

Розділ 3

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2026-1-07>
УДК 351:[332.1:355.01](477.61)

Дунаєв Ігор Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
площа Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0790-0496>
e-mail: i.dunaev@karazin.ua

Мордасов Олександр Валерійович,
начальник управління економіки та місцевого розвитку
Лисичанської міської військової адміністрації;
секретар робочої групи з розробки Стратегії розвитку Лисичанської громади,
м. Одеса, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0008-8218-550X>
e-mail: mor_a_v@ukr.net

СТРАТЕГУВАННЯ ГРОМАДИ В УМОВАХ ТИМЧАСОВОЇ ОКУПАЦІЇ: ДВОФАЗОВИЙ КОНТИНГЕНТНИЙ ПІДХІД (на прикладі Лисичанської міської територіальної громади)

Анотація. Обґрунтовано двофазовий контингентний підхід до стратегічного планування територіальної громади, основна територія якої перебуває під тимчасовою окупацією, а населення вимушено релоковане. На прикладі Лисичанської міської територіальної громади показано, що стандартні рамки місцевого стратегічного планування, розраховані на повний контроль над територією та доступ до актуальної статистики, до таких громад незастосовні без глибокої адаптації. Сформульовано основну гіпотезу: дієве планування досягається не пристосуванням стандартної одно-фазової рамки, а окремим двофазовим контингентним режимом, у якому об'єкт управління і тип невизначеності різняться між фазами, а перехід активується зовнішнім тригером – деокупацією. Розкрито п'ять конструктів підходу і три методологічні розвилки, проходження яких і утворює цей режим. На матеріалах громади показано застосування підходу: три чинні стратегічні цілі Фази А реалізуються негайно через щорічні плани і бюджетні програми, а п'ять напрямів

© Дунаєв І. В., Мордасов О. В., 2026



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

повоєнної відбудови оформлено як готову, але «сплячу» архітектуру Фази Б. На даних авторського соціологічного опитування внутрішньо переміщених осіб (лютий 2024 р., N = 1415) перевірено допоміжну гіпотезу: намір повертатися слабо пов'язаний з матеріальними умовами і значно – з ідентичнісними та віковими чинниками; звідси висновок, що утримання громади у Фазі А має спиратися на символічно-інформаційні та адресні, а не лише матеріальні інструменти. Запропоновано типологію, що розрізняє кейс доступної (деокупованої) і кейс окупованої, релокованої громади як два різні режими планування. Підхід кваліфіковано як обґрунтовану рамку, апробовану на одному повному кейсі, що потребує реплікації для набуття статусу методології. Результати придатні для громад Сходу і Півдня України з тимчасово окупованою територією.

Ключові слова: стратегічне планування; планування безпеки; тимчасова окупація; незалежна експертиза; глибока невизначеність; деокупація; внутрішньо переміщені особи; відбудова.

Як цитувати: Дунаєв І. В., Мордасов О. В. Стратегування громади в умовах тимчасової окупації: двофазовий контингентний підхід (на прикладі Лисичанської міської територіальної громади). *Теорія та практика державного управління*. 2026. Вип. 1 (82). С. 110–132. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2026-1-07>

Вступ

Російська збройна агресія поставила перед українським публічним управлінням задачу, для якої усталений інструментарій місцевого стратегічного планування виявився непридатним. Ідеться про громади, основна територія яких перебуває під тимчасовою окупацією, а населення вимушено переміщене і географічно розпорошене. Таких громад в Україні десятки: майже вся Луганщина, значні частини Донеччини, Запорізької та Херсонської областей. Їхні адміністрації працюють у режимі релокації, не мають доступу ні до власної території, ні до актуальної статистики, а економічна база значною мірою зруйнована.

Стандартні методики стратегування громад розроблялися для іншої ситуації – повного контролю над територією, наявності об'єкта планування «на місці» і вимірюваних даних. Перенести їх на громаду, чия територія недоступна, а громада діє «з-поза» неї, без глибокої адаптації неможливо. Водночас відмовитися від стратегування такі громади не можуть: їм потрібно одночасно втримати спроможність та людський капітал тепер і бути готовими до швидкої відбудови після деокупації. Проблема, отже, полягає у відсутності явної, документально оформленої рамки планування для цього класу громад.

