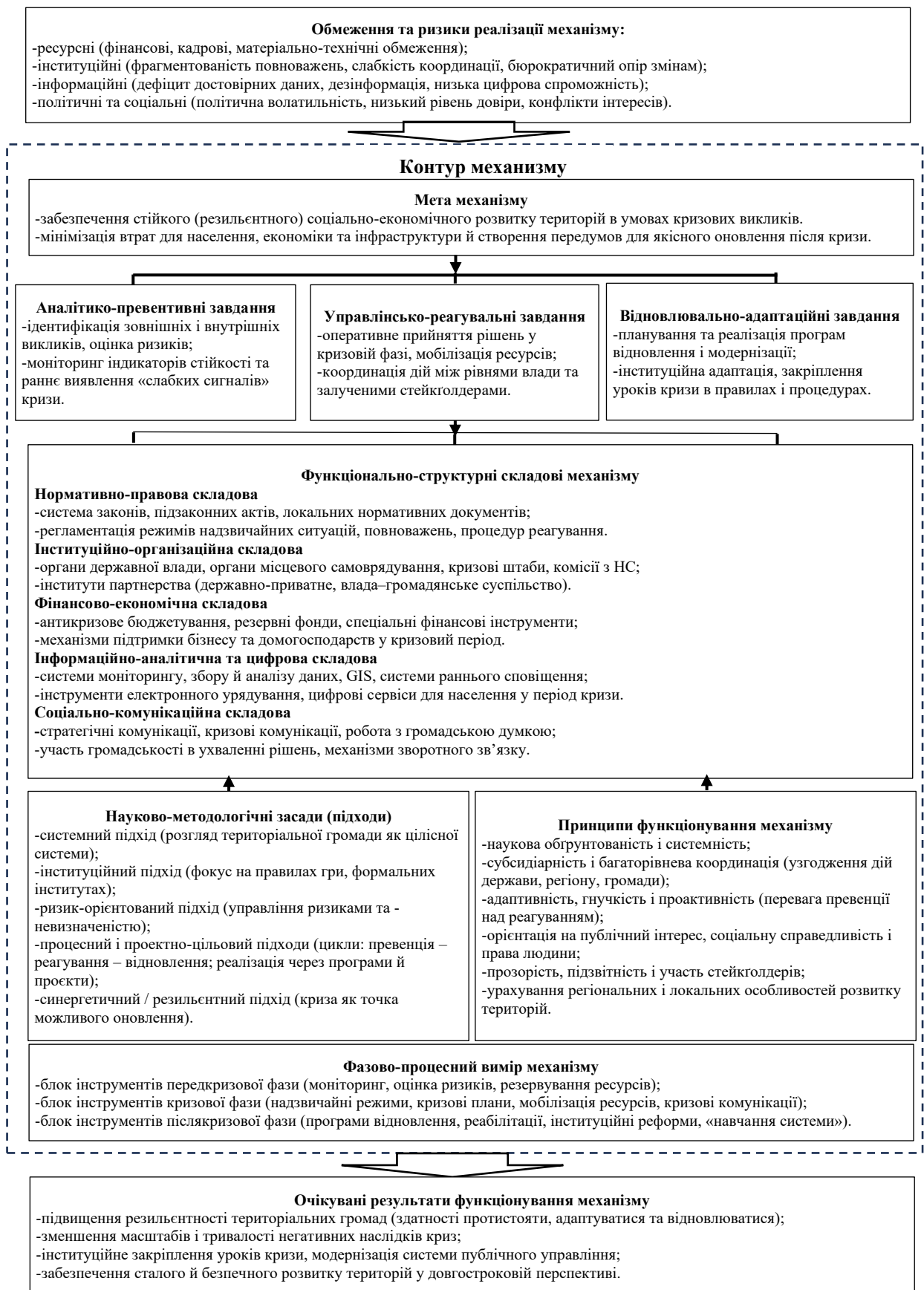
У сучасних наукових підходах пропонуються концепції цілісного урядування (whole-of-government) та управління на засадах співробітництва (collaborative governance) у кризових ситуаціях, які передбачають перехід від жорсткої, вертикально організованої ієрархії до більш гнучких, мережевих форматів взаємодії, де державні інституції, бізнес-сектор і громадськість

спільно планують, узгоджують та реалізують антикризові заходи [107]. Інституціоналізація таких моделей вимагає глибокої трансформації управлінської культури, переорієнтації з командно-адміністративної логіки на партнерську, посилення ролі довіри та взаємної відповідальності, розвитку у керівників і посадових осіб компетентностей у сфері стратегічних комунікацій, публічних переговорів, медіації, фасилітації та спільного планування. Без формування відповідного культурно-ціннісного та компетентнісного підґрунтя мережеві моделі публічного антикризового управління залишаються радше декларативними, ніж реально дієвими інструментами подолання криз.

Кризове реагування майже завжди здійснюється в умовах дефіциту ресурсів, а саме часу, фінансів, матеріально-технічних засобів. Це вимагає оптимізації методів управління: використання методик управління проектами для концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках, методів оперативного контролю для запобігання нецільовому використанню коштів, застосування критеріїв критичності при розподілі обмежених ресурсів. Науково-методичне забезпечення тут може включати розробку моделей багатокритеріального прийняття рішень, які допомагають ранжувати потреби та заходи за їхньою значущістю (рис.1.3).

Науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління становлять комплекс взаємопов'язаних елементів: концептуальних підходів (що забезпечують теоретичну рамку), принципів (що визначають правила дій), методів аналізу (що дають інструменти пізнання кризових явищ), інформаційного забезпечення (що підживлює систему даними) та організаційних механізмів адаптації (що дозволяють застосувати загальні знання в конкретних умовах). Розглянуті підходи: інституційний, системний, синергетичний, процесний та інші доповнюють один одного в розумінні криз і шляхів їх подолання. Фазність розвитку криз і закономірності їх перебігу диктують логіку управлінських кроків, від превенції до відновлення. Методи ідентифікації та аналізу кризових явищ забезпечують раннє виявлення проблем і обґрунтованість рішень. Принципи адаптації гарантують, що заходи будуть дієвими в конкретній інституційно-

територіальній ситуації, а інформаційно-аналітична підтримка зменшує невизначеність і підвищує ефективність дій. Однак залишається низка методологічних проблем (від термінологічних до організаційних), які потребують подальших досліджень і вдосконалення.



**Рис. 1.3. Теоретичний конструкт механізму публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором.



Нові глобальні виклики спонукають до розвитку теорії і практики антикризового управління, зокрема в напрямі підвищення стійкості державного управління, гнучкості й проактивності. Таким чином, науково-методичні засади, викладені в цьому розділі, створюють підґрунтя для формування і імплементації сучасних механізмів публічного антикризового управління, здатних адекватно відповісти на існуючі і майбутні кризи. Це підвищує безпеку, резильєнтність та адаптивність територіальних громад, забезпечуючи поступальний розвиток навіть у турбулентні часи.

### **1.3. Досвід країн ЄС щодо публічного антикризового управління розвитком територій та можливі напрямки його адаптації в Україні**

Період 2020-2024 років характеризується безпрецедентною концентрацією кризових явищ глобального масштабу, серед яких пандемія COVID-19, інтенсифікація масових міграційних потоків, енергетичні шоки, глибокі економічні турбулентності та загострення геополітичних конфліктів. Сукупність цих викликів зумовила необхідність оперативної, скоординованої та багаторівневої реакції з боку урядів, мобілізації значних фінансових, організаційних і кадрових ресурсів, а також розроблення і впровадження оновлених механізмів публічного антикризового управління. Світова практика, зокрема досвід держав-членів Європейського Союзу, засвідчила наявність спільних інституційно-правових та управлінських підходів до подолання кризових ситуацій, так і суттєве розмаїття моделей реагування, зумовлених національними особливостями. Для України, яка декларує курс на підвищення стійкості публічного управління та зміцнення інституційної спроможності держави, особливої ваги набуває системний аналіз зазначених підходів, виокремлення їхніх сильних сторін і визначення можливих напрямів адаптації до вітчизняних умов та потреб територіального розвитку.

Ефективність публічного антикризового управління вимірюється здатністю діяти на кожній фазі кризи проактивно і скоординовано. Досвід країн ЄС свідчить, що успішне подолання кризи потребує комплексного підходу, який

поєднує інституційні, нормативні, організаційні та цифрові механізми реагування [75; 90]. Зокрема, країни з ефективними механізмами публічного антикризового управління створюють постійні координаційні органи, мають наперед визначені плани дій на різні сценарії розвитку подій, законодавчо врегульовують особливі режими на період надзвичайних ситуацій, а також широко застосовують сучасні технології для моніторингу та комунікації.

Пандемія COVID-19 стала серйозним викликом не лише для національних систем охорони здоров'я, але й у першу чергу механізмам публічного антикризового управління країн-членів ЄС на всіх рівнях від загальноєвропейських інституцій до місцевих громад. На наднаціональному рівні ЄС уперше активував спільний механізм антикризового управління у сфері охорони здоров'я. Також уже в березні 2020 році запрацював інтегрований механізм політичного реагування на кризи, що посилив координацію між країнами-членами ЄС [94]. Для забезпечення медичних систем усім необхідним Єврокомісія організувала спільні закупівлі засобів захисту та обладнання, а також централізоване замовлення вакцин для всіх країн ЄС [94]. У 2021 році було створено новий спеціалізований орган - Європейське агентство з готовності та реагування на надзвичайні ситуації в охороні здоров'я [94]. Агентство відповідає за моніторинг загроз, формування запасів медичних контрзаходів та швидке фінансування розробки вакцин і ліків, щоб Європейський Союз був краще підготовлений до майбутніх криз.

На національному та регіональному рівнях країни ЄС застосували широкий арсенал антикризових заходів. Більшість урядів запровадили правові режими надзвичайного стану або аналогічні спеціальні правові рамки, що дозволило оперативно ухвалювати необхідні рішення. Важливу роль відіграло нормативно-правове регулювання, яке швидко адаптували до нових умов шляхом тимчасових змін у законодавстві у сферах охорони здоров'я, економічної підтримки та соціального захисту населення [68]. Було розроблено та впроваджено спеціальні протоколи карантинних обмежень, дистанційної роботи та навчання, механізми залучення приватного сектору до виробництва та постачання дефіцитних ресурсів.

Ключовим чинником відносно успішного подолання початкової фази пандемії COVID-19 у країнах ЄС стала налагоджена міжвідомча та міжрівнева координація дій органів публічної влади. Для забезпечення оперативного прийняття рішень уряди створювали спеціальні надзвичайні штаби за участю керівників профільних міністерств, представників органів місцевого самоврядування, наукової спільноти та, за потреби, військових структур, відповідальних, зокрема, за логістичні операції. Так, в Італії саме Департамент громадянського захисту виконував функцію центрального координаційного центру, який узгоджував дії уряду та регіональних влад щодо розгортання польових госпіталів, перерозподілу пацієнтів між регіонами, забезпечення ресурсами закладів охорони здоров'я. У Федеративній Республіці Німеччина федеральний уряд у тісній взаємодії із землями забезпечував відносну уніфікацію стандартів карантинних обмежень, тестування та протиепідемічних заходів, попри значний обсяг компетенцій субнаціонального рівня у федеративній системі.

Важливим детермінантом ефективності антикризових рішень виявилися прозорість дій влади та послідовні комунікації з населенням. Регулярні пресконференції, публічні звіти експертів, систематичні роз'яснення необхідності запроваджених обмежень, а також цілеспрямована протидія дезінформації стали невід'ємними елементами європейської моделі публічного антикризового менеджменту [68]. Одночасно ЄС та його держави-члени зіткнулися з феноменом так званої «інфодемії», коли лавиноподібне поширення недостовірної та маніпулятивної інформації у традиційних і цифрових медіа істотно ускладнювало управління кризою [68]. У відповідь уряди були змушені інвестувати значні зусилля у розроблення комплексних комунікаційних стратегій, розширення співпраці з провідними соціальними платформами, медіарегуляторами та фактчекінговими ініціативами для підвищення довіри до офіційних джерел інформації.

Особливе місце в механізмах публічного антикризового управління країн ЄС посідали заходи з пом'якшення соціально-економічних наслідків пандемії. Більшість держав запровадила безпрецедентні за масштабами програми

підтримки економіки, бізнесу та домогосподарств через схеми компенсації заробітної плати працівників у разі простою, субсидування малого і середнього підприємництва, відтермінування сплати податків і соціальних внесків, пільгові кредитні програми тощо. Окремі країни, зокрема, Німеччина, Франція, створили спеціальні стабілізаційні фонди для підтримки системоутворюючих підприємств та стратегічно важливих галузей. Сукупний обсяг таких заходів у низці держав сягав значної частки валового внутрішнього продукту, для ФРН це орієнтовно 8-10 % ВВП, в інших країнах ця частка становить 4-6 % [68].

На наднаціональному рівні важливим кроком стало ухвалення в липні 2020 року історичного Плану відновлення NextGenerationEU загальним обсягом 750 млрд євро [95]. Передбачені ним ресурси у формі грантів і кредитів спрямовуються на фінансування національних планів відновлення та підвищення стійкості, що включають інвестиції в системи охорони здоров'я, підтримку бізнесу, прискорення цифрової трансформації та «зелений» перехід економіки. Таким чином, Європейський Союз застосував комбінований підхід, поєднавши тимчасове пом'якшення фіскальних правил через призупинення дії Пакту стабільності та зростання, розширення можливостей державної допомоги бізнесу [12], централізовані інвестиції через інструменти спільного бюджету та скоординовану монетарну політику, коли Європейський центральний банк забезпечував високий рівень ліквідності та підтримував низькі процентні ставки.

Важливо, що країни-члени ЄС приділяли увагу й науково-технічному прогресу як інструменту механізму публічного антикризового управління. Швидка мобілізація наукових установ і фармацевтичних компаній дозволила менш ніж за рік розробити та схвалити ефективні вакцини від COVID-19 - безпрецедентний випадок в історії. Уряди інвестували в наукові дослідження, а також впроваджували цифрові рішення від систем відстеження контактів до створення загальноєвропейського цифрового сертифіката вакцинації, що став нормативним нововведенням для відновлення вільного пересування громадян

у ЄС. Як підкреслюють дослідники, саме інновації у сфері цифрових технологій (дистанційна медицина, онлайн-освіта, електронні послуги) стали важливим елементом адаптації суспільств до умов карантину та забезпечення безперервності управлінських процесів [12].

Узагальнюючи досвід реагування на пандемію, можна зробити висновок, що країни-члени ЄС виробили цілий комплекс заходів, де правові механізми, економічні стратегії та соціальні політики є взаємодоповнюючими складовими механізмів публічного антикризового управління [12]. Значущість описаного багатовекторного підходу підтверджується його фактичними результатами попри суттєві людські втрати на початкових етапах пандемії, системи охорони здоров'я більшості європейських країн зберегли функціональну спроможність, соціальна сфера отримала масштабну підтримку, а національні економіки вже у 2021-2022 роках продемонстрували тенденції до відновлення та зростання. Відповідний досвід формування механізмів публічного антикризового управління може бути використаний Україною для посилення власної інституційної спроможності протидіяти подібним надзвичайним ситуаціям у майбутньому, адаптуючи європейські підходи до національних умов та потреб територіального розвитку [12].

Наступним масштабним викликом для країн-членів ЄС стала міграційна криза, зумовлена безпрецедентним напливом осіб, змушених залишити територію України внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації у 2022 році. Хоча Європейський Союз уже мав досвід реагування на міграційну кризу 2015-2016 років, спричинену конфліктами на Близькому Сході, ситуація 2022 року істотно відрізнялася як за масштабом, так і за надзвичайно високими темпами переміщення населення. Упродовж перших місяців після початку широкомасштабних бойових дій близько 8 млн громадян України перетнули зовнішні кордони ЄС у пошуках міжнародного захисту [12].

Реакція Європейського Союзу на цю міграційну хвилю стала показовим прикладом реалізації механізмів публічного антикризового управління на

наднаціональному рівні. Уперше за всю історію існування ЄС було активовано Директиву про тимчасовий захист - інструмент, ухвалений ще у 2001 році в контексті балканських війн, але жодного разу до 2022 року практично не застосований [102]. Рішення Ради ЄС від 4 березня 2022 року про запровадження режиму тимчасового захисту було ухвалено одноголосно, що забезпечило надання особам, переміщеним з України, спеціального правового статусу на території всіх держав-членів Союзу.

Наданий статус тимчасового захисту гарантував українським біженцям негайний доступ до базового комплексу прав без необхідності проходження тривалої та ресурсомісткої процедури індивідуального розгляду заяв про надання притулку. Йдеться, зокрема, про право на законне проживання та працевлаштування, доступ до системи освіти, медичного обслуговування, житлових програм і соціальних виплат у державах-членах ЄС [91]. Первісно режим тимчасового захисту було запроваджено строком на один рік, однак з огляду на тривалість та інтенсивність воєнних процесів його дію було продовжено спочатку до березня 2025 року, а згодом - до 2027 року [91].

Станом на середину 2025 року майже 4,4 млн громадян України були офіційно зареєстровані в Європейському Союзі як отримувачі тимчасового захисту [91]. Ці показники є безпрецедентними для європейської міграційної політики та свідчать про масштаб і глибину колективної відповіді ЄС на гуманітарні наслідки агресії, а також про здатність європейських інституцій оперативно активізувати наявні правові та управлінські механізми у форматі публічного антикризового управління.

Національні уряди країн, які прийняли основний масив переміщених осіб, насамперед Польща, Німеччина, Чехія, країни Балтії, оперативно ухвалили спеціальні нормативно-правові акти та програми інтеграції, спрямовані на вирішення питань розміщення, доступу до ринку праці та базових публічних послуг. Показовим є приклад Польщі, де вже у березні 2022 року було прийнято спеціальний закон, що фактично прирівняв громадян України у правах до польських громадян у сферах

працевлаштування, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Таке нормативне рішення дозволило суттєво зменшити бюрократичні бар'єри та забезпечило швидке включення сотень тисяч осіб до соціально-економічного життя приймаючих громад.

Організаційний вимір цих рішень базувався на тісній взаємодії центральної та місцевої влади в поєднанні з активністю громадянського суспільства. Саме муніципалітети першими сприйняли основне навантаження, на їхній базі облаштовувалися тимчасові місця проживання, а волонтерські ініціативи та громадські організації забезпечували прибулих життєво необхідними ресурсами та інформаційною підтримкою. Держава, у свою чергу, підкріпила ці «знизу-вгору» ініціативи фінансовими й адміністративними інструментами. Дослідження польського досвіду засвідчило наявність своєрідного позитивного зворотного зв'язку [92]. У результаті Польща продемонструвала ефективну мультирівневу модель кризового реагування, в межах якої синергія дій громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та центральної влади дала змогу розселити й інтегрувати понад 1,5 млн біженців без виникнення масштабних соціальних потрясінь.

Інші країни також впровадили інноваційні рішення. У Німеччині федеральні землі розподілили між собою квоти на прийом українців згідно з механізмом *Königsteiner Schlüssel*, що раніше застосовувався для шукачів притулку, було розгорнуто програми інтеграційних курсів та прискореного визнання кваліфікацій. В Італії та Іспанії місцеві органи влади створили «єдині вікна» для надання адміністративних послуг біженцям у максимально стислий термін. Цифрові технології також використовувалися, у багатьох країнах реєстрація і облік переміщених осіб здійснювалися через електронні платформи, що забезпечило точний обмін даними між відомствами й мінімізувало черги. Єврокомісія, зі свого боку, координувала зусилля держав-членів через платформу *Solidarity Platform*, де обговорювалися потреби та розподіл фінансової допомоги, медичної евакуації тощо. Завдяки цьому вже у

2022 році ЄС виділив значні кошти, близько 400 млн євро негайної допомоги плюс можливість використання фондів згуртованості, країнам першої лінії для підтримки їхніх систем освіти, житла та охорони здоров'я в умовах напливу біженців [12]. Отже, механізми публічного антикризового управління склалися з поєднання спільної правової рамки, гнучкого фінансового інструментарію, а також горизонтальної співпраці між країнами. Для України цей досвід цікавий з двох перспектив, по-перше, як отримувача підтримки від ЄС, по-друге, з погляду організації внутрішнього переміщення населення.

Ще однією критичною кризою для ЄС стала енергетична криза 2021-2023 років, спричинена різким зростанням цін на природний газ і електроенергію на тлі геополітичної нестабільності. Ця ситуація загрожувала як економічній стабільності, так і соціальній безпеці громадян. Реакція ЄС була швидкою і багатоаспектною – застосовано інструменти як на наднаціональному, так і на національному рівнях.

На рівні Європейського Союзу було ухвалено низку нормативних рішень у надзвичайному порядку. Уже в червні 2022 року набув чинності Регламент ЄС про газосховища, що зобов'язав країни заповнити свої газові сховища не менше ніж на 80 % до 1 листопада 2022 року (та 90 % в наступні роки) [96].

Також Рада ЄС затвердила ціль добровільного скорочення споживання газу на 15 % в липні 2022 року, аби зменшити залежність від критичного імпорту [96; 100]. Було активовано механізм солідарності між державами, країни-члени ЄС підписували двосторонні угоди про взаємодопомогу в разі дефіциту газу, а Єврокомісія створила Energy Purchase Platform для спільних закупівель зрідженого газу на світових ринках, щоб знизити ціновий тиск. Восени 2022 року, коли ціни на електроенергію досягли піка, ЄС ухвалив Регламент про екстрені втручання на енергетичних ринках, який передбачав тимчасове обмеження цін на газ при виробництві електрики, встановлення граничних доходів для виробників електроенергії з низькими витратами з вилученням надприбутків на користь споживачів, а також цільове зниження споживання електрики на 5 % у години пікового навантаження [100]. Ці



організаційно-ринкові механізми мали на меті збалансувати енергосистему та захистити споживачів від шокового зростання тарифів.

Уряди окремих країн-членів ЄС також запровадили масштабні національні програми реагування. За оцінками економістів, європейські держави у 2022 році використали два основних типи інструментів: пряме регулювання цін для кінцевих споживачів. Тимчасове заморожування або обмеження зростання тарифів, компенсації виробникам такі заходи застосували, зокрема, Франція, Іспанія та прямі субсидії домогосподарствам і бізнесу для покриття частини витрат на енергію було реалізовано Німеччиною, Нідерландами [100]. Кожен із цих підходів мав переваги і недоліки. Цінові обмеження одразу зменшували фінансове навантаження на населення країни, але водночас стримували стимул економити електрику чи газ, натомість прямі виплати дозволяли зберегти ціну, проте вимагали значних витрат бюджету і складніші в адмініструванні. Уряд Італії знизив податки на енергоносії, водночас виплачуючи соціально незахищеним верствам ваучери на оплату комунальних послуг.

Масштаб задіяних інструментів механізмів антикризового публічного управління був безпрецедентним. Загально країни-члени ЄС витратили сотні мільярдів євро на антикризові енергетичні заходи [96; 100], що дозволило значною мірою стримати інфляцію. За оцінками Міжнародного валютного фонду завдяки вжитим антикризовим заходам у 2022 році річний рівень інфляції в ЄС вдалось знизити на 2 відсоткових пункти [100]. Однак повне узгодження ключових завдань із захисту споживачів, мінімізації бюджетних витрат та скорочення попиту, виявилось складним для одночасного досягнення [100]. Попри це, до кінця 2023 року ситуацію вдалося стабілізувати. Газові сховища були заповнені понад план, споживання газу в ЄС знизилося на 20 % порівняно з 2021 роком [96]. Інституційно-організаційна складова механізму публічного антикризового управління ЄС у енергетичній сфері довела свою гнучкість та адаптивність у вигляді

спільної розробки регуляторних новацій до практичної реалізації заходів на місцевому рівні. Для України, яка також переживає енергетичні потрясіння, європейський досвід корисний у частині створення резервів палива, диверсифікації джерел постачання, запровадження ринкових стимулів до економії енергії та адресного субсидіювання вразливих категорій споживачів.

Окремо варто відзначити, що сучасні кризи суттєво прискорили цифровізацію публічного управління у світі. Пандемія COVID-19 змусила державні інституції перевести значну частину послуг в онлайн-формат, налагодити електронну взаємодію з громадянами. Міграційна криза у ЄС стимулювала створення цифрових реєстрів переміщених осіб, обмін даними між країнами про біженців. Енергетична криза актуалізувала питання цифрового моніторингу споживання. Уряди багатьох країн впроваджують системи раннього попередження на основі великих даних та штучного інтелекту, які дозволяють завчасно ідентифікувати можливі кризові ситуації від епідемічних спалахів до ризиків банкрутств стратегічних підприємств. Цифрові платформи також сприяють кращій координації дій різних служб під час надзвичайних ситуацій у вигляді єдиних диспетчерських центрів, геоінформаційних систем для управління ресурсами при стихійних лихах. Отже, цифровий вимір став невід'ємним компонентом публічного антикризового менеджменту, підвищуючи його проактивність, прозорість і підзвітність. Для України, яка продовжує протистояти зовнішній агресії та водночас має забезпечувати стійкість внутрішнього управління, надзвичайно актуальним є запозичення і адаптація найкращих світових практик антикризового управління. Водночас слід врахувати, що механічне копіювання чужих моделей неможливе. Жодну модель не можна застосувати в Україні в чистому вигляді через різницю в умовах формування інституцій та економічної системи. Проте використання позитивного досвіду має стати першим кроком для вдосконалення вітчизняної системи антикризового менеджменту. Можливі напрями такої адаптації охоплюють кілька рівнів (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Ключові складові механізмів публічного антикризового управління країн-членів ЄС  
та можливі напрями їх імплементації в Україні**

<i>Складова механізму</i>	<i>Зміст досвіду</i>	<i>Можливі напрями імплементації в Україні</i>
Централізовані координаційні органи	Створення постійно діючих центрів кризового реагування, що здійснюють моніторинг загроз, сценарне планування та координацію дій міністерств і регіонів під час НС.	Створити при КМУ постійний координаційний центр з питань кризового реагування; закріпити його повноваження в законодавстві та інтегрувати з існуючими структурами.
Гнучкі правові режими в кризу	Запровадження спеціальних правових рамок (надзвичайний стан, тимчасові регулювання), що дозволяють пришвидшене ухвалення рішень, спрощені закупівлі, особливий порядок мобілізації ресурсів.	Оновити Закон «Про правовий режим надзвичайного стану» та суміжні акти; передбачити тимчасові положення щодо публічних закупівель, залучення резервів і спрощених адміністративних процедур у період НС.
Спільні фінансові інструменти	Формування наднаціональних фондів для підтримки відновлення, стійкості, «зеленої» та цифрової трансформації; гнучкість фіскальних правил у кризу.	Розробити національну систему фондів відновлення та стійкості; інтегрувати українські програми відбудови з інструментами ЄС.
Соціально-економічна підтримка населення і бізнесу	Програми компенсації зарплат, субсидування МСП, податкові відстрочки, пільгові кредити, спеціальні стабілізаційні фонди для критично важливих галузей.	Розширити інструменти підтримки МСП та домогосподарств у кризу; створити стабілізаційний фонд для стратегічних секторів; запровадити гнучкі податкові та кредитні механізми на період шоків.
Міграційна політика та тимчасовий захист	Активування Директиви про тимчасовий захист, швидке надання права проживання, працевлаштування, доступу до освіти й медицини мільйонам переміщених осіб.	Використати досвід ЄС для удосконалення державної політики щодо ВПО.
Енергетичне антикризове управління	Регуляції щодо заповнення газових сховищ, спільні закупівлі, цінові інтервенції, програми скорочення споживання, адресна підтримка вразливих груп.	Розробити національну модель управління енергоризиками.
Цифровізація кризового менеджменту	Використання цифрових платформ для реєстрації біженців, систем раннього попередження, моніторингу ресурсів, координації служб, дистанційної медицини та освіти.	Розгорнути єдині цифрові платформи для управління НС, електронні реєстри ресурсів громад, мобільні системи оповіщення, інтегровані диспетчерські центри, розвивати аналітику на основі Big Data та ШІ.
Прозорі комунікації та боротьба з дезінформацією	Регулярні публічні брифінги, участь експертів, багатоканальне інформування, співпраця з медіа та фактчекерами для протидії «інфодемії».	Створити єдину систему стратегічних комунікацій у кризу; впровадити стандартизовані меседжі, регулярні оновлення для населення, партнерства з медіа й фактчекінговими організаціями.
Мультирівневе управління та субсидіарність	Активна роль регіонів і муніципалітетів, що першими реагують на кризу; тісна координація з центральною владою; типові плани реагування на рівні регіонів.	Інтегрувати антикризові функції в діяльність громад; розробити типові регіональні плани кризового реагування з урахуванням локальних ризиків; забезпечити громади ресурсами та підготовленими кадрами.
Посткризове відновлення та «Build Back Better»	Використання «вікна можливостей» для структурних реформ, інвестицій у «зелену» та цифрову трансформацію, відбудову з урахуванням майбутніх ризиків.	Закріпити в нацполітиці принцип «відбудовувати краще, ніж було»; створити систему оцінки ризиків і регулярного перегляду планів готовності; інтегрувати критерії стійкості в усі проекти відбудови.

Джерело: систематизовано та побудовано автором на основі [12; 94; 92; 100; 102].

На рівні державної політики постає необхідність формування цілісної стратегії публічного антикризового управління, побудованої на принципах проактивності, наукової обґрунтованості, багаторівневої координації та широкої міжсекторної взаємодії. Таку стратегію доцільно інституціоналізувати шляхом створення при Кабінеті Міністрів України постійного координаційного центру з питань кризового реагування, функціонально подібного до європейських надзвичайних штабів або Центру координації реагування на надзвичайні ситуації ЄС [91]. Завдання цього центру мають охоплювати системний моніторинг та ідентифікацію ризиків від природних катастроф до соціально-економічних дисбалансів, розроблення сценаріїв реагування та оперативних планів дій, а також забезпечення міжвідомчої координації в разі надзвичайних ситуацій.

Одним із ключових напрямів є модернізація нормативно-правової бази. Потребує оновлення Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» та суміжні акти з урахуванням європейського досвіду у сфері гнучкого правового регулювання під час криз, тимчасові положення, адаптивні процедури публічних закупівель, особливий порядок мобілізації та використання резервів тощо. Поряд з цим важливо удосконалити фінансові механізми кризового реагування, зокрема створити національний резервний фонд швидкого реагування, запровадити механізми державних гарантій на випадок системних економічних криз і розробити спрощені процедури перерозподілу бюджетних асигнувань у режимі надзвичайного стану. Європейський досвід бюджетної гнучкості та фінансової солідарності є особливо цінним для України, яка вже отримує макрофінансову підтримку ЄС, а в процесі подальшої інтеграції зможе скористатися спільними інструментами кризового управління, такими як Механізм цивільного захисту ЄС чи Фонд солідарності [12; 100].

Державна політика має забезпечувати збалансоване поєднання централізованого стратегічного керівництва та автономності дій на місцевому рівні шляхом упровадження принципу субсидіарності в антикризовому

менеджменті: управлінські рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні, який спроможний забезпечити їх ефективну реалізацію, за умови загальної координації центральних органів влади.

На рівні регіонального та місцевого самоврядування необхідно посилити інституційну та операційну спроможність громад і регіонів до кризового реагування. Європейський досвід демонструє, що саме місцева влада першою зіштовхується з проявами кризи, а її організованість та підготовленість значною мірою визначають загальну результативність подолання наслідків. У контексті української децентралізації логічним є інтегрування антикризових функцій у діяльність територіальних громад та обласних державних адміністрацій. Доцільним є розроблення типових регіональних планів антикризового управління з урахуванням специфічних ризиків конкретних територій. На місцевому рівні слід створити або суттєво укріпити підрозділи з питань надзвичайних ситуацій, забезпечивши їх відповідною технікою, фінансовими ресурсами та кваліфікованим персоналом.

