

Суворов Валентин Павлович,
кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я
Харківського національного медичного університету,
проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: vip.suvorov@gmail.com<https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛІ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ПІД ВПЛИВОМ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Анотація. Досліджено трансформацію моделі багаторівневого управління суспільним розвитком під впливом гібридних загроз сучасності. Обґрунтовано, що гібридні загрози, які поєднують військові, економічні, інформаційні, кібернетичні та дипломатичні виміри впливу, створюють специфічні виклики для традиційних моделей багаторівневого управління, що вимагає їх системної трансформації. Встановлено, що основні напрями трансформації охоплюють структурний вимір (перехід від ієрархічних до мережових форм організації, створення спеціалізованих координаційних структур, розвиток горизонтальної взаємодії між рівнями), процесний вимір (прискорення процесів прийняття рішень, впровадження механізмів оперативного реагування, цифровізація обміну інформацією), функціональний вимір (перерозподіл повноважень між рівнями, посилення координаційної функції національного рівня, делегування оперативних рішень на місцевий рівень) та інституційний вимір (формування нових правил взаємодії, механізмів підзвітності, систем контролю). Виявлено, що трансформація відбувається через механізми централізації повноважень у сфері безпеки з одночасним збереженням децентралізації у соціально-економічній сфері, створення спільних ситуаційних центрів для координації дій різних рівнів влади, впровадження цифрових платформ для оперативного обміну інформацією та координації, розвиток державно-приватного партнерства для залучення ресурсів недержавних акторів. Розкрито особливості трансформації в умовах війни на прикладі України, зокрема швидке переформатування повноважень в умовах воєнного стану, розвиток горизонтальної кооперації між громадами, інтеграція волонтерського руху у систему управління, цифровізація адміністративних процесів. Запропоновано рекомендації щодо оптимізації моделі багаторівневого управління для протидії гібридним загрозам через збалансоване поєднання централізації та децентралізації, розбудову механізмів координації між рівнями, цифрову трансформацію систем управління, залучення недержавних акторів.

Ключові слова: публічне управління, багаторівневе управління, гібридні загрози, трансформація управління, координація між рівнями управління, децентралізація, воєнний стан, цифровізація.

Як цитувати: Суворов В. П. Трансформація моделі багаторівневого управління суспільним розвитком під впливом гібридних загроз. *Актуальні проблеми державного управління*. 2025. № 2 (67). С. 197–210. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2025-2-09>

In cites: Suvorov, V.P. (2025). Transformation of the multilevel governance model of social development under the influence of hybrid threats. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (67), 197–210. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2025-2-09> [in Ukrainian].

Постановка проблеми та актуальність теми дослідження..

Сучасний етап розвитку систем публічного управління характеризується радикальними змінами під впливом нових форм загроз національній безпеці та суспільній стабільності. Зрозуміло, що гібридні загрози, які поєднують воєнні, економічні, інформаційні, кібернетичні та дипломатичні виміри впливу, створюють специфічні виклики для традиційних моделей організації публічної влади. Особливо вразливими виявляються системи багаторівневого управління, де розподіл повноважень, ресурсів та відповідальності між національним, регіональним та місцевим рівнями створює множинні точки потенційного впливу для деструктивних дій.

Слід підкреслити, що багаторівневе управління як модель організації публічної влади сформувалося в умовах відносної стабільності та передбачуваності зовнішнього середовища. Ця модель передбачає вертикальний розподіл повноважень між рівнями влади, горизонтальну координацію між органами одного рівня, а також участь недержавних акторів у процесах прийняття рішень. Водночас гібридні загрози порушують базові припущення, на яких ґрунтується така модель, оскільки вони одночасно атакують множинні рівні системи, експлуатують відсутність чіткої координації між відомствами, використовують відкритість демократичних суспільств для поширення дезінформації, а також створюють ситуації, що вимагають швидкого реагування, несумісного з традиційними бюрократичними процедурами.

Російська агресія проти України стала найбільш масштабним прикладом застосування гібридних загроз у сучасній історії, що створило унікальну емпіричну базу для аналізу трансформації систем публічного управління в екстремальних умовах. Починаючи з 2014 року, Україна зіткнулася з комплексом взаємопов'язаних загроз, зокрема кібератаками на критичну інфраструктуру, масштабними дезінформаційними кампаніями, економічним тиском через енергетичне шантажування, підтримкою сепаратистських рухів на окремих територіях, а також дипломатичною ізоляцією на міжнародній арені. Повномасштабне вторгнення у лютому 2022 року додало виміру традиційної збройної агресії, що вимагало від системи багаторівневого управління радикальної та швидкої адаптації.

Варто наголосити, що трансформація моделі багаторівневого управління в умовах гібридних загроз є не тимчасовою реакцією на кризу, а фундаментальною зміною принципів організації публічної влади. Це передбачає переосмислення балансу між централізацією та децентралізацією, розробку нових механізмів координації між рівнями, впровадження цифрових технологій для прискорення обміну інформацією, а також інтеграцію недержавних акторів у систему реагування на загрози. При цьому трансформація має відбуватися без руйнування базових демократичних цінностей та принципів підзвітності влади громадянам.