Стаття має подвійний внесок. Концептуальний – вона пропонує двофазовий контингентний режим як окремий тип планування і вписує його в типологію стратегій громад воєнного часу. Емпіричний – вона на власних польових даних показує, що визначає головне рішення Фази А (утримання громади), і тим самим калібрує режим, не даючи йому залишитися абстрактною схемою. Один

зі співавторів є розробником Стратегії розвитку Лисичанської міської територіальної громади, другий – посадовою особою Лисичанської міської військової адміністрації і секретарем робочої групи; виклад спирається на первинні матеріали розроблення цієї Стратегії.

Огляд літератури

Українська наукова дискусія про відновлення і розвиток громад воєнного часу розвивається активно, проте нерівномірно. Дослідники докладно аналізують процесуальну специфіку відновлення громад [4], стратегічні пріоритети їхнього соціально-економічного розвитку [6] та стратегування в умовах сучасних викликів [3]; узагальнюється практичний досвід «громад воєнного часу» прифронтових областей [2] та інтегровані підходи до відновлення на рівні місцевого самоврядування [5]. Окрему лінію утворюють праці про моделі міжнародної допомоги для деокупованих громад [8] і політики реінтеграції тимчасово окупованих територій [9]. Ширший управлінсько-економічний контекст воєнного часу розкрито в дослідженнях мобілізаційної моделі економіки [7] та промислового відновлення регіонів [1].

Спільна риса цього доробку – він майже завжди припускає доступність об'єкта. Праці або розглядають уже деокуповані чи прифронтові, але контрольовані громади, або обговорюють відновлення «в цілому», або зосереджені на політиках реінтеграції після повернення території. Випадок громади, чия територія залишається окупованою, а сама громада діє в релокації роками, лишається методологічно недоопрацьованим: бракує явної рамки, яка б розрізняла, що можна планувати тепер, а що – лише після повернення території, і яка робила б це розрізнення частиною самої архітектури стратегії, а не застереженням у передмові.

Концептуальну опору для такої рамки дає парадигма прийняття рішень за умов глибокої невизначеності (Decision Making under Deep Uncertainty, DMDU). Її центральне розрізнення – між ризиком, коли відомий або принаймні оцінюваний розподіл можливих станів, і глибокою невизначеністю, коли такий розподіл невідомий, а сторони навіть не погоджуються щодо моделі світу [16]. За глибокої невизначеності оптимізація під єдиний прогноз поступається місцем робастним, адаптивним і контингентним стратегіям: рішенням, що або зберігають прийнятну якість за багатьох сценаріїв, або відкладаються до зняття невизначеності, або наперед прив'язуються до тригерів [15; 16]. Споріднену контингентну логіку на рівні держави вже закладено в План дій з відновлення деокупованих територій [10]; проте на рівні громади контингентне планування досі не оформлювалося як спосіб структурувати саму стратегію.

Нарешті, ми спираємося на економіку інновацій і поняття «кризових інновацій» – нетипових управлінських і технологічних рішень, що виникають під тиском кризи, коли стандартні рішення недоступні або неадекватні [13; 12], зокрема на власну попередню концептуальну рамку кризових інновацій на українському матеріалі [14]. Саме як кризову інновацію в плануванні ми й трактує-

мо запропонований підхід. Виявлений розрив – відсутність явного двофазового контингентного інструменту стратегування для окупованих, релокованих громад – визначив напрям дослідження.

Мета статті

Мета статті полягає в обґрунтуванні двофазового контингентного підходу до стратегічного планування громади з тимчасово окупованою територією та демонстрації його застосування на прикладі Лисичанської міської територіальної громади.

Меті підпорядковано два завдання: (1) обґрунтувати двофазовий контингентний режим як окремий тип планування, що розрізняє об'єкт управління і тип невизначеності між фазами; (2) на даних соціологічного опитування перевірити, які чинники визначають намір мешканців повертатися, і вивести з цього логіку утримання громади у Фазі А.