Важливою складовою є розвиток кадрових компетенцій. Європейські підходи можуть бути застосовані для підготовки українських управлінців, зокрема через проведення спеціалізованих тренінгів та моделювання кризових ситуацій за участю міжнародних експертів, а також через налагодження програм обміну досвідом із містами-побратимами ЄС щодо реагування на повені, блекаути чи епідеміологічні спалахи [96; 102].

Необхідною умовою підвищення готовності громад є розвиток цифрової інфраструктури, систем раннього оповіщення населення, електронних реєстрів ресурсів громади, інтегрованих каналів комунікації між службами. Інвестиції в такі рішення істотно підвищують швидкість та узгодженість реагування.

У площині суспільства та міжсекторної взаємодії ефективність механізмів публічного антикризового управління значною мірою залежить від рівня суспільної довіри та залучення громадськості. Європейська практика доводить важливість партнерства між державою та громадянами у процесі подолання кризових ситуацій. В Україні слід інституціоналізувати різні форми

громадської участі в антикризовій діяльності від волонтерських ініціатив до громадського моніторингу розподілу допомоги. Принципи відкритого врядування повинні реалізовуватися і в кризових умовах, прозоре інформування населення, визнання проблем, регулярні офіційні комунікації мінімізують ризики паніки та дезінформації. Формування стратегічних комунікацій як складової кризового менеджменту має спиратися на європейські стандарти: уніфікація офіційних повідомлень, багатоканальне поширення оновлень, співпраця з медіа та фактчекінговими організаціями.

Важливим напрямом державної політики є нормативне та організаційне закріплення процедур посткризового відновлення та розвитку. Міжнародний досвід підтверджує, що період виходу з кризи створює «вікно можливостей» для структурних реформ. Так, країни ЄС у період подолання наслідків пандемії COVID-19 спрямували значні ресурси на цифрову та зелену трансформацію економіки [95]. Україні необхідно використати існуючі виклики для посилення власної державної та економічної стійкості. Перспективним є запровадження національної системи оцінювання ризиків і періодичного перегляду планів готовності за аналогією з європейськими циклами оцінки ризиків, а також імплементація принципу «Build Back Better» під час відбудови інфраструктури [95]. Органи державної влади мають орієнтуватися на проактивний підхід: інвестувати в превенцію криз, формувати стратегічні резерви, розвивати аналітичні центри для прогнозування ризиків і розширювати міжнародне співробітництво у сфері кризового реагування, зокрема в межах Механізму цивільного захисту ЄС, учасником якого вже є Україна.

Європейський досвід публічного антикризового управління останніх років підтверджує визначальну роль комплексного, скоординованого та адаптивного підходу до подолання кризових явищ. Ефективність механізмів публічного антикризового управління забезпечується сукупністю взаємопов'язаних елементів, а саме своєчасною ідентифікацією загроз, науково обґрунтованим плануванням, формуванням адекватного інструментарію реагування, узгодженим упровадженням рішень на всіх

рівнях публічної влади. Для України імплементація зазначених підходів у формуванні механізмів публічного антикризового управління відкриває можливість не лише зміцнити власну стійкість перед сучасними багатовимірними загрозами, а й наблизитися до європейських стандартів належного врядування. Жодна з країн не є повністю захищеною від кризових процесів, проте саме ефективність існуючих механізмів публічного антикризового управління, що виражається в здатності країни своєчасно, пропорційно й ефективно реагувати з визначенням траєкторії подальшого розвитку та рівнем суспільної довіри. Адаптація і впровадження практик країн-членів ЄС з урахуванням національної специфіки створить передумови для формування в Україні ефективного механізму публічного антикризового управління, що стане фундаментом резильєнтності соціально-економічної системи, безпеки, сталого розвитку та суспільного добробуту.

### **Висновки до розділу 1**

Проведене теоретико-методичне дослідження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій дає підстави для формулювання таких узагальнень:

1. Уточнено сутність та зміст базових понять публічного антикризового управління. Встановлено, що антикризове управління є спеціалізованим різновидом публічного управління, спрямованим на забезпечення стійкості територіальних систем в умовах невизначеності та багатовимірних ризиків. Доведено, що криза є закономірною фазою розвитку складних соціально-економічних систем, що потребує превентивних, реактивних та відновлювальних управлінських рішень.

2. Обґрунтовано методологічні підходи до дослідження механізмів публічного антикризового управління. Системний, інституційний, синергетичний і програмно-цільовий підходи дозволили розглядати антикризове управління як відкриту, багаторівневу та інтегровану систему.

Їхнє поєднання забезпечує можливість оцінювати динаміку кризових процесів, визначати фактори їх ескалації та формувати цілісну архітектуру управлінських інструментів.

3. Систематизовано структурні елементи механізму публічного антикризового управління розвитком територій. Визначено, що механізм охоплює інституційно-нормативні, організаційно-управлінські, фінансові, аналітичні та інформаційно-комунікаційні інструменти, які забезпечують ідентифікацію криз, запобігання загрозам, реагування на надзвичайні ситуації та посткризове відновлення. Узагальнено, що ефективність механізму залежить від його адаптивності, цифрової підтримки, інституційної пам'яті та координації між рівнями публічної влади.

4. Узагальнено досвід країн-членів ЄС та визначено його значення для України. Аналіз підтвердив важливість централізованої координації, цифрових систем моніторингу, гнучких правових режимів, стабілізаційних фінансових інструментів, стратегічних комунікацій і розвитку місцевої резильєнтності. Виявлено інструменти, релевантні для імплементації в Україні, що створюють підґрунтя для формування сучасної моделі публічного антикризового управління, узгодженої з європейськими стандартами.

Даний розділ формує цілісне теоретико-методологічне підґрунтя для подальшого аналізу вітчизняної нормативної бази та практики антикризового управління в Україні, а також для визначення напрямів удосконалення відповідних механізмів у контексті сучасних викликів та євроінтеграційних орієнтирів.

Основні положення першого розділу дисертаційної роботи відображено в наукових публікаціях автора [3; 5; 88].



## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку та ефективність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Оцінка ефективності існуючих механізмів публічного антикризового управління територіями є необхідною умовою для з'ясування реального рівня стійкості територіальних соціально-економічних систем до дії зовнішніх і внутрішніх шоків. У центр аналізу потрапляє не лише формальна наявність нормативно-правових інструментів, інституційної інфраструктури та процедур реагування, а і їхня практична здатність забезпечувати безперервність функціонування ключових підсистем на місцевому та регіональному рівнях, оперативну мобілізацію ресурсів, координацію дій суб'єктів влади, бізнесу та громади, а також обмеження довгострокових втрат розвитку. Саме зіставлення декларованих цілей, закладених в антикризові механізми, з досягнутими результатами дає змогу виявити приховані інституційні слабкості, управлінські дисфункції і територіальні диспропорції їхньої дієвості.

У такій площині механізми публічного антикризового управління розглядаються як динамічний комплекс інструментів, що функціонує в умовах високої невизначеності та просторової неоднорідності. Визначальне значення набувають критерії своєчасності, узгодженості, адаптивності та результативності запроваджених заходів, а також здатність інституцій до навчання й корекції управлінських рішень на основі зворотного зв'язку. Системний аналіз цих параметрів дає можливість не лише охарактеризувати поточний стан антикризових механізмів на рівні територій, а й окреслити напрями їх подальшого удосконалення, спрямовані на посилення стійкості, зменшення міжрегіональних розривів та формування передумов для відновлення й модернізації регіонального розвитку.

У межах дослідження важливо врахувати особливості статистичного забезпечення аналізу регіонального розвитку. До 2021 року офіційна інформація щодо соціально-економічного стану регіонів України систематично публікувалася у відкритому доступі, що дозволяло здійснювати порівняльний аналіз динаміки та просторової диференціації розвитку територій. Починаючи з 2022 року у зв'язку з повномасштабною збройною агресією проти України, офіційна статистика в розрізі регіонів значною мірою не розміщується у відкритому доступі з міркувань безпеки, натомість оприлюднюються переважно зведені показники на рівні країни. У зв'язку з цим регіональні показники у дисертаційному дослідженні аналізуються за період 2014-2021 років, а для наступних років здійснюється узагальнена оцінка соціально-економічного розвитку України в цілому.

Стан соціально-економічного розвитку регіонів України, згідно з офіційними даними Державної служби статистики України в період 2014-2021 років, характеризується стійкою просторовою асиметрією, що проявляється одночасно в демографічних, економічних та соціальних вимірах (рис.2.1). Аналітичні узагальнення ґрунтуються насамперед на багатогалузевому статистичному збірнику «Регіони України» [22], «Статистичному щорічнику України» [23; 24; 25; 26] та спеціалізованих експрес-випусках і масивах регіональних рахунків, які містять інформацію про валовий регіональний продукт, доходи населення, ринок праці та інші базові показники розвитку [22].

З демографічного погляду більшість регіонів у цей період демонструє тенденції депопуляції та старіння населення (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

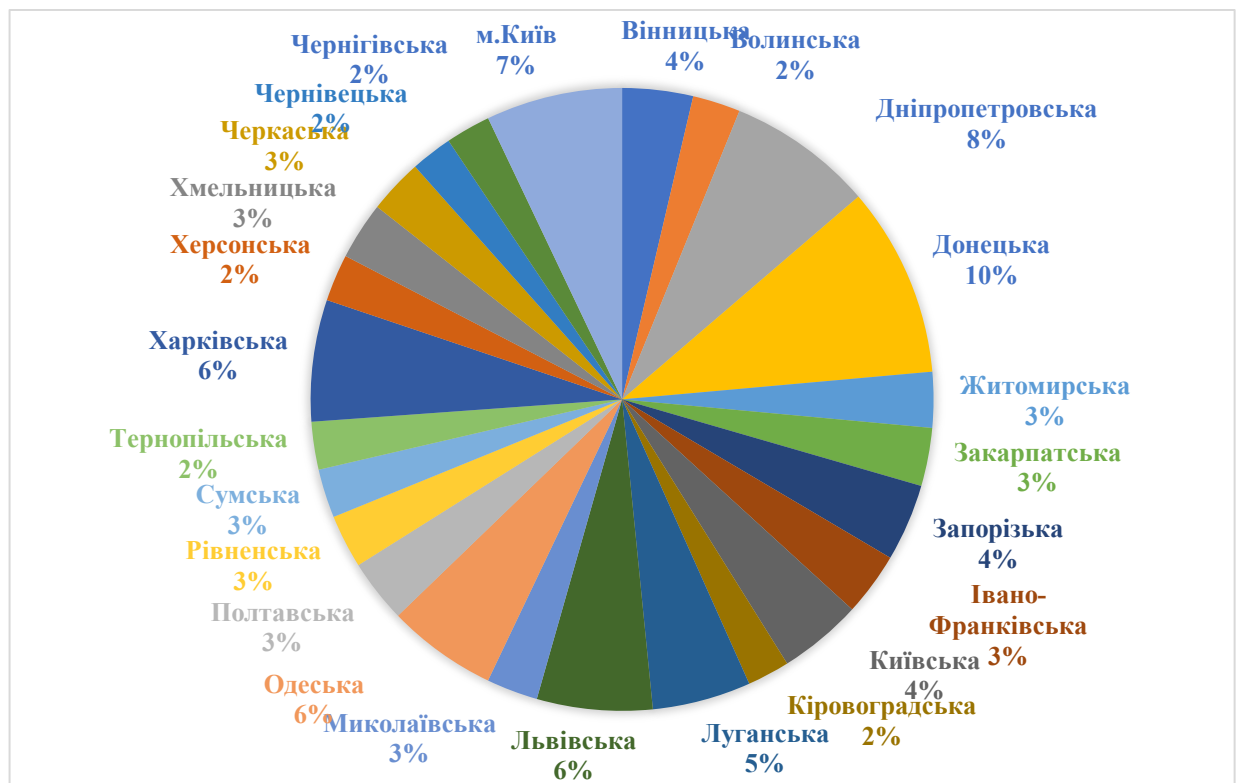
### Середня чисельність постійного населення, тис. осіб

Регіон	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Україна</b>	<b>42831,4</b>	<b>42675</b>	<b>42503</b>	<b>42315836</b>	<b>42100165</b>	<b>41858172</b>	<b>41575748</b>	<b>41208208</b>
Вінницька	1607,3	1599,3	1589,2	1575997	1561016	1545820	1530184	1512234
Волинська	1039,4	1040,1	1039,1	1036977	1034165	1030647	1026681	1021648
Дніпропетровська	3281,2	3262,4	3239,3	3227466	3215499	3188253	3156032	3115951
Донецька	4307,6	4268,3	4241,7	4209374	4170296	4135969	4103159	4066941
Житомирська	1260	1252,5	1244,8	1236629	1226485	1214971	1202622	1188032
Закарпатська	1255,4	1256,5	1256,1	1255633	1254645	1252463	1249127	1244469
Запорізька	1770,1	1759	1745,8	1730540	1713714	1695830	1676169	1651700

Закінчення таблиці 2.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Івано-Франківська	1379,6	1379,7	1378,4	1375979	1372648	1367948	1361877	1353740
Київська	1721,6	1724,9	1727,6	1738599	1755333	1768713	1779008	1786026
Кіровоградська	977,7	970,4	963	954588	944484	932914	920203	905505
Луганська	2225,2	2208,2	2195,7	2176949	2155221	2139276	2124020	2107524
Львівська	2519,7	2517,6	2515,7	2513448	2507445	2498683	2486547	2469572
Миколаївська	1165,6	1160,6	1153,4	1145010	1135495	1124764	1113413	1099392
Одеська	2385,4	2382,3	2377,3	2373736	2370631	2367709	2361609	2348689
Полтавська	1445,7	1436,1	1425,1	1412491	1399296	1385870	1371415	1354068
Рівненська	1158,9	1160,4	1161,2	1160645	1157914	1154071	1149648	1144060
Сумська	1126	1116,2	1106,7	1097215	1085659	1072641	1058658	1042420
Тернопільська	1068,4	1064,6	1059,2	1052501	1045845	1039036	1031378	1022887
Харківська	2718,6	2709,3	2694,3	2681962	2669167	2651394	2630512	2600762
Херсонська	1068,8	1063,7	1057,6	1049883	1040878	1031345	1020878	1007721
Хмельницька	1301	1294,7	1286,7	1276675	1266394	1256541	1246082	1233145
Черкаська	1252,3	1243,8	1233,5	1222156	1209728	1195615	1181573	1165876
Чернівецька	906,2	906,9	905,9	904346	902473	899938	896034	890446
Чернігівська	1052,7	1041,8	1030,7	1018203	1004370	989978	975456	959466
м. Київ	2837	2856	2874,9	2888834	2901364	2917783	2923463	2915934

Джерело: систематизовано то побудовано автором на основі [21; 22; 23; 24; 25; 26].



**Рис. 2.1. Структура населення України в регіональному розрізі у 2021 році**

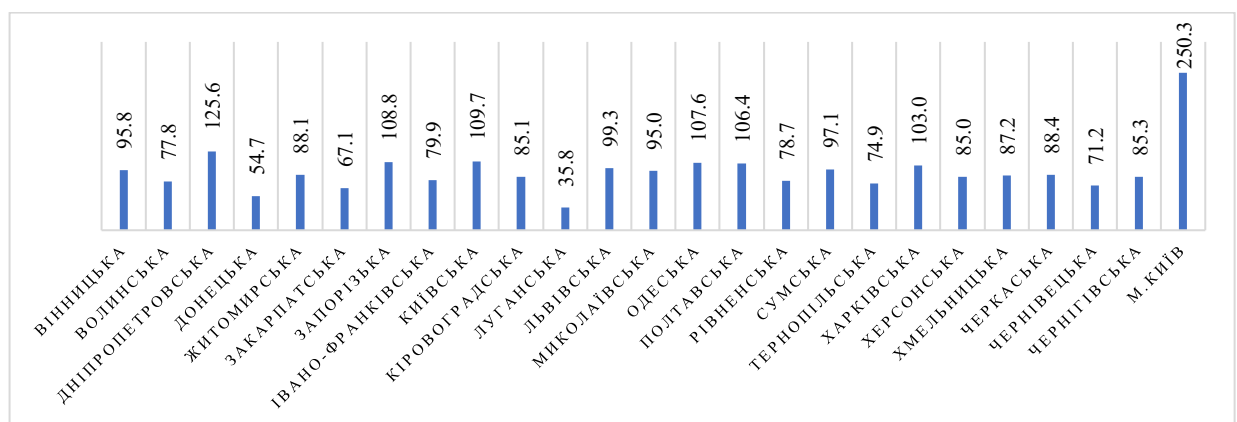
Джерело: систематизовано то побудовано автором на основі [21; 23; 24; 25; 26].

Фіксується скорочення чисельності наявного та постійного населення внаслідок поєднання від'ємного природного приросту та переважно від'ємного міграційного сальдо, за винятком окремих великих агломераційних центрів, а також відтоку населення країни за кордон з початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну у 2022 році [22].

Економічний профіль регіонів характеризується високим рівнем концентрації виробництва та доданої вартості. Дані регіональних рахунків та розділів, присвячених основним соціально-економічним показникам, свідчать, що найбільший внесок у валовий регіональний продукт (ВРП), промислове виробництво та інвестиції до початку 2022 року забезпечували м. Київ, Дніпропетровська, Київська, Харківська, Одеська та Львівська області (табл. 2.2).

Ці регіони акумулювали значну частку загальнодержавного обсягу ВРП, мали вищі показники ВРП на одну особу, вищу продуктивність праці та відносно кращі інвестиційні позиції. Натомість низка переважно аграрних або структурно депресивних областей, зокрема, окремі західні та північні регіони, демонстрували істотно нижчі рівні економічної активності та обмежену диверсифікацію економічної структури [22].

Показники доходів і умов життя населення додатково фіксували значні міжрегіональні відмінності. Так, у 2021 році наявний дохід на одну особу в середньому по Україні становив близько 73 тис. грн, тоді як у м. Київ цей показник перевищував 170 тис. грн, тобто був більш ніж удвічі вищим за загальнодержавний рівень [21].



**Рис. 2.2. Індекс диференціації доходів населення за регіонами у 2021 році, %**

Джерело: систематизовано та побудовано автором на основі [21; 22; 23; 24; 25; 26].

Таблиця 2.2

**Характеристика валового регіонального продукту в період 2014-2021 роки**

Регіон	Валовий регіональний продукт у розрахунку на одного зайнятого, грн								Частка валового регіонального продукту у загальному підсумку, %							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Вінницька	27249	37270	46615	58296	71098	83133	88380	114218	2,8	3,0	3,1	3,1	3,1	3,3	3,2	3,2
Волинська	23218	30387	34310	49937	58294	73192	75193	90331	1,5	1,6	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8	1,7
Дніпропетровська	53749	65897	75396	97043	114750	122298	126209	186697	11,1	10,8	10,2	10,5	10,3	9,8	9,4	10,7
Донецька	27771	26864	32318	39299	45936	49385	50124	69446	7,6	5,8	5,8	5,6	5,4	5,2	4,9	5,2
Житомирська	23678	30698	38520	49700	62905	70225	76017	95948	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,1	2,2	2,1
Закарпатська	19170	22989	25727	34197	41706	48853	49538	60632	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4
Запорізька	37251	50609	59729	75196	85764	91452	99738	138521	4,2	4,5	4,4	4,4	4,1	3,9	4,0	4,2
Івано-Франківська	27232	33170	37220	46282	57030	63237	66245	88227	2,4	2,3	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2
Київська	46058	60109	74216	89904	112510	123216	135817	162696	5,0	5,2	5,4	5,3	5,6	5,5	5,7	5,3
Кіровоградська	29223	39356	47469	55128	67743	77788	81166	109183	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Луганська	14079	10778	14251	13873	16300	18793	20297	24684	2,0	1,2	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Львівська	28731	37338	45319	58183	70169	85177	94317	119049	4,6	4,8	4,8	4,9	5,0	5,4	5,6	5,4
Миколаївська	30357	41501	50091	60486	70325	82121	86750	112864	2,2	2,4	2,5	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3
Одеська	31268	41682	50159	62643	72731	82879	92823	115129	4,7	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0	5,2	5,0
Полтавська	48040	66390	81145	105994	123722	134383	136608	195825	4,4	4,8	4,9	5,0	4,9	4,7	4,5	4,9
Рівненська	24762	30350	33958	42004	49038	58318	62485	77599	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
Сумська	26943	37170	41741	51367	62943	70550	75815	100760	1,9	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Тернопільська	20228	24963	29247	38563	46828	54821	60565	79412	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
Харківська	35328	45816	57150	69409	86889	92835	97428	122227	6,1	6,3	6,5	6,3	6,6	6,2	6,1	5,9
Херсонська	21725	30246	36585	45486	52914	59972	66973	87378	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6
Хмельницька	24662	31660	37881	49858	59576	65893	77153	96964	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2
Черкаська	30628	40759	48025	59612	76881	86279	91817	112145	2,4	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4
Чернівецька	16552	20338	23365	31495	37443	46135	50110	61088	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
Чернігівська	26530	35196	41726	55139	69712	78098	85435	117225	1,8	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
м. Київ	124163	155904	191736	238687	283175	320898	342247	431616	22,5	22,7	23,4	23,5	23,4	23,9	24,0	23,4

Джерело: побудовано автором на основі [21; 22; 23; 24; 25; 26].

Серед регіонів спостерігався майже триразовий розрив між найвищими значеннями наявного доходу на особу, а це Київська, Дніпропетровська, Одеська, Львівська області та аутсайдерами – Луганська, Чернігівська області. Це засвідчило стійку поляризацію територій за рівнем добробуту населення, попри загальне зростання реального наявного доходу у 2021 році практично в усіх регіонах [21].

Дані щодо ринку праці та соціальної сфери доповнюють уявлення про нерівномірність регіонального розвитку. Спостерігалась різниця в рівнях зайнятості та безробіття за методологією Міжнародної організації праці [48], що корелює з галузевою структурою економіки, а саме індустріально розвинені регіони з розгалуженим сектором послуг, як правило, забезпечують вищу зайнятість і більшу частку високопродуктивних робочих місць, тоді як аграрно орієнтовані області мають більш обмежені можливості для диверсифікації зайнятості та створення робочих місць із високою доданою вартістю [22]. Аналогічно, показники середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників демонструють суттєве перевищення рівня оплати праці у столиці та великих промислових центрах порівняно з периферійними регіонами [22].

Економічна динаміка України у 2023-2024 роках має характер затяжної фази адаптаційного відновлення в умовах повномасштабної війни, поєднуючи окремі ознаки макрофінансової стабілізації з глибокими структурними вразливостями (Додаток В). За оцінками Центру економічної стратегії, у 2023 році реальний ВВП зріс на 5,5 % після обвального падіння на 28,8 % у 2022 році, проте залишався приблизно на чверть нижчим за рівень 2021 року, у 2024 році темпи зростання сповільнилися до 2,9 %, а розрив із довоєнним рівнем ВВП становив близько 22 % [76]. Таким чином, ідеться не про повноцінне відновлення, а про поступове пристосування економіки до умов тривалої війни, коли базовою задачею залишається підтримання мінімально необхідної стійкості, а не нарощування потенціалу розвитку.

Макрофінансова конфігурація у 2023 році характеризувалася одночасно жорсткою монетарною політикою та рекордним обсягом зовнішньої підтримки. Збереження фіксованого обмінного курсу протягом більшої частини року, а також припинення монетарного фінансування дефіциту бюджету на тлі регулярних надходжень зовнішньої допомоги дозволили НБУ суттєво знизити інфляцію, з пікових воєнних значень вона скоротилася до 5,1 % у грудні 2023 року, фактично повернувшись до таргетованого рівня 5 % [76]. У 2024 році ситуація змінилася, інфляція вперше з осені 2022 року почала прискорюватися й досягла 12 % у грудні, що було зумовлено слабшим урожаєм, зростанням вартості енергоносіїв і пального, а також підвищенням витрат на оплату праці. 2023 рік став роком керованого зменшення інфляційного тиску, то 2024 рік позначився поверненням до антикризового режиму інфляційного таргетування в умовах нового витка цінового зростання.

Фіскальна позиція України у 2023-2024 роках залишається визначальною ознакою економіки війни. У 2023 році Україна отримала 42,5 млрд дол. зовнішньої фінансової допомоги, що дозволило профінансувати близько 71 % додаткових потреб державного бюджету та підтримати рекордний рівень резервів [76]. У 2024 році обсяг зовнішньої бюджетної підтримки становив 41,6 млрд дол., причому важливим структурним нововведенням стало започаткування механізму Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine, який передбачає кредитування за рахунок майбутніх доходів від заморожених російських активів [76]. Водночас бюджет усе більшою мірою спирався на внутрішню мобілізацію ресурсів, податкові надходження у 2024 році зросли на 37 % і в реальному вимірі вперше повернулися до довоєнного рівня, хоча результат було досягнуто за рахунок підвищення податкового навантаження насамперед на легальну частину економіки через збільшення військового збору [76]. Структура видатків при цьому залишається безпрецедентно мілітаризованою: частка оборони у ВВП перевищує 30 %, а у 2024 році на сектор оборони та безпеки спрямовано 261 млрд грн, що є рекордним значенням як у номінальному, так і у відносному вимірі [76].

Реальний сектор економіки демонструє поєднання високої адаптивності окремих галузей із відтворенням довоєнної сировинної моделі. У 2023 році ключовими драйверами зростання залишалися аграрний сектор та поступове відновлення металургії до близько 70 % довоєнних виробничих потужностей, що стало можливим завдяки запуску Українського морського коридору для експорту через чорноморські порти Одеської області [76]. Водночас експорт товарів скоротився майже удвічі порівняно з 2021 роком (36 млрд дол. проти 68,2 млрд дол.), а імпорт (63,5 млрд дол.) значно перевищував експорт, формуючи суттєвий торговельний дефіцит. У 2024 році товарний експорт зріс на 15 % і досяг майже 42 млрд дол., при цьому аграрна продукція забезпечила 43 % експорту, металургія - близько 15,2 % [76]. Проте структура зовнішньої торгівлі залишилася традиційно асиметричною. Імпорт, обсяг якого у 2024 році зріс до 71 млрд дол., представлений переважно високотехнологічними товарами, тоді як експорт орієнтований на продукцію з невисоким ступенем переробки [76]. Це посилює залежність від імпортованих технологій і капітальних товарів та зберігає вразливість до зовнішніх цінових та логістичних шоків.

Ринок праці в 2023-2024 роках еволюціонує від шокового дисбалансу до стійкої, але проблемної нової рівноваги. За оцінками Info Sapiens, протягом 2023 року безробіття послідовно знижувалося, хоча наприкінці року його рівень усе ще перевищував довоєнний удвічі, а брак робочої сили ставав однією з ключових перешкод для бізнесу [76]. У 2024 році середній рівень безробіття зменшився до 14,3 % (проти 17,4 % у 2023-му та 18,5 % у 2022-му), однак це зниження супроводжується загостренням структурного безробіття та дефіциту кадрів. Поглиблюється асиметрія між зростанням кількості вакансій та скороченням пропозиції робочої сили через міграцію, мобілізацію та демографічні зміни [76]. Це підтверджує формування воєнної економіки дефіциту праці, у якій стратегія політики ринку праці повинна поєднувати мобілізаційні й соціальні цілі з інструментами активної політики зайнятості та перепідготовки.



Економіка України у 2023-2024 роках перебуває у стані початкової стабілізації, що спирається на зовнішню фінансову підтримку, екстраординарні оборонні видатки та адаптивність окремих експортноорієнтованих галузей (насамперед аграрного сектору та металургії). Водночас поєднання сповільнення темпів зростання ВВП, прискорення інфляції у 2024 році, хронічного торговельного дефіциту, структурного дисбалансу на ринку праці та надвисокої частки оборонних витрат у ВВП формує конфігурацію стійкості без розвитку. За оцінками експертів, навіть за умови збереження нинішніх прогностичних темпів зростання, повернення економіки до рівня 2021 року можливе не раніше 2030 року, що означає тривалий період відкладеної відбудови й модернізації [76]. Це, у свою чергу, ставить перед економічною політикою комплексне завдання щодо поєднання забезпечення воєнної стійкості й макрофінансової рівноваги з поступовим переходом від економіки виживання до моделі відновлення, орієнтованої на підвищення продуктивності, інноваційності та європейську інтеграцію.

У 2014-2024 роках Україна зіткнулася з низкою криз від антитерористичної операції на сході України, пандемії COVID-19 до повномасштабної війни, які суттєво вплинули на розвиток територій. У таких умовах важливість механізмів публічного антикризового управління розвитком територій як інструментів і заходів, за допомогою яких держава та місцеве самоврядування реагують на кризові явища для мінімізації втрат і забезпечення подальшого розвитку регіонів, набули особливого значення.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» [32] в 2015 році було запроваджено європейську систему планування розвитку регіонів та механізмів фінансування через Державний фонд регіонального розвитку [20; 106]. Законом визначено п'ять взаємопов'язаних елементів управління регіональним розвитком, а саме планування, фінансування, реалізація, моніторинг і оцінка, неефективність хоча б одного з них знижує ефективність системи в цілому [20; 106]. На виконання цього закону була

розроблена й діє Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [30], яка окреслює цілі й завдання розвитку територій, у тому числі завдання підвищення їх стійкості до криз.

В умовах війни до законодавства України були внесені певні зміни, що передбачають спеціальні антикризові механізми для місцевого рівня в період воєнного стану та повоєнного відновлення [49]. Інституційно координацію антикризових заходів здійснюють такі центральні органи, як Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, насамперед Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство економіки, довілля та сільського господарства, Міністерства фінансів, Міністерство національної єдності і місцеві державні адміністрації або військові адміністрації в регіонах. Зокрема, в період війни обласні та районні державні адміністрації були перетворені на військові адміністрації, що централізувало управління на місцях для оперативного реагування на загрози. Одночасно продовжує функціонувати система органів місцевого самоврядування, створена в процесі децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали повноваження та ресурси, які дозволяють їм самостійно реалізовувати заходи місцевого розвитку і брати участь у протидії кризам в частині забезпечення функціонування критичної інфраструктури, розміщення внутрішньо переміщених осіб та інших завдань.

Як зазначалось раніше, головним інструментом державного стимулювання розвитку регіонів у докризовий період був Державний фонд регіонального розвитку. Він фінансував інвестиційні проєкти за конкурсним відбором, забезпечував реалізацію регіональних стратегій і вирівнювання розвитку територій. Крім цього, в Україні останніми роками діяла низка цільових субвенцій на регіональний розвиток, з-поміж яких основними визначено субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій, інфраструктурну субвенцію для новостворених громад, субвенції на розвиток спортивної, медичної та дорожньої інфраструктури тощо [62]. Проте такий розподіл коштів був розбалансованим. За даними Рахункової палати, станом на 2019 р. існувало 11 різних джерел фінансування регіонального розвитку,

розпорошених між 6 головними розпорядниками, що призводило до неузгодженості і неефективності використання бюджетних ресурсів [59; 62; 63; 85]. Замість консолідації ресурсів спостерігалось їх нераціональне розподілення, нерідко нецільове використання, що свідчило про відсутність ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій [62]. Таким чином, до початку нових криз зазначені механізми вже мали суттєві недоліки.

У відповідь на кризові виклики 2020-2022 років уряд України запровадив спеціальні фінансові програми. Фонд боротьби з COVID-19 став цільовим фондом у державному бюджеті обсягом 66 млрд грн для подолання наслідків пандемії. Кошти фонду спрямовувалися як на медичні потреби, так і на підтримку економіки, частина коштів була перенаправлена на інфраструктурні проекти для стимулювання будівництва доріг.

У межах підтримки бізнесу та населення під час карантину було реалізовано програму одноразової матеріальної допомоги найманим працівникам і ФОПам у «червоних зонах» через портал «Дія» у вигляді виплат у розмірі 8 тис. грн [31], програми кредитних канікул та часткового безробіття. Ці заходи хоча й виходили за рамки суто регіональної політики, але мали на меті пом'якшити кризу на місцях, зберегти робочі місця. В той же час, Резервний фонд державного бюджету використовувався для ліквідації надзвичайних ситуацій, серед яких ліквідація наслідків повені на Західній Україні в червні 2020 року, компенсації збитків від бойових дій з 2022 року.