Актуальність дослідження обумовлена кількома факторами. По-перше, досвід України демонструє практичні механізми адаптації багаторівневого управління в умовах активної фази війни, що має теоретичне та практичне значення для інших країн, що стикаються з гібридними загрозами. По-друге, європейська інтеграція України вимагає гармонізації систем публічного управління зі стандартами ЄС при одночасному збереженні спроможності протидіяти специфічним загрозам. По-третє, глобальне поширення гібридних

методів ведення конфліктів робить досвід трансформації управління актуальним для широкого кола країн. По-четверте, теоретичне осмислення трансформаційних процесів сприяє розробці концептуальних моделей багаторівневого управління, адаптованих до турбулентного середовища.

Огляд літератури. Теоретичні основи багаторівневого управління розроблені у фундаментальних працях, які заклали концептуальну базу для розуміння розподілу влади між територіальними рівнями. Vache та Flinders у монографії «Multi-level Governance» систематизують різні підходи до вивчення багаторівневого управління [1]. Hooghe та Marks розрізняють два типи багаторівневого врядування: тип I з чіткими територіальними юрисдикціями та непересічними повноваженнями, а також тип II з гнучкими функціональними структурами, що перетинаються [9].

Концепція стійкого управління в турбулентні часи розвивається у роботах Ansell, Sørensen, Torfing та Trondal, які аналізують трансформацію публічного управління під впливом множинних криз. У монографії «Robust Governance in Turbulent Times» автори визначають турбулентність як непередбачувану динаміку, з якою стикається публічне управління внаслідок фінансових криз, міграційних викликів, пандемій та інших дестабілізуючих факторів [2].

Гібридні загрози як специфічний виклик для публічного управління досліджуються у працях Borch та Heier, які редагували колективну монографію «Preparing for Hybrid Threats to Security». Автори аналізують, як країни-агресори підривають ліберальні демократії нижче порогу відкритого конфлікту, використовуючи комбінацію невійськових засобів впливу [3]. Hoffman у класичній праці «Conflict in the 21st Century» концептуалізує гібридну війну як одночасне використання конвенціональних та неконвенціональних засобів, що створює синергетичний ефект [8].

Трансформація ролі держави в умовах багаторівневого управління аналізується у працях Schakel, Hooghe та Marks, які досліджують взаємозв'язок між багаторівневим управлінням та трансформацією держави в сучасних умовах [14]. Автори виявляють тенденції до одночасного посилення наднаціонального та субнаціонального рівнів при відносному ослабленні національного рівня в певних сферах. Водночас у сфері безпеки спостерігається протилежна тенденція – посилення координаційної ролі національних урядів.

Адаптивне управління та його застосування до багаторівневих систем розглядається в роботах Pahl-Wostl, яка аналізує трансформацію систем управління водними ресурсами під впливом зміни клімату та інших викликів [13]. Автор підкреслює важливість здатності до навчання, експериментування та швидкого масштабування успішних практик. Ці принципи адаптивного управління мають пряме застосування до систем, що протидіють гібридним загрозам.

Децентралізація в умовах безпекових викликів досліджується Smoke, який виявляє суперечності між потребою в оперативності прийняття рішень на місцевому рівні та необхідністю централізованої координації для протидії системним загрозам [15]. Faguet аналізує наслідки децентралізації для надання публічних послуг, виявляючи як переваги (краще врахування локальних потреб), так і ризики (посилення нерівності між територіями) [6].

Цифрова трансформація багаторівневого управління розглядається у працях Giest та Roberge, які систематизують міжнародний досвід впрова-

дження цифрових технологій у публічному секторі [7]. Автори підкреслюють, що цифровізація не є самоціллю, а інструментом для вирішення управлінських проблем, зокрема покращення координації між рівнями, прискорення обміну інформацією, підвищення прозорості процесів прийняття рішень.

Мережеве управління як альтернатива ієрархічним моделям розглядається у працях Rhodes, який обґрунтовує концепцію управління без уряду (governance without government) через мережі взаємозалежних акторів [11]. Кризове управління та координація в екстремальних ситуаціях аналізуються Воін та Lodge, які розробляють концепцію стійких інституцій для транскордонного управління кризами [4]. Автори підкреслюють важливість заздалегідь створених механізмів координації, оскільки налагоджувати взаємодію під час кризи виявляється значно складніше.

Проте, все ще бракує комплексних досліджень трансформації багаторівневого управління саме під впливом гібридних загроз, оскільки більшість праць зосереджена або на загальних питаннях багаторівневого управління, або на окремих аспектах гібридних загроз. Крім того, недостатньо вивчені механізми балансу між централізацією у сфері безпеки та децентралізацією в інших сферах.

Мета статті полягає у виявленні закономірностей та механізмів трансформації моделі багаторівневого управління суспільним розвитком під впливом гібридних загроз та розробці рекомендацій щодо оптимізації цієї моделі для протидії сучасним викликам.