Пояснимо, чому завдань саме два і чому вони в такому порядку, бо це не формальність, а суть конструкції. Дві фази ставлять дві епістемічно різні задачі. Перше завдання відповідає на питання, який тип планування взагалі можливий, коли об'єкт розщеплюється на доступну громаду (де панує ризик) і недоступну територію (де панує глибока невизначеність); воно будує «контейнер» – режим. Але режим сам по собі для Фази А порожній: він приписує діяти по доступній громаді, проте не каже, як саме. А найвідповідальніше рішення Фази А – як утримати розпорошену громаду від ерозії людського капіталу – інтуїтивно вирішується хибно, бо здоровий глузд підказує «дати більше матеріальної допомоги». Тому потрібне друге завдання: воно постачає емпіричний зміст, без якого Фазу А було б спроектовано на хибній засновці. Інакше кажучи, перше завдання будує режим, друге його калібрує; елегантна двофазова архітектура не варта нічого, якщо механізм утримання обрано неправильно. Звідси і порядок: спершу режим, потім його емпірична калібровка.

Методологія дослідження

В основу роботи покладено дворівневу гіпотезу. Основна (концептуально-методологічна): для територіальної громади, основна територія якої перебуває під тимчасовою окупацією, а населення вимушено релоковане, дієве стратегічне планування досягається не адаптацією стандартної одно-фазової рамки, а окремим двофазовим контингентним режимом, у якому об'єкт управління і тип невизначеності різняться між фазами, а перехід активується зовнішнім тригером – деокупацією. Допоміжна (емпірична): намір мешканців повертатися слабо пов'язаний з матеріальними умовами і значно – з ідентичнісними та віковими чинниками, отже утримання громади у Фазі А має спиратися на символічно-інформаційні та адресні, а не лише матеріальні інструменти. Перша гіпотеза задає перше завдання і концептуальну частину статті, друга – друге завдання і доказову частину; зв'язок між ними описано в попередньому розділі.

Методи дослідження: системний аналіз чинної містобудівної і стратегічної документації громади та нормативно-правової бази [10; 11]; аналіз структури і динаміки місцевого бюджету за кодами економічної класифікації видатків і надходженнями з податку на доходи фізичних осіб; оцінка інституційної спроможності адміністрації; авторське дистанційне соціологічне опитування внутрішньо переміщених осіб громади. Опитування проведено в лютому 2024 року серед мешканців, облікованих як ВПО громади і розосереджених гуманітарними хабами та поза ними; обсяг вибірки $N = 1415$ респондентів, вибірка нерепрезентативна; метод опитування – онлайн-анкетування.

Зібрані під час опитування релокованих мешканців дані було оброблено методами описової статистики, рангової кореляції Спірмена (для впорядкованих змінних, як-от вік і готовність повертатися), коефіцієнта Крамера (для зв'язку категоріальних ознак) та бінарної логістичної регресії (для оцінки сукупного впливу матеріальних чинників на дихотомічний намір повертатися). Вибір саме цих методів зумовлений порядковою і категоріальною природою більшості змінних та потребою оцінити не лише парні зв'язки, а й сукупну пояснювальну здатність матеріального блоку. Опитування збило індивідуальні відповіді респондентів, а не консолідовані родинні позиції, що уможливило статистичне оцінювання як парних зв'язків, так і сукупного впливу чинників: залежною змінною був дихотомічний намір повертатися, предикторами – порядкові (вік) і категоріальні (стан житла) ознаки. Репрезентативність вибірки у строгому сенсі не постулюється – опитано облікованих внутрішньо переміщених осіб громади, досяжних дистанційно. Окремо застосовано сценарний аналіз і порівняння з кейсом доступної прифронтової громади (типологізація), а концептуальною рамкою слугувала парадигма DMDU [15; 16].

Обмеження методології фіксуємо чесно. Через окупацію відсутній доступ до основної території: неможливі польові й інженерні обстеження, бракує актуальної державної статистики в розрізі громади, оцінки руйнувань мають інтервальний характер і спираються на вторинні джерела. Підхід апробовано на одному повному кейсі, тому коректно кваліфікувати його як обґрунтовану рамку (підхід), а не як методологію в повному сенсі: статус методології потребує реплікації на кількох громадах і зовнішньої валідації. На етапах структурування і чернеткового опрацювання тексту застосовувалися інструменти штучного інтелекту під інтелектуальним контролем авторів і з перевіркою за первинними джерелами; концепція, аналітичні рішення і висновки належать авторам.