У 2023 році було створено Фонд ліквідації наслідків збройної агресії – це спеціальний фонд обсягом близько 35,5 млрд грн для фінансування відбудови зруйнованої інфраструктури та житла [20; 106]. Він наповнюється, зокрема, за рахунок конфіскованих російських активів. Для отримання коштів з цього фонду регіони і громади мають підготувати програми комплексного відновлення територій, що стимулює планування відбудови [20; 106].

Особливу роль відіграють міжнародні фінансові програми як гранти та кредити на відновлення. Так, Програма відновлення України за підтримки Європейського інвестиційного банку спрямована на ремонт критично важливої соціальної інфраструктури [52].

В умовах надзвичайних ситуацій в Україні діє Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, регіональні та місцеві комісії ТЕБ та НС, їхні рішення у 2020 році визначали карантинні заходи для стримування COVID-19 у регіонах. У 2022 році із запровадженням воєнного стану такий централізований механізм набув особливого значення. Фактично рішення щодо евакуації населення, оборони територій, розподілу гуманітарної допомоги ухвалювалися через військові адміністрації в режимі вертикального підпорядкування «центр – регіон – громада». Водночас уряд задіяв механізми державно-приватного та міжсекторного партнерства для підтримки економіки розгорнуто програму релокації підприємств. Ця програма, координувана Міністерством економіки, довілля та сільського господарства спільно з обласними державними адміністраціями, «Укрзалізницею» та «Укрпоштою», забезпечує переміщення виробничих потужностей із зон бойових дій у безпечніші регіони, включно з підбором майданчиків, транспортуванням, розселенням працівників та відновленням логістики [65]. У 2022 році за державною програмою було релоковано 800 підприємств, з яких 623 відновили роботу в повному обсязі на новому місці [51]. Особливо активно приймали бізнес західні області, а саме Львівська (24 % переміщених підприємств), Закарпатська (14,5 %), Чернівецька (9,8 %) [51]. Це дозволило зберегти десятки тисяч робочих місць і податкових надходжень у країні.

Одним з організаційних інструментів механізмів публічного антикризового управління розвитком територій стали також координаційні штаби при обласних військових адміністраціях для розв'язання гуманітарних питань, розподілу допомоги, розселення внутрішньо переміщених осіб і т. ін. У межах соціальної сфери активно запроваджувалися цифрові сервіси, що теж можна розглядати як інноваційний інструмент механізму публічного

антикризового управління в кризу. Так, у застосунку «Дія» було реалізовано реєстрацію внутрішньо переміщених осіб та заявки на виплати для них, якими скористалися понад 1,4 млн осіб [54].

Пандемія стала першим серйозним випробуванням для новітньої системи регіональної політики України. Позитивним аспектом була відносно швидка мобілізація ресурсів. У короткі строки сформовано спецфонд COVID-19, кошти з якого направлялися до різних сфер. На місцевому рівні органи влади отримали дозвіл спрямовувати залишки освітньої та інфраструктурної субвенцій на боротьбу з COVID-19. В окремих регіонах успішно запрацювали антикризові штаби при обласних державних адміністраціях, які координували розгортання додаткових ліжкомісць, постачання кисню, волонтерську допомогу. Так, Львівська область у 2021 році змогла наростити резерв ліжок з киснем і уникнути колапсу медсистеми, що можна вважати успіхом антикризового управління.

Однак аудит Рахункової палати виявив значні недоліки у використанні цільових коштів у 2020 році, що свідчить про низьку ефективність окремих механізмів [59; 62]. За даними Рахункової палати, при перевірці цільового використання фонду COVID-19 було виявлено фінансових порушень на суму 1,6 млрд грн, з яких 623 млн грн за рахунок неефективного управління, 243 млн грн – через нерезультативне використання, 36,6 млн грн – результат неекономного використання, а 679 млн грн становили прямі порушення законодавства [59; 62]. Серед основних проблем зазначено відсутність чітких обґрунтувань при розподілі коштів, довге узгодження закупівель через те, що тендерні процедури тривали до 3,5 місяців [59; 62]. Планування видатків відбувалось без врахування уроків попередніх епідемій, через що майже дві третини запитів до Фонду боротьби з COVID-19 довелося повертати на доопрацювання [62]. Отже, механізм фінансового забезпечення антикризових дій хоча й існував, але його реалізація була недосконалою через непрозорість та порушень, що знизило ефективність подолання кризи.

Що стосується економічного розвитку територій у 2020-2021 роках, то можна констатувати, що вжиті антикризові заходи публічного управління допомогли частково стабілізувати ситуацію. Після спаду ВВП на 4 % у 2020 році відбулося відновлення економіки на 3,4 % у 2021 році [59]. Програма «Велике будівництво», профінансована у тому числі перерозподілом Фонду боротьби з COVID-19, дала поштовх розвитку будівельній галузі й підтримала зайнятість у регіонах.

З іншого боку, значна частина проєктів регіонального розвитку сповільнилась. За даними Держаудиту, протягом 2019-2020 років 21 % коштів Державного фонду регіонального розвитку використано неефективно, внаслідок чого 345 проєктів так і не були реалізовані, хоча на них було виділено фінансування [74]. Зокрема, у 2020 році із 469 запланованих проєктів завершено вчасно лише 257 (близько 55 %), решту проєктів було затримано або призупинено [74]. В окремих областях ситуація була критичною, так у Кіровоградській і Миколаївській областях у 2020 році не здали в експлуатацію жодного запланованого об'єкта за кошти Державного фонду регіонального розвитку [74]. Основними причинами стали пізній розподіл коштів, порушення процедур відбору проєктів, затримки казначейського фінансування, що призвело до повернення 2,2 млрд грн до державного бюджету [74]. Рахункова палата констатувала, що за рахунок Державного фонду регіонального розвитку взагалі не фінансувалися такі проєкти національного масштабу, як індустріальні парки, інноваційна інфраструктура. Тому стратегічні цілі підвищення конкурентоспроможності регіонів і закладення основ для їх зростання залишились не досягнутими [85; 74]. Органи Держаудиту прямо вказали на необхідність реформування механізму Державного фонду регіонального розвитку та встановлення прямого цільового зв'язку між призначенням коштів та пріоритетами державної стратегії [74]. Отже, період 2020-2021 років продемонстрував, що наявні механізми публічного антикризового управління територіями потребували удосконалення. Попри певні успіхи, такі системні недоліки, як фрагментація

фінансових потоків, бюрократичні затримки, слабкий контроль за цільовим використанням коштів знижували ефективність антикризового управління.

Повномасштабна війна, розв'язана Росією у 2022 році, спричинила найглибшу кризу за всю новітню історію України, з негативними наслідками для територіального розвитку. Воєнні дії безпосередньо відбувалися на територіях десяти областей, що призвело до руйнації підприємств, об'єктів інфраструктури, житлового фонду. Близько 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб було поставлено на облік протягом 2022 року, з них 3,5 млн це люди, що покинули домівки саме після 24 лютого 2022 року [54]. Таким чином, для деяких регіонів (Донецька, Луганська, Херсонська, Харківська області) криза означала різке скорочення економічної бази і трудових ресурсів, в той час як інші (Львівська, Тернопільська, Закарпатська та інші) отримали виклик інтеграції переселенців.

Проаналізуємо, наскільки ефективними виявилися механізми публічного антикризового управління у цих умовах (табл. 2.3). Державний бюджет 2022 року був переорієнтований на нагальні потреби країни, а це означає, що видатки розвитку були мінімізовані, ресурси направлені на оборону й соціальну підтримку. Попри падіння доходів економіки, країна зуміла профінансувати захищені статті та запровадити нові програми підтримки. Зокрема, в 2022 році за Програмою виплат для внутрішньо переміщених осіб на проживання допомогу отримали 1,8 млн осіб на загальну суму 57 млрд грн [54]. Суттєву роль відіграла міжнародна допомога, гранти донорів покривали дефіцит бюджету, що дозволило не допустити фінансового колапсу територій та громад.

У 2023 році уряд почав формувати основи для майбутньої відбудови країни шляхом створення Фонду ліквідації наслідків агресії та Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України [20; 106]. Ефективність цих нових інструментів ще перебуває на етапі перевірки, але є розуміння, що вони повинні врахувати недоліки механізму публічного антикризового управління, зокрема забезпечити прозорий відбір проєктів відбудови, контроль за якістю робіт та результатами.

### Основні програми механізмів публічного антикризового управління в Україні

Програма	Зміст	Результати	Оцінка ефективності
Програма виплат для внутрішньо переміщених осіб	Державна грошова допомога ВПО для покриття базових витрат на проживання в умовах втрати житла та доходів	У 2022 р. допомогу отримали 1,8 млн осіб на суму 57 млрд грн	Сприяла запобіганню соціальній дестабілізації, підтримала платоспроможний попит у громадах, підвищила стійкість домогосподарств і локальних економік
Міжнародна фінансова допомога	Надання грантів і кредитів до держбюджету для покриття дефіциту та фінансування захищених видатків	Значний обсяг грантових ресурсів, що компенсував дефіцит бюджету	Дозволила уникнути фінансового колапсу держави та громад, забезпечила безперервність фінансування оборонних і соціальних видатків, посилила антикризовий потенціал публічних фінансів
Фонд ліквідації наслідків агресії	Спеціальний фонд для фінансування проєктів відбудови пошкодженої інфраструктури, житла та об'єктів соціальної сфери	Створений у 2023 році, повна оцінка результатів ще не проведена	Має потенціал стати ключовим фінансовим інструментом відбудови, ефективність залежить від прозорості відбору проєктів і контролю якості робіт
Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України	Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за планування, координацію та реалізацію проєктів відновлення інфраструктури	Створений у 2023 році, залучений до відновлення критичної інфраструктури, оцінка довгострокової ефективності триває	Інституційна основа для політики відновлення; результативність визначатиметься спроможністю забезпечити якість проєктів і взаємодію з військовими адміністраціями та громадами
Програма релокації бізнесу	Переміщення підприємств із зон бойових дій до безпечніших регіонів із наданням організаційної підтримки	На початку 2023 року 75 % релокованих підприємств працювали; збережено понад 35 тис. робочих місць	Забезпечила збереження економічної активності та зайнятості, посилила фіскальну базу приймаючих регіонів; приклад ефективної взаємодії центру і територій у межах антикризового управління
Відновлення критичної інфраструктури	Тимчасовий ремонт мостів, прокладення об'їзних доріг, відновлення електропостачання в деокупованих регіонах	До кінця 2022 р. у Київській, Чернігівській, Сумській областях відновлено ключові транспортні та енергетичні об'єкти	Дозволило швидко відновити логістику та базові послуги на звільнених територіях; демонструє результативність взаємодії Держагентства відновлення, військових адміністрацій і громад
Місцеві програми прийому та інтеграції ВПО (Львівська, Закарпатська, Чернівецька обл.)	Створення центрів прийому, тимчасових прихистків, перехід шкіл на двозмінне навчання, сприяння працевлаштуванню ВПО; використання цільових державних субвенцій	Регіони з високою концентрацією ВПО уникнули масштабної соціальної дестабілізації; отримали додатковий імпульс для розвитку	Приклад успішного територіального антикризового управління: поєднання місцевих ініціатив із державною фінансовою підтримкою посилило соціальну стабільність та економічний потенціал приймаючих громад

Джерело: систематизовано та побудовано автором на основі [1; 20; 54; 74; 106].



Деякі антикризові кроки у воєнний час показали помітний ефект. Так, програма релокації бізнесу дозволила зберегти економічну активність у відносно безпечних регіонах. На початку 2023 року 75 % переміщених підприємств уже працювали, що дозволило зберегти понад 35 тисяч робочих місць [51]. Завдяки релокації, у західних областях України підвищилася ділова активність. Прикладом цього є Чернівецька область, за рахунок переміщених підприємств частка податкових надходжень від бізнесу в бюджеті регіону збільшилась з 25,6 % у 2021 році до 46,3 % у 2022 році [1]. Це свідчить про успішність взаємодії центральної та регіональної влади в рамках механізму публічного антикризового управління розвитком територій, коли центральна влада надає інструменти, а регіони приймають бізнес і робочу силу, стимулюючи свій розвиток навіть у час загальнонаціональної кризи.

Іншим прикладом ефективності механізму публічного антикризового управління розвитком територій є оперативне відновлення критичної інфраструктури. Завдяки зусиллям Держагентства відновлення, військових адміністрацій та громад вже до кінця 2022 року у Київській, Чернігівській, Сумській областях було тимчасово відремонтовано зруйновані мости, прокладено об'їзні дороги, відновлено електропостачання в більшості деокупованих міст [74]. Це дозволило оперативно налагодити логістику й життя на звільнених територіях, попри масштаб руйнувань.

На рівні окремих територій ефективність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій значною мірою залежала від готовності місцевих органів влади до надзвичайних ситуацій. Такі області, як Львівська, Закарпатська, Чернівецька стали успішними прикладами активності місцевих органів владив частині створення центрів прийому переселенців, перехід освітніх закладів на двозмінне навчання, допомога з працевлаштуванням внутрішньо переміщених осіб. У результаті ці регіони не лише уникнули соціальної дестабілізації, а й отримали поштовх для розвитку. Таке публічне антикризове управління розвитком територій підсилюється підтримкою держави у вигляді цільових субвенцій на житло для внутрішньо переміщених осіб, освітні та медичні субвенції з урахуванням збільшеної чисельності населення.

Водночас були виявлені слабкі місця механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Такі найбільш постраждалі території, як Донецька, Луганська, Херсонська, Запорізька області, об'єктивно не могли використати традиційні інструменти розвитку. У цих умовах функції місцевого самоврядування були мінімізовані, публічне антикризове управління сконцентовано на військових завданнях. Це призвело до ситуацій, коли гуманітарна допомога та евакуація населення налагоджувалися повільно. Таким прикладом є евакуація із затоплених населених пунктів Херсонщини після підриву Каховської ГЕС у червні 2023 року, що спершу здійснювалася хаотично, без достатньої кількості транспорту й координації.

Загалом впродовж 2022-2023 років спостерігається суперечлива картина ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. З одного боку, національна економіка та система територіального управління продемонстрували відносну стійкість до екстремальних шоків, що зумовлено, зокрема, оперативним ухваленням централізованих рішень у частині переорієнтації бюджетних ресурсів, високого рівня мобілізації та самовідданості місцевих громад, а також масштабної міжнародної підтримки. Збереження функціонування критичних інфраструктурних систем свідчить про те, що антикризові механізми забезпечили виконання базових стабілізаційних функцій.

Водночас стратегічні завдання довгострокового розвитку територій були суттєво маргіналізовані, а наявні такі інституційні дисфункції, як декларативне планування без належного ресурсного та організаційного забезпечення, надмірні бюрократичні процедури, повільні та фрагментарні системи моніторингу збереглися. Показовим є те, що попри початок відновлення економічної динаміки у 2023 році, цей процес має виразно асиметричний характер, а саме західні та центральні регіони демонструють швидшу адаптацію, тоді як східні та південні території перебувають у стані стагнації через домінування факторів безпеки. За таких умов зростає ризик поглиблення територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку.

Рання відбудова деокупованих територій виявила структурну проблему процедурної інерційності, коли стратегічна орієнтація на швидке відновлення не була своєчасно підкріплена адаптованими регуляторними та організаційними процедурами. Значна кількість домогосподарств упродовж тривалого часу очікувала на відновлення житла через затримки з оцінкою збитків і закупівельними процесами. Вимоги до проєктно-кошторисної документації залишалися фактично такими, як і в мирних умовах, що суперечило логіці надзвичайної ситуації та уповільнювало темпи будівельно-відновлювальних робіт. Відсутність консолідованої бази даних щодо руйнувань на початковому етапі істотно ускладнювала планування, так єдиний реєстр пошкодженого майна та порядок фіксації збитків було розгорнуто лише в березні 2022 року [53]. На інституційному рівні ситуація покращилася після створення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Йому були делеговані функції замовника робіт, а також впровадження експериментальних процедур швидкого будівництва [27; 29]. Однак початкова невизначеність вже спричинила відтермінування матеріальних результатів для домогосподарств, що демонструє критичну значущість випереджального процесного дизайну в умовах кризового відновлення.

Узагальнення результатів аналізу дає змогу сформулювати комплексне бачення природи ефективності антикризового управління на територіальному рівні. Визначальним чинником постає узгоджена координація дій. Саме там, де інституційна вертикаль «центр – регіон – громада» функціонує у зв'язці з горизонтальними мережами взаємодії, формується стійкий синергетичний ефект [51]. Вагомим параметром результативності є також швидкість і процедурна адаптивність у частині запровадження процедур швидкого прийняття рішень, що прямо корелюється з кращими соціально-економічними результатами, тоді як збереження довоєнних бюрократичних регламентів у фазі відбудови істотно гальмує реалізацію заходів навіть за наявності достатніх ресурсів [27; 29; 53]. Ефективність антикризової політики значною мірою залежить і від цілеспрямованого характеру ресурсної мобілізації,

розпорошення трансфертів на численні дрібні та малоефективні ініціативи знижує граничну віддачу від використання публічних коштів і підриває довіру до органів влади, що підтверджується аудиторськими спостереженнями у східних регіонах України [64]. Нарешті, стійкість критичної інфраструктури зумовлюється не лише її технічним станом, а і якістю управлінської архітектури. Чіткий розподіл ролей і відповідальності між муніципальними службами та центральними інженерними структурами істотно скорочує час відновлення базових функцій міста та посилює спроможність територіальної громади витримувати й долати кризові навантаження.

Проведений аналіз показує, що ефективність існуючих механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні є різноаспектною. З одного боку, фундаментальні основи системи публічного управління (бюджетна централізація, нормативне поле, інститут децентралізації) у надзвичайних умовах довели свою життєздатність. Окремі механізми продемонстрували високу віддачу – це підтримка переміщення бізнесу, соціальний захист ВПО, швидкий ремонт інфраструктури.

З іншого боку, такі хронічні вади, як неефективність використання коштів, розбалансованість регіональної політики, повільність управлінських процедур знизили результативність антикризового управління. Рахункова палата регулярно фіксувала мільярдні втрати від недоліків у роботі органів влади на центральному й місцевому рівнях [58]. Кризи продемонстрували, що механізми публічного антикризового управління розвитком території потребує реформ у частині консолідації ресурсів і чіткого їх спрямування на пріоритети, встановлення прозорих правил і показників ефективності, підвищення компетентності кадрів антикризового менеджменту на місцях [49]. Антикризове управління повинно стати невід’ємною складовою державної регіональної політики на постійній основі - з акцентом і на превенцію, і на швидку реакцію. Ефективність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій залежатиме від професійності управлінців, адекватності обраних стратегій і інструментів, а також від належного врахування специфіки кожної кризи [49].

## **2.2. Особливості та проблеми формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Формування ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні є одним із ключових завдань сучасної державної політики, зумовленим такими складними викликами останнього десятиліття, як економічними спадами, пандемією COVID-19, збройною агресією Російської Федерації та наслідками повномасштабної війни. У цих умовах потреба у створенні цілісної, гнучкої та адаптивної системи управління кризами набула стратегічного значення. Особливістю українського контексту є поєднання процесів децентралізації та централізації функцій безпеки, що формує нову архітектуру публічного управління в умовах воєнного стану [16]. З одного боку, громади отримали ширші повноваження та ресурси для оперативного реагування на локальні загрози, з іншого – зростає роль держави як координатора загальнонаціональних антикризових стратегій [13]. Водночас ефективність цих механізмів стримується низкою проблем: фрагментарністю нормативно-правової бази [13], кадровим дефіцитом [7; 8], недосконалою координацією між рівнями влади [7], обмеженістю фінансування [65] та слабкою інтеграцією цифрових інструментів управління. Сукупність цих чинників зумовлює потребу в системному удосконаленні інституційних, фінансових та організаційно-управлінських засад антикризової політики держави.

В Україні інституційна база публічного антикризового управління територіями поступово розвивалася під впливом як внутрішніх трансформацій, так і зовнішніх викликів. Державне управління традиційно відіграло й відіграє провідну роль у забезпеченні законодавчих умов та базових інституцій для реагування на кризи [13]. Водночас, після 2014 року значні зміни відбулися внаслідок реформи децентралізації. Було створено об'єднані територіальні громади, яким передано ключові повноваження у сфері місцевого розвитку, бюджетування та надання публічних послуг [15]. Це

підвищило автономію та спроможність громад до самостійного врядування, заклало основу для адаптивної й партисипативної моделі управління на місцевому рівні. На сучасному етапі формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій відбувається за умов зміцнення ролі місцевого самоврядування, яке стало важливим партнером центральної влади у забезпеченні стійкості територій [15].

Проте, фахівці з питань державного управління наголошують, що дієвий механізм публічного антикризового управління розвитком територій має забезпечувати цілісну вертикаль від національного до місцевого рівня [13]. Зокрема, серед основних компонентів такого механізму зазначається створення державної системи стратегічного та антикризового управління на національному рівні, тобто єдиної політики, координаційних органів та законодавчої бази, що визначають напрямки антикризових дій [13]. Водночас, іншим ключовим компонентом є ефективна система управління кризами на місцевому рівні, яка полягає у здатність органів місцевої влади практично реалізувати заходи з попередження і реагування на кризи, враховуючи специфіку конкретної території [15].

Незважаючи на усвідомлення важливості антикризового публічного управління територіями, в Україні є низка проблем, які ускладнюють формування та функціонування ефективних механізмів у цій сфері. Сучасні дослідження та практичний досвід подолання криз як економічних, так і надзвичайних ситуацій та воєнних дій дозволяють виділити кілька ключових проблемних чинників [7; 8; 13]. Одним із таких чинників є недостатня підготовка кадрового потенціалу [7; 8]. Брак фахівців, компетентних у питаннях антикризового управління, та неналежний рівень їх навчання стали особливо відчутними під час останніх кризових періодів, зокрема, в умовах війни [7; 8]. Посадові особи, відповідальні за реагування на кризи, часто не мають необхідних знань і навичок для ефективної роботи в умовах масштабних та нестандартних загроз. Ця проблема підриває здатність як державних, так і місцевих органів влади своєчасно і професійно реагувати на

виклики. Відповідно, формування ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій стримується відсутністю людського капіталу належної кваліфікації.

Відсутність чіткої системи координації та взаємодії постає ще одним викликом [7]. Між різними суб'єктами механізмів публічного антикризового управління розвитком територій (центральною владою, місцевими органами, службами цивільного захисту, силовими відомствами, комунальними підприємствами) присутня низька ступінь скоординованості. Недосконалість координаційних заходів в таких механізмах призводить до дублювання зусиль, бюрократичних затримок та несвоєчасності реагування [7]. Як продемонстрував досвід воєнного періоду 2022-2024 років, за відсутності налагодженої взаємодії між структурними підрозділами різних рівнів рішення ухвалюються хаотично, а ресурси витрачаються неефективно. Така фрагментарність механізмів публічного антикризового управління розвитком територій є суттєвим викликом щодо створення цілісного механізму.

Не менш важливою проблемою ми визначаємо недоліки у плануванні та аналізі ризиків [7]. Превентивна складова механізмів публічного антикризового управління розвитком територій у вигляді прогнозування потенційних кризових ситуацій та підготовки планів реагування, залишається слабкою ланкою. В багатьох випадках антикризового управління розвитком територій на рівні місцевих органів відсутні комплексні оцінки ризиків або вони не враховуються належним чином під час ухвалення управлінських рішень [7]. Серед таких проблем ми можемо зазначити відсутність детальних сценаріїв дій на випадок різних типів криз (природних катастроф, техногенних аварій, економічних шоків, військових дій), що призводить лише до продукування реакцій постфактум замість реалізації чітких протоколів. Недостатня увага до стратегічного планування непередбачуваних ситуацій мінімізує готовність територій до криз і уповільнює формування ефективних механізмів управління.

Беззаперечно, однією з найсуттєвіших проблем є обмеженість фінансування та ресурсів [65]. Здебільшого антикризові заходи потребують значних матеріальних, фінансових і технічних ресурсів, які на момент

виникнення кризи можуть бути відсутніми або недостатніми. В Україні спостерігається систематична проблема недофінансування програм розвитку і безпеки на місцевому рівні, залежність громад від трансфертів із державного бюджету. Під час криз такі обмеження проявляються особливо гостро у вигляді браку резервних фондів, дефіциту обладнання, застарілої інфраструктури ускладнення оперативного реагування [7; 65]. Як результат, навіть сплановані заходи залишаються нереалізованими без належної ресурсної підтримки. Формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій уповільнюється через потребу узгодження бюджетних питань та пошуку додаткових джерел фінансування.

В умовах війни політичні чинники та вплив набувають особливої важливості [16]. Політична кон'юнктура часто накладає відбиток на процеси прийняття рішень у кризових ситуаціях. За висновками експертів, наявність надмірного політичного втручання або боротьби між владними інститутами може заважати об'єктивному та обґрунтованому ухваленню антикризових рішень [16]. У ситуаціях, коли рішення про реагування на надзвичайну ситуацію приймаються з огляду на політичні вигоди чи рейтинги, страждає ефективність самого реагування. Зміна влади або часті ротації керівництва органів виконавчої влади також дезорієнтують систему управління, оскільки порушують послідовність і спадкоємність антикризових стратегій. Це створює додаткові проблеми для сталого формування дієвих механізмів управління кризами.

Систематизуючи зазначені проблеми, можна зробити висновок, що формування ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій стримується поєднанням інституційних, ресурсних та людських факторів. Вирішення кожної з цих проблем від підготовки кадрів до вдосконалення координації та забезпечення належного фінансування стає необхідною передумовою для створення стійкої системи управління розвитком територій в умовах кризи. Особливого значення це набуло в умовах повномасштабної війни, що поставило завдання якнайшвидшого подолання виявлених проблем задля забезпечення безпеки та життєздатності регіонів [16].



Механізми публічного антикризового управління розвитком територій формуються та реалізуються на двох основних рівнях державного врядування – це національний та місцевий. Кожен із цих рівнів має свої повноваження, функції та особливості, що впливає на характер антикризових механізмів і породжує певні відмінності між ними. Важливо проаналізувати ці відмінності, оскільки узгодженість дій центру і територій є запорукою успішного подолання криз.

Національний рівень формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій передбачає розробку загальнодержавної політики та нормативно-інституційної рамки [13; 101]. Такі центральні органи влади, як Кабінет Міністрів, профільні міністерства, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Рада національної безпеки і оборони, відповідають за створення правових основ, стратегічне планування та координацію масштабних кризових заходів. На цьому рівні формуються державні цільові програми, плани реагування на надзвичайні ситуації, розподіляються ресурси резервних фондів. В такий спосіб держава забезпечує єдині стандарти і протоколи дій, гарантує однакове нормативно-правове поле для всіх регіонів у питаннях безпеки, мобілізує ресурси, які не можливо мобілізувати окремим громадам в частині фінансування великих інфраструктурних відбудов або макроекономічної стабілізації [13]. На національному рівні також виконується функція методичного центру щодо надання рекомендацій, підготовки кадрів, поширення найкращих практик формування ефективних механізмів публічного антикризового управління.

Місцевий рівень ми аналізуємо як площину безпосереднього впровадження антикризових заходів у конкретних громадах, містах і областях. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації є центрами ідентифікації локальних ризиків, оперативного реагування на кризові події та відновлення територій після криз [15]. Вони формують регіональні програми розвитку і безпеки, плани цивільного захисту, створюють місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, мобілізують

місцеві ресурси та партнерів в особі бізнесу, громадських організацій, волонтерів для подолання наслідків кризи. Реформа децентралізації суттєво розширила можливості місцевого рівня, це проявляється в тому, що громади отримали більші бюджети та повноваження для вирішення питань місцевого значення, включно з кризовим реагуванням [15]. Доведено, що у кризових ситуаціях сітьове співробітництво органів місцевої влади з громадянським суспільством підвищує стійкість громад та легітимність влади [15]. На місцевому рівні формуються механізми співпраці, взаємодопомоги та гнучкого реагування, які доповнюють загальнодержавну систему.

Порівнюючи національний і місцевий рівні формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, ми ідентифікували декілька суттєвих відмінностей (рис. 2.3).



**Рис. 2.3 Відмінності у формуванні механізмів публічного антикризового управління розвитком територій на національному і місцевому рівні**

Джерело: розроблено автором.

Національний рівень охоплює стратегічні загальнонаціональні питання, формує політику з урахуванням макроекономічних показників, національної безпеки, міжнародних зобов'язань. У свою чергу, місцевий рівень

зосереджується на конкретних проблемах громади щодо локальних надзвичайних ситуацій, кризового стану окремого підприємства чи соціальної напруги в регіоні. Відповідно, механізми національного рівня мають більш універсальний, шаблонний характер, що проявляється у вигляді єдиних законів, типових планів, а на місцевому – це конкретизація і адаптація до місцевих умов.

Центральна влада акумулює значні фінансові ресурси в державному бюджеті, резервних фондах і може перерозподіляти їх між територіями залежно від потреб та пріоритетів. Місцеве самоврядування оперує власними бюджетними надходженнями, які можуть бути обмеженими, особливо в депресивних чи постраждалих від кризи регіонах. Хоча після реформи децентралізації фінансова спроможність громад зросла, у кризових ситуаціях вони все ще залежать від державної підтримки. Нерідко неефективність механізмів зумовлена саме тим, що місцевий рівень не отримує вчасно достатніх ресурсів від центру або стикається з обмеженнями у використанні коштів за жорстких бюджетних правил.

На державному рівні сконцентовано більші можливості для залучення висококваліфікованих спеціалістів, експертних груп, аналітичних центрів при уряді. На місцевому рівні часто спостерігається обмежена кадрова база, так у малих громадах може бракувати фахівців із питань стратегічного планування, економічного аналізу чи управління проектами, що має суттєвий вплив на якість механізмів. Державні стратегії мають значне аналітичне обґрунтування, у той час як місцеві плани є набором загальних заходів без глибокого аналізу ризиків. Водночас місцеві органи публічної влади мають вищий ступінь обізнаності щодо реального стану справ у регіоні, а це дозволяє їм діяти більш гнучко й адресно.

Механізми публічного антикризового управління розвитком територій на національному рівні є складними і багаторівневими, іноді це призводить до уповільнення реакції через бюрократичні процедури узгодження, централізованості прийняття рішень. Механізми антикризового публічного управління на місцевому рівні здатні в кризових ситуаціях діяти оперативніше,

омінаючи довгі бюрократичні процедури, особливо коли йдеться про негайні локальні рішення (евакуація, розміщення потерпілих, аварійні роботи). Яскравими прикладами є реагування громад на початку пандемії COVID-19 та під час перших днів повномасштабної війни, коли місцеві органи публічної влади та волонтерські штаби часто діяли на випередження, не очікуючи вказівок центральної влади. З іншого боку, відсутність підготовленого національного плану дій призводить до хаотичного характеру реакцій з боку органів публічної влади.

Теоретично, національний та місцевий рівні мають доповнювати один одного в механізмах публічного антикризового управління розвитком територій - держава визначає законодавчі, фінансові, інституціональні рамки, а громади реалізують і ініціюють знизу. Але на практиці трапляються колізії, коли місцева влада намагається впровадити власні антикризові заходи, що не вміщуються в державну політику, або навпаки, центральна влада приймає рішення без урахування місцевої специфіки. В умовах воєнного стану такі конфлікти частково нівелюються через посилення вертикалі публічної влади в частині того, що окремі функції антикризового управління були знову централізовані, обласні державні адміністрації перетворено на військові адміністрації з розширеними повноваженнями, а керівників громад у прифронтових районах фактично підпорядковано військовому командуванню [15]. Зокрема, координація дій у надзвичайних ситуаціях та цивільний захист у 2022-2023 роках значною мірою здійснювалися через державні (військові) адміністрації, що зменшило автономію місцевого самоврядування. Також суттєвим кроком стало перерозподілення фінансових ресурсів: податок на доходи військовослужбовців, що раніше наповнював місцеві бюджети прифронтових регіонів, було спрямовано до державного бюджету для потреб армії [15] заходи були визначені потребами національної безпеки, однак вони вплинули на баланс механізмів управління, тимчасово підсиливши державний рівень механізмів публічного антикризового управління розвитком територій за рахунок звуження ролі місцевого рівня. У період повоєнного відновлення

постане завдання знову вирівняти співпрацю між центральним і місцевими рівнями, аби поєднати централізовану ефективність із місцевою активністю та залученістю громади.