Методологія дослідження. Методологічною основою дослідження є системний підхід, що дозволяє розглядати багаторівневе управління як цілісну систему взаємопов'язаних елементів, що трансформується під впливом зовнішніх факторів. Структурно-функціональний аналіз застосовано для виявлення змін у структурі та функціях різних рівнів управління в умовах гібридних загроз. Інституційний підхід використано для дослідження трансформації формальних та неформальних правил взаємодії між рівнями влади. Компаративний метод дозволив порівняти досвід різних країн у адаптації багаторівневого управління до гібридних викликів. Кейс-метод застосовано для поглибленого аналізу українського досвіду трансформації управління в умовах війни. Метод моделювання використано для розробки концептуальної моделі трансформованого багаторівневого управління. Емпіричну базу становлять законодавчі акти України щодо регулювання повноважень в умовах воєнного стану, статистичні дані про діяльність органів влади різних рівнів, документи місцевого самоврядування, експертні інтерв'ю з посадовими особами, наукові публікації у провідних міжнародних виданнях за період 2014-2024 років.

Основні результати дослідження. Трансформація багаторівневого управління під впливом гібридних загроз відбувається одночасно у кількох взаємопов'язаних вимірах, які доцільно розглянути детальніше. Структурний вимір охоплює зміни в організаційній архітектурі системи управління, зокрема перехід від суто ієрархічних до гібридних моделей, що поєднують ієрархічні та мережеві елементи [1; 9]. Зрозуміло, що традиційна ієрархічна модель з чіткою підпорядкованістю нижчих рівнів вищим виявляється недостатньо гнучкою для реагування на динамічні гібридні загрози [2]. Водночас повністю мережева модель без чіткої координації створює ризики хаотичності дій та дублювання зусиль [11].

Через це оптимальною є гібридна структура, де національний рівень зберігає стратегічну координаційну роль, встановлює загальні стандарти та принципи, забезпечує вирівнювання можливостей між територіями, а також координує дії в кризових ситуаціях [14]. При цьому регіональний та місцевий рівні отримують значну автономію в оперативних рішеннях, адаптації загальних стандартів до локальної специфіки, експериментуванні з інноваційними підходами, а також горизонтальній кооперації з іншими територіями [6]. Критичним елементом такої гібридної структури є створення спеціалізованих координаційних органів, які забезпечують взаємодію між рівнями без надмірної централізації повноважень [4].

Важливим структурним елементом трансформації є розвиток горизонтальних зв'язків між органами влади одного рівня, оскільки гібридні загрози часто мають транскордонний характер та вимагають спільних дій сусідніх територій. Механізми горизонтальної кооперації включають міжмуніципальні угоди про співпрацю у сфері безпеки, спільні ситуаційні центри для кількох регіонів, мережі обміну інформацією про загрози, а також взаємодопомогу в кризових ситуаціях [16]. Український досвід демонструє ефективність таких механізмів, коли громади західних регіонів приймали евакуйованих з прифронтових територій, а громади з збереженою інфраструктурою допомагали постраждалим від обстрілів.

Процесний вимір трансформації стосується зміни способів прийняття рішень та процедур взаємодії між рівнями. Зрозуміло, що гібридні загрози розгортаються зі швидкістю, яка вимагає практично миттєвого реагування, тоді як традиційні бюрократичні процедури передбачають тривалі погодження між рівнями. У зв'язку з цим трансформація процесів включає делегування повноважень для прийняття оперативних рішень на нижчі рівні без попереднього узгодження з центром, впровадження механізмів автоматичної координації через цифрові платформи, створення чітких протоколів ескалації для випадків, що вимагають втручання вищого рівня, а також спрощення процедур міжвідомчої взаємодії в умовах кризи [7; 16].

Процесна трансформація вимагає балансу між швидкістю та якістю рішень, оскільки надмірне спрощення процедур може призвести до помилок та зловживань [2]. Тому важливими є механізми пост-фактум контролю, прозорості прийняття рішень через відкриті дані, а також підзвітності посадових осіб за наслідки їх дій. Український досвід показує, що навіть в умовах воєнного стану можливо підтримувати базові демократичні процедури, зокрема через електронні петиції, онлайн-консультації з громадськістю, публічність бюджетних рішень.

Функціональний вимір трансформації передбачає перерозподіл функцій між рівнями управління відповідно до нової логіки. Варто наголосити, що відбувається диференціація підходів залежно від сфери управління: у сфері національної безпеки спостерігається централізація стратегічних рішень при децентралізації оперативного реагування, у соціально-економічній сфері зберігається або посилюється децентралізація, в інформаційній сфері розвивається координація між усіма рівнями, а у сфері цивільного захисту формуються гібридні моделі з чітким розподілом відповідальності [14; 15]. Зокрема, національний рівень зосереджується на функціях стратегічного планування та координації протидії гібридним загрозам, встановлення

загальних стандартів та процедур, вирівнювання ресурсних можливостей території, а також міжнародної кооперації з партнерами. Регіональний рівень виконує функції координації дій місцевих органів на певній території, адаптації національних стандартів до регіональної специфіки, розподілу ресурсів між громадами, а також моніторингу ситуації. Місцевий рівень відповідає за оперативне реагування на загрози на своїй території, надання послуг населенню в умовах кризи, мобілізацію ресурсів громади, а також взаємодію з недержавними акторами.