Розкриття використання генеративного штучного інтелекту. Під час підготовки статті автори використовували генеративні системи штучного інтелекту (великі мовні моделі) як допоміжний інструмент на технічних етапах роботи: для чорнового редагування і мовної шліфовки формулювань, оформлення таблиць (Claude 4.8) та побудови рисунків у Google Gemini 3 (ідеї і наповнення рисунків матеріалів – виключно авторські, Дунаєв І.В.). Концепція дослідження, дворівнева гіпотеза, методологічні рішення, інтерпретація первинних даних і висновки належать виключно авторам і не є продуктом автоматичної генерації ніяким чином. Жодних емпіричних даних, статистичних показників, цитат чи

бібліографічних джерел не було згенеровано або вигадано штучним інтелектом: усі наведені цифри походять з первинних джерел – оригінального соціологічного опитування 2024 року, бюджетної звітності та документації двох відповідних громад – і перевірені авторами вручну. Кожен фрагмент, опрацьований за допомогою таких інструментів, звірено з первинними матеріалами на предмет точності й відсутності спотворень. Автори усвідомлюють обмеження подібних технологій і несуть повну відповідальність за зміст, достовірність і наукову доброчесність публікації. Таке розкриття відповідає сучасним вимогам видавничої етики щодо прозорого використання інструментів штучного інтелекту.

Основні результати дослідження

Виклад статті нижче побудовано так: спершу окреслюємо складність ситуації, далі обґрунтовуємо двофазовий режим і три методологічні розвилки, потім розгортаємо фінансовий, економічний і соціальний аналіз, перевіряємо емпіричну гіпотезу і завершуємо типологією, обговоренням та межами підходу.

Складність ситуації: накладені невизначеності. Випадок Лисичанської громади складний не однією невизначеністю, а накладенням кількох, що взаємно посилюються. Воєнна невизначеність є рамковою: уся територія громади (17 населених пунктів) перебуває під окупацією з липня 2022 року, а орієнтовний горизонт деокупації – 2030–2032 роки, тобто активи «заморожені» на роки, і будь-яке відбудовне планування не має визначеної точки старту. Фіскальна невизначеність накладається згори: бюджет громади в релокації майже повністю дотаційний (офіційні трансферти – близько 92,8% доходів у 2025 році), власна податкова база практично зникла (власні надходження впали з 416,7 млн грн у 2021 році до 52,3 млн грн у 2025-му – у вісім разів), а нормативно очікуване вилучення близько 0,3 млрд грн накопичених залишків у 2027 році підрубає одну з двох опор поточної моделі.

Демографічна невизначеність стосується самого суб'єкта планування: твердо планують повертатися лише близько 45% мешканців, зворотна міграція на тимчасово окуповану територію через невлаштованість склала щонайменше 7 тисяч осіб, а довоєнні старіння і депопуляція означають, що соціальна мережа була недозавантажена ще до війни. Інформаційна невизначеність розриває зв'язок громади з її територією: 98,9% мешканців не можуть або вважають небезпечним відвідати домівку, а 53,7% навіть не володіють інформацією про її стан. Нарешті, екологічна та інженерна невизначеність – мінування сільгоспугідь і лісів, ризик підняття мінералізованих шахтних вод у Сіверський Донець, зсувні й підроблені гірничими виробками території – робить масштаб майбутньої відбудови принципово неоцінюваним до повернення території. Саме це накладення, а не якийсь один чинник, унеможливорює стандартне планування під єдиний сценарій і обґрунтовує потребу в окремому режимі.

Проблема об'єкта управління. Вихідне спостереження таке: у релокованій громаді об'єкт управління розщеплено. Перший об'єкт – сама громада як спільнота людей і інституцій: вона доступна, вимірювана, з нею можна працювати

вже тепер, і невизначеність тут має характер ризику. Другий об'єкт – окупована територія з населенням, що повертатиметься: він непізнаний до деокупації, бо невідомі ні строк повернення території, ні масштаб руйнувань, ні склад населення, що повернеться. Це глибока невизначеність. Різні об'єкти і різні типи невизначеності вимагають різних методів: для першого доречні цілі з індикаторами і бюджетними програмами, для другого – контингентні напрями, послідовність і готовність, а не числові цілі, які сьогодні були б вигаданими. Базовий профіль громади, що окреслює масштаб обох об'єктів, наведено в табл. 1.