Отже, аналіз відмінностей демонструє, що національний і місцевий рівні мають різні, але взаємодоповнюючі ролі у формуванні механізмів антикризового публічного управління розвитком територій. Державний рівень забезпечує єдність стратегії, масштабні ресурси та нормативну визначеність, тоді як місцевий – конкретизацію дій, гнучкість і тісний контакт із населенням. Ефективна система антикризового управління в Україні можлива лише за умови синергії цих рівнів, чіткого розподілу відповідальності та двостороннього обміну інформацією. Коли ця взаємодія порушується, це призводить до збоїв у реагуванні на кризи або до неефективних управлінських рішень.

На жаль, аналіз практик функціонування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні свідчить, що не всі розроблені програми та механізми досягають поставлених цілей. Доречно навести декілька прикладів нормативних та управлінських ініціатив, які не досягли очікуваної ефективності, аби виокремити типові причини їх невдач та врахувати ці уроки при подальшому формуванні механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.

Муніципальна програма врядування та сталого розвитку [65; 61] реалізовувалася у 2000-х роках за підтримки міжнародних партнерів і була спрямована на впровадження принципів сталого розвитку та належного врядування на місцевому рівні в Україні. Попри високі очікування, зафіксовано, що програма не досягла очікуваного масштабу та масової участі територіальних громад [40]. Іншими словами, лише обмежена кількість громад реально долучилися до ініціатив, і вплив програми виявився локальним, замість очікуваного системного. Серед причин називають недостатнє інформування та мотивацію громад, брак координації між центральними органами й місцевими, а також можливі методичні прорахунки у впровадженні – програма пропонувала універсальні рішення, які не завжди підходили різним громадам.

Після початку військового конфлікту на Сході України у 2014 році уряд країни розробив державні програми відновлення постраждалих територій [61; 65] для відновлення зруйнованої інфраструктури та економіки Донбасу. Зокрема, було передбачено фінансування через Державний фонд регіонального розвитку та спеціальні субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій Донецької і Луганської областей. Однак аудит Рахункової палати виявив суттєві проблеми з реалізацією цих програм [61; 65]. За період 2015-2016 років із коштів Державного фонду регіонального розвитку, виділених на відновлення Донецької області, не було використано близько 32 % (понад 150 млн грн), а третина субвенції на розвиток окремих територій у 2016 році також залишилася невикористаною [65]. Серед причин невикористання фінансових ресурсів затримки з боку центральних та місцевих розпорядників коштів, відсутність необхідних проєктно-кошторисних документацій, слабкий контроль за виконанням робіт. Наприклад, за підсумками 2016 року в межах відповідної державної програми було введено в дію лише 40 % запланованих об'єктів інфраструктури [65]. Це свідчить про недостатню інституційну готовність до реалізації антикризових ініціатив. Навіть коли фінансування виділено, механізми його освоєння та управління проєктами виявилися неефективними. У результаті постраждалі громади не отримали вчасно запланованої підтримки, а це є фактом, що підриває довіру до державної політики. Цей приклад доводить необхідність удосконалення системи виконання програм у частині чіткого планування процедур, спрощення бюрократичних процедур, підвищення відповідальності виконавців і моніторингу прогресу.

Упродовж останніх десятиліть Україна неодноразово стикалася з хвилями системних потрясінь, серед яких світова фінансова криза 2008-2009 років, економічна та політична криза 2014-2015 роках, зумовлена збройною агресією на Сході України та різким падінням ВВП, а також пандемія COVID-19 у 2020 році. У відповідь на кожен із цих викликів урядом України розроблялися та впроваджувалися антикризові плани стабілізації економіки, спрямовані на підтримку ключових секторів, збереження бюджетної стійкості

та пом'якшення соціально-економічних наслідків. Водночас, попри відмінності зазначених криз за масштабом, тривалістю, структурою шоків і джерелами їх виникнення, аналіз практики реалізації відповідних урядових програм дає змогу виокремити низку повторюваних системних недоліків, які знижували результативність антикризових ініціатив та обмежували їхній довгостроковий вплив на стійкість національної економіки [7; 8; 13; 16].

Показовим прикладом обмеженої результативності антикризових ініціатив є реформа оплати праці державних службовців 2016 року, яка концептуально була покликана підвищити ефективність функціонування державного апарату та посилити мотивацію посадових осіб у складний посткризовий період. Проте згідно з висновками аудиту Рахункової палати, реалізація цієї реформи виявилася недостатньо якісною, а досягнуті показники не відповідали задекларованим цільовим орієнтирам, що свідчить про розрив між нормативним задумом і практичною імплементацією. Аналогічні проблеми спостерігалися й у випадку антикризових заходів підтримки малого та середнього бізнесу в умовах пандемії COVID-19, зокрема програм пільгового кредитування «5-7-9» [61], податкових канікул та інших інструментів, які стикалися з численними бюрократичними бар'єрами та неодноразово піддавалися критиці за слабку реалізацію на регіональному рівні. Наведені приклади демонструють, що навіть концептуально виважені та публічно артикульовані національні стратегії можуть зазнати істотних невдач за відсутності належно вибудованого механізму виконання, який передбачає прозорі критерії відбору отримувачів підтримки, високий рівень підзвітності відповідальних органів, налагоджений зворотний зв'язок із бенефіціарами та оперативне коригування політики в процесі її реалізації.

Усе наведене вище дозволило нам виділити типові проблеми формування та впровадження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Проблеми формування та впровадження механізмів публічного  
антикризового управління розвитком територій в Україні**

Проблема	Зміст проблеми	Наслідки проблеми для антикризового управління
Незадовільний рівень підготовки кадрового потенціалу	Відсутність достатньої кількості фахівців з антикризового управління, слабка система навчання й підвищення кваліфікації управлінців	Неякісне реагування на кризи, помилки у прийнятті рішень, залежність від зовнішніх консультантів
Недосконала координація між рівнями влади	Відсутність чіткої системи взаємодії між центральними органами, місцевими громадами, комунальними структурами	Дублювання функцій, бюрократичні затримки, неузгоджені рішення
Фрагментарне планування і прогнозування ризиків	Відсутність аналітичних механізмів прогнозування криз, недостатня розробка сценаріїв реагування	Реакція відбувається постфактум, знижується готовність територій до надзвичайних ситуацій
Обмежене фінансування і ресурси	Недостатність бюджетів, відсутність резервних фондів, застаріла інфраструктура, залежність громад від трансфертів	Неможливість реалізувати антикризові програми, уповільнення реагування
Політична нестабільність та втручання	Політичні конфлікти, зміна керівництва, прийняття рішень з політичних міркувань	Підрив ефективності управління, втрата довіри громадян, несистемність політичних рішень
Недосконалість нормативно-правової бази	Розпорошеність актів, невизначеність повноважень органів влади у кризовому реагуванні	Виникнення колізій, розмитість відповідальності
Низький рівень комунікації з громадськістю	Відсутність механізмів залучення громадян до антикризового управління	Зниження довіри, несприйняття рішень органів місцевої влади
Недостатній моніторинг та контроль ефективності	Відсутність системи оцінювання реалізованих антикризових програм	Повторення помилок, неефективність державних програм

Джерело: розроблено автором

Узагальнення результатів проведеного аналізу, відображених у таблиці 2.4, дає підстави стверджувати, що цей процес істотно ускладнюється сукупністю взаємопов'язаних інституційних, кадрових, фінансових та комунікаційних бар'єрів. До ключових стримуючих чинників належать, зокрема, недостатній рівень професійної підготовки та спеціалізованої



компетентності фахівців у сфері антикризового менеджменту, відсутність ефективно функціонуючої вертикалі координації між центральними та місцевими органами публічної влади, фрагментарність і недоопрацьованість системи стратегічного планування та оцінювання ризиків, а також хронічне недофінансування антикризових програм і заходів [65]. Додаткове навантаження на цю складну конфігурацію чинників чинять політична нестабільність, неузгодженість і колізійність законодавчо-нормативної бази, а також слабко розвинені механізми моніторингу, оцінювання результативності та коригування реалізованих програм.

Подолання виявлених диспропорцій і обмежень вимагає впровадження цілісного системного підходу, що передбачає одночасне здійснення інституційних реформ (уточнення повноважень, гармонізація нормативно-правового регулювання, посилення відповідальності виконавців), цілеспрямований розвиток людського капіталу (формування професійних компетентностей управлінців, створення сталих програм підготовки та підвищення кваліфікації), розбудову стабілізаційних фінансових інструментів (резервні фонди, прозорі механізми розподілу ресурсів) і широке впровадження цифрових рішень для підтримки процесів моніторингу, раннього попередження та координації дій [7; 8; 13; 65; 101; 16; 104].

Реалізація такого підходу, заснованого на принципах прозорості, підзвітності та участі громадськості, створить необхідні передумови для формування дієвих і стійких механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, здатних забезпечувати своєчасне реагування на багатовимірні виклики та підтримувати поступальний соціально-економічний розвиток навіть в умовах глибоких кризових потрясінь.

### **2.3. Стан вітчизняного нормативно-правового забезпечення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Загальні засади нормативно-правового регулювання антикризового управління територіями. Система нормативно-правового забезпечення антикризового управління розвитком територій в Україні є багаторівневою та охоплює Конституцію України, кодекси, спеціальні закони та підзаконні акти. Конституція України закладає фундаментальні основи публічного управління і визначає повноваження органів влади в умовах надзвичайних та воєнних ситуацій. Зокрема, стаття 106 Основного Закону відносить до повноважень Президента України ухвалення рішень про введення надзвичайного або воєнного стану з подальшим затвердженням Верховною Радою України [66]. Парламент, у свою чергу, уповноважений схвалювати такі укази Президента протягом двох днів (ст. 85 Конституції України) та здійснювати законодавче регулювання спеціальних правових режимів. Конституція також встановлює, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть обмежуватися окремі права і свободи із зазначенням строку дії цих обмежень (ч. 2 ст. 64 Конституції) та забороняє внесення змін до Конституції в період дії таких режимів (ст. 157 Конституції) [45]. Базові положення Основного Закону конкретизовані в профільних законах, що визначають механізми антикризового управління на різних рівнях територіальної організації влади.

Центральне місце в нормативно-правовому забезпеченні реагування на кризові ситуації посідають спеціальні законодавчі акти про особливі правові режими. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000 року визначає зміст і порядок запровадження надзвичайного стану, особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в цих умовах, гарантії прав і свобод громадян та відповідальність за порушення встановлених правил [36]. Надзвичайний стан вводиться для якнайшвидшої нормалізації ситуації та відновлення конституційного правопорядку в разі виникнення надзвичайних ситуацій, що

створюють загрозу життю і безпеці громадян або конституційному ладу (ст. 1-3 Закону). Закон повністю перелічує можливі заходи режиму надзвичайного стану, встановлення особливого режиму в'їзду/виїзду, комендантської години, посилення охорони порядку, евакуації населення, карантинних заходів тощо (ст. 14-16) із обов'язковим зазначенням в указі Президента, які саме заходи застосовуються (ст. 6). Важливо, що організація виконання заходів надзвичайного стану на місцях покладається на місцеві державні адміністрації, органи Національної поліції, а також може залучатися військове командування та Збройні Сили (ст. 20) [36]. Законодавець передбачив гарантії, строк надзвичайного стану не може перевищувати 30 діб по країні або 60 діб в окремих районах, а продовження потребує нової процедури запровадження (ст. 7). У такий спосіб врегульовано баланс між необхідністю оперативного державного реагування на кризу та додержанням правового порядку.

Аналогічно, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12.05.2015 року встановлює особливий правовий режим діяльності органів влади в умовах збройної агресії або загрози нападу [35]. Він визначає порядок введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану та правила функціонування публічної влади під час війни. Воєнний стан вводиться указом Президента з затвердженням Верховною Радою (ст. 5-6 Закону). Заходи режиму воєнного стану подібні до надзвичайного (комендантська година, особливий режим пересування тощо), але включають і такі суто воєнні інструменти: примусове відчуження майна для потреб оборони, інтернування громадян держави-агресора, запровадження військово-цивільних адміністрацій та інші кроки, необхідні для відсічі збройній агресії (ст. 8 Закону). Під час воєнного стану влада централізується, функції з координації оборони здійснює військове командування разом із військовими адміністраціями (ст. 4, 8). Військові адміністрації утворюються в разі потреби заміни чи підсилення органів влади на місцях та можуть здійснювати окремі повноваження органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом (ст. 4, 15 Закону). Водночас законодавець підкреслив неприпустимість

припинення повноважень конституційних органів в умовах воєнного стану (ст. 10), тобто по можливості мають продовжувати діяти як органи державної влади, так і обрані органи місцевого самоврядування [35]. На практиці це вимагало балансування між військовою необхідністю та цивільним управлінням, що буде розглянуто нижче.

Значну роль у правовому забезпеченні антикризових дій відіграє законодавство у сфері цивільного захисту населення і територій. Ключовим актом є Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 року, що регулює відносини із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, а також визначає повноваження органів влади, права й обов'язки громадян у цій сфері [42]. Цей Кодекс запровадив єдину термінологію, зокрема, визначення надзвичайної ситуації, її класифікацію за рівнями - об'єктовий, місцевий, регіональний, державний та встановив, що реагування на надзвичайний стан здійснюється згідно з планами реагування, а координацію здійснюють спеціальні органи (Державна служба з надзвичайних ситуацій – центральний орган, комісії з питань надзвичайного стану - на місцевому рівні). Єдина державна система цивільного захисту діє постійно, а в разі введення надзвичайного або воєнного стану переходить на функціонування відповідно до вимог цих режимів (Розділ II Кодексу). Кодекс цивільного захисту зобов'язує місцеві органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розробляти й реалізовувати місцеві плани цивільного захисту, створювати місцеві матеріальні резерви для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечувати оповіщення і евакуацію населення тощо (ст. 19, 20, 21). Таким чином, цей акт формує основу превентивного антикризового управління - через систему заходів з підготовки до надзвичайних ситуацій та мінімізації їхніх наслідків.

Окремо слід відзначити законодавство у сфері регіонального розвитку, яке опосередковано спрямоване на антикризове управління розвитком територій. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від

05.02.2015 № 156-VIII встановив правові та організаційні основи формування і реалізації державної регіональної політики, орієнтованої на збалансований розвиток територій [32]. Хоча цей Закон первинно не був сфокусований на кризових ситуаціях, його положення створюють інструменти підтримки територій, що перебувають у несприятливих умовах. Зокрема, він запровадив стратегічне планування розвитку регіонів і громад – Державна стратегія регіонального розвитку, регіональні стратегії тощо (ст. 7-11) та державну фінансову підтримку регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку (ст. 22). Державний фонд регіонального розвитку формується в держбюджеті і спрямовується на проекти розвитку регіонів та громад [11], що може включати і відновлення депресивних або постраждалих територій. Після початку збройної агресії 2022 року законодавство було адаптовано, внесено доповнення щодо планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок агресії (нова ст. 11<sup>-3</sup> Закону), які передбачають розробку окремих планів відбудови зруйнованої інфраструктури та економіки [32]. Таким чином, правове поле розвитку територій поступово включає антикризовий компонент – від фінансових механізмів вирівнювання розвитку до спеціальних програм відбудови після кризових подій.

Законодавство України чітко визначає компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування щодо запобігання та реагування на кризові ситуації. Кабінет Міністрів України координує діяльність у сфері цивільного захисту, забезпечує реалізацію заходів надзвичайного або воєнного стану на загальнодержавному рівні (ст. 20 Закону про правовий режим воєнного стану, ст. 8 Кодексу цивільного захисту). Місцеві державні адміністрації (обласні та районні) несуть пряму відповідальність за реалізацію державної політики безпеки та цивільного захисту на відповідних територіях. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 року [34], голови місцевих державних адміністрацій очолюють територіальні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, координують діяльність усіх служб, установ і організацій щодо ліквідації

наслідків надзвичайних ситуацій, а у разі введення надзвичайного стану здійснюють на місцях заходи, визначені указом Президента і рішеннями уряду. Так, під час загальнонаціонального карантину 2020 року (режим надзвичайної ситуації), саме обласні державні адміністрації керували роботами з протиепідемічних заходів на місцях на підставі актів уряду й у межах повноважень, наданих законодавством про надзвичайний стан та цивільний захист. Законом передбачено, що в разі несвоєчасного або неналежного виконання місцевими державними адміністраціями своїх повноважень в умовах надзвичайного стану центральна влада може здійснювати заміну керівництва або залучати до виконання завдань інші сили (зокрема, військових підрозділів, згідно зі ст. 20 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») [36]. Крім того, в умовах воєнного стану глави обласних держадміністрацій автоматично очолюють відповідні обласні військові адміністрації, що наділяє їх додатковими військово-адміністративними компетенціями.

Органи місцевого самоврядування за чинним законодавством також відіграють важливу роль у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад під час криз. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 року закріплює низку повноважень сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих органів у сфері оборонної роботи, цивільного захисту та громадської безпеки [37]. Зокрема, до делегованих повноважень виконкомів місцевих рад належать, участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом на відповідній території, організація евакуації населення в разі надзвичайних ситуацій, забезпечення роботи комунальних служб в особливому режимі, участь у територіальній обороні тощо [19]. Виконкоми відповідають за оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації, взаємодіють із місцевими підрозділами ДСНС, Національної поліції, медичними закладами. Міські, селищні, сільські голови відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є керівниками цивільного захисту відповідних територіальних громад і очолюють місцеві

евакуаційні комісії [37]. Отже, правове поле передбачає тісну співпрацю місцевих держадміністрацій та органів самоврядування. Перші забезпечують державну політику й керують в умовах надзвичайного чи воєнного стану, другі реалізують на місцях заходи захисту населення, зберігаючи при цьому самоврядні функції щодо забезпечення життєдіяльності громади.

Аналіз чинної нормативної бази показує наявність певних проблем, що ускладнюють ефективну реалізацію публічного антикризового управління територіями. Попри значний масив законів, залишаються прогалини, колізії та дублювання повноважень. Так, спостерігається нечіткість координаційних механізмів та дублювання функцій. Закони розподіляють повноваження між різними органами (державні адміністрації, виконкоми рад, військові адміністрації), однак на практиці виникає дублювання і конкуренція компетенцій. Наприклад, законодавство про воєнний стан (ст. 4,15) [35] передбачає, що військові адміністрації можуть перебирати завдання органів місцевого самоврядування лише за рішенням Верховної Ради України, поданим Президентом. Однак у 2022-2023 роках на практиці низку функцій, розпорядження бюджетами, управління комунальним майном у прифронтових областях, військові адміністрації здійснювали без спеціального рішення парламенту, що створило правову невизначеність [56]. Відсутність чіткого алгоритму взаємодії між військовими адміністраціями та місцевими радами призвела до паралелізму в ухваленні рішень та потенційних конфліктів. Це свідчить про потребу вдосконалення законодавства з метою однозначного визначення ієрархії влади у кризових умовах, щоб уникнути ситуацій, коли той самий напрям регулюється рішеннями різних органів.

Деякі важливі аспекти в діяльності органів влади в умовах кризи не врегульовані належним чином або потребують оновлення з огляду на сучасні виклики. Зокрема, законодавство донедавна не містило норм про можливість дистанційної роботи органів місцевого самоврядування під час воєнного чи надзвичайного стану. Це виявилось критичним у 2022 році, коли частина рад опинилася на окупованих територіях чи в зоні бойових дій. Лише в травні 2022

року було внесено зміни, якими врегульовано правомочність рад діяти навіть у разі дострокового припинення повноважень значної кількості депутатів та дозволено продовження їх діяльності після завершення воєнного стану [56]. Однак питання проведення засідань рад у дистанційному режимі залишалося неврегульованим належним чином [56], що спонукало органи місцевого самоврядування шукати власні рішення і породжувало ризик оскарження їхніх актів. Ще одна прогалина – це відсутність на державному рівні визначеного порядку відновлення діяльності місцевого самоврядування після деокупації чи скасування воєнного стану [56]. Наразі не встановлено процедури повернення повноважень від військових адміністрацій до обраних рад та голів у звільнених громадах, що може спричинити правову плутанину в перехідний період.

У законодавстві простежуються випадки неузгодженості норм. Так, Кодекс цивільного захисту оперує категорією «надзвичайна ситуація» і передбачає реагування через Єдину державну систему цивільного захисту, тоді як Закон «Про правовий режим надзвичайного стану» вводить більш жорсткий режим «надзвичайного стану». Під час пандемії COVID-19 уряд фактично запровадив режим надзвичайної ситуації, не оголошуючи надзвичайного стану, що виявило не до кінця врегульоване питання, які саме правові інструменти застосовувати при загрозі епідемії - лише норми Кодексу цивільного захисту чи мати окремий «м'який» правовий режим. Відсутність проміжного правового режиму між звичайним станом і надзвичайним станом у законодавстві стала предметом дискусій. Інший приклад колізії – це паралельне існування в бюджетному законодавстві двох фондів для регіональних потреб: резервного фонду бюджету та Державного фонду регіонального розвитку. Резервний фонд, за ст. 24 Бюджетного кодексу України, використовується для непередбачених видатків, зокрема ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [11], тоді як Державний фонд регіонального розвитку спрямований на стратегічні інвестиції в регіони [11]. Проте відсутність чітких критеріїв, які саме потреби територій слід фінансувати через резервні кошти, а які фінансувати через розвиткові програми, призводить



до розпорошення ресурсів або дублювання фінансування окремих заходів. Це вказує на необхідність узгодження бюджетних механізмів підтримки територій у кризових ситуаціях.

Наведені недоліки свідчать, що правове забезпечення антикризового управління потребує подальшого вдосконалення. Необхідним є розробка та ухвалення змін до законодавства, які б усунули наявні прогалини і колізії, а також прийняття необхідних підзаконних актів. Дотримання принципів правової визначеності та несуперечності норм є обов'язковою умовою ефективного управління кризами на всіх рівнях.

Правова система України розрізняє режим повсякденного функціонування органів влади і спеціальні правові режими, що діють в особливих періодах - надзвичайному чи воєнному стані. У мирний час діють загальні норми законодавства. Органи місцевого самоврядування та державної влади здійснюють свої повноваження у звичайному обсязі, права громадян реалізуються без додаткових обмежень, бюджетні та управлінські процеси відбуваються за плановою процедурою. Публічне антикризове управління в цей період полягає передусім у превентивних заходах:

- розробці та впровадженні регіональних програм розвитку, що мінімізують ризики;
- створенні резервів матеріальних і фінансових ресурсів на випадок надзвичайних ситуацій;
- навчанні населення діям у надзвичайних ситуаціях;
- страхуванні ризиків.

Законодавство передбачає, що навіть у звичайних умовах місцеві органи влади повинні підтримувати постійну готовність сил цивільного захисту, регулярно проводити навчання та перевірки, а також моніторинг потенційних загроз, ст. 24 Кодексу цивільного захисту визначає завдання моніторингу у сфері цивільного захисту [42]. Фінансування антикризових заходів у мирний час здійснюється через державний і місцеві бюджети (програми розвитку, резервні фонди) у межах, визначених Бюджетним кодексом України та рішеннями рад.

В умовах воєнного часу правове регулювання суттєво змінюється, діють норми законодавства про воєнний стан, які мають пріоритет над звичайними законами (ст. 19 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлює гарантії законності, але низка правових актів може бути призупинена на час війни) [35]. Змінюється система управління – запровадження воєнного стану означає перехід значної частини повноважень до військового командування та військових адміністрацій. Органи місцевого самоврядування продовжують діяльність, але їхні рішення можуть бути призупинені військовими адміністраціями у разі загрози національній безпеці або на виконання наказів військового командування. Наприклад, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (у редакції після змін 2022 року.) дозволяє за поданням військових адміністрацій зупиняти рішення рад, які перешкоджають обороні, з подальшим затвердженням Кабміном [35]. У деяких випадках діяльність рад фактично припиняється, бо якщо громада опинилась в окупації або у прифронтовій зоні й рада не може зібрати кворум, Президент може утворити замість неї військову адміністрацію населеного пункту, яка перебирає всі функції управління. Таким чином, баланс зміщується в бік централізації і військової вертикалі влади.

Запроваджуються тимчасові обмеження прав і свобод, які впливають і на управлінські процеси. Під час воєнного стану в Україні зупинено виборчі процеси – чергові місцеві вибори не проводяться, строки повноважень діючих рад і голів автоматично продовжені на період до завершення воєнного стану плюс 6 місяців [56]. Це означає, що правове регулювання розвитку територій у воєнний час здійснюється без демократичного оновлення місцевої влади, що, з одного боку, забезпечує стабільність керівництва в кризовий період, а з іншого – позбавляє громади можливості змінити неефективну владу в разі потреби. Закон про воєнний стан також допускає перегляд місцевих бюджетів, якщо рада не може ухвалити бюджет через воєнні дії, обласна чи районна військова адміністрація може ухвалити рішення про відповідний бюджет самостійно [56]. Крім того, в умовах воєнного стану пріоритет отримують

витрати на оборону і безпеку, багато цивільних проєктів розвитку зупинені. Як наслідок, Державний фонд регіонального розвитку на 2023-2024 роки був тимчасово призупинений [11], а кошти перерозподілені на потреби воєнного часу. Це відображає інше співвідношення цілей, якщо у мирний час ключовим завданням є розвиток, то у воєнний - це виживання та оборона. Правові акти у воєнний час часто мають характер оперативних розпоряджень. Наприклад, вводяться заборони на відвідування лісів цивільними, евакуація обов'язкова з окремих зон, військово-лікарські комісії отримують розширені повноваження тощо. Для бізнесу й населення встановлюються особливі режими, що також регулюється підзаконними актами в розвиток законів про воєнний стан.

Післявоєнний період теж вимагає спеціального правового регулювання. Уже сьогодні, не чекаючи закінчення бойових дій, приймаються нормативні акти щодо відбудови громад, деокупації та реінтеграції територій. Законом «Про засади державної регіональної політики» доповнено механізми планування відновлення регіонів (ст. 11) [32], а окремі закони визначають статус і права осіб, що постраждали від війни (так, Закон про захист прав ВПО, законопроекти про компенсацію зруйнованого житла тощо). Після скасування воєнного стану актуальним стане питання повернення до нормального правового режиму - відновлення діяльності місцевих рад там, де діяли військові адміністрації, проведення виборів, відновлення гарантій і прав, які були обмежені. Наразі вже закладено норму, що вибори мають відбутися не пізніше ніж через 90 днів після завершення воєнного стану, однак детальні процедури щодо цього ще потребують врегулювання законом. Отже, мирний і воєнний час кардинально різняться з погляду правового регулювання управління територіями. Перший характеризується децентралізацією та плановим розвитком, другий - централізацією та екстраординарними заходами безпеки. При цьому напрямок влади намагаються зберегти, навіть під час війни основні інститути продовжують функціонувати, хоча і в обмеженому форматі, що є свідченням стійкості конституційної моделі управління.

Таблиця 2.5

### Основні законодавчі акти, що регулюють публічне антикризове управління в Україні

Нормативно-правовий акт	Основний зміст у контексті публічного антикризового управління	Недоліки та проблемні аспекти
Конституція України	Визначає повноваження Президента щодо введення надзвичайного та воєнного стану, роль Верховної Ради у їх затвердженні, можливість тимчасового обмеження прав і свобод у цих режимах, заборону внесення змін до Конституції під час дії особливих правових режимів. Формує конституційні рамки антикризового управління та балансу гілок влади.	Нормує загальні засади, але не деталізує механізми координації органів влади в кризових ситуаціях; потребує подальшої узгодженості з галузевими законами, щоб уникати правових колізій у період дії особливих режимів.
Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»	Визначає підстави, порядок запровадження, строк дії та зміст надзвичайного стану; встановлює перелік можливих заходів; розподіляє повноваження. Орієнтований на стабілізацію ситуації та відновлення конституційного ладу.	Деякі процедури не адаптовані до нових типів загроз; існує розрив між режимом «надзвичайної ситуації» та «надзвичайним станом», відсутній «проміжний» гнучкий режим реагування.
Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	Регламентує умови запровадження воєнного стану, перелік заходів правового режиму, запровадження військових адміністрацій, посилення ролі військового командування у координації оборони та управлінні територіями. Забезпечує правові рамки централізації влади в умовах війни.	На практиці виявлено неузгодженість щодо передачі/перерозподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування; окремі функції здійснювалися без чіткої процедурної підтримки, що створює правову невизначеність і ризик дублювання рішень.
Кодекс цивільного захисту України	Встановлює засади захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запроваджує єдину державну систему цивільного захисту, класифікацію надзвичайних ситуацій за рівнями, визначає повноваження органів влади й обов'язки громадян, порядок планування реагування, створення місцевих резервів, оповіщення та евакуації населення. Формує основу превентивного антикризового управління.	Колізії з Законом про надзвичайний стан; відсутність чітко прописаного «м'якого» правового режиму для тривалих криз на кшталт пандемії COVID-19; потреба модернізації під сучасні цифрові інструменти моніторингу та раннього попередження.
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Визначає правові та організаційні основи державної регіональної політики, механізми стратегічного планування, фінансову підтримку через Державний фонд регіонального розвитку. Після 2022 р. доповнений положеннями щодо відновлення постраждалих від агресії регіонів.	Первинно не орієнтований на кризовий/посткризовий режим; механізми відновлення та підтримки територій після масштабних руйнувань лише частково інтегровані.
Бюджетний кодекс України	Регламентує формування та виконання державного і місцевих бюджетів, у т.ч. створення резервного фонду бюджету для фінансування непередбачених видатків, пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також визначає засади функціонування Державного фонду регіонального розвитку як інструмента регіонального розвитку. Створює фінансову базу антикризових заходів.	Відсутні чіткі критерії розмежування фінансування через резервний фонд та через розвиткові інструменти, що може призводити до дублювання фінансування або нераціонального розподілу коштів; в умовах війни частина розвиткових програм призупинена, що послаблює довгострокову стійкість територій.

Джерело: систематизовано й побудовано автором на основі [45; 36; 42; 32; 11].

Отже, вітчизняна система правового забезпечення антикризового управління територіями побудована на конституційних засадах і розгалуженому масиві законодавчих актів, які визначають механізми дій держави та місцевого самоврядування в разі кризових ситуацій. Аналіз чинного законодавства показав, що формальні правові інструменти для реагування на більшість видів криз у країні створені. Водночас виявлено низку проблем у нормативній базі - від прогалин у регулюванні окремих питань (діяльність органів влади в окупації, порядок переходу повноважень) до колізій та дублювання компетенцій між різними суб'єктами публічного управління. Особливо актуальними стали ці питання в умовах повномасштабної війни, яка тестує гнучкість і цілісність правового поля. Розмежування правового режиму мирного часу та особливих періодів дало змогу мобілізувати зусилля для оборони, проте поставило завдання збереження принципів правової держави й демократичного врядування навіть у кризових умовах. Для підвищення ефективності публічного антикризового управління розвитком територій необхідним є подальше вдосконалення законодавства, усунення виявлених недоліків, прийняття підзаконних актів для реалізації законів, гармонізація нормативних приписів між собою. Лише за умов правової визначеності та узгодженості дій усіх рівнів влади можлива реалізація дієвих механізмів запобігання, реагування і подолання криз на територіях, що, зрештою, сприятиме зміцненню національної стійкості та безпеки.