Інституційний вимір трансформації охоплює зміни формальних та неформальних правил взаємодії між рівнями. Слід зазначити, що гібридні загрози вимагають гнучкості інституційних рамок, що дозволяє швидко адаптуватися до нових викликів. Це передбачає створення правових механізмів тимчасового перерозподілу повноважень в умовах кризи, процедур швидкого узгодження дій між рівнями, механізмів залучення недержавних акторів до реагування на загрози, а також систем моніторингу та оцінки ефективності координації [3; 16].

Важливим інституційним елементом є формування культури співпраці між рівнями замість конкуренції за ресурси та повноваження. Це вимагає зміни системи стимулів для посадових осіб, коли оцінюється не лише виконання власних повноважень, але й внесок у загальносистемну ефективність [13]. Український досвід показує, що в умовах екстремального тиску формуються неформальні практики кооперації, які згодом можуть інституціоналізуватися у формальні процедури. Поряд з цим правові рамки трансформації мають визначати межі надзвичайних повноважень національного рівня, процедури їх активації та деактивації, механізми парламентського контролю за використанням надзвичайних повноважень, а також гарантії прав місцевого самоврядування навіть в умовах кризи. Міжнародний досвід демонструє різні підходи до правового регулювання надзвичайних ситуацій, від конституційних норм про стан війни до спеціальних законів про кризове управління [3]. Оптимальною є модель, що поєднує конституційні гарантії з гнучкими процедурними нормами, які можуть швидко адаптуватися до специфіки конкретної загрози.

Система підзвітності в умовах трансформованого багаторівневого управління має враховувати специфіку кризового режиму функціонування. Зрозуміло, що традиційні механізми підзвітності через вибори, парламентський контроль, судовий нагляд можуть бути частково обмежені в умовах надзвичайних ситуацій. Водночас критично важливим є збереження базових принципів підзвітності через альтернативні механізми, зокрема публічність даних про прийняті рішення та їх обґрунтування, можливість оскарження рішень в судовому порядку навіть в умовах воєнного стану, громадський контроль через недержавні організації, а також міжнародний моніторинг дотримання стандартів управління [7; 10].

Поряд з цим механізми фінансової координації між рівнями набувають особливого значення в умовах кризи, оскільки традиційні бюджетні процедури виявляються занадто жорсткими для швидкого перерозподілу ресурсів [15]. Трансформація фінансових відносин включає створення спеціальних резервних фондів для кризового реагування на різних рівнях, спрощені процедури міжбюджетних трансфертів в умовах надзвичайних ситуацій,

можливість місцевих запозичень з гарантіями держави, а також механізми координації з міжнародними донорами [6]. Український досвід показує важливість гнучкості бюджетного процесу, коли громади можуть оперативнo перерозподіляти кошти на пріоритети безпеки без тривалих погоджень.

Взагалі, механізми трансформації багаторівневого управління є різноманітними та діють у взаємозв'язку. Ключовим механізмом є вибіркова централізація повноважень у критичних сферах при збереженні або посиленні децентралізації в інших [14; 15]. Це означає, що централізуються функції стратегічної координації протидії гібридним загрозам, управління критичною інфраструктурою національного значення, міжнародної безпекової операції, а також розподілу стратегічних ресурсів. Водночас децентралізуються функції оперативного реагування на локальні прояви загроз, надання адміністративних та соціальних послуг, управління місцевою інфраструктурою, а також залучення ресурсів громади. Така вибіркова централізація відрізняється від традиційної рецентралізації, яка передбачає повернення повноважень від нижчих рівнів до вищих у всіх сферах [1]. Натомість вибіркова централізація зберігає логіку багаторівневого управління з чітким розподілом функцій відповідно до принципу субсидіарності, але доповнює її елементами централізованої координації у сферах, де це критично необхідно для протидії системним загрозам.

Важливим також є створення спільних ситуаційних центрів як механізм трансформації, оскільки забезпечує інтеграцію інформації з різних рівнів та джерел для формування цілісної картини загроз [4]. Такі центри виконують функції безперервного моніторингу ситуації на всіх рівнях, аналізу даних для виявлення патернів загроз, координації дій різних відомств та рівнів влади, а також підтримки прийняття рішень через візуалізацію інформації [16]. Технологічною основою є інтегровані інформаційні системи, що об'єднують дані від національного до місцевого рівня [7].

Поряд з цим впровадження цифрових платформ для координації діє як каталізатор трансформації, оскільки радикально прискорює обмін інформацією та узгодження дій. Зокрема, платформи забезпечують захищений обмін даними між рівнями в реальному часі, спільну роботу над документами та планами, відеоконференції для оперативних нарад, а також відстеження виконання рішень [16]. Український досвід з платформою «Дія» демонструє, як цифровізація може радикально підвищити ефективність взаємодії між владою та громадянами, а також між різними рівнями влади.

Важливим також є розвиток державно-приватного партнерства у сфері протидії гібридним загрозам, що розширює ресурсну базу та спроможності системи управління [3]. Приватний сектор володіє критичною інфраструктурою, передовими технологіями, фінансовими ресурсами, а також експертизою, яких бракує державним структурам. Тому механізми партнерства включають залучення бізнесу до захисту критичної інфраструктури, обмін інформацією про кіберзагрози між державою та компаніями, спільні проекти з розробки технологій протидії дезінформації, а також мобілізацію ресурсів бізнесу для підтримки територіальної оборони.