Далі стисло опишемо запропонований нами і уперше застосований у проєктах Лисичанської стратегії двофазовий контингентний підхід (рис. 1). Цей підхід спирається на п'ять конструктів. Перший – розрізнення об'єкта управління за фазами (Фаза А – релокована громада; Фаза Б – деокупована територія з населенням, що повертається). Другий – зв'язок «тип невизначеності – метод»: ризик веде до цілей з індикаторами, глибока невизначеність – до контингентних напрямів. Третій – пре-позиціонування: Фаза А свідомо готує Фазу Б через індикатори готовності, проєктний конвеєр, реєстри втрат і партнерства. Четвертий – активація за тригером: напрями Фази Б вмикаються розпорядженням після деокупації, а числові показники з'являються лише тоді, на основі оцінки збитків і потреб. П'ятий – готовність як випереджальний індикатор замість фальшивої точності.

Практично це означає, що Стратегія містить два класи рішень із різним правовим статусом. Три чинні стратегічні цілі Фази А – підтримка внутрішньо переміщених осіб і збереження громади; підтримка Сил оборони; збереження спроможної інфраструктури поза окупованою територією – застосовують-

Таблиця 1

Базовий профіль Лисичанської міської територіальної громади (довоєнні дані)

Table 1

Basic profile of the Lysychansk urban territorial community (pre-war data)

Показник / Parameter	Значення / Value
Площа	418,1 км ²
Населені пункти	17 (3 міста – Лисичанськ, Новодружеськ, Привілля; 4 смт; 6 сіл; 4 селища)
Населення (довоєнне)	близько 115 тис. осіб (м. Лисичанськ – близько 96 тис.)
Освіта	14 закладів дошкільної освіти (1 642 дитини), 17 закладів загальної середньої освіти (7 812 учнів), 4 позашкільні заклади
Культура	8 бібліотек, 5 будинків культури, 7 музеїв
Земельний фонд	сільськогосподарські землі – 52,1% території, рілля – 28,5%; запаси вугілля – 305,5 млн т
Стан 2022–2026 рр.	уся територія під тимчасовою окупацією з липня 2022 р.; громада діє в релокації

Джерело: складено авторами за документацією громади.

Source: compiled by the authors based on the community's documentation.



Рисунок 1. Схема двофазового контингентного підходу:
об'єкт управління – тип невизначеності – метод – тригер активації

Figure 1. Scheme of a two-phase contingent approach:
control object – type of uncertainty – method – activation trigger

Джерело: розробка Дунаєва І.В.

Source: developed by I. V. Dunaiev.

ся негайно, реалізуються через щорічні плани заходів і бюджетні програми і є продовженням логіки чинної Програми соціально-економічного розвитку громади [11]. Показово, що бюджетна структура громади вже відповідає цим трьом цілям: підтримка ВПО – близько 28,6% видатків, підтримка Сил оборони – близько 63,0%, інфраструктура й апарат – близько 8,4%; Стратегія не вводить нову структуру ресурсів, а нормативно закріплює і розвиває чинну. П'ять напрямів повоєнної відбудови Фази Б – розмінування й екологія; житло і ЖКГ; нова економіка; повернення і реінтеграція; інституційна спроможність і цифровізація – оформлено як готову, але «сплячу» архітектуру, що набуває чинності окремим розпорядженням після офіційної деокупації; до активації вони не створюють фінансових зобов'язань і не оцінюються щорічно. Споріднену логіку на рівні держави закладено в [10], проте новизна полягає в перенесенні її в саму архітектуру стратегії громади. Архітектуру цілей подано на рис. 2.

Зміст Фази А: три стратегічні цілі на цифрах. Щоб двофазовість не лишалася схемою, покажемо зміст Фази А конкретно. Перша ціль – підтримка переміщених осіб і збереження громади – спирається на мережу з чотирьох гуманітарних хабів (м. Дніпро – близько 6 029 осіб, м. Київ – 4 754, м. Полтава – 1 877, м. Звягель – 359; разом близько 13 019 осіб) як комплексних сервісних платформ. Релокований до м. Дніпра вже 13 липня 2022 року Центр надання адміністративних послуг надає



Рисунок 2. Розподіл стратегічних цілей в проєкті лисичанської стратегії до 2027 р. і з перспективою дії до 2034 року: три цілі Фази А, п'ять контингентних напрямів Фази Б та тригер активації

Figure 2. Distribution of strategic goals in the draft Lysychansk strategy until 2027 and with a perspective of action until 2034: three goals of Phase A, five contingent directions of Phase B and an activation trigger

Джерело: спільна розробка авторів.