## **Висновки до розділу 2**

Проведений у другому розділі комплексний аналіз механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні дає підстави для формулювання низки узагальнень:

1. Виявлено суттєву територіальну диференціацію рівня соціально-економічного розвитку та резильєнтності регіонів до кризових шоків. Поряд із відносно стійкими агломераційними центрами і регіонами сформувалася

група територій, що відзначаються високою вразливістю до зовнішніх та внутрішніх викликів, низьким рівнем інвестиційної привабливості, депопуляцією та структурною деградацією економіки. Повномасштабна війна поглибила ці відмінності, спричинивши різноспрямовані траєкторії розвитку регіонів та посиливши потребу у формуванні ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територіями.

2. Ідентифіковано суперечливу результативність існуючих механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. З одного боку, збережено базову керованість бюджетної системи, забезпечено фінансування критично важливих видатків і підтримку окремих категорій населення та бізнесу, що дозволило запобігти неконтрольованому колапсу соціально-економічної системи. З іншого боку, виявлено системні дисфункції у використанні інструментів державної регіональної політики, зокрема коштів Державного фонду регіонального розвитку. Це свідчить про розрив між стратегічними цілями відновлення та реальними практиками публічного управління.

3. Систематизовано ключові чинники, що стримують формування й ефективне функціонування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, до яких належить недостатній рівень підготовки та перепідготовки кадрів у сфері антикризового менеджменту; відсутність налагодженої системи вертикальної та горизонтальної координації між центральними органами влади, обласними структурами та органами місцевого самоврядування; хронічне недофінансування програм розвитку й безпеки на місцевому рівні та залежність громад від трансфертів; слабка інтеграція цифрових інструментів управління та аналітичних систем підтримки рішень. В умовах воєнного стану ці недоліки набувають критичного характеру, обмежуючи здатність країни та територіальних громад своєчасно та адекватно реагувати на кризові виклики.

4. Визначено фрагментарний характер існуючої нормативно-правової бази механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Конституція України, закони про правовий режим надзвичайного та воєнного

стану, про цивільний захист, бюджетне та податкове законодавство, а також спеціальні антикризові акти періоду пандемії та війни створюють формальні рамки для реагування на кризові ситуації. Водночас виявлено низку прогалин і колізій, що зумовлює потребу в подальшій гармонізації та уточненні правових норм, які регулюють антикризові механізми на національному й місцевому рівнях.

Узагальнення результатів аналізу дозволило сформулювати вимоги до ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, які формують змістовну базу для розроблення подальших науково обґрунтованих пропозицій.

Основні положення другого розділу дисертаційної роботи відображено в наукових публікаціях автора [4; 7; 9; 89].

### **РОЗДІЛ 3**

## **НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ**

### **3.1. Стратегічні напрями формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій є актуальним завданням державного управління України, особливо з огляду на сучасні виклики. Антикризове публічне управління територіями передбачає систему заходів публічної влади, спрямованих на запобігання, мінімізацію та подолання негативних наслідків різноманітних кризових ситуацій, серед яких економічні спади, соціальні потрясіння, надзвичайні ситуації та військові конфлікти. Ефективність таких механізмів великою мірою залежить від нормативно-правових, організаційних, фінансових та інформаційних складових, за допомогою яких реалізуються антикризові заходи на національному і місцевому рівнях [8]. Як ми зазначали в теоретико-методичній частині дослідження, стратегічний підхід до механізмів публічного антикризового управління розвитком територій має включати ці різнопланові складові, приділяючи увагу цифровізації, імплементації кращих практик з міжнародного досвіду та посиленню фінансової автономії територіальних громад [8]. Таким чином, особливостями формування механізмів антикризового публічного управління розвитком територій, є їхня комплексність в охопленні правових, фінансових, організаційних аспектів, багаторівневність залучення державних і місцевих органів влади та адаптивність до різних типів кризових явищ (табл. 3.1).



Таблиця 3.1

**Матриця «Проблема - наслідок - рішення» у формуванні механізмів публічного антикризового управління  
розвитком територій в Україні**

Проблема	Наслідок	Напрямок усунення проблеми
1. Недостатня підготовка кадрового потенціалу	Неефективне реагування на кризи, низька якість управлінських рішень, втрата часу під час кризових подій	Розвиток системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері антикризового управління; створення регіональних тренінгових центрів
2. Відсутність ефективної координації між рівнями влади	Дублювання функцій, бюрократичні затримки, несвоєчасне реагування на загрози	Формування єдиного координаційного центру, створення цифрових платформ комунікації між державними і місцевими структурами
3. Недосконале планування та аналіз ризиків	Реакція на кризи постфактум, відсутність готовності до непередбачуваних подій	Запровадження систем моніторингу ризиків, аналітичних центрів прогнозування, створення протоколів і сценаріїв реагування
4. Обмежене фінансування та нестача ресурсів	Неможливість реалізації антикризових програм, залежність від трансфертів, зниження оперативності	Формування стабілізаційних фондів, розширення фінансової автономії громад, залучення приватних і міжнародних ресурсів
5. Політичне втручання та нестабільність	Прийняття рішень з політичних мотивів, відсутність послідовності політики, зниження довіри населення	Забезпечення інституційної стабільності, впровадження принципів аполітичного професійного управління
6. Недосконала нормативно-правова база	Невизначеність повноважень, колізії між органами влади, ускладнення реагування на кризи	Розробка комплексного законодавчого акту з антикризового управління; гармонізація норм з європейськими стандартами
7. Відсутність прозорості взаємодії з громадськістю	Недовіра до влади, поширення дезінформації, низька підтримка антикризових заходів	Забезпечення відкритості та підзвітності влади, створення комунікаційних стратегій і платформ для зворотного зв'язку
8. Слабкий моніторинг і контроль реалізації програм	Втрата ресурсів, повторення управлінських помилок, відсутність зворотного зв'язку	Розробка системи оцінювання ефективності антикризових заходів, створення механізмів публічної звітності та аудиту

Джерело: розроблено автором.

Проведений аналіз існуючих механізмів публічного антикризового управління розвитком територій дозволив нам сформулювати низку передумов для визначення стратегічних напрямів. По-перше, механізми антикризового управління мають багатокомпонентний характер і вміщують нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні та інформаційно-комунікаційні інструменти, які повинні діяти узгоджено. Це означає інтегрованість зусиль різних рівнів влади і залучення не лише державних, а й недержавних акторів до антикризових заходів.

По-друге, виявлено системні проблеми, що перешкоджають формуванню ефективних механізмів. До них відносяться кадрова недостатність, недоліки координації, відсутність системного планування ризиків, обмеженість фінансування та негативний вплив політичної кон'юнктури. Особливо гостро вони далися взнаки у періоди значних кризових потрясінь (військова агресія, пандемія), що вказує на необхідність їхнього невідкладного вирішення.

По-третє, відмінності між національним і місцевим рівнями формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій потребують узгодження через налагодження дієвих вертикальних зв'язків. Воєнний стан продемонстрував, що за потреби держава може тимчасово підсилити централізацію управління кризами, проте довгострокова стійкість вимагає повернення до партнерської моделі «центр-регіони», коли громади є повноправними учасниками антикризового врядування. По-четверте, необхідно врахувати типові помилки при плануванні антикризових заходів, а саме недостатнє врахування місцевої специфіки, слабку реалізаційну дисципліну, надмірну бюрократизацію та брак контролю.

Формування ефективних механізмів антикризового публічного управління територіями передбачає поєднання кількох взаємопов'язаних напрямів дії, що утворюють системну основу державної політики у сфері стійкого розвитку (рис. 3.1).

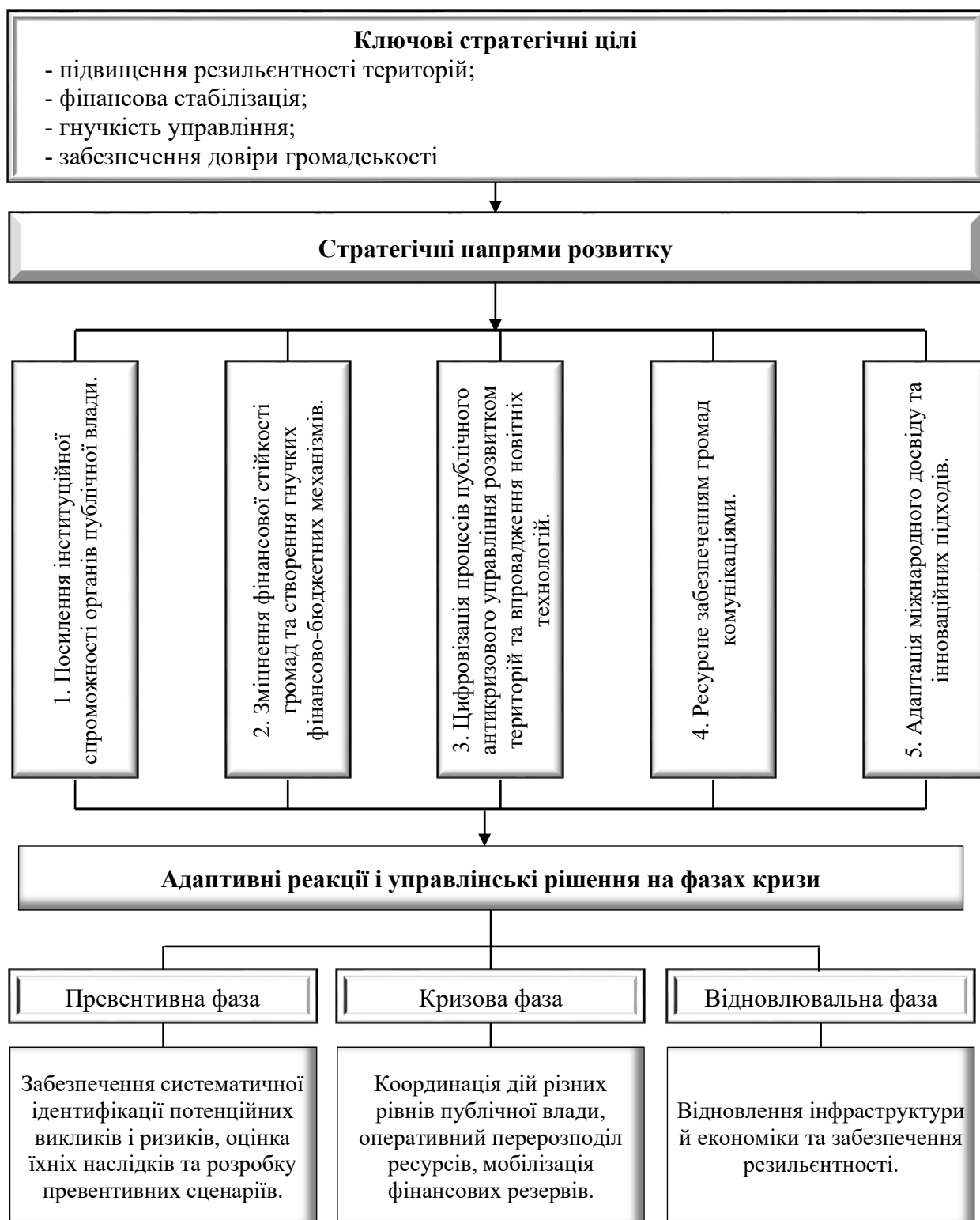


**Рис. 3.1. Концепція комплексного проактивного підходу формування механізмів антикризового публічного управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором.

Публічне антикризове управління територіями має базуватися на комплексному підході, що поєднує оперативну реакцію з довгостроковим плануванням. В умовах сучасних потрясінь воєнного й економічного характеру традиційні інструменти управління виявляються недостатніми, тому важливо впроваджувати сценарне планування заходів, оцінку ризиків і розвиток довгострокових стабілізаційних програм [69]. Такий підхід включає ідентифікацію кризових загроз, аналіз їхніх потенційних наслідків у різних фазах кризи (латентній, гострій, відновлювальній) та визначення стратегічних індикаторів ризику для раннього попередження. Механізми публічного антикризового управління розвитком територій мають бути спрямовані на підвищення резильєнтності територіальних громад – їхньої здатності адаптуватися до потрясінь і швидко відновлювати нормальний стан (рис. 3.2) [69].

Комплексний проактивний підхід передбачає формування дієвих стратегічних комунікацій між органами влади, громадськістю і бізнесом, що забезпечує достовірний обмін інформацією та мобілізацію ресурсів за потреби [69].



**Рис. 3.2. Стратегічні напрями механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором.

Одним із ключових напрямів розвитку є посилення інституційної спроможності органів публічної влади. Це включає чітке розмежування повноважень і відповідальності між рівнями влади відповідно до принципу субсидіарності, коли частина рішень і ресурсів передається якомога ближче до територіальних громад [69]. У межах цього напрямку слід удосконалювати нормативно-правову базу, створювати механізми оперативного прийняття рішень у кризових ситуаціях та визначати алгоритми реагування органів влади [8; 69]. Зокрема, необхідно розробити нормативи та інструменти реагування, які зніматимуть правову невизначеність під час катастроф, а це комплексні плани дій, правила координації діяльності адміністрації, чіткі процедури використання ресурсів тощо [8; 69]. Важливе місце посідає запровадження постійного моніторингу ризиків і проявів кризи, це можливо досягти через створення аналітичних центрів, які б збирали дані соціальних опитувань, економічних показників і спостережень, дозволяючи своєчасно ідентифікувати загрози [10].

Другим стратегічним напрямом є зміцнення фінансової стійкості громад та створення гнучких фінансово-бюджетних механізмів. Стабільне публічне фінансування критичних потреб території вимагає вдосконалення міжбюджетних відносин та реформи податкового адміністрування [8; 69]. Необхідно формувати антикризові стабілізаційні фонди на рівнях держави і громади, забезпечувати зростання власних доходів місцевих бюджетів та підвищувати їхню фінансову автономію [8].

Водночас доцільним є розширення доступу громад до альтернативних джерел фінансування у вигляді міжнародної донорської допомоги, спеціалізованих державних програм, а також державно-приватного партнерства у проєктах інфраструктури та соціальних послуг [8]. За допомогою державно-приватного партнерства можна залучити приватний капітал для відбудови об'єктів критичної інфраструктури та створення систем безперебійного реагування, що підвищить інвестиційну привабливість громад і зробить їх економіку стійкою до шоків [8; 69].

Третім напрямом є цифровізація процесів публічного антикризового управління розвитком територій та впровадження новітніх технологій. Цифрові платформи й аналітичні інструменти дозволяють автоматизувати збір і обробку інформації, підтримуючи моделювання сценаріїв та швидке ухвалення рішень [10; 69]. Використання штучного інтелекту та великих даних дає змогу прогнозувати розвиток кризи і розробляти системи раннього оповіщення, а також оптимізувати розподіл обмежених ресурсів. Синергія управління ризиками та цифровізації сприяє підвищенню економічної стійкості й адаптивності регіональної економіки після кризи [10]. Разом з тим, потрібно забезпечити інформаційну інфраструктуру для відкритих даних та інтерактивних комунікацій, що підтримують прозорість і гнучкість антикризових процедур. Це також створює умови для підключення громадян до моніторингу загроз та обговорення можливих рішень у реальному часі.

Четвертий напрям пов'язаний із ресурсним забезпеченням громад комунікаціями. Формування кризової резильєнтності територіальних громад передбачає не лише фінанси, а й мобілізацію людських, матеріальних і технологічних ресурсів. Варто розвивати мережі громадських ініціатив і волонтерських організацій, які можуть оперативно підтримати заходи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Для стратегічних комунікацій є ще один важливий елемент – це чітка інформаційна політика, регулярне інформування населення та налагоджені канали зворотного зв'язку сприяють довірі між місцевою владою і громадою. Як показали дослідження, відсутність ефективної комунікації і низька активність громадян знижують довіру до влади і ускладнюють реалізацію кризових заходів [69]. Отже, доцільно проводити просвітницькі кампанії, тренінги та консультації для залучення мешканців до ухвалення рішень і запобігання конфліктам, а також модернізувати систему місцевих комунікацій із використанням цифрових каналів.

П'ятий напрям стосується адаптації міжнародного досвіду та інноваційних підходів у вітчизняні механізми публічного антикризового управління розвитком територій. Країни-лідери у сфері публічної політики

розробляють спеціалізовані агентства з питань антикризового управління, багаторівневі стратегії економічної стабілізації, а також системи інтегрованого планування задля посилення готовності до непередбачуваних подій [8; 69]. Імплементация цих практик в Україні повинна враховувати локальні особливості, але орієнтованість на міжнародні стандарти підвищить якість рішень. Зокрема, варто запозичити досвід країн ЄС у створенні бюджетних правил на випадок кризи, у використанні індикаторів ризику для моніторингу соціальних, економічних і екологічних загроз [10; 69]. Спільна діяльність із міжнародними інституціями також може посилити спроможність місцевого самоврядування через обмін технологіями, залучення грантів та розвиток державно-приватних механізмів фінансування.

Ключові стратегічні цілі механізмів публічного антикризового управління розвитком територій можуть бути представлені наступним чином:

1. Підвищення резильєнтності територій у вигляді посилення економічної самодостатності, збереження рівня зайнятості та доходів населення, підтримка соціального захисту в складних умовах.

2. Фінансова стабілізація засобами створення стабілізаційних фондів та механізмів мобілізації ресурсів, зокрема через державно-приватне партнерство, для негайного реагування на економічні шоки [8; 55].

3. Гнучкість управління, як розвиток можливостей для швидкої адаптації державних і місцевих інституцій до динамічно змінного середовища кризи, зокрема через імплементацию цифрових платформ та систем раннього попередження [18].

4. Забезпечення довіри громадськості через прозорість прийняття рішень, ефективна стратегічна комунікація та залучення громадянського суспільства до процесу антикризового управління.

Зазначені цілі визначають формують базис комплексного підходу, який має базуватися на використанні сценарного аналізу, оцінки ризиків та довгострокових програм стабілізації [8]. Такий комплексний підхід дозволяє не лише оперативно реагувати на поточні виклики, але й передбачати майбутні

негативні тенденції, що відповідає визначенню у попередніх розділах теоретичним основам механізму публічного антикризового управління розвитком територій.

Ефективний механізм публічного антикризового управління розвитком територій забезпечує продукування адаптивних реакцій і управлінських рішень, що відповідає кожній фазі кризи. Так, на превентивній фазі механізм забезпечує систематичну ідентифікацію потенційних викликів і ризиків, оцінку їхніх наслідків та розробку превентивних сценаріїв. На цьому етапі застосовують механізми моніторингу зовнішніх і внутрішніх загроз, раннього попередження та планування альтернативних сценаріїв. Використання сценарного аналізу дозволяє передбачити розвиток кризи і сформулювати різні стратегії реагування [8].

На кризовій фазі пріоритетом механізму публічного антикризового управління розвитком територій є швидке прийняття рішень та координація дій різних рівнів публічної влади. Основними реакціями механізму стають оперативний перерозподіл ресурсів, мобілізація фінансових резервів, запасних фондів, залучених коштів, а також активізація цифрових інструментів для прискорення комунікації та прийняття рішень [18].

На відновлювальній фазі після стабілізації ситуації на перший план виходять відновлення та забезпечення резильєнтності. Інтегровані інструменти, такі як державно-приватне партнерство і міжнародна технічна допомога, спрямовані на відновлення інфраструктури й економіки. Одночасно коригуються довгострокові програми розвитку з урахуванням нових ризиків і цілей резильєнтності. При цьому ключова роль відводиться побудові адаптивної моделі управління, що враховує досвід попередніх фаз і формує індикатори оцінки резильєнтності громади.

Механізми публічного антикризового управління розвитком територій мають забезпечувати максимальну адаптивність публічних політик і процедур менеджменту. Зокрема, досвід показує, що поєднання гнучкого



планування з резервуванням ресурсів і використанням аналітичних інструментів дозволяє суттєво знизити негативні наслідки навіть у випадках раптових кризових подій [8; 18].

Інституційна спроможність означає здатність державних і місцевих органів ефективно виконувати покладені на них функції у кризових умовах. У теоретичному розділі нашого дослідження було доведено, що підвищення такої спроможності потребує комплексного підходу, зокрема вдосконалення регуляторних рамок, зміцнення професійних кадрів, поліпшення координації між рівнями влади. Відповідно, одним із напрямів є посилення субсидіарності - тобто розмежування повноважень таким чином, щоб рішення ухвалювалися якомога ближче до місцевих потреб. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, рішення мають прийматися на «найнижчому ефективному рівні», що збільшує оперативність реакції на місцях.

Розвиток інституційної спроможності та дотримання принципу субсидіарності передбачають делегування повноважень громадам у межах їхньої компетенції, забезпечення чіткого взаємозв'язку між владними інституціями та розвиток горизонтальних зв'язків між громадами. Це сприяє підвищенню оперативності прийняття рішень та гнучкості реагування на виклики на місцевому рівні.

В умовах швидких змін та надзвичайних ситуацій ключову роль відіграють цифрові технології. Цифровізація публічного управління в кризі прискорює передачу інформації, покращує аналітику даних і підвищує прозорість процесів. Застосування цифрових платформ дозволяє забезпечити безперервність публічних послуг навіть в екстремальних умовах [18]. Зокрема показано, що впровадження цифрового порталу «Дія» дало змогу продовжувати соціальні виплати та надавати державні послуги дистанційно під час воєнного стану [18]. Цифрові інструменти також підсилюють оперативність реагування на кризу. Згідно з дослідженням, «цифрові технології сприяють ефективному реагуванню на кризові ситуації, забезпечуючи швидке прийняття рішень і оптимізацію використання

ресурсів» [18]. Важливими аспектами інтеграції цифрових рішень є підвищена прозорість і доступність інформації для всіх зацікавлених сторін. Це включає відкриті дані щодо витрачання бюджетів на кризові потреби, регулярне інформування населення через електронні ресурси та застосування сервісів електронного урядування для звітності. При цьому необхідно враховувати ризики інформаційної безпеки та адаптувати організаційну культуру під нові технологічні можливості [18].

Налагоджена система комунікацій є невід’ємною складовою механізму публічного антикризового управління розвитком територій. Стратегічні комунікації мають забезпечити своєчасне інформування громадськості про причини кризи, кроки уряду і місцевої влади, а також рекомендації для громадян. Прозорість і відкритість інформації сприяють підтримці довіри населення до органів влади та запобігають поширенню панічних настроїв.

Організаційні канали стратегічної комунікації включають офіційні повідомлення ЗМІ, соціальні медіа, інтернет-портали місцевих адміністрацій, а також громадські консультації. У передкризових умовах важливо проводити просвітницькі кампанії щодо можливих ризиків і правил безпеки. Під час безпосередньої кризи необхідно забезпечувати відкриті регулярні брифінги та доступ до інформації про стан справ. Після кризи - демонструвати кроки щодо відновлення і залучати громадян до оцінки ефективності проведених заходів. Такий підхід розглядається як складова стійкої антикризової стратегії, що передбачає взаємодію із суспільством на кожній фазі кризового циклу.

Одним зі стратегічних напрямів є залучення приватного сектору для мобілізації додаткових ресурсів. Державно-приватне партнерство дозволяє поєднати державні регулятивні можливості з приватними інноваціями та фінансами [44]. У практичному вимірі це означає залучення приватних інвестицій для відновлення інфраструктури, виробництва та послуг. Державно-приватне партнерство важливе також для диверсифікації джерел фінансування кризових заходів, крім державних бюджетів і донорської допомоги, бізнес може вкладати кошти у розвиток проєктів, що сприяють

загальній стійкості. Зокрема, у військовий час державно-приватне партнерство може пришвидшити відновлення підприємств та логістичних ланцюгів, розподіливши ризики і завдання між державою та бізнесом. Такі підходи відповідають узагальненим висновкам попередніх розділів про необхідність модернізації фінансових механізмів через партнерські моделі [55].

Фінансова спроможність територіальних громад є критичною умовою ефективного антикризового реагування. Обмеженість місцевих бюджетів, дисбаланси у міжбюджетних відносинах та залежність від централізованих трансфертів суттєво обмежують можливості громад своєчасно впроваджувати кризові заходи [8]. Створення стабілізаційних фондів на рівні громад або регіонів, а також розширення податкової бази, застосування стимулюючої податкової політики дозволяє підвищити фінансову сталість і забезпечити негайну підтримку постраждалих секторів.

Показово, що результати дослідження вказують на «зменшення фінансової автономії, неефективне використання фінансових ресурсів і збільшення тиску на видаткову частину місцевих бюджетів у підсумку призводить до послаблення соціально-економічної стійкості та підвищення рівня соціальної вразливості» [55]. Це підкреслює важливість відновлення та підсилення фінансового потенціалу громад. Методи забезпечення фінансової стабільності включають реформування міжбюджетних відносин (наприклад, перегляд формули розподілу коштів) та сприяння місцевому економічному розвитку (щоб збільшити доходи громад). Також рекомендується активніше залучати міжнародні донорські програми та гранти для допомоги в подоланні наслідків криз, що відповідає концепції фінансової підтримки, наведено в теоретичному розділі.

Сучасні механізми публічного антикризового управління розвитком територій базується на моніторингу індикаторів ризику та передбаченні сценаріїв розвитку. Індикатори ризику можуть включати макроекономічні показники, геополітичні сигнали, стан стратегічних галузей та інші критерії, що вказують на нарощування кризових загроз. Моделювання альтернативних

сценаріїв дозволяє органам влади підготуватися до різних варіантів розвитку подій. Застосування такого інструментарію дає змогу вчасно коригувати управлінські рішення і підвищувати резильєнтність – здатність системи відновлюватися після криз.

Управління кризою потребує сценарного аналізу, оцінки ризиків, розробки довгострокових стабілізаційних програм [8]. Це означає, що державні органи повинні інтегрувати моделі прогнозування ризиків до процесів прийняття рішень та планування бюджету. Крім того, дослідження резильєнтності громад показують, що підвищення автономії та ефективне використання ресурсів суттєво зміцнюють стійкість до зовнішніх шоків. Спрямованість стратегічного планування на зміцнення таких базових чинників підсилює загальну здатність територій протистояти кризам.

Отже, формування ефективних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій повинно включати розбудову системи індикаторів і сценаріїв, що забезпечать прогнозування та превентивне управління ризиками, а також заходи з підвищення резильєнтності громад. Такий підхід є послідовним продовженням аналізу теоретичних і практичних основ, викладених у теоретико-методичному й аналітичному розділах дослідження, і відповідає міжнародній практиці формування механізмів публічного управління, що є кризостійкими [8; 55].

Стратегічні напрями формування механізмів публічного антикризового управління територіями охоплюють комплекс цілей та інструментів, спрямованих на підвищення адаптивності публічних інституцій і громад у кризових умовах. Перераховані вище такі складові, як стратегічні цілі, фазовий підхід з адаптацією, інституційні реформи, цифрові рішення, відкритість, партнерство, фінансова стійкість, моніторинг ризиків взаємопов'язані і утворюють єдину систему стратегічного планування. Її імплементація дозволить забезпечити стійкість розвитку територій навіть в умовах сучасних соціально-економічних потрясінь.

### **3.2. Системна модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій**

Сучасні наукові дослідження засвідчують, що системна модель публічного антикризового управління розвитком територій має вибудовуватися на засадах інтегративного та сітьового підходів, які забезпечують поєднання стратегічного планування, гнучкої організаційної архітектури комплексним ресурсним забезпеченням [4]. У цьому контексті ми пропонуємо системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій, що виходить із необхідності цілісної інтеграції стратегічних цілей територіального розвитку, адекватно налаштованої системи управлінських органів і процедур, а також збалансованого фінансового, кадрового та інформаційно-аналітичного забезпечення, що спільно підвищують спроможність територіальних громад оперативно реагувати на кризові виклики та адаптуватися до змінених умов функціонування [4].

Внутрішня структура такої системної моделі може бути представлена у вигляді взаємопов'язаних функціональних блоків, кожен з яких охоплює специфічні інструменти та завдання. У межах єдиного механізму інституційно-нормативні, організаційно-управлінські, фінансово-економічні, аналітичні та інформаційно-комунікаційні інструменти інтегруються в логічну послідовність процесів виявлення та діагностики кризових явищ, запобігання загрозам, оперативного реагування на надзвичайні ситуації та відновлення посткризових систем [4]. Ефективність кожного з функціональних блоків зумовлюється рівнем його адаптивності до змін зовнішнього середовища, ступенем цифрової підтримки управлінських процесів, наявністю та використанням інституційної пам'яті, а також якістю координації між різними рівнями публічної влади й залученими стейкхолдерами.

У межах запропонованої нами системної моделі виділяють такі функціональні блоки (рис. 3.3):

1. Аналітико-превентивний блок, який відповідає за систематичне спостереження за середовищем, розпізнавання ранніх ознак кризових тенденцій і ранжування ризиків на докризовій стадії, підготовці сценаріїв реагування.

2. Реагувально-оперативний блок, що полягає в мобілізації ресурсів, прийняття невідкладних рішень та виконання екстрених заходів захисту й стабілізації під час власне кризи.

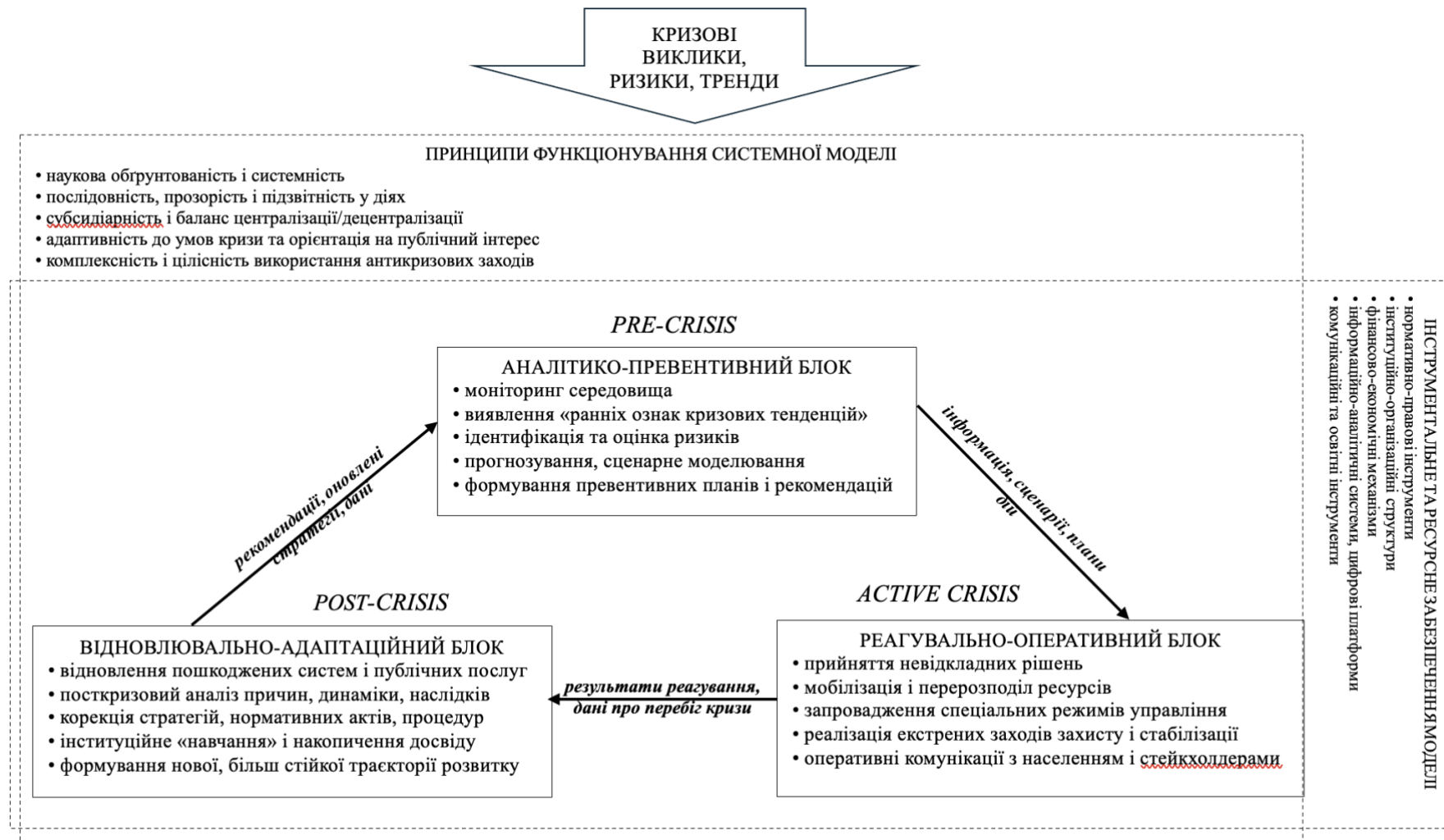
3. Відновлювально-адаптаційний блок сфокусований на відновленні пошкоджених систем, аналізі наслідків, впровадженні змін і навчанні на досвіді задля запобігання подібним кризам у майбутньому.