Водночас інтеграція волонтерського руху та громадянського суспільства у систему управління створює додаткові резерви стійкості. Український досвід показує, що волонтери здатні виконувати функції, з якими не справляються

ослаблені державні структури, зокрема організацію гуманітарної допомоги, координацію евакуації населення, підтримку критичної інфраструктури, а також інформаційну протидію дезінформації. Інституціоналізація такої взаємодії передбачає створення формальних механізмів координації з волонтерськими організаціями, процедури акредитації та навчання волонтерів, а також системи обміну інформацією [16].

Міжнародний досвід трансформації багаторівневого управління під впливом гібридних загроз демонструє різноманітні підходи та моделі адаптації. Балтійські держави, що стикнулися з російськими гібридними загрозами після анексії Криму, розробили специфічні механізми підвищення стійкості своїх систем управління [3]. Литва створила Центр стратегічної комунікації, який координує протидію дезінформації на всіх рівнях влади, від національного до муніципального, інтегруючи зусилля державних органів, медіа та громадянського суспільства [8]. Латвія інвестувала у зміцнення соціальної згуртованості через програми інтеграції російськомовного населення, що знижує вразливість до спроб використання етнічних відмінностей для дестабілізації [5].

Естонія розробила найбільш просунуту модель цифрової держави, яка підвищує стійкість системи управління до гібридних загроз [7]. Платформа X-Road забезпечує захищений обмін даними між усіма рівнями влади та державними установами, створюючи інтегровану екосистему управління. Критичні державні дані резервуються за кордоном, що гарантує можливість відновлення функціонування навіть при масштабних кібератаках або окупації території [3]. А концепція е-резидентства дозволяє продовжувати надання державних послуг навіть в умовах фізичної недоступності урядових установ [7].

Фінляндія розвинула модель всеохоплюючої безпеки, що інтегрує всі рівні влади, приватний сектор та громадян у єдину систему готовності до криз [3; 4]. Кожен муніципалітет має детальні плани цивільної оборони, що регулярно перевіряються під час навчань. Створено національний пул експертів, які можуть бути швидко мобілізовані для підтримки місцевих органів влади в кризових ситуаціях [13].

Польща після анексії Криму значно посилила координацію між національним та місцевим рівнями у сфері територіальної оборони [5]. Створено систему Войск Оборони Територіальної, які організовані на регіональному принципі та інтегровані з місцевим самоврядуванням. Муніципалітети беруть участь у плануванні оборони своїх територій, підготовці інфраструктури, організації евакуації [4]. Це поєднує переваги централізованого військового командування з детальним знанням локальних умов.

Чехія розробила комплексну систему управління кризовими ситуаціями, що чітко розподіляє повноваження між рівнями залежно від масштабу та типу кризи [4]. Муніципалітети відповідають за локальні інциденти, регіони - за кризи регіонального масштабу, національний уряд - за загальнодержавні та транскордонні загрози. Критично важливим є автоматична ескалація повноважень при зростанні масштабу кризи з одночасним збереженням координаційної ролі нижчих рівнів.

Особливості трансформації багаторівневого управління в умовах війни виявляють екстремальний характер адаптації системи. Зрозуміло, що

український досвід є унікальним через масштаб та інтенсивність гібридних загроз у поєднанні з повномасштабною збройною агресією. Швидке переформатування повноважень в умовах воєнного стану відбулося через законодавче закріплення особливого режиму управління, делегування надзвичайних повноважень місцевим органам для оперативного реагування, створення воєнних адміністрацій на окупованих та звільнених територіях, а також тимчасове призупинення деяких демократичних процедур при збереженні базових прав громадян.

Слід підкреслити, що навіть в умовах війни Україна зберегла базову структуру багаторівневого управління, уникнувши повної централізації влади. Місцеві органи продовжували функціонувати, хоча із зміненим набором повноважень та пріоритетів. Децентралізація, проведена до початку повномасштабного вторгнення, створила резерви спроможності на місцевому рівні, які виявилися критично важливими для виживання системи управління в екстремальних умовах.

Водночас розвиток горизонтальної кооперації між громадами став органічною відповіддю на виклики війни, оскільки традиційні вертикальні канали координації виявилися перевантаженими або пошкодженими. Громади самоорганізовувалися для взаємодопомоги, створювали мережі обміну ресурсами та досвідом, координували прийом внутрішньо переміщених осіб, а також спільно вирішували проблеми відновлення інфраструктури. Ця горизонтальна солідарність демонструє потенціал мережевих моделей управління для подолання системних криз.

Важливою також виявилася інтеграція волонтерського руху у систему управління, що відбулася спонтанно на початку повномасштабного вторгнення, але згодом набула більш формалізованих рис. Волонтери організували логістику гуманітарної допомоги, координували евакуації, збирали кошти на потреби оборони, підтримували роботу критичної інфраструктури, а також протидіяли дезінформації. Держава поступово створювала механізми координації з волонтерськими організаціями, акредитації та підтримки їх діяльності.