Source: jointly developed by the authors.

40 послуг (з них 19 – у сфері захисту ветеранів) і за 2024 рік опрацював 5 705 звернень та 1 173 повідомлення про пошкоджене майно. Релокована медична мережа і Центр медичної реабілітації (м. Дніпро, відкрито 1 березня 2024 року) дали за 2024 рік близько 9,5 тис. консультацій. Освіта виявилася найміцнішою інституційною ниткою: 24 заклади загальної середньої освіти тримають на обліку 5 682 учні попри їх перебування у трьох різних правових зонах – на підконтрольній території, на тимчасово окупованій території і за кордоном.

Друга ціль – підтримка Сил оборони України – є не декларацією, а найбільшою статтею видатків місцевого бюджету: це близько 601,1 млн грн (63% бюджету); релоковані комунальні колективи виконують і замовлення для Сил оборони – підготовчі роботи з фортифікаційних споруд, ремонт техніки, обробку металу. Третя ціль – збереження спроможної інфраструктури поза окупованою територією – спирається на конкретні активи: комплекс для тимчасового перебування у Войнівці Кіровоградської області (потужність розширюється з 80 до 240 ліжок-місць), релоковані комунальні підприємства і саму дієздатність

адміністрації. Усі три цілі вимірювані, мають індикатори і фінансуються вже зараз – це і є та частина стратегії, де панує ризик, а не глибока невизначеність.

Напрями Фази Б: послідовність, а не кошторис. П'ять напрямів Фази Б упорядковано не за обсягом фінансування, а за послідовністю, бо за глибокої невизначеності керованою є саме черговість, а не сума. Перший напрям – розмінування та екологічна реабілітація – є передумовою всіх інших: аграрне, житлове та інфраструктурне відновлення неможливе до суцільного гуманітарного й технічного розмінування, а сільгоспугіддя і ліси прифронтових територій є одними з найбільш замінованих в Україні. Далі йдуть житло і житлово-комунальне господарство; нова, пост-промислова економіка (точкова агропереробка і нішеві культури замість реіндустріалізації на знищеній і розграбованій базі); повернення і реінтеграція населення; інституційна спроможність і цифровізація.

Кожен напрям до активації описано індикаторами готовності, а не числовими цілями. Це не ухиляння від конкретики, а її чесна форма: наприклад, готовність до відбудови малих населених пунктів вимірюється наявністю оновленої містобудівної документації, а не вигаданою кількістю відновлених будинків. Нагадаємо, що документація 16 з 17 населених пунктів громади датується 1960-ми роками, а село Підлісне не має її взагалі, тож саме її оновлення, а не абстрактний «обсяг відбудови», є реалістичним показником готовності. Напрями Фази Б узгоджено з чинною обласною Стратегією Луганщини до 2027 р. і зі стандартами *acquis* ЄС, що задають екологічну і інженерну планку майбутньої відбудови ще до її початку.

Методологічні розвилки: де народжується кризова інновація в плануванні? Запропонований підхід доречно представити не як готову схему, а як траєкторію через кілька методологічних розв'язок – точок, у яких стандартний інструмент планування, розрахований на нормальні умови, відмовляє через специфічні обмеження громади: недоступність території, глибоку невизначеність, розпорошеність спільноти і фінансову крихкість. У кожній такій точці ми обирали не «кращий узагалі» варіант, а той, що домінує саме за цієї структури задачі. Мовою економіки інновацій [13; 14] кожен нестандартну гілку можна розглядати як кризову інновацію в методі – рішення, яке за нормальних умов було б надлишковим, а за умов кризи стає єдино спроможним. Нижче розкрито три ключові розвилки; пройдені послідовно, вони й утворюють двофазовий контингентний режим.

Розвилка перша – адаптувати стандартну рамку чи будувати окремий режим. Хід за замовчуванням – узяти класичну методологію місцевого стратегічного планування і «адаптувати її до воєнних реалій», як це виправдано для доступних, хай і прифронтових, громад. Альтернатива – визнати, що об'єкт управління розщеплено на дві сутності з різним епістемічним статусом, і побудувати під них окремий двофазовий режим. Вирішальним є не уподобання, а структура задачі: одно-фазова рамка змушує робити одне з двох – або планувати недоступну територію на вигаданих даних, або винести відбудову за дужки стратегії. Перше підриває доказовість, друге залишає громаду без найважливішого – підготовки до повернення. Обидві поступки неприйнятні, тож гілка

окремого режиму домінує. Її ціна – відмова від звичної, впізнаваної форми документа і потреба обґрунтовувати нестандартність перед усіма стейкхолдерами; цю ціну ми вважаємо виправданою.