У межах запропонованої нами системної моделі механізму публічного антикризового управління розвитком територій кожен із трьох функціональних блоків виконує специфічну роль, але водночас перебуває у сталих зв'язках з іншими, формуючи замкнений управлінський цикл «pre-crisis - active crisis - post-crisis». Аналітико-превентивний, реагувально-оперативний та відновлювально-адаптаційний блоки не слід розглядати як ізольовані фрагменти. Це взаємопов'язані підсистеми, між якими постійно циркулюють інформаційні потоки, управлінські рішення та ресурси.

Їхня сукупна дія забезпечує перехід від реактивної логіки реакції на наслідки кризи до проактивної логіки стійкого розвитку, коли криза розглядається як керований процес, а не лише як зовнішній шок.

Аналітико-превентивний блок є вихідною і водночас підсистемою раннього виявлення та попередження. Його ключове завдання - забезпечити системний моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища території, виявлення ранніх ознак кризових тенденцій і своєчасну оцінку ризиків. На докризовій фазі саме цей блок відповідає за формування інформаційної основи для всіх подальших управлінських рішень. До його типових функцій належать:

- побудова системи показників, що відображають соціально-економічний, інфраструктурний, екологічний та безпековий стан територіальної системи;
- організація регулярного збору статистичних даних, експертних оцінок, сигналів від інституцій громадянського суспільства;
- застосування методів ризик-аналізу (ідентифікація, вимірювання, ранжування ризиків);
- розроблення прогнозів та сценаріїв можливого розгортання кризових процесів.



**Рис. 3.3. Системна модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій**  
Джерело: розроблено автором.

Важливо, що аналітико-превентивний блок не є виключно інструментом спостереження, а й функціонує як активний продуцент управлінської інформації, результатом його роботи стають аналітичні записки, карти ризиків, сценарні моделі, пропозиції щодо коригування стратегій розвитку, які передаються на рівень політичного та адміністративного керівництва. У термінах системного підходу саме цей блок відповідає за перетворення розрізнених даних на узгоджену концепцію загроз і можливостей для території, тим самим знижуючи рівень невизначеності та даючи змогу перейти від хаотичних реакцій до планового управління. Чим більш ґрунтовним є аналітико-превентивний блок (наявність сучасних інформаційних систем, кваліфікованих аналітиків, регламентованих процедур моніторингу), тим менш несподіваним є настання кризового стану окремої території – багато потенційних загроз локалізуються ще на стадії зародження. Таким чином, блок можна розглядати як інструмент раннього попередження про кризові явища, без якого будь-які подальші реактивні дії будуть запізнілими, а отже, дорожчими та менш ефективними.

Реагувально-оперативний блок активізується тоді, коли кризові явища переходять із латентної у відкриту фазу й система потребує швидкої, скоординованої відповіді. Якщо діяльність аналітико-превентивного блоку спрямована на випереджальне опрацювання можливих подій, то реагувально-оперативний блок забезпечує реагування на вже наявні, актуальні виклики. На нього покладається завдання оперативної мобілізації ресурсів, прийняття невідкладних рішень, застосування спеціальних режимів управління та реалізації екстрених заходів захисту населення, критичної інфраструктури й ключових функцій життєзабезпечення території. Структурно цей блок включає кризові штаби, координаційні центри, спеціальні комісії, служби цивільного захисту, а також процедурні механізми введення надзвичайних режимів, перерозподілу бюджетних коштів, спрощення окремих адміністративних процедур тощо. З позицій управлінської технології реагувально-оперативний блок трансформує заздалегідь підготовлені сценарії та плани реагування



(продукти аналітико-превентивного блоку) у конкретні управлінські акти - це рішення про евакуацію, обмеження доступу до певних територій, концентрацію ресурсів на критичних напрямках, тимчасову зміну пріоритетів у фінансуванні, запуск резервних каналів постачання тощо. Однією з принципових характеристик цього блоку є необхідність балансування між швидкістю та обґрунтованістю рішень. В умовах кризи час на ухвалення рішень є обмеженим, проте спрощення процедур не повинно перетворюватися на відмову від елементарних вимог законності, прозорості та підзвітності. Саме тут проявляється роль попередньо вибудованих нормативно-правових рамок і чітко прописаних алгоритмів дій, які дозволяють вжитим заходам бути одночасно оперативними й легітимними.

У той час як аналітико-превентивний блок орієнтований на прогнозування майбутніх ризиків, реагувально-оперативний блок зосереджений на їхньому безпосередньому опрацюванні в момент виникнення – протягом всієї активної фази кризи він потребує постійного інформаційного підживлення з боку аналітико-превентивного блоку (оновлені дані, коригування оцінок ризиків, уточнені прогнози), щоб не допустити ситуації, коли управлінські рішення спираються на застарілу або неповну інформацію. У цьому сенсі ефективність реагувально-оперативного блоку залежить не лише від управлінської волі та наявності ресурсів, а й від якості інформаційно-аналітичної підтримки.

Відновлювально-адаптаційний блок підсумовує антикризовий цикл, але водночас запускає новий виток розвитку системи, адже забезпечує не лише відбудову, а й перетворення набутого кризового досвіду на інституційну пам'ять. На післякризовій фазі основні деструктивні впливи вже локалізовано, і перед публічною владою постає подвійне завдання, з одного боку, відновити базові параметри життєдіяльності (інфраструктуру, економічну активність, надання публічних послуг), а з іншого – використати кризу як можливість для модернізації інституцій, процедур та структур.

Відновлювально-адаптаційний блок охоплює комплекс заходів із фізичної, економічної, соціальної та інституційної реабілітації територій - це розроблення і реалізацію програм відбудови об'єктів, підтримки

постраждалого населення й бізнесу, відновлення фінансової спроможності місцевих бюджетів, перегляд стратегій розвитку з урахуванням змінених умов. Ключовим інтелектуальним елементом цього блоку є посткризовий аналіз. Він являє собою системне осмислення причин, динаміки і наслідків кризи, оцінка адекватності та своєчасності вжитих заходів, виявлення проблемних ланок в організаційній структурі, нормативно-правових регламентах, системі комунікацій. Результати такого аналізу не повинні залишатися лише в аналітичних звітах, вони трансформуються в оновлені нормативні акти, відкориговані процедури, переглянуті повноваження, нові стандарти готовності до надзвичайних ситуацій, оновлені програми підготовки кадрів.

Саме через це відновлювально-адаптаційний блок відповідає за формування інституційної пам'яті системи. Засвоєний досвід закріплюються в організаційних структурах та практиках так, щоб наступна криза застала територію більш підготовленою. З огляду на довгострокові цілі, блок забезпечує перехід від відновлення в попередніх параметрах до вибудовування оновленої, більш стійкої і здатної до адаптації моделі розвитку території, у якій ураховано виявлені під час кризи вразливості та резерви.

Якщо розглядати три блоки у взаємозв'язку, стає очевидним, що вони утворюють не лінійний, а циклічний процес з елементами зворотного зв'язку. Аналітико-превентивний блок постачає інформацію та сценарії для обґрунтування як превентивних, так і оперативних рішень; реагуювально-оперативний реалізує ці рішення в умовах обмеженого часу, формуючи реальний масив практичного досвіду; відновлювально-адаптаційний повертає цей досвід у поле стратегічного планування, трансформуючи його на змінені умови функціонування системи, удосконалені процедури, актуалізовані стратегії. У результаті формується динамічна система, у якій кожна наступна ітерація антикризового циклу відбувається на вищому рівні інституційної зрілості. Такий підхід дозволяє перейти від разових антикризових кампаній до стійковбудованого в систему управління механізму, що постійно самовдосконалюється.

Ці блоки діють у триступеновому циклі публічного антикризового управління: докризова (підготовча) фаза (планування та превенція), кризова (активна) фаза (оперативне реагування) та післякризова (відновлювальна) фаза (аналіз і адаптація). На передкризовому етапі головними завданнями є постійний моніторинг зовнішніх і внутрішніх факторів, ідентифікація потенційних небезпек і створення превентивних планів; на кризовому – оперативна оцінка масштабів подій та мобілізація ресурсів для захисту населення та інфраструктури; на післякризовому – відновлення життєдіяльності та аналіз уроків кризи.

Моделювання та імплементація антикризового управління здійснюються на основі чітко визначених принципів. Серед них науково-обґрунтованість і системність у підходах, послідовність дій та субсидіарність повноважень, орієнтованість на публічний інтерес і соціальну справедливість, комплексність застосованих інструментів, а також прозорість та підзвітність процедур. Усі ці принципи сприяють формуванню ефективного механізму, що виключає фрагментарність чи надмірну політизацію рішень та забезпечує сталість і відтворюваність процесу управління:

1. Принципи функціонування системної моделі.
2. Наукова обґрунтованість і системність.
3. Послідовність, прозорість і підзвітність у діях.
4. Субсидіарність і баланс між централізованим та децентралізованим підходами.
5. Адаптивність до умов кризи та орієнтація на публічний інтерес.
6. Комплексність і цілісність використання антикризових заходів.

У межах запропонованої системної моделі механізму публічного антикризового управління розвитком територій принципи формують фундаментальну рамку функціонування моделі, яка задає якість управлінських рішень незалежно від фази кризи та конкретної конфігурації загроз. Вони не є лише декларативними гаслами - кожен із них має чіткий зміст, логіку застосування і безпосередні наслідки для практики публічного управління.

Порушення будь-якого з принципів призводить до деформації моделі - фрагментарності, політизації рішень, втрати довіри з боку громад та зниження резильєнтності територіальних систем. Розгорнутий аналіз окреслених принципів дає змогу продемонструвати, яким саме чином вони забезпечують системність, стійкість і орієнтацію моделі на публічний інтерес.

Принцип наукової обґрунтованості і системності передбачає, що всі ключові елементи моделі, від діагностики стану територій до проектування інструментів втручання, мають спиратися на сучасні теоретико-методологічні підходи та емпірично перевірені дані, а не на інтуїцію, ситуативні політичні міркування чи відомчі інтереси. Це означає, що при формуванні аналітико-превентивного блоку використовуються наукові методи аналізу ризиків, сценарного моделювання, статистичної обробки даних, інституційного аналізу. При конструюванні реагувально-оперативного блоку використовуються підходи кризового менеджменту, теорії організаційної взаємодії, теорії управління публічними фінансами. Однак при розбудові відновлювально-адаптаційного блоку доцільним є використання концепції резильєнтності, сталого розвитку, організаційного навчання.

У цьому контексті системність інтерпретується не як проста сума комплексних заходів, а як логічна узгодженість усіх компонентів – це цілі, інструменти, процедури, показники ефективності мають бути взаємопов'язаними та вбудованими в єдину рамку. За відсутності системності навіть науково коректні, але ізольовані заходи не дають очікуваного ефекту, оскільки не змінюють траєкторію розвитку всієї територіальної системи. У практичному вимірі дотримання цього принципу вимагає інституціоналізації аналітичної функції (створення аналітичних центрів, впровадження стандартів доказового прийняття рішень), а також регулярного перегляду стратегій і програм з огляду на нові наукові результати та зміну параметрів зовнішнього середовища.

Принцип послідовності, прозорості і підзвітності у діях забезпечує часову і процедурну впорядкованість антикризової діяльності та мінімізує ризики хаотичності і політичної довільності. Послідовність означає, що

рішення приймаються і реалізуються відповідно до заздалегідь визначених етапів та процедур: спочатку – діагностика і оцінка ризиків, потім – формулювання цілей і варіантів дій, далі - ухвалення рішення й розподіл ресурсів, реалізація, моніторинг та коригування. Ігнорування окремих етапів (наприклад, без аналізу ризиків або без оцінки результатів) призводить до непередбачених, суперечливих кроків, що послаблюють довіру громад і партнерів. Прозорість передбачає відкритість мотивів і змісту ключових управлінських рішень. Громадськість має розуміти, чому саме прийнято ті чи інші антикризові заходи, які альтернативи розглядалися, які критерії були визначальними. Це, своєю чергою, неможливо без налагоджених каналів комунікації – публічних звітів, відкритих даних, регулярного інформування населення і стейкхолдерів. Підзвітність означає, що суб'єкти публічної влади мають нести відповідальність за результати своїх дій – як політичну (через виборчі й представницькі механізми), так і адміністративну (через інститути аудиту, нагляду, дисциплінарної відповідальності). Для системної моделі це критично, тому що без підзвітності прозорість перетворюється на формальність, а послідовність – на ритуал. Лише взаємодоповнення цих трьох вимірів створює довгострокову довіру до антикризових інститутів і стимулює управлінців до постійного вдосконалення практик.

Принцип субсидіарності й балансу між централізованим та децентралізованим підходами відображає специфіку публічного антикризового управління в умовах багаторівневої системи влади. Субсидіарність означає, що вирішення питань здійснюється на тому рівні, який є найближчим до громадян і має достатню компетентність і ресурси для ефективних дій. Вищий рівень втручається лише тоді, коли нижчий не може впоратися із завданням. У контексті антикризового управління це означає, що значна частина превентивних і відновлювальних заходів має бути сконцентрована на рівні територіальних громад та регіонів, які найкраще знають локальний контекст і можуть оперативно реагувати. Водночас у фазі гострої кризи інколи виникає потреба у високому ступені централізації – для

мобілізації значних ресурсів, уніфікації стандартів реагування, забезпечення єдиної лінії комунікації та координації. Баланс між цими двома полюсами, як надмірна централізація (що призводить до бюрократичної повільності та ігнорування місцевих умов) і надмірна децентралізація (що загрожує фрагментацією зусиль та нерівністю у захисті) є однією з найскладніших управлінських задач. З погляду моделі, цей принцип реалізується через чітке розмежування повноважень і відповідальності, наявність механізмів координації (міжвідомчі штаби, вертикальні й горизонтальні комісії), а також через гнучкі правові механізми, які дозволяють тимчасово змінювати конфігурацію повноважень залежно від масштабу й характеру кризи, не руйнуючи при цьому основ децентралізованої системи врядування.

Принцип адаптивності до умов кризи та орієнтації на публічний інтерес акцентує увагу на двох взаємопов'язаних характеристиках моделі – це її здатності змінюватися і її ціннісній спрямованості. Адаптивність означає, що механізм антикризового управління має бути не формально зафіксованою схемою, а мобільною системою, спроможною своєчасно перебудовуватися під впливом нових загроз – зміну характеру загроз (наприклад, перехід від економічної кризи до безпекової), появу нових технологій, трансформацію соціальної структури. Практично це означає, що інститути моделі мають вміти переглядати плани і процедури в реальному часі, впроваджувати нові інструменти, вчитися на власних і чужих помилках, не очікуючи завершення формальних циклів стратегічного планування. Орієнтація на публічний інтерес у цьому контексті виступає системоутворювальним орієнтиром, який запобігає перетворенню адаптивності на ситуативність і політичну кон'юнктурність. У кризових умовах завжди є спокуса підмінити загальний інтерес інтересами окремих груп, посиляючись на надзвичайність ситуації. Принцип орієнтації на публічний інтерес вимагає, щоб у центрі уваги залишалися захист життя і здоров'я людей, збереження базових прав і свобод, мінімізація соціальної нерівності, підтримка найбільш вразливих груп. У цьому сенсі адаптивність і публічний інтерес мають бути взаємно

врівноваженими – гнучкість інструментів не повинна підважувати базові цінності, а цінності не можуть слугувати виправданням для консервації неефективних рішень.

Нарешті принцип комплексності й цілісності використання антикризових заходів відображає необхідність розглядати кризу як мультифакторний і багатовимірний феномен, що зачіпає не лише окремі сектори (економіку, безпеку, соціальну сферу), а всю територіальну систему. Комплексність означає, що при розробленні і реалізації антикризових заходів враховуються взаємозв'язки між різними сферами: фінансові рішення мають бути узгоджені із соціальними програмами, безпекові – з питаннями прав людини, інфраструктурні - з екологічними вимогами тощо. Цілісність вимагає, щоб ці заходи були не набором розрізнених проєктів, а частиною єдиної стратегії, вбудованої в довгострокову модель розвитку території. У протилежному випадку може виникнути ситуація, коли окремі заходи взаємно нейтралізують або навіть підривають один одного (наприклад, економічне відновлення здійснюється за рахунок погіршення екологічної ситуації чи посилення соціальної поляризації). У межах системної моделі цей принцип реалізується, по-перше, через використання міжсекторальних підходів (створення змішаних команд, інтегрованих програм, єдиних пакетів індикаторів ефективності), по-друге, через узгодження дій між усіма трьома функціональними блоками: превентивні заходи мають зменшувати навантаження на реагування, а політика відновлення обмежується не точковою компенсацією втрат, а орієнтується на зміцнення всієї інституційно-структурної конфігурації системи. Комплексність і цілісність дають змогу перейти від реакції на окремі симптоми до управління причинами і структурними умовами кризи, що є ключовою умовою для формування справді резильєнтних територіальних систем.

Таким чином, аналіз наведених принципів показує, що вони утворюють внутрішньо узгоджену систему орієнтирів, яка забезпечує якість, легітимність та стійкість механізму публічного антикризового управління розвитком

територій. Їх практична реалізація вимагає не лише відповідних нормативно-правових норм, а й зміни управлінської культури, розвитку аналітичних спроможностей, налагодження комунікацій з громадянами та послідовного впровадження процедур, що закріплюють ці принципи в щоденній практиці публічного управління.

Системна модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій передбачає багаторівневу інституційну архітектуру. У ній беруть участь як центральні органи влади, так і місцеві ради та адміністрації, військові адміністрації, кризові штаби, комісії з надзвичайних ситуацій, а також залучені недержавні актори (громадські організації, бізнес, волонтерські мережі). Ключовим завданням є горизонтальна і вертикальна координація між усіма цими рівнями та секторами. Як показує практика, мережева форма управління дозволяє поєднувати зусилля різних стейкхолдерів, зокрема органи влади координують дії між собою та з населенням, а громадські та волонтерські ініціативи допомагають оперативно реалізувати рішення. Зокрема дослідники відзначають, що співпраця місцевих органів з громадянським суспільством здатна значно підвищити стійкість громад до криз і навіть зміцнити демократичну легітимність у надзвичайному стані [98].

Для оперативного реагування вводяться спеціальні механізми координації – це міжвідомчі оперативні штаби на національному, регіональному та місцевому рівнях, оперативні чергування управлінців, багаторівневі платформи обміну інформацією. Забезпечується чіткий розподіл повноважень - наприклад, критичні функції можуть бути централізовані (через державні структури), а соціальні послуги – делеговані громадам. Важливо налагодити міжсекторальні комунікації та постійний обмін даними і ресурсами між учасниками: як відзначено, оперативний обмін інформацією між воєнними адміністраціями, місцевим самоврядуванням та центральними органами є критичною умовою швидкого реагування [4].

Сучасна модель містить потужну інформаційно-аналітичну підсистему, що покликана забезпечити моніторинг, прогнозування і сигнальну підтримку рішень. В основу покладено системи раннього попередження та моніторингу -



це електронні картографічні сервіси, інформаційно-аналітичні панелі, єдині реєстри даних про ресурси територій, центри кризового аналізу. Наприклад, в Україні запроваджено автоматизовану систему оповіщення населення, що поєднує мережу сирен, мобільних додатків і push-повідомлень. Державна служба з надзвичайних ситуацій та військові адміністрації інтегрують дані розвідки й координують надсилання тривожних сигналів залежно від типу і траєкторії загроз [103]. Такий рівень цифрової інтеграції дозволяє в реальному часі інформувати населення і швидко орієнтуватися в ситуації.

Крім того, застосовуються цифрові платформи для управлінських процесів: автоматизація логістики, системи управління персоналом, аналітика великих даних. Військовий досвід підкреслює, що інтеграція мобільних додатків і онлайн-сервісів дозволяє цивільним користувачам отримувати оновлення про обстріли та безпекову ситуацію в реальному часі [103]. Відкриті дані щодо бюджету на відновлення та ресурси громад, а також регулярне інформування через сайти та електронні сервіси також розглядаються як інструменти прозорого управління у кризі.

Ефективність антикризового управління значною мірою залежить від активної комунікації та співпраці з громадою. У моделі передбачаються механізми залучення населення та громадських інститутів - це і громадські ради при органах влади, і платформи прямого зв'язку (гарячі лінії, чат-боти, електронні петиції), і соціологічні опитування для уточнення потреб. Приклади локального досвіду показують, що спільне управління кризою - це коли місцева влада залучає громадянські об'єднання до розробки і реалізації антикризових заходів та підвищує результативність реагування [98]. Така співпраця сприяє налагодженню довіри, дозволяє швидко збирати дані про нагальні проблеми й адаптувати заходи до реальних потреб.

Наразі в багатьох дослідженнях відзначається відсутність єдиного стандарту оцінки ефективності антикризових механізмів. Це ускладнює порівняння різних практик і моніторинг динаміки розвитку [4]. Відтак моделі доповнюють системою зворотного зв'язку, регулярним аналізом реалізації

планів, аудитами використання ресурсів, оцінкою громадської задоволеності тощо. Одночасно науковці наголошують на необхідності розробити «індикатори ефективності та ризик-орієнтовані підходи» до оцінки кризових сценаріїв [4]. Таким чином, модель передбачає безперервне навчання системи управління, її корегують відповідно до результатів моніторингу та відгуків громадськості, що забезпечує поступове вдосконалення та підвищення стійкості.

### **3.3. Методика оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Розроблення та впровадження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій потребує наявності інструментів їх системної оцінки. Без кількісно та якісно вираженого вимірювання результативності та ефективності антикризових заходів неможливо ані обґрунтовано коригувати управлінські рішення, ані порівнювати різні управлінські практики, ані вибудовувати довгострокові стратегії підвищення стійкості територіальних систем. У наукових дослідженнях наголошується на відсутності універсального, стандартизованого підходу до оцінювання ефективності механізмів антикризового управління, що суттєво ускладнює моніторинг динаміки розвитку та проведення міжтериторіальних порівнянь [4]. Ми пропонуємо методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, яка концептуально спирається на сучасні підходи до управління, орієнтованого на результати, індикаторні системи управління ризиками та рамки вимірювання резильєнтності, адаптовані до специфіки публічного управління розвитком територій.

Структурна логіка методики відповідає підходам управління, орієнтованого на результати, які широко застосовуються в системі ООН, Світовим банком, Програмою розвитку ООН та іншими міжнародними організаціями [108, 109]. В основі нашої методики лежить побудова ієрархії цілей «inputs-outputs-outcomes-impacts», формування системи показників

результативності, визначення базових значень та цільових орієнтирів, а також організація циклу моніторингу й оцінювання. Запропонована методика адаптує цю логіку до потреб оцінювання механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Цілі механізму операціоналізуються через систему блоків та індикаторів, що відображають ключові аспекти функціонування та результатів антикризової діяльності, після чого агрегуються до часткових і інтегрального індексів ефективності.

Іншою концептуальною основою методики є індикаторні підходи, розроблені у сфері управління ризиками та реалізації Сендайської рамкової програми зі зниження ризику катастроф (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) [110]. У межах цього підходу сформовано систему глобальних індикаторів, що фіксують рівень втрат, масштаб руйнувань, швидкість відновлення, ступінь захищеності критичної інфраструктури тощо. Подібну логіку застосовано в аналітичних індексах, розроблених, Інтер-американським банком розвитку (системи індикаторів ризику та індекси результативності управління ризиками) [99]. Запропонована нами методика концептуально узгоджується з цими підходами через результативні індикатори, орієнтовані на вимірювання фактичного впливу механізму антикризового управління на стійкість території, а не лише на фіксацію формальних процедур.

Запропонована методика оцінки ефективності публічного антикризового управління розвитком територій кореспондує з сучасними рамками вимірювання резильєнтності та аналізу систем управління ризиками, розробленими ОЕСР, Світовим банком, ФАО та іншими міжнародними інституціями [97; 105]. У цих підходах резильєнтність розглядається як здатність системи готуватися до шоків, реагувати на них і адаптуватися після їх настання, а оцінювання здійснюється через багатовимірні індикаторні панелі, що включають процесні, структурні, результативні та інституційні показники. Запропонована методика розвиває цю логіку (рис. 3.4).



**Рис. 3.4. Концепція методики оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором.

Отже, загальна мета методики полягає в тому, щоб забезпечити кількісно вимірювану, порівняльну та динамічну оцінку ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій на основі інтегрального індексу ефективності. Методика дозволяє реалізувати такі завдання:

- оцінити ступінь відповідності механізму задекларованим цілям антикризового управління;

- виявити сильні та слабкі сторони за окремими блоками;
- забезпечити порівняльний аналіз між різними територіями або в динаміці;
- сформувати підґрунтя для коригування стратегій, інституційних та організаційних рішень.

Показники згруповано за п'ятьма блоками для оцінки своєчасності та якості управлінських рішень, узгодженості та координації дій, адаптивності антикризових заходів, результативності та впливу на стійкість, інституційного навчання та спроможності до самовдосконалення. Кожен блок включає декілька показників, що характеризують відповідний аспект функціонування механізму. Частина показників має характер «стимуляторів» (чим більше значення, тим краще), частина є «дестимуляторами» (чим менше значення, тим краще). Після розрахунку вихідних значень показники нормуються, що дозволяє зіставляти їх між собою та агрегувати в інтегральні індекси.

**Блок 1. Своєчасність та якість рішень.** Цей блок відображає здатність механізму оперативно реагувати на кризові сигнали та спиратися при цьому на формалізовані процедури й аналітичні дані.

*Показник 1.1. Середній час реагування на кризовий сигнал.*

$$T_{resp} = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n (t_{dec,k} - t_{sig,k}), \quad (3.1)$$

де  $t_{sig,k}$  – момент фіксації  $k$ -го кризового сигналу;

$t_{dec,k}$  – момент прийняття рішення щодо  $k$ -го сигналу;

$n$  – кількість зафіксованих сигналів за аналізований період.

Оскільки зростання  $T_{resp}$  означає погіршення характеристик механізму, цей показник є дестимулятором і нормується за формулою:

$$I_{1.1} = \max \left\{ 0; 1 - \frac{T_{resp}}{T_{max}} \right\}, \quad (3.2)$$

де  $T_{max}$  – гранично допустиме (нормативне) значення середнього часу реагування, що встановлюється експертно або на основі нормативних актів.

*Показник 1.2. Частка рішень, ухвалених відповідно до затверджених процедур та планів.*

$$P_{proc} = \frac{N_{proc}}{N_{tot}}, \quad (3.3)$$

де  $N_{proc}$  - кількість рішень, ухвалених із дотриманням затверджених процедур;  
 $N_{tot}$  - загальна кількість ключових рішень у кризовий період.

Цей показник є стимулятором, тому нормований індикатор дорівнює

$$I_{1.2} = P_{proc}, \quad (3.4)$$

*Показник 1.3. Частка рішень, що ґрунтуються на результатах моніторингу та аналітики*

$$P_{data} = \frac{N_{data}}{N_{tot}}, \quad (3.5)$$

де  $N_{data}$  – кількість рішень, у мотивувальній частині яких прямо використано результати аналітики, прогнозів, даних моніторингу.

Нормований індикатор у цьому випадку також дорівнює

$$I_{1.3} = P_{data}, \quad (3.6)$$

Індекс першого блоку обчислюється як середнє арифметичне нормованих показників:

$$I_{B1} = \frac{I_{1.1} + I_{1.2} + I_{1.3}}{3}. \quad (3.7)$$

**Блок 2. Узгодженість і координація дій.** Цей блок відображає якість взаємодії між суб'єктами антикризового управління та відсутність суперечливих рішень.

*Показник 2.1. Інтегральний рівень конфліктності рішень.*

$$C_{conf} = \frac{N_{conf}}{N_{tot}}, \quad (3.8)$$

де  $N_{conf}$  – кількість зафіксованих випадків суперечливих (дублюючих) рішень між суб'єктами управління.

Як дестимулятор цей показник нормується за формулою:

$$I_{2.1} = 1 - C_{conf}, \quad (3.9)$$

Чим менша частка конфліктних рішень, тим ближчим до 1 є значення індикатора.

*Показник 2.2. Частка заходів, реалізованих у міжвідомчому/міжсекторальному форматі.*

$$P_{coord} = \frac{N_{coord}}{N_{meas}}, \quad (3.10)$$

де  $N_{coord}$  – кількість заходів, що реалізовані за участю щонайменше двох органів влади або секторів;

$N_{meas}$  – загальна кількість антикризових заходів.

Нормований індикатор:

$$I_{2.2} = P_{coord}, \quad (3.11)$$

*Показник 2.3. Оцінка узгодженості дій за експертними опитуваннями.*

Припустимо, що експерти оцінюють рівень узгодженості за шкалою від 1 до 5 балів, тоді середній бал обчислюється як:

$$S_{coord} = \frac{1}{m} \sum_{k=1}^m s_k, \quad (3.12)$$

де  $s_k$  – оцінка k-го експерта ( $\in [1;5]$ );

$m$  – кількість експертів.

Нормування здійснюється за лінійною шкалою:

$$I_{2.3} = \frac{S_{coord} - 1}{3}. \quad (3.13)$$

Індекс узгодженості та координації дій визначається як середнє значення трьох нормованих індикаторів:

$$I_{B2} = \frac{I_{2.1} + I_{2.2} + I_{2.3}}{3}. \quad (3.14)$$

**Блок 3. Адаптивність антикризових заходів.** Цей блок характеризує здатність механізму оперативно коригувати плани, інструменти та ресурси з урахуванням змін у кризовій ситуації.

*Показник 3.1. Середній час оновлення планів реагування після суттєвої зміни ситуації.*

$$T_{upd} = \frac{1}{q} \sum_{k=1}^q (t_{upd,k} - t_{chg,k}), \quad (3.15)$$

де  $t_{chg,k}$  – момент фіксації істотної зміни умов або ризиків;

$t_{upd,k}$  – момент затвердження оновленого плану;

$q$  – кількість таких подій.

Як дестимулятор, показник нормується у вигляді:

$$I_{3.1} = \max \left\{ 0; 1 - \frac{T_{upd}}{T_{upd}^{\max}} \right\}, \quad (3.16)$$

*Показник 3.2. Частка скоригованих заходів, що були змінені (адаптовані) в ході кризи з урахуванням нових даних.*

$$P_{adj} = \frac{N_{adj}}{N_{meas}}, \quad (3.17)$$

де  $N_{adj}$  – кількість адаптованих заходів;

$N_{meas}$  – загальна кількість заходів.

Певний оптимум визначається експертно. Як спрощення, можна вважати, що більше гнучкості краще (до певної межі). Нормування:

$$I_{3.2} = P_{adj}, \quad (3.18)$$

*Показник 3.3. Частка використаних інноваційних інструментів.*

$$P_{innov} = \frac{N_{innov}}{N_{meas}}, \quad (3.19)$$

де  $N_{innov}$  – кількість заходів, у яких застосовано нові цифрові, організаційні, фінансові чи комунікаційні інструменти.