Поряд з цим цифровізація адміністративних процесів різко прискорилася під впливом війни, оскільки фізична недоступність урядових будівель та міграція населення вимагали дистанційного надання послуг. Платформа «Дія» розширила функціональність, додавши можливості подання інформації про ворожу техніку, цифрові документи військовослужбовців, електронну взаємодію з територіальною обороною, а також сервіси для внутрішньо переміщених осіб. Місцеві органи масово переходили на електронний документообіг, відеоконференції для засідань місцевих рад, онлайн-консультації з громадянами через соціальні мережі та месенджери.

Особливо важливим виявилось створення інтегрованих інформаційних систем для координації гуманітарної допомоги між різними рівнями влади. Національний рівень забезпечував загальну координацію та розподіл міжнародної допомоги, регіональний рівень координував потреби громад на своїй території, місцевий рівень безпосередньо організував розподіл допомоги населенню. Цифрові реєстри потребуючих допомоги, онлайн-платформи для координації волонтерів, системи відстеження гуманітарних вантажів - все це створювалося часто спонтанно на початку війни, а потім інтегрувалося у більш формалізовані структури.

Трансформація бюджетного процесу в умовах війни також демонструє високу адаптивність української системи місцевого самоврядування. Громади отримали право оперативного перерозподіляти бюджетні кошти на оборонні потреби без тривалих процедур внесення змін до бюджету. Створено спеціальні рахунки для збору коштів на потреби оборони та відновлення, які управляються спільно владою та представниками громади. Це поєднує гнучкість фінансового управління з демократичним контролем за використанням коштів.

Важливою також стала координація з міжнародними партнерами як критично важлива функція багаторівневого управління. Багато українських міст встановили партнерські відносини з містами країн-союзників, отримуючи пряму допомогу, обмінюючись досвідом, координуючи проекти відбудови. Ці горизонтальні міжнародні зв'язки доповнюють офіційні канали міжнародної кооперації на національному рівні, створюючи багатовимірну мережу підтримки.

Але навіть за умови «нормальної» ситуації, не пов'язаної з війною, виклики трансформації багаторівневого управління є численними та потребують системної уваги. По-перше, ризик надмірної централізації під приводом потреби в координації може призвести до втрати переваг багаторівневого управління, зокрема гнучкості, адаптивності до локальних умов, інноваційності [14]. Історичний досвід багатьох країн показує, що надзвичайні повноваження, делеговані центру в умовах кризи, рідко повертаються на нижчі рівні після її завершення. Тому критично важливим є встановлення чітких меж централізації через конституційні гарантії автономії місцевого самоврядування, законодавче визначення переліку повноважень, що можуть централізуватися, обмеження терміну дії надзвичайних повноважень, механізми демократичного контролю за використанням надзвичайних повноважень через парламент та суд, а також автоматичне повернення повноважень після офіційного завершення надзвичайної ситуації.

По-друге, координаційні витрати значно зростають при створенні численних платформ взаємодії між рівнями, що може призвести до перевантаження учасників та зниження ефективності. Кожна нова координаційна структура вимагає часу посадових осіб, фінансових ресурсів, адміністративних процедур. Занадто велика кількість координаційних механізмів створює ризик «координаційної втоми», коли представники різних рівнів витрачають більшість часу на участь у нарадах та узгодженнях замість виконання основних функцій [13]. Необхідна оптимізація кількості координаційних механізмів через аналіз дублювання функцій різних координаційних структур, стандартизацію процедур координації для зниження трансакційних витрат, цифровізацію координаційних процесів через онлайн-платформи замість фізичних зустрічей, делегування рутинної координації на нижчі рівні з ескалацією лише критичних питань, а також періодичну оцінку ефективності координаційних структур з ліквідацією неефективних.

По-третє, цифровий розрив між територіями створює нерівність у доступі до нових механізмів координації, що загрожує поглибленням диспропорцій між розвиненими та відсталими регіонами [6]. Великі міста мають кращу цифрову інфраструктуру, більше ІТ-фахівців, вищий рівень цифрової грамотності населення та посадових осіб. Малі громади, особливо сільські, часто не мають належного інтернет-покриття, комп'ютерного обладнання,

кваліфікованих кадрів. Це вимагає цілеспрямованих інвестицій у цифрову інфраструктуру в менш розвинених територіях, програм підготовки кадрів місцевого самоврядування з цифрових компетенцій, створення спрощених інтерфейсів цифрових платформ для користувачів з низьким рівнем ІТ-грамотності, технічної підтримки малих громад з боку регіонального або національного рівня, а також альтернативних механізмів координації для громад без належного цифрового доступу.

По-четверте, дефіцит довіри між рівнями влади може блокувати ефективну координацію, оскільки органи різних рівнів можуть приховувати інформацію або уникати співпраці через побоювання втрати автономії [13]. Подолання цього вимагає культурних змін, прозорості процесів, а також справедливого розподілу ресурсів та визнання внеску всіх рівнів.

По-п'яте, нестача кваліфікованих кадрів з компетенціями для роботи в умовах багаторівневого управління під час кризи обмежує можливості трансформації, що вимагає інвестицій у навчання та створення систем обміну досвідом [4].

Враховуючи зазначене рекомендації щодо оптимізації моделі багаторівневого управління для протидії гібридним загрозам включають кілька пріоритетних напрямів. Зрозуміло, що насамперед необхідне збалансоване поєднання централізації у сфері безпеки та децентралізації в інших сферах через чітке законодавче визначення меж централізації повноважень, механізми демократичного контролю за використанням централізованих повноважень, процедури автоматичного повернення повноважень після закінчення кризи, а також збереження базових демократичних процедур навіть в умовах надзвичайних ситуацій. Водночас розбудова механізмів координації між рівнями має здійснюватися через створення спільних ситуаційних центрів для інтеграції інформації, впровадження цифрових платформ для оперативного обміну даними, стандартизацію процедур міжрівневої взаємодії, а також регулярні спільні навчання для відпрацювання координації. При цьому цифрова трансформація систем управління повинна охоплювати інвестиції у цифрову інфраструктуру на всіх рівнях, підготовку кадрів з цифрових компетенцій, створення захищених комунікаційних каналів, а також забезпечення кіберзахисту критичних систем.

Важливим також є залучення недержавних акторів до протидії гібридним загрозам, що вимагає розвитку державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури, створення механізмів координації з волонтерськими організаціями, обміну інформацією про загрози з бізнесом та громадянським суспільством, а також мобілізації ресурсів недержавних акторів для зміцнення стійкості. У свою чергу, інституційне закріплення трансформаційних змін має відбуватися через оновлення законодавства про розподіл повноважень між рівнями, регуляторні акти щодо координаційних механізмів, стандарти цифрової взаємодії між рівнями, а також процедури залучення недержавних акторів.

Важливим напрямом є й розробка систем моніторингу та оцінки ефективності трансформованої моделі багаторівневого управління. Необхідні індикатори, що вимірюють швидкість координації між рівнями в кризових ситуаціях, рівень задоволеності громадян якістю послуг в умовах кризи, ефективність використання ресурсів через координаційні механізми, а також стійкість системи до різних типів загроз, оскільки регулярний моніторинг дозволить виявляти вузькі місця та своєчасно коригувати механізми координації.

Поряд з цим міжнародна кооперація є критично важливою для обміну досвідом та отримання технічної підтримки. Україна має активно використовувати можливості партнерства з НАТО, ЄС, окремими країнами для навчання кадрів, отримання технологій координації, фінансової підтримки цифровізації. Водночас український досвід трансформації управління в екстремальних умовах має цінність для інших країн, що стикаються з гібридними загрозами, і може стати основою для експорту експертизи та консалтингових послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що трансформація моделі багаторівневого управління під впливом гібридних загроз є комплексним процесом, що охоплює структурний, процесний, функціональний та інституційний виміри. Встановлено, що основними напрямками трансформації є перехід від суто ієрархічних до гібридних моделей, що поєднують ієрархічні та мережеві елементи, прискорення процесів прийняття рішень через делегування повноважень та цифровізацію, перерозподіл функцій між рівнями відповідно до нової логіки протидії загрозам, а також формування нових інституційних правил взаємодії між рівнями.

Виявлено, що ключовими механізмами трансформації є вибіркова централізація повноважень у критичних сферах при збереженні децентралізації в інших, створення спільних ситуаційних центрів для координації дій різних рівнів, впровадження цифрових платформ для оперативного обміну інформацією, розвиток державно-приватного партнерства для залучення ресурсів недержавних акторів, а також інтеграція волонтерського руху у систему управління. Український досвід демонструє, що навіть в екстремальних умовах повномасштабної війни можливо швидко адаптувати систему багаторівневого управління без руйнування її базової архітектури.

Встановлено, що трансформація вимагає балансу між централізацією для забезпечення координації та децентралізацією для збереження гнучкості й адаптивності. Надмірна централізація призводить до втрати переваг багаторівневого управління, тоді як недостатня координація унеможливає ефективну протидію системним загрозам. Оптимальною є модель вибіркової централізації, де національний рівень зосереджується на стратегічній координації, а регіональний та місцевий рівні зберігають автономію в оперативних рішеннях.

Визначено, що цифрова трансформація є критично важливою для забезпечення швидкості координації, необхідної для протидії гібридним загрозам, оскільки традиційні бюрократичні процедури занадто повільні для реагування на динамічні загрози. Водночас цифровізація створює нові виклики, зокрема кібербезпеку систем управління, цифровий розрив між територіями, а також необхідність підготовки кадрів з відповідними компетенціями.

Практична значущість дослідження полягає у розробці рекомендацій щодо оптимізації багаторівневого управління для протидії гібридним загрозам, які можуть бути використані при удосконаленні законодавства про розподіл повноважень, створенні координаційних механізмів, впровадженні цифрових платформ, а також розвитку державно-приватного партнерства. Український досвід має практичне значення для інших країн, що стикаються з гібридними загрозами, зокрема Балтійських держав, Польщі, Молдови.