Нормований індикатор:

$$I_{3.3} = P_{innov}, \quad (3.20)$$

Індекс адаптивності визначається як:

$$I_{B3} = \frac{I_{3.1} + I_{3.2} + I_{3.3}}{3}. \quad (3.21)$$

**Блок 4. Результативність та вплив на стійкість території.** Цей блок фокусується на фактичних результатах антикризових заходів з погляду мінімізації втрат, швидкості відновлення та соціальної адресності допомоги.

*Показник 4.1. Коефіцієнт обмеження втрат.*



$$K_{loss} = 1 - \frac{L_{act}}{L_{pot}}, \quad (3.22)$$

де  $L_{act}$  – фактичні сумарні втрати (наприклад, у грошовому виразі чи інтегральному індексі збитків);

$L_{pot}$  – оцінка потенційних втрат за песимістичним сценарієм, розрахована на основі моделювання або експертної оцінки.

Нормований індикатор:

$$I_{4.1} = K_{loss}, \quad (3.23)$$

за умови  $0 \leq K_{loss} \leq 1$ .

*Показник 4.2. Швидкість відновлення ключових функцій.*

$$R_{rec} = \frac{N_{rec}(T)}{N_{tot}^{func}}, \quad (3.24)$$

де  $N_{rec}(T)$  – кількість функцій/об'єктів, відновлених до  $T$ ;

$N_{tot}^{func}$  – загальна кількість критичних функцій/об'єктів, що постраждали.

Нормований індикатор:

$$I_{4.2} = R_{rec}, \quad (3.25)$$

*Показник 4.3. Рівень охоплення допомогою постраждалих груп.*

$$C_{cov} = \frac{N_{ben}}{N_{need}}, \quad (3.26)$$

де  $N_{ben}$  – кількість отримувачів допомоги;

$N_{need}$  – кількість тих, хто потребує допомоги за результатами оцінки потреб.

Нормований індикатор:

$$I_{4.3} = \min\{1; C_{cov}\}, \quad (3.27)$$

Індекс результативності й впливу на стійкість обчислюється як:

$$I_{B4} = \frac{I_{4.1} + I_{4.2} + I_{4.3}}{3}. \quad (3.28)$$

**Блок 5. Інституційне навчання та спроможність до самовдосконалення.** Цей блок відображає здатність системи не лише реагувати на кризу, а й засвоювати уроки, інституціоналізувати досвід і модернізувати механізм антикризового управління.

*Показник 5.1. Інтенсивність посткризових оцінок.*

$$P_{aar} = \frac{N_{aar}}{N_{cr}}, \quad (3.29)$$

де  $N_{aar}$  – кількість проведених системних посткризових оцінок;

$N_{cr}$  – кількість суттєвих кризових епізодів за період.

Нормований індикатор:

$$I_{5.1} = \min\{1; P_{aar}\}, \quad (3.30)$$

*Показник 5.2 Реалізація рекомендацій за результатами оцінок.*

$$P_{impl} = \frac{N_{impl}}{N_{rec}}, \quad (3.31)$$

де  $N_{rec}$  – загальна кількість рекомендацій або запропонованих заходів;

$N_{impl}$  – кількість фактично впроваджених.

Нормований індикатор:

$$I_{5.2} = P_{impl}, \quad (3.32)$$

*Показник 5.3. Кадрова спроможність до антикризового управління.*

$$P_{train} = \frac{N_{train}}{N_{staff}}, \quad (3.33)$$

де  $N_{train}$  – кількість працівників, які пройшли спеціальне навчання з питань антикризового управління;

$N_{staff}$  – загальна кількість залучених до антикризових процесів співробітників.

Нормований індикатор:

$$I_{5.3} = P_{train}, \quad (3.34)$$

Індекс інституційного навчання визначається як:

$$I_{B5} = \frac{I_{5.1} + I_{5.2} + I_{5.3}}{3}. \quad (3.35)$$

Для інтеграції індексів у цілісний показник ефективності механізму публічного антикризового управління необхідно розрахувати інтегральний індекс  $I_{EF}$ . З огляду на те, що різні аспекти ефективності мають неоднакову вагу, запроваджуються вагові коефіцієнти  $W_k$  для кожного блоку, які визначаються на основі експертної оцінки.

**Інтегральний індекс ефективності механізму публічного антикризового правління розвитком територій** визначається за формулою:

$$I_{EF} = W_1 * I_{B1} + W_2 * I_{B2} + W_3 * I_{B3} + W_4 * I_{B4} + W_5 * I_{B5}, \quad (3.36)$$

Значення  $I_{EF}$  належить інтервалу  $[0;1]$ , де 0 відповідає повній неефективності, а 1 - максимально можливому рівню ефективності за заданою системою показників.

Для інтерпретації інтегрального індексу та часткових індексів блоків доцільно застосувати шкалу оцінювання (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Шкала інтерпретації інтегрального індексу ефективності механізму публічного антикризового управління розвитком територій**

<i>Значення</i>	<i>Рівень ефективності механізму</i>	<i>Інтерпретація</i>
0-0,2	Дуже низький рівень	Механізм є переважно формальним, не забезпечує своєчасності реагування, узгодженості дій та мінімізації втрат
0,21-0,4	Низький рівень	Наявні окремі елементи механізму, але вони фрагментарні, спостерігаються значні проблеми з координацією, адаптивністю та результативністю
0,41-0,6	Середній рівень	Механізм загалом функціонує та забезпечує базову реакцію на кризу, однак має виражені «вузькі місця» в окремих блоках
0,61-0,8	Рівень вище середнього	Механізм є переважно ефективним, демонструє достатню гнучкість, координацію й результативність, але потребує модернізації окремих підсистем
0,81-1,0	Високий рівень	Механізм функціонує як цілісна резильєнтна система, що забезпечує своєчасне реагування, мінімізацію втрат, швидке відновлення та системне засвоєння уроків криз

Джерело: розроблено автором

Аналогічну шкалу можна застосовувати до часткових індексів  $I_{B1} - I_{B5}$ , що дозволяє побудувати профіль ефективності механізму за блоками й виявити пріоритетні напрями інституційного посилення.

Методика побудована за модульним принципом і включає низку етапів (рис. 3.5).



**Рис. 3.5. Етапи методики оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій**

Джерело: розроблено автором

На першому етапі визначається період та об'єкт оцінювання (конкретна територія, окрема криза або сукупність кризових епізодів).

На другому етапі здійснюється збір необхідних даних для розрахунку показників: статистичних, адміністративних, даних систем моніторингу, матеріалів аудитів, результатів соціологічних та експертних опитувань. На третьому етапі обчислюються вихідні значення показників та виконується їх нормування до інтервалу  $[0;1]$  з урахуванням стимулюючого чи дестимулюючого характеру. На четвертому етапі розраховуються часткові індекси за блоками та інтегральний індекс ефективності  $I_{EF}$ , після чого результати інтерпретуються за обраною шкалою та формуються управлінські висновки.

Важливою складовою методики є ризик-орієнтований компонент, оцінювання ефективності механізму проводиться не лише за фактом уже реалізованих криз, а і шляхом моделювання альтернативних кризових сценаріїв. Для цього використовуються як історичні дані про попередні кризи, так і гіпотетичні сценарії різного типу, масштабу та тривалості. Аналізується, наскільки чинний механізм, за своїми параметрами, здатен забезпечити прийнятний рівень втрат і швидкість відновлення у кожному зі сценаріїв. Таким чином, індикатори ефективності розглядаються у взаємозв'язку з індикаторами ризику, що дозволяє перейти від статичної оцінки до динамічного ризик-орієнтованого моніторингу.

Невід'ємною частиною методики є організація зворотного зв'язку. Результати оцінювання (значення показників та індексів, висновки експертів, оцінка громадської задоволеності діями влади) мають систематично повертатися в контур прийняття рішень, використовуватися при оновленні стратегій розвитку територій, коригуванні антикризових планів, модернізації нормативно-правової бази та інституційної архітектури. У такий спосіб оцінювання перетворюється з разової процедури на інструмент інституційного навчання, що забезпечує безперервне вдосконалення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.

Отже, запропонована методика, з одного боку, визнає відсутність універсального стандартизованого підходу до оцінювання ефективності антикризових механізмів [4], а з іншого – пропонує структурований інструментарій, який поєднує міжнародні підходи до управління, орієнтованого на результат, індикаторні системи оцінювання ризику та резильєнтності [97, 105, 108, 109, 110] із вимогами публічного антикризового управління розвитком територій. Це дає підстави розглядати методику як авторський внесок у методологію оцінки ефективності механізмів публічного управління, що забезпечує можливість цілеспрямованої модернізації антикризових інституцій і практик.

### Висновки до розділу 3

Проведене в третьому розділі дослідження, спрямоване на обґрунтування напрямів підвищення ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, дає підстави для формулювання таких узагальнень:

1. Сформульовано стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, які інтегрують цілі підвищення резильєнтності громад, зміцнення фінансової стійкості, цифрової трансформації управлінських процесів, удосконалення комунікацій із громадськістю та адаптації релевантного міжнародного досвіду. Показано, що саме поєднання цих складових створює базу для переходу від фрагментарних антикризових рішень до довгострокової політики стійкого територіального розвитку в умовах багатовимірних ризиків.

2. Розроблено системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій, що ґрунтується на інтегративному та сітьовому підходах і розглядає антикризове управління як багаторівневу, відкриту систему з чітко окресленими функціональними блоками. У моделі виокремлено інституційно-нормативний, організаційно-управлінський, фінансово-економічний, аналітичний та інформаційно-комунікаційний блоки, між якими вибудовано логіку взаємодії на всіх фазах кризи, від ідентифікації загроз до посткризового відновлення та інституційної адаптації.

3. Запропоновано методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, яка поєднує підходи управління, орієнтованого на результат, індикаторні системи управління ризиками та рамки вимірювання резильєнтності, розроблені провідними міжнародними організаціями. Методика передбачає визначення інтегрального індексу ефективності механізму на основі ієрархії цілей та системи показників, згрупованих за ключовими блоками механізму, що забезпечує можливість порівняльного аналізу територій та відстеження динаміки покращення антикризових практик.

4. Доведено, що критичною умовою дієвості запропонованої системної моделі та методики є організація сталого зворотного зв'язку й інституційного навчання. Результати оцінювання мають систематично інтегруватися у процеси оновлення стратегій розвитку, антикризових планів, нормативно-правових актів і організаційної архітектури публічної влади. У такий спосіб механізм публічного антикризового управління трансформується з набору формальних процедур у динамічну адаптивну систему, здатну враховувати уроки минулих криз і підвищувати власну стійкість.

Узагальнення третього розділу логічно завершують наукову аргументацію дисертаційної роботи, поєднуючи теоретико-методологічні висновки перших двох розділів із практично орієнтованими інструментами побудови й оцінювання дієвих механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та створюючи підґрунтя для формулювання загальних висновків дослідження.

Основні положення третього розділу дисертаційної роботи відображено в наукових публікаціях автора [6; 8; 93].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі узагальнено й теоретично обґрунтовано підходи до формування та реалізації механізмів публічного антикризового управління розвитком територій в Україні, а також розроблено інструментарій оцінювання їхньої ефективності в умовах воєнних і посткризових трансформацій. Отримані результати дозволили сформуванню цілісної концепції публічного антикризового управління на територіальному рівні, що поєднує теоретико-методологічний, аналітичний і прикладний виміри дослідження.

1. Сформовано концептуально-понятійне підґрунтя дослідження механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Уточнено зміст базових категорій і запропоновано авторське трактування механізму публічного антикризового управління розвитком територій як інтегрованої багаторівневої системи інструментів, за допомогою яких у взаємодії з бізнесом і громадянським суспільством забезпечуються ідентифікація, попередження, локалізація та подолання кризових явищ і адаптація територіального розвитку до змінених умов із підвищенням стійкості територіальних громад.

2. Обґрунтовано науково-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Доведено доцільність використання комплексного підходу, що поєднує системний, інституційний, синергетичний, мережевий, програмно-цільовий і просторово-регіональний підходи. Їхнє інтегроване застосування дає змогу розглядати механізм публічного антикризового управління розвитком територій як відкриту динамічну систему, чутливу до зовнішніх і внутрішніх шоків, здатну до інституційного навчання та самооновлення. Уточнено принципи його побудови та окреслено інструментарій аналітичної, прогнозової й оціночної підтримки управлінських рішень.

3. Проаналізовано досвід країн-членів ЄС щодо публічного антикризового управління розвитком територій та визначено можливості його адаптації в Україні. Показано, що європейські практики поєднують жорсткі



надзвичайні режими з інклюзивними механізмами захисту населення, потужну міжвідомчу та міжрівневу координацію, інструменти мережевого урядування, масштабну фінансову підтримку економіки, територій і вразливих груп населення. Встановлено, що для України найбільш релевантними є інституціоналізація кризових координаційних центрів, запровадження багаторівневих програм відновлення та резильєнтності, розвиток інструментів тимчасового захисту і інтеграції внутрішньо переміщених осіб, розбудова цифрових платформ кризового моніторингу й комунікації з громадянами.

4. Здійснено оцінку регіонального виміру соціально-економічного розвитку України та результативності чинних механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. На основі системи таких індикаторів, як динаміка валового регіонального продукту, інвестиційна активність, ринок праці, бюджетна стійкість, підприємницька активність, інфраструктурний розвиток, побудовано типологію регіонів за рівнем стійкості до кризових впливів і спроможності до відновлення. Виділено групи регіонів із відносно високою резильєнтністю, території з компенсаторною динамікою та регіони підвищеного ризику. Показано, що ефективність антикризових механізмів істотно відрізняється залежно від поєднання початкового рівня розвитку, якості управлінських інститутів, структури економіки та наявності зовнішньої підтримки.

5. Виявлено особливості та ключові проблеми формування механізмів публічного антикризового управління територіями в умовах воєнних та посткризових викликів. До таких проблем віднесено фрагментованість інституційної архітектури й повноважень між рівнями влади, нерівномірну ресурсну забезпеченість територій, недостатній рівень професійної підготовки кадрів до роботи в умовах кризи, слабку розвиненість механізмів партнерства «держава-бізнес-громадянське суспільство», недосконалість процедур кризових комунікацій, низький рівень цифрової готовності значної частини громад. Підкреслено, що зазначені обмеження посилюються асиметріями

безпекових ризиків, масштабами руйнувань і міграційними потоками, що вимагає диференційованих підходів до конструювання антикризових механізмів на регіональному й локальному рівнях.

6. Проаналізовано стан вітчизняного нормативно-правового забезпечення механізмів публічного антикризового управління розвитком територій та визначено напрями його вдосконалення. Встановлено, що, попри наявність базових законів у сфері цивільного захисту, національної безпеки, воєнного стану та місцевого самоврядування, правове поле антикризового управління залишається фрагментарним і орієнтованим переважно на реагування, а не на повний антикризовий цикл. Обґрунтовано необхідність кодифікації та узгодження норм, які регулюють надзвичайні режими, повноваження кризових штабів, порядок фінансування відновлення, участь громадськості й бізнесу, використання цифрових даних у кризових ситуаціях, а також закріплення принципів резильєнтності та багаторівневого партнерства в основних стратегічних і програмних документах державної регіональної політики.

7. Обґрунтовано стратегічні напрями формування та розвитку механізмів публічного антикризового управління розвитком територій з урахуванням цілей повоєнного відновлення. Запропоновано переходити від фрагментарних антикризових заходів до програмно-орієнтованої політики резильєнтності територіальних громад, що передбачає зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, розвиток системи багаторівневої координації та партнерства, цифровізацію процесів кризового моніторингу, планування і комунікацій, запровадження стабільних фінансових інструментів відновлення і модернізації, а також інтеграцію антикризових пріоритетів у стратегії регіонального та місцевого розвитку. Показано, що реалізація цих напрямів створює основу для поєднання короткострокових завдань виживання з довгостроковими цілями трансформації територіальних систем.

8. Розроблено системну модель механізму публічного антикризового управління розвитком територій як інтегрованої багаторівневої структури, що поєднує функціональні блоки інституційно-нормативного, організаційно-управлінського, фінансово-економічного, аналітичного, інформаційно-комунікаційного та блоку інституційного навчання. Модель відображає повний антикризовий цикл та дозволяє структурувати завдання, інструменти й очікувані результати на кожному етапі. Показано, що ефективність моделі забезпечується завдяки поєднанню вертикальної координації «центр-регіон-громада» з горизонтальними мережами взаємодії стейкхолдерів, широкому використанню цифрових технологій та механізмів інституційного навчання, які фіксують уроки кризи в оновлених правилах, процедурах та управлінських практиках.

9. Запропоновано методику оцінки ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій. Методика ґрунтується на системі показників, структурованих за ключовими підсистемами механізму й етапами антикризового циклу, а також на побудові інтегральних індексів стійкості та результативності антикризових заходів. Використання методики створює інструментальне підґрунтя для формування обґрунтованих управлінських рішень у сфері регіональної політики, планування відновлення та моніторингу ефективності механізмів публічного антикризового управління розвитком територій.

Узагальнюючи результати дослідження, можна стверджувати, що запропоновані теоретико-методичні підходи, системна модель механізму та методика оцінювання його ефективності формують цілісну наукову основу для побудови сучасної політики публічного антикризового управління розвитком територій України, здатної забезпечити підвищення резильєнтності територіальних громад і стійкий соціально-економічний розвиток в умовах багатовимірних кризових викликів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний портал «Слово і Діло». «Як релокація бізнесів відобразилася на бюджетах областей». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2024/11/20/infografika/ekonomika/yak-relokacziya-biznesiv-vidobrazylasya-byudzhetax-oblastej#:~:text=Як%20релокація%20бізнесів%20відобразилася%20на.>
2. Анісімова Л., Шарманська В., Цибульник М., Цибульник О. Інформаційне забезпечення діагностики криз у системі антикризового управління діяльністю енергосервісних компаній. *Вісник КНУ ім. Т. Шевченка: Економіка*. 2024. № 1(224). С. 5-13. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2024/224-1/1>.
3. Бичков С. В. Особливості публічного антикризового управління розвитком територій. *Юність науки - 2023: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства*: збірник тез доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 26-27 квітня 2023 р.). Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2023. С. 211. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/11/zbirnyk-tez-yunist-nauky-2023.pdf>.
4. Бичков С. В. Інституційна трансформація механізмів публічного антикризового управління територіями в умовах воєнної загрози. *Економічний простір: Збірник наукових праць*. 2025. № 206. С. 17-21. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.17-21>.
5. Бичков С. В. Науково-методологічні підходи формування механізмів державного антикризового управління. *Сучасна парадигма публічного управління*: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада - 2 грудня 2023 р.) / за наук. ред. к.е.н., доцента А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2024. С. 186-189. URL: [https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_5\\_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0\\_2024.pdf](https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_5_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0_2024.pdf).

6. Бичков С. В. Оптимізація механізмів публічного управління для ефективного вирішення криз. *Юність науки – 2024* : збірник тез доповідей XIV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 24-26 квітня 2024 р.). Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2024. С. 165. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2024/04/programa-konferencziyi-yunist-nauky-2024-2.pdf>.

7. Бичков С. В. Проблеми формування механізмів публічного антикризового управління територіями. Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу: тези виступів IV Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Житомирська політехніка, 2023. С. 302. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/12/302.pdf>.

8. Бичков С. В. Стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління територіями. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки*. 2025. № 2. С. 74-78. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-11>.

9. Бичков С. В., Сорока В. А. Інституціональне забезпечення фінансування розвитку територіальних громад в умовах кризи. *Economic Synergy*. 2024. Вип. 1(11). С. 136-153. DOI: <https://doi.org/10.53920/ES-2024-1-10>.

10. Білоус С.П., Мельниченко О.О., Данилюк Р.А. Синергія управління ризиками та цифровізації: інституційні засади розвитку регіональної економіки після кризи. *Економіка та суспільство*. 2025. № 77. С. 105-113. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-77-44>.

11. Бюджетний кодекс України. Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>.

12. Вдовиченко В., Воротнюк М., Герасимчук С., Коваль Н., Краєв С. Пандемія Covid-19 в ЄС: егоїзм, солідарність чи поширення впливу? / Рада зовнішньої політики “Українська призма”. 2020. URL: <https://prismua.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID19EU.pdf#:~:text=Response%20передбачає%20виділення%2037%20млрд,ЄС%2С%20офіційний%20Брюссель%20виділяє%20на>.

13. Возовик О. О. Інституційна основа антикризового публічного управління в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 9. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-02-14>.

14. Возовик О. О. Класифікація принципів антикризового управління у публічній сфері. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 77-82. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3\\_2023/11.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/11.pdf).

15. Гацко В., Дарковіч А., Койдель О. Люди як головний ресурс: мережі кризового реагування та громадська участь на місцевому рівні під час війни. *VoxUkraine*. 1 липня 2025 р. URL: <https://voxukraine.org/lyudy-yak-golovnyj-resurs-merezhi-kryzovogo-reaguvannya-ta-gromadska-uchast-na-mistsevomu-rivni-pid-chas-vijny/>.

16. Геєць В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру: контекст змін. *Вісник державної служби України*. 2011. № 2. С. 30-43.

17. Гуменюк А. М. Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія. Київ : НІСД, 2014. 468 с. URL: [https://duikt.edu.ua/uploads/1\\_189\\_61345719.pdf](https://duikt.edu.ua/uploads/1_189_61345719.pdf).

18. Гурінчук О. Б. Розвиток публічного управління через призму цифрових інновацій: організаційно-інформаційне забезпечення в умовах змін. *Проблеми сучасних трансформацій*. 2024. № 16. С. 51-60. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-16-04-15>.

19. Дальницька територіальна громада, офіційне інтернет-представництво. URL: <https://dalnycka-gromada.gov.ua/vityag-z-zu-pro-misceve-samovryaduvannya-14-55-21-20-02-2018/#:~:text=3,цивільним%20захистом%2C%20на%20відповідній%20території>.

20. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ : НІСД, 2007. 820 с. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Varnalii\\_Zakharii/Derzhavna\\_rehionalna\\_polityka\\_Ukrainy\\_osoblyvosti\\_ta\\_stratehichni\\_priorytety.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Varnalii_Zakharii/Derzhavna_rehionalna_polityka_Ukrainy_osoblyvosti_ta_stratehichni_priorytety.pdf).

21. Державна служба статистики України. Експрес-випуск «Доходи та витрати населення по регіонах у 2020 році», 2021. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2021/04/50.pdf>.
22. Державна служба статистики України. Статистичний збірник «Регіони України». URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv\\_u/Arch\\_reg.htm](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/Arch_reg.htm).
23. Державна служба статистики України. Статистичний щорічник України. URL: [https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv\\_u/01/Arch\\_zor\\_zb.htm](https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/01/Arch_zor_zb.htm).
24. Державна служба статистики України. Статистичний щорічник України 2021 / за ред. Вернера І. Є. 2022. URL: <https://stat.gov.ua/uk/publications/statystychnyy-shchorichnyk-ukrayiny-2021>.
25. Державна служба статистики України. Статистичний щорічник України 2022 / за редакцією Вернера І. Є. 2023. URL: <https://stat.gov.ua/uk/publications/statystychnyy-shchorichnyk-ukrayiny-2022>.
26. Державна служба статистики України. Статистичний щорічник України 2023 / за редакцією Вернера І. Є. 2024. URL: <https://stat.gov.ua/uk/publications/statystychnyy-shchorichnyk-ukrayiny-2023>.
27. Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України. URL: <https://restoration.gov.ua/>
28. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNE-UPRAVLINNYA-2012.pdf>.
29. Дія Центр. URL: <https://center.diia.gov.ua/>
30. Дурман М. О., Дурман О. Л. Сутність антикризового управління та принципи його здійснення. *Вісник ХНТУ*. 2021. №1 (76). С. 153-161. URL: <https://journals.kntu.net.ua/index.php/visnyk/article/download/676/861>.
31. Про надання допомоги застрахованим особам на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19,

спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Закон України від 30.03.2021 року № 1358-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1358-20#Text>.

32. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

33. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 14.05.2020 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

34. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

35. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

36. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III /. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.

37. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

38. Кара Н. І., Атаманчук З. А., Курицький В. Ю. Формування механізмів антикризового управління діяльністю підприємств: міжнародні економічні особливості. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія “Проблеми економіки та управління”*. 2024. № 2. С. 197-208. URL: [https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2024/nov/36647/vse20242-199-210\\_1.pdf](https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2024/nov/36647/vse20242-199-210_1.pdf).

39. Карпенко О. А. Основи антикризового управління: навчально-методичний посібник. Київ : НАДУ, 2006. 208 с.

40. Касперович О. Ю. Основні напрями залучення об'єднань громадян до забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 2. С. 35-42. URL: <https://nasplib.isoftware.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/dff70a16-fa43-461e-8c96-d0ccee7da7/content>.



41. Кириченко Ю. В., Зілінська А. С. Формування механізмів антикризового управління на місцевому рівні. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 7(21). С. 158-168. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2023-7\(21\)-158-168](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2023-7(21)-158-168).
42. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
43. Колмакова О. М., Халіна В. Ю., Устіловська А. С. Алгоритм проведення діагностики кризових явищ на ранніх стадіях як частина механізму забезпечення економічної безпеки підприємства. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 63. С. 9-15. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-63-6>.
44. Комарницька Г. О. Державно-приватне партнерство як інструмент антикризового управління в умовах геополітичної нестабільності. *Фінансовий простір*. 2024. № 3-4 (54). С. 157-163. URL: <https://fp.lnu.edu.ua/index.php/fp/article/view/991/1309>.
45. Конституція України. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.
46. Коритько Т. Ю. Основні принципи та процедури антикризового управління на рівні місцевих бюджетів, 2010. URL: <https://nasplib.isofts.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/fe5671be-e3ee-4402-b9e3-6d4db3230113/content>.
47. Кравцова Т., Лашенко О., Кравцов О. Теоретичні основи впровадження антикризового менеджменту в діяльність органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 3. С. 64-72. DOI: <https://doi.org/10.15421/152129>.
48. Лабораторія законодавчих ініціатив. Дослідження «Аналіз державної політики зайнятості». URL: <https://web.parlament.org.ua/analytics/doslidzhennya-analiz-derzhavnoyi-polityky-zajnyatosti/>
49. Ленков О. С. Антикризове управління розвитком територіальних громад: сутність та сучасні механізми. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Управління та адміністрування»*. 2023. № 25(54). С. 150-167. URL: <https://ojs.uem.edu.ua/index.php/spn/article/view/650/1362>.

50. Мінекономіки України. Економіка України за підсумками 2022 року скоротилась більш ніж на 30 %. *Судово-юридична газета*. 2023. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/258453-ekonomika-ukrainy-po-itogam-2022-goda-sokratilas-bolee-chem-na-30-minekonomiki#:~:text=По%20предварительной%20оценке%20аналитиков%20Министерства,в%202021%20году.>

51. Міністерство економіки України. «За рік війни в більш безпечні регіони релоковано 800 підприємств (заступниця Міністра Т. Бережна у телемарафоні)». URL: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a700c206-722a-4752-b5bb-78a1063ae9db&title=ZaRikViiniVBilsh#:~:text=Підприємство%20С%20яке%20прийняло%20рішення%20релокуватись,включає%20в%20себе%20наступні%20опції.>

52. Міністерство розвитку громад та територій та інфраструктури України. «Схвалено ще 15 проєктів у межах Програми відновлення України III». 01.04.2025. URL: <https://mindev.gov.ua/news/skhvaleno-shche-14-proiektiv-u-mezhakh-prohramy-vidnovlennia-ukrainy-iii#:~:text=Схвалено%20ще%2015%20проєктів%20у,критично%20важливої%20інфраструктури%20та.>

53. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. «Уряд затвердив Порядок ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна». URL: <https://mindev.gov.ua/news/34437-uriad-zatverdiv-poriadok-vedennia-rejestru-poskodzenogo-ta-znishhenogo-maina.>

54. Міністерство соціальної політики України. Соціальний захист - 2022 у цифрах і фактах: Підтримка ВПО (прес-реліз). URL: <https://www.msp.gov.ua/press-center/news/sotsialnyy-zakhyst-2022-u-tsyfrakh-i-faktakh:-pidtrymka-vpo.>

55. Мульська О. В., Бараняк І. І. Послаблення соціальної вразливості територіальних громад Карпатського регіону України в умовах економіко-політичної нестабільності. *Моделювання розвитку економічних систем*. 2023. № 8. С. 131-137. DOI: <https://doi.org/10.31891/mdes/2023-8-17.>

56. Організаційні засади місцевого самоврядування в умовах воєнного стану / Мягкоход В. М. (за загальною редакцією Слобожана О. В.; Всеукраїнська

асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України»,  
аналітична записка. 2024. URL:

[https://auc.org.ua/sites/default/files/library/organizaciyni\\_zasady\\_miscevogo\\_samovryaduvannya\\_v\\_umovah\\_voyennogo\\_stanu.pdf#:~:text=правовий%20режим%20воєнного%20стану%20закладалася,На%20практиці%20виявилось%20С%20що.](https://auc.org.ua/sites/default/files/library/organizaciyni_zasady_miscevogo_samovryaduvannya_v_umovah_voyennogo_stanu.pdf#:~:text=правовий%20режим%20воєнного%20стану%20закладалася,На%20практиці%20виявилось%20С%20що.)

57. Олійник Н. Понятійно-категоріальний апарат дослідження механізмів публічного управління у сфері формування системи національної стандартизації. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. Вип. 11. С. 100-107. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-100-107>.

58. Онлайн-медіа «Інформаційне агентство «Главком». «Аудитори поставили поганий діагноз Державному фонду регіонального розвитку». URL: <https://glavcom.ua/news/auditori-postavili-poganiy-diagnoz-derzhavnomu-fondu-regionalnogo-rozvitku-736017.html>.

59. Парламентарі заслухали звіт Рахункової палати про виявлені порушення під час використання «ковідних» коштів у 2020 р. *Щотижневик «Аптека»*. 2022. 4 лютого. URL: <https://www.apteka.ua/article/626943>.

60. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

61. Рахункова палата України. Висновки аудиту щодо реформи оплати праці держслужбовців. 2020. URL: <https://rp.gov.ua>.

62. Рахункова палата України. Консолідація державного фінансування розвитку громад у одному ДФРР забезпечить єдність та ефективність регіональної політики держави. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=562#:~:text=На%20сьогодні%20€%2011%20видів,та%20реставрацією%20об'єктів%20у%20регіонах.>

63. Рахункова палата: 345 профінансованих з держбюджету проєктів регіонального розвитку залишились нереалізованими. *Юридична газета*. 2021. 3 вересня. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/rahunkova-palata-345->

[profinsanovanih-z-derzhbyudzhetu-proektiv-regionalnogo-rozvitku-zalishilis-nere.html](https://profinsanovanih-z-derzhbyudzhetu-proektiv-regionalnogo-rozvitku-zalishilis-nere.html).

64. Рахункова палата. Звіт Рахункової палати за 2020 рік. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT\\_RP\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT_RP_2020.pdf).

65. Рішення Рахункової палати України від 21.02.2017 № 5-1 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області». URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/5-1\\_2017/18-631.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/5-1_2017/18-631.pdf).

66. Северин О. Умови воєнного стану: що це таке і чим воно не є, 2025. URL: [https://krytyka.com/ua/articles/umovy-voiennoho-stanu-shcho-tse-take-i-chym-vono-ne-  
ie/print#:~:text=,%D0%B2%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.](https://krytyka.com/ua/articles/umovy-voiennoho-stanu-shcho-tse-take-i-chym-vono-ne-e)

67. Сивак Т. В. Аналіз методологічних підходів до антикризового управління в публічній сфері. *Спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України*. 2021. С. 234-241. URL: [https://www.researchgate.net/publication/348555583\\_ANALIZ\\_METODOLOGICNIH\\_PIDHODIV\\_DO\\_ANTIKRIZOVOGO\\_UPRAVLINNA\\_V\\_PUBLICNIJ\\_SFERI#:~:text=The%20article%20analyzes%20the%20methodological,crisis%20strategy%20and%20well](https://www.researchgate.net/publication/348555583_ANALIZ_METODOLOGICNIH_PIDHODIV_DO_ANTIKRIZOVOGO_UPRAVLINNA_V_PUBLICNIJ_SFERI#:~:text=The%20article%20analyzes%20the%20methodological,crisis%20strategy%20and%20well).

68. Сірант М. М. Досвід країн єс у боротьбі з пандемією. *Академічні візії*. 2025. № 39). DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15587079>.

69. Скоробогатова Н. Є., Войтко С. В. Особливості та чинники спроможності місцевих громад в Україні до протидії кризовим ситуаціям. *Національні інтереси України*. 2025. № 1(6). С. 390-402. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-1\(6\)-390-402](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-1(6)-390-402).

70. Стаднійчук Р., Гарафонов О., Янковой Р., Єфремов І., Артемов С. Соціальний конфлікт як індикатор цифрової трансформації суспільства в контексті публічного управління. *Socio-Economic Relations in the Digital Society*. 2025. № 1(55). С. 56-67. DOI: <https://doi.org/10.55643/ser.5.55.2025.590>.

71. Стаднійчук Р., Гарафонова О., Янковой Р., Жосан Г., Джерелюк Ю., Стеценко Б. Фінансово-економічні підходи до оцінки ефективності врегулювання соціальних конфліктів у муніципальному управлінні в контексті сталого розвитку. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2025. № 2(61). С. 443-458. DOI: <https://doi.org/10.55643/fcaptp.2.61.2025.4718>.

72. Терент'єва А. В., Кравченко Ю. П., Кропивницький Р. С. Антикризове публічне управління системою забезпечення соціальної безпеки в умовах воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 15. С. 205-210. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.15.205>.

73. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

74. Укрінформ. «Агентство відновлення планує цьогоріч відбудувати близько 40 мостів». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3729239-agentstvo-vidnovlenna-planue-cogoric-vidbuduvati-blizko-40-mostiv.html>.

75. Халатур С. М., Карамушка О. М., Крючко Л. С. Антикризове управління підприємствами: погляд на світовий досвід. *Молодий вчений*. 2020, №7(83). С. 230-234. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-7-83-49>.

76. Центр економічної стратегії. Економіка України у 2023 році: головне. URL: <https://ces.org.ua/ukrainian-economy-in-2023-tracker-overview/>

77. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 250-262. URL: [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=ru&user=geuusPUAAAAJ&citation\\_for\\_view=geuusPUAAAAJ:eQOLeE2rZwMC](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=geuusPUAAAAJ&citation_for_view=geuusPUAAAAJ:eQOLeE2rZwMC).

78. Косач І.А. Теоретичні аспекти формування фінансового механізму антикризового публічного управління в умовах організаційних трансформацій. Держава та регіони. Серія «Публічне управління та адміністрування». 2025. Вип. 2. С.184-190 <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.2.25>

79. Лашук О.С. Комунікативний аспект публічного управління стратегічним розвитком територіальних громад. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2025. №49. С.120-123

<https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.49.20>

80. Орлова Н.С., Козирева О.В. Публічні механізми фінансового та антикризового управління розвитком територіальних громад в Україні. Суспільство на національні інтереси. № 3 (23). 2026. С.1203-1212

[https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3\(23\)-1203-1212](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2026-3(23)-1203-1212)

81. Руденко О.М. Адаптивний підхід до публічного антикризового управління розвитком територій. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2025. № 50. С. 152-157.

<https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2025.48.24>

82. Руденко О.М., Подвірна Н.С. Концептуальний підхід до формування бюджетного механізму розвитку територіальних громад. Держава та регіони. Серія Публічне управління і адміністрування. 2025. №1. С. 274-281.

<https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.1.42>

83. Худолей В., Тульчинский Р., Янковой Р. Інституційні механізми державного управління соціально-економічною безпекою регіонів України в умовах цифрової трансформації. Economic synergy. 4 (dec. 2025), 41–53.

<https://doi.org/10.53920/ES-2025-4-3>

84. Puzyrnyi V., Liutikova M., Butko M., Lashuk O., Olyfirenko Y. Legal Regulation and Ways to Overcome Corruption in The Authorities of Public Administration. International Journal of Computer Science and Network Security. 2021. Vol. 21, No. 12. P. 293–299. <https://doi.org/10.22937/IJCSNS.2021.21.12.41>

85. Шевченко О. В., Бахур Н. В. Національний інститут стратегічних досліджень. Удосконалення функціонування Державного фонду регіонального розвитку (аналітична записка). URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/dfrr.pdf>.



86. Ярова І. В. Особливості антикризового управління в публічному секторі. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С. 138-145.

87. Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. New York: Cambridge University Press. 2005. 182 pp. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2007.00619.x>.

88. Bychkov S. Aspects of public crisis management: best practices and possible implementation in Ukraine. *Socioworld-Social Research & Behavioral Sciences*. 2023. Volume 11, issue 01. Pp. 43-49. DOI: <https://doi.org/10.36962/SWD11012023-43>.

89. Bychkov S.V. Problems of financial support for the development of territories. *Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу: тези виступів III Міжнар. наук.-практ. конф.* Житомир: Житомирська політехніка, 2022. С. 210.

90. Consilium Europa. EU civil protection mechanism in action during COVID-19. Council of the EU website, 2023. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>

91. Council of the EU and the European Council. How the EU helps refugees from Ukraine. Consilium Europa. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/refugee-inflow-from-ukraine/>.

92. Digidiki V., Bhabha J. Markowska-Manista U., Dobkowska J. Building Inclusion, Sustaining Solidarity towards migrants in frontline local communities: The case of Poland during the Ukrainian Refugee Crisis. Harvard FXB Center for Health and Human Rights, Boston, USA, 2024. URL: <https://fxb.harvard.edu/wp-content/uploads/2024/01/Poland-Building-Inclusion-Sustaining-Solidarity-Report-1.pdf>.

93. Erastov, V., Bychkov, S., & Soroka, V. Hromadas' finances management in the face of crisis. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. № 11(5). Pp. 39-46. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-39-46>.

94. European Commission. Crisis management - Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). URL:

[https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/health-emergency-preparedness-and-response-authority\\_en](https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/health-emergency-preparedness-and-response-authority_en).

95. European Commission. Recovery plan for Europe. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en#:~:text=,%E2%82%AC750%20billion%20in%202018%20prices](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en#:~:text=,%E2%82%AC750%20billion%20in%202018%20prices).

96. European Parliament. Parliament approves plans to restock gas reserves before winter strategy. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220616IPR33214/parliament-approves-plans-to-restock-gas-reserves-before-winter#:~:text=The%20new%20regulation%2C%20already%20agreed,by%201%20November%202022>.

97. Figueiredo L., Honiden T., Schumann A. Indicators for Resilient Cities. *OECD Regional Development Working Papers*, 2018/02. Paris: OECD, 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/6f1f6065-en>.

98. Hatsko V., Darkovich A., Keudel O. Crisis Response Networks: Wartime Civic Engagement in Ukraine's Local Governments. *VoxUkraine* 2025. URL: <https://voxukraine.org/en/crisis-response-networks-wartime-civic-engagement-in-ukraine-s-local-governments>.

99. Inter-American Development Bank. Indicators for Disaster Risk and Risk Management: Program for Latin America and the Caribbean: Trinidad and Tobago. IDB Technical Note; 804. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2010. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Indicators-for-Disaster-Risk-and-Risk-Management-Program-for-Latin-America-and-The-Caribbean-Trinidad-and-Tobago.pdf>.

100. Juan Carluccio, Arthur Stalla-Bourdillon, Jean-Baptiste Gossé, Florian Le Gallo, Aymeric Schneider, Niamh Dunne, Guillaume Gaulier. The energy crisis: what emergency measures did the European Union introduce in response? *Bulletin de la Banque de France*, № 253/6, July-August 2024. URL: [https://www.banque-france.fr/system/files/2024-10/BDF253-6\\_EN\\_Crise-UE.pdf](https://www.banque-france.fr/system/files/2024-10/BDF253-6_EN_Crise-UE.pdf).



101. Lowande K., Rogowski Jc. Executive Power in Crisis. *American Political Science Review*. 2021. № 115(4). Pp. 1406-1423. doi:10.1017/S0003055421000447.

102. Lucas Rasche, Policy Fellow. Hertie School Jacques Delors center. Implementing Temporary Protection in the EU: From crisis response to long-term strategy. URL: [https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20220623\\_Rasche\\_Temporary\\_protection.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20220623_Rasche_Temporary_protection.pdf).

103. Malyasov D. Ukraine's high-tech war: how digital alerts save civilians. URL: <https://defence-blog.com/ukraines-high-tech-war-how-digital-alerts-save-civilians/>.

104. Melnyk R. S. Category "public administration" in a new interpretation. *Law and Society*. 2012. № 6. Pp. 95-98.

105. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience. Paris : OECD, 2014. 47 p. URL: [https://www.oecd.org/en/publications/guidelines-for-resilience-systems-analysis-how-to-analyse-risk-and-build-a-roadmap-to-resilience\\_3b1d3efe-en.html?utm\\_source](https://www.oecd.org/en/publications/guidelines-for-resilience-systems-analysis-how-to-analyse-risk-and-build-a-roadmap-to-resilience_3b1d3efe-en.html?utm_source)

106. Portal «Decentralization». Державна регіональна політика: стан справ на травень 2024 року. URL: <https://decentralization.ua/en/news/18126#:~:text=3У%20«Про%20засади%20державної%20регіональної,впливає%20на%20роботу%20всієї%20системи>.

107. Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks, OECD/LEGAL/0405. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>.

108. UNDP Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: UNDP, 2013. URL: <https://www.undp.org/turkiye/publications/undp-handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results>.

109. United Nations Development Group. Results-based Management Handbook: Harmonizing RBM Concepts and Approaches for Improved Development Results at Country Level. New York: UNDG, 2011. URL: <https://unsdg.un.org/resources/unsdg-results-based-management-handbook>.

110. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Sendai Framework Indicators. 2017. URL: <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-indicators>.

111. Viter, D., & Rudenko, O. National Security In The Multi-Domain Environment: Public Administration Issues. Public Administration and Law Review, 2025. (1(21), 40-49. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2025-1-40-49>.

112. Viter D., Rudenko O. Factors and peculiarities of the economic development model in the strategy for overcoming the crisis. *Геополітика України: історія і сучасність* : збірник наукових праць / редкол.: Л. М. Газуда (голов. ред.), І. В. Артьомов, С. В. Віднянський та ін. Ужгород: ДВНЗ "УжНУ", 2024. Вип. 2 (33). С. 208–215. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/74101>.

# ДОДАТКИ

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Публікації в наукових фахових виданнях України з публічного управління:*

1. Бичков С. В., Сорока В. А. Інституціональне забезпечення фінансування розвитку територіальних громад в умовах кризи. *Economic Synergy*. 2024. Вип. 1(11). С. 136-153. DOI: <https://doi.org/10.53920/ES-2024-1-10>. (Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні теоретико-інституційних засад розвитку територіальних громад в умовах кризи).

2. Бичков С. В. Стратегічні напрями розвитку механізмів публічного антикризового управління територіями. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки*. 2025. № 2. С. 74-78. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-11>.

3. Бичков С. В. Інституційна трансформація механізмів публічного антикризового управління територіями в умовах воєнної загрози. *Економічний простір: Збірник наукових праць*. 2025. № 206. С. 17-21. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.17-21>

*Публікації в наукових виданнях за напрямом, з якого підготовлено дисертацію, що індексуються в наукометричній базі даних WoS:*

4. Erastov V., Bychkov S., Soroka V. Hromadas' finances management in the face of crisis. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. № 11(5). Pp. 39-46. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-5-39-46>. (Особистий внесок автора полягає в концептуалізації проблематики антикризового управління фінансами громад).

*Публікації в наукових виданнях іноземних держав за напрямом, з якого підготовлено дисертацію:*

5. Bychkov S. Aspects of public crisis management: best practices and possible implementation in Ukraine. *Socioworld-Social Research & Behavioral Sciences*. 2023. Vol. 11, issue 01. Pp. 43-49. DOI: <https://doi.org/10.36962/SWD11012023-43>

*Опубліковані праці апробаційного характеру:*

11. Bychkov S. V. Problems of financial support for the development of territories. *Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу* : тези виступів III Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Житомирська політехніка, 2022. С. 210.

12. Бичков С. В. Проблеми формування механізмів публічного антикризового управління територіями. *Сучасні виклики сталого розвитку бізнесу* : тези виступів IV Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Житомирська політехніка, 2023. С. 302. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/suchasni-vyklyky-staloho-rozvytku-biznesu-tezy-iv-mizhnarodnoyi-naukovo-praktychnoyi-konferentsiyi-09-10-lystopada-2023-roku/>.

13. Бичков С. В. Особливості публічного антикризового управління розвитком територій. *Юність науки - 2023: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства* : збірник тез доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 26-27 квітня 2023 р.). Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2023. С. 211. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/11/zbirnyk-tez-yunist-nauky-2023.pdf>.

14. Бичков С. В. Науково-методологічні підходи формування механізмів державного антикризового управління. *Сучасна парадигма публічного управління* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада - 2 грудня 2023 р.) / за наук. ред. к.е.н., доцента Стасишина А. В. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2024. С. 186-189. URL: [https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_5\\_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0\\_2024.pdf](https://nung.edu.ua/sites/default/files/2024-06/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_5_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%BC%D0%B0_2024.pdf).

15. Бичков С. В. Оптимізація механізмів публічного управління для ефективного вирішення криз. *Юність науки – 2024*: збірник тез доповідей XIV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Чернігів, 24-26 квітня 2024 р.). Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2024. С. 165. URL: <https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2024/04/programa-konferencziyi-yunist-nauky-2024-2.pdf>.

## Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження



## НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

## ДОВІДКА

про впровадження науково-практичних результатів дисертаційної роботи  
Бичкова Сергія Васильовича  
на тему:

«Механізми публічного антикризового управління розвитком територій»,  
виконаної для здобуття наукового ступеня доктора філософії за  
спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Дисертаційна робота присвячена дослідженню механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, що є особливо актуальним у сучасних умовах економічної та політичної нестабільності. У дослідженні проведено аналіз існуючих механізмів управління кризовими процесами на рівні територіальних громад, розглянуто міжнародний досвід та запропоновано адаптовані підходи до покращення ефективності державного регулювання.

Рекомендації, сформульовані в результаті дисертаційного дослідження, доцільно врахувати при розробці законодавчих ініціатив, спрямованих на підвищення стійкості територіального розвитку, удосконалення кризового управління та фінансового забезпечення громад. Зокрема, положення дослідження є підґрунтям для формування пропозицій щодо покращення міжбюджетних відносин та фінансової підтримки територіальних громад у періоди кризових явищ.

Практичне застосування результатів сприятиме зміцненню економічної стабільності регіонів, розширенню інструментарію державного антикризового управління та покращенню фінансової спроможності територіальних громад.

З повагою,  
народний депутат України



Сергій ГРИВКО  
(посв. №110)



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
Підписувач: Гривко Сергій Дмитрович  
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000C00C3100E8D3CD00  
Дійсний до: 22.01.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
110д9/13-2025/150774 від 30.06.2025



1927301





## МЕНЬСКА МІСЬКА РАДА

вул. Героїв АТО, 6, м. Мена Чернігівської області, 15600,  
тел. (04644) 2-15-41 e-mail: miskradamena@cg.gov.ua, Web: <https://mena.cg.gov.ua>, код ЄДРПОУ 04061777

05.11.2024 №04-20/2093

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Національний університет  
«Чернігівська Політехніка»  
[chntu.aspirantura@stu.cn.ua](mailto:chntu.aspirantura@stu.cn.ua)

**Про впровадження науково-  
практичних результатів  
дисертаційної роботи Бичкова  
Сергія Васильовича на тему  
"Механізми публічного  
антикризового управління  
розвитком територій"**

Інформую, що науково-практичні результати дисертаційної роботи Бичкова Сергія Васильовича на тему «Механізми публічного антикризового управління розвитком територій», представленої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», впроваджені в діяльність Менської міської територіальної громади.

Дисертаційне дослідження охоплює комплексний аналіз механізмів антикризового управління в публічному секторі, що дозволило визначити ключові проблеми й особливості їх функціонування в умовах сучасних викликів.

В результаті впровадження отриманих наукових результатів було розроблено стратегічні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності управління Менської міської територіальною громадою у кризових умовах, що знайшли своє застосування в діяльності органів місцевого самоврядування Житомирської області. Особлива увага приділялась адаптації світового досвіду до українських реалій, що дозволило підвищити спроможність місцевих органів влади ефективно реагувати на виклики, пов'язані з розвитком територій у період кризових явищ.

Науково-практичні рекомендації, запропоновані у дисертації, використовуються при розробці управлінських рішень, спрямованих на стабілізацію та розвиток громади, зокрема щодо антикризового планування та управління ресурсами в умовах обмеженого фінансування та непередбачуваних обставин.

Секретар ради

+380990033130

Юрій СТАЛЬНИЧЕНКО



# БУЧАНСЬКА МІСЬКА РАДА

вул. Енергетиків, 12, м. Буча, Бучанський район, Київська область, 08292,

тел.(04597)296 05, факс.(04597)486 90

e.-mail: [gromada@bucha-rada.gov.ua](mailto:gromada@bucha-rada.gov.ua), web: [bucha-rada.gov.ua](http://bucha-rada.gov.ua)

Код ЄДРПОУ 04360586

*Вих. № 12.1-09/4918  
12.12.2023р.*

## ДОВІДКА

**про впровадження науково-практичних результатів дисертаційної роботи  
Бичкова Сергія Васильовича  
на тему "Механізми публічного антикризового управління розвитком  
територій"**

Дослідження Бичкова Сергія Васильовича зосереджені на розробці та аналізі механізмів управління, які дозволяють ефективно реагувати на кризові ситуації в контексті розвитку територій. Особлива увага приділяється підходам до стратегічного планування та адаптації управлінських рішень в умовах турбулентності зовнішнього середовища.

Використання рекомендацій дисертації Бичкова С.В. в частині розробки довгострокових стратегій розвитку, що враховують потенційні ризики та кризові сценарії, інтеграції принципів гнучкого управління для адаптації стратегічних планів у відповідь на швидкі зміни в економічному та соціальному середовищі можуть значно покращити процеси стратегічного планування в Бучанській міській територіальній громаді, забезпечуючи їх гнучкість, ефективність та відповідність поточним викликам.

Міський голова



Анатолій ФЕДОРУК



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І  
НАУКИ УКРАЇНИ



MINISTRY OF EDUCATION AND  
SCIENCE OF UKRAINE

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ЧЕРНІГІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

CHernihiv Polytechnic  
National University

вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14035,  
Україна

тел. +38(0462) 665-103;  
факс +38(0462) 665-105  
E-mail: cstn@stu.cn.ua  
www.stu.cn.ua  
Код ЄДРПОУ 05460798

95, Shevchenko str., Chernihiv, 14035,  
Ukraine

19.12.2025 № 202/08-3039/BC

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**  
**про впровадження результатів дисертаційної роботи**  
**Бичкова Сергія Васильовича**  
**на тему:**

**«Механізми публічного антикризового управління розвитком територій»**

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Бичкова С.В. на тему «Механізми публічного антикризового управління розвитком територій» впроваджено при виконанні науково-дослідної роботи Національного університету «Чернігівська політехніка» МОН України, зокрема НДР «Механізми державного управління регіональним розвитком в умовах переформатування владних відносин» (номер державної реєстрації 0120U105292). У межах зазначеної НДР здобувачем обґрунтовано теоретико-методичні засади формування механізмів публічного антикризового управління розвитком територій, розроблено системну модель механізму та запропоновано методику оцінки його ефективності, що створює комплексний аналітико-прикладний інструментарій для підвищення спроможності територіальних громад до превенції, реагування та посткризового відновлення. Отримані наукові результати, висновки й рекомендації автора використовуються у процесі виконання вказаної науково-дослідної роботи для уточнення підходів до удосконалення державної регіональної політики, розвитку міжрівневої координації та зміцнення інституційної резильєнтності громад в умовах воєнних і посткризових трансформацій.

Слід підкреслити, що результати дисертаційного дослідження Бичкова С.В. характеризуються науковою новизною та мають прикладну цінність для подальшого розвитку досліджень у сфері публічного антикризового управління. Основні теоретико-методичні положення роботи рекомендовано до використання в освітньому процесі кафедри менеджменту та адміністрування Національного університету «Чернігівська політехніка» під час викладання дисципліни «Публічна політика», за освітньо-науковою програмою зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Застосування результатів дисертації у навчальному процесі сприятиме формуванню у здобувачів сучасних професійних компетентностей щодо проєктування, реалізації та оцінювання механізмів публічного антикризового управління на рівні регіонів і територіальних громад.

Проректор з наукової роботи  
НУ «Чернігівська політехніка»  
к.т.н., доцент



Анатолій ПРИСТУПА

Система управління якістю сертифікована  
за ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT)

The quality management system is certified according to the  
ISO 9001:2015

### Окремі показники, що характеризують стан економіки України

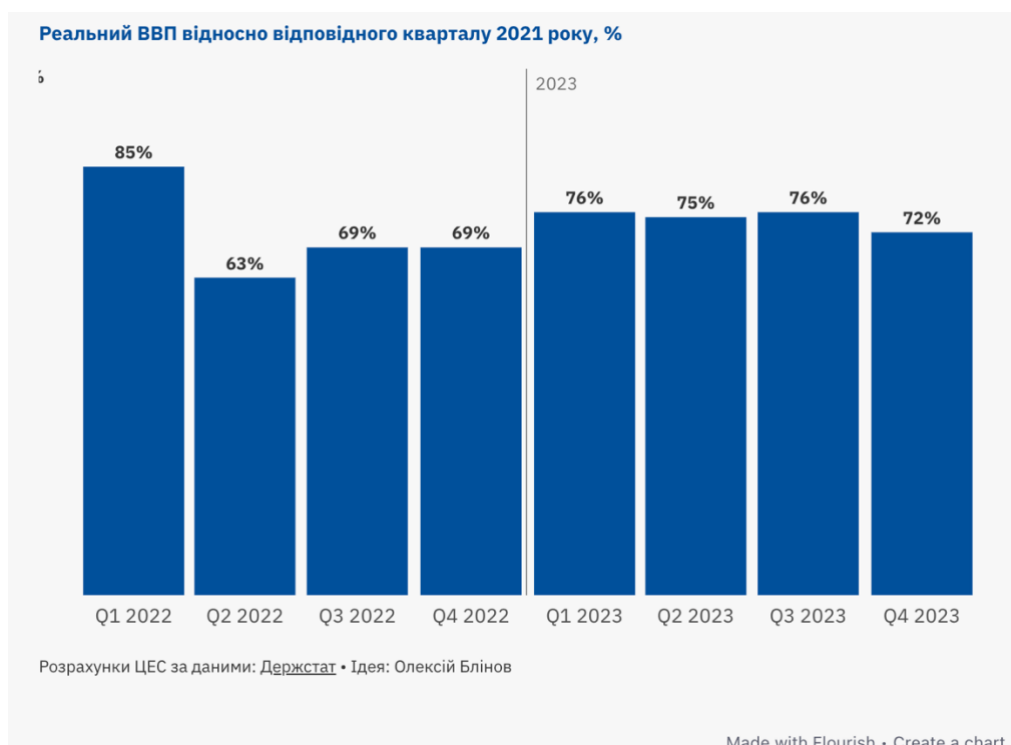


Рис. В.1. Реальний ВВП проти відповідного кварталу 2021 року, %

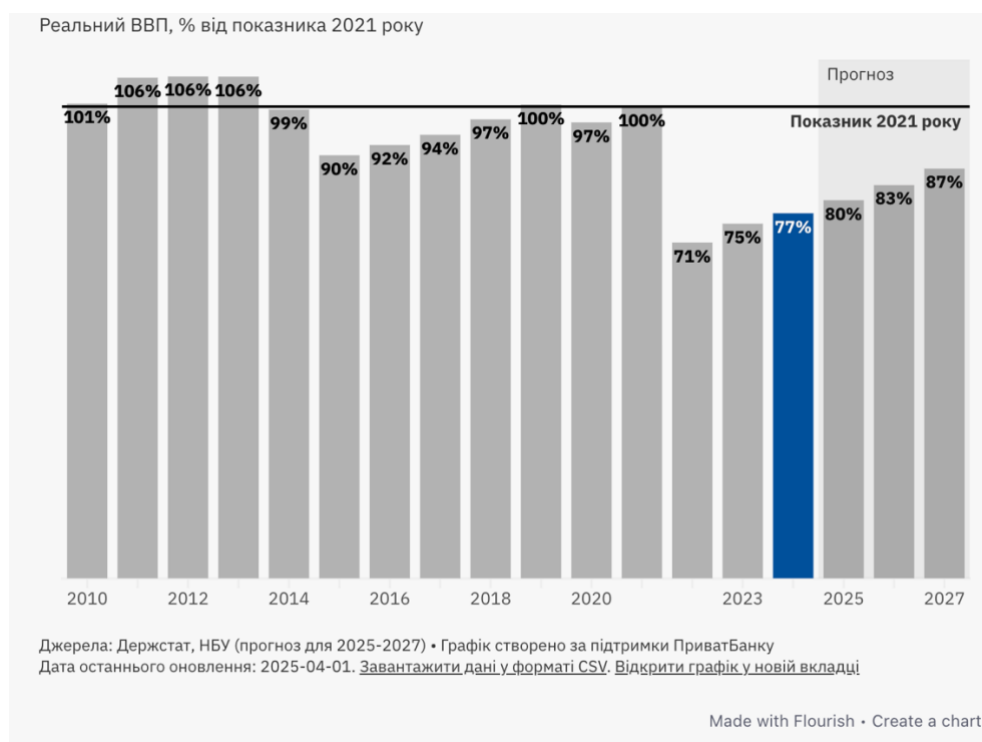
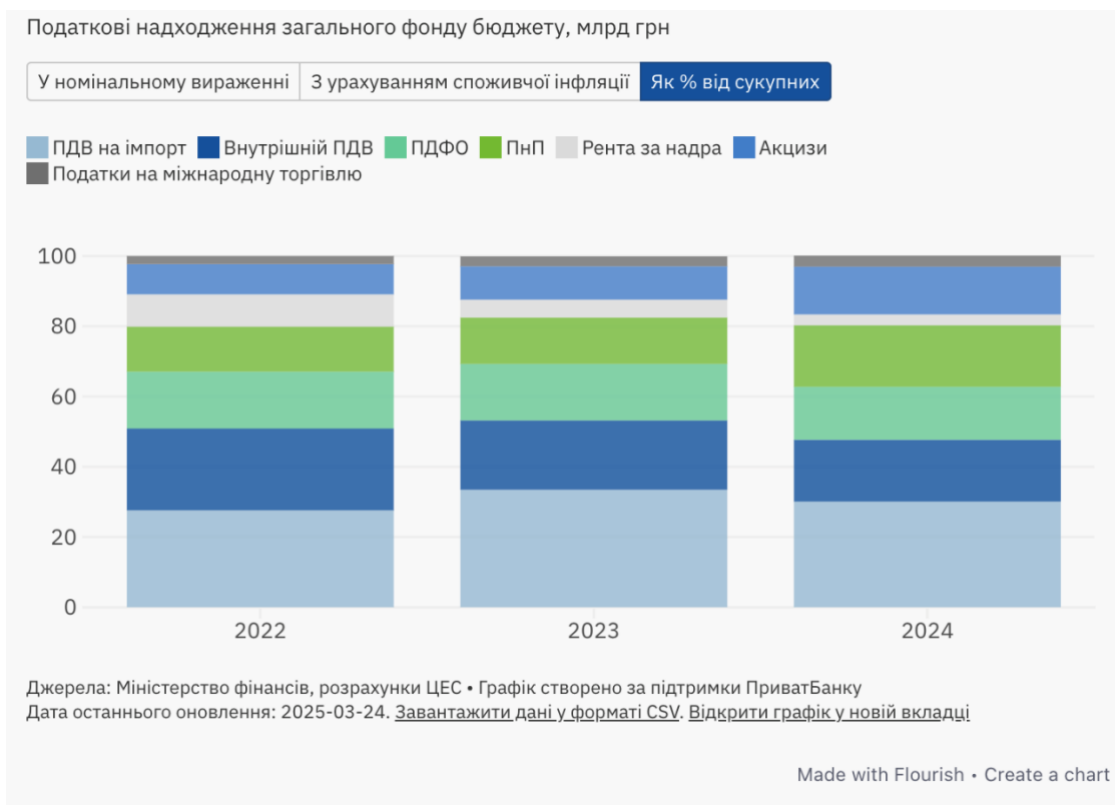
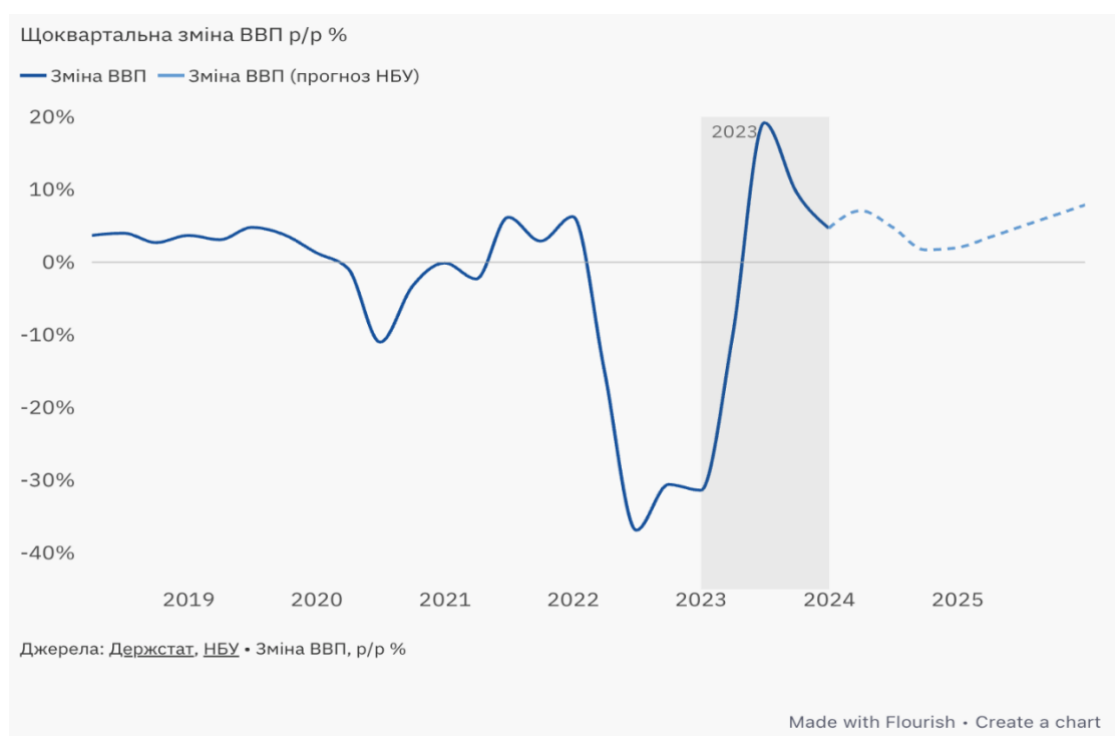


Рис. В.2. Реальний ВВП від показника 2021 року, %

Джерело: Центр економічної стратегії [75].



**Рис. В.3. Податкові надходження загального фонду бюджету, млрд грн**



**Рис. В.4. Щоквартальна зміна ВВП р/р, %**

Джерело: Центр економічної стратегії [75].