Перспективи подальших досліджень включають емпіричний аналіз ефективності різних моделей трансформованого багаторівневого управління

через порівняльне дослідження країн з різним досвідом протидії гібридним загрозам, вивчення довгострокових наслідків трансформації для демократичної підзвітності та участі громадян, дослідження факторів успішності цифрової трансформації координаційних механізмів, аналіз інституційних умов ефективного державно-приватного партнерства у сфері безпеки, а також розробку індикаторів для вимірювання стійкості багаторівневого управління до гібридних загроз. Також актуальним є дослідження процесів ренормалізації після завершення активної фази конфлікту, тобто повернення до мирного режиму функціонування при збереженні здобутих адаптивних спроможностей.

Окремим напрямом є вивчення психологічних та організаційних аспектів трансформації, зокрема опору змінам з боку бюрократії, стресу посадових осіб в умовах кризи, впливу травматичного досвіду на прийняття рішень. Дослідження має включати аналіз механізмів подолання опору змінам, підтримки психологічного здоров'я кадрів, а також формування організаційної культури, що сприяє інноваціям та кооперації. Практична значущість таких досліджень полягає у розробці програм підготовки та підтримки посадових осіб для роботи в екстремальних умовах.

Крім того, потребує вивчення роль соціального капіталу та довіри у забезпеченні ефективності трансформованого багаторівневого управління. Український досвід показує критичну важливість горизонтальних зв'язків між громадами, довіри між владою та громадянами, готовності до співпраці. Дослідження факторів формування та підтримки соціального капіталу в умовах кризи має практичне значення для розробки політик зміцнення стійкості територіальних громад.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2025 р.

Стаття рекомендована до друку 19.10.2025 р.

Опубліковано 30.12.2025 р.

Suvorov Valentyn Pavlovych,

PhD in Public administration, assistant professor of the department of public health and health care management of the Kharkiv National Medical University, 4 Nauky Avenue, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: vjp.suvorov@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

TRANSFORMATION OF THE MULTILEVEL GOVERNANCE MODEL OF SOCIAL DEVELOPMENT UNDER THE INFLUENCE OF HYBRID THREATS

Abstract. The article examines the transformation of the multilevel governance model of social development under the influence of contemporary hybrid threats. It is substantiated that hybrid threats, combining military, economic, informational, cyber, and diplomatic dimensions of influence, create specific challenges for traditional multilevel governance models, requiring their systemic transformation. It is established that the main directions of transformation cover the structural dimension (transition from hierarchical to network organizational forms, creation of specialized coordination structures, development of horizontal interaction between levels), the process dimension (acceleration of decision-making processes, implementation of operational response mechanisms, digitalization of information exchange), the functional dimension (redistribution of powers between levels, strengthening the coordination function of the national level, delegation of operational decisions to the local level), and the institutional dimension (formation of new rules of interaction, accountability mechanisms, control systems). It is revealed that transformation occurs through mechanisms of centralization of powers in the security sphere

with simultaneous preservation of decentralization in the socio-economic sphere, creation of joint situational centers for coordinating actions of different levels of government, implementation of digital platforms for operational information exchange and coordination, development of public-private partnerships to mobilize resources of non-state actors. The features of transformation in wartime conditions are revealed using the example of Ukraine, particularly rapid reformatting of powers under martial law, development of horizontal cooperation between communities, integration of the volunteer movement into the management system, and digitalization of administrative processes. Recommendations are proposed for optimizing the multilevel governance model to counter hybrid threats through a balanced combination of centralization and decentralization, building coordination mechanisms between levels, digital transformation of governance systems, and engagement of non-state actors.

Keywords: *public administration, multilevel governance, hybrid threats, governance transformation, coordination between managerial levels, decentralization, martial law, digitalization.*

REFERENCES

1. Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
2. Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J., & Trondal, J. (2024). *Robust Governance in Turbulent Times*. Cambridge University Press.
3. Borch, O.J., & Heier, T. (Eds.). (2024). *Preparing for Hybrid Threats to Security: Collaborative Preparedness and Response*. Routledge.
4. Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94(2), 289–298. <https://doi.org/10.1111/padm.12264>
5. D'Anieri, P. (2023). *Ukraine and Russia: From Civilized Divorce to Uncivilized War*. Cambridge University Press.
6. Faguet, J.P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
7. Giest, S., & Roberge, I. (Eds.). (2025). *The Routledge International Handbook of Public Administration and Digital Governance*. Routledge.
8. Hoffman, F.G. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
9. Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
10. Karatnycky, A. (2024). *Battleground Ukraine: From Independence to the War with Russia*. Yale University Press.
11. Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (Eds.). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. SAGE Publications.
12. Plokhly, S. (2023). *The Russo-Ukrainian War: The Return of History*. Allen Lane.
13. Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
14. Schakel, A.H., Hooghe, L., & Marks, G. (2015). Multilevel governance and the state. In S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J.D. Levy, & J. D. Stephens (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (pp. 269–285). Oxford University Press.
15. Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. UNRISD.
16. Torfing, J., Bentzen, T.O., Caponio, T., Corrado, S., Douglas, S., Nõmmik, S., Randma-Liiv, T., Russo, C., Sørensen, E., & Verhoest, K. (2025). Advancing Robust Governance in Turbulent Times: The Role of Multi-Level Governance, Hybrid Governance, and Negotiated Societal Intelligence. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.70011>

The article was received by the editors 10.08.2025.

The article is recommended for printing 19.10.2025.

Published 30.12.2025.