Розвилка друга – чи присвоювати числові цілі відбудові (Фазі Б) вже тепер. За замовчуванням стратегія має вимірювані цільові показники, і їх очікують рецензенти, донори й керівництво; спокуса написати правдоподібні KPI відбудови велика. Проте за глибокої невизначеності – коли невідомі ні строк деокупації, ні масштаб руйнувань, ні склад населення, що повернеться, – будь-яке таке число є радше фігурою стилю, ніж зобов'язанням. Ми обрали відмову від фальшивої точності: Фаза Б оперує індикаторами готовності (наявність документації, проектного конвеєра, реєстрів втрат, партнерств), а числові цілі присвоюються лише після деокупації за оцінкою збитків і потреб. Аргумент тут двоїстий – методологічний (число без розподілу ймовірностей не несе інформації) і репутаційний (вигадані цілі руйнують довіру, тобто є антиактивом). Ціна гілки Б – документ видається «менш конкретним» поверховому читачеві; ми свідомо приймаємо цю ціну, бо стриманість тут є умовою доброчесності.

Розвилка третя – на чому будувати утримання громади у Фазі А: на матеріальних стимулах чи на символічно-інформаційній роботі. Інтуїція і політична економія підказують перше: дай житло, виплати, робочі місця – і люди залишаться прив'язаними до громади. Саме тут емпірична частина повертається у проектне рішення. Дані опитування показують, що сукупність вимірюваних матеріальних чинників пояснює лише близько 1,6% наміру повертатися, тоді як значущими є вік і – нетипово – стан житла, а найвищий ризик відриву має молодь зі зруйнованим житлом (26,7% твердо не повертаються). Інакше кажучи, матеріальний важіль, на який спирається гілка А, майже не рухає цільову змінну. Тому домінує гілка Б: утримання має бути ідентичнісним, інформаційним і адресним. Ця розвилка показова тим, що емпірика тут не ілюструє, а формує методологію: без другого завдання ми спроектували б Фазу А на хибній засновці. Ціна гілки Б – вона важче піддається бюджетному обґрунтуванню, бо «інформаційна стійкість» не конвертується у звичні кошториси так само просто, як квадратні метри житла.

Три розвилки не є незалежними. Відмова від одно-фазової рамки уможливила відмову від фальшивих цілей Фази Б, а емпірично обґрунтоване утримання наповнює змістом ту саму Фазу А, яку відкрила перша розвилка. Пройдена послідовно, ця траєкторія і є двофазовим контингентним режимом. Принципово, що кожне з трьох рішень фальсифіковане: якби існував спосіб коректно оцінити недоступну територію, розпалася б перша розвилка; якби готовність не корелювала з подальшою швидкістю відбудови, знецінилася б друга; якби в іншій громаді намір повертатися виявився керованим матеріально, третя розв'язалася б інакше. Саме ця фальсифікованість, а не риторика новизни, робить підхід науковим твердженням, а не гаслом.

Фінансово-бюджетна логіка. Двофазовість зумовлена і фіскально. Місцевий бюджет громади в релокації майже повністю дотаційний: у 2024 році за надходжень 734,1 млн грн офіційні трансферти становили 91,2%, а власні надходження – близько 8,8% (табл. 2). Динаміка ще промовистіша (табл. 3): власні доходи

Таблиця 2

Бюджетні характеристики громади (2024 рік) і фінкальний горизонт

Table 2

Budget characteristics of the community (2024) and fiscal horizon

Показник / Parameter	Значення / Value
Надходження місцевого бюджету (2024)	734,1 млн грн
Частка офіційних трансфертів	91,2%
Частка власних надходжень	близько 8,8%
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	близько 49,3 млн грн (≈ 94% власних надходжень)
Частка видатків на потреби оборони	близько 63%
Капітальні видатки (2025)	близько 6,1%
Критичний фінкальний горизонт	2027 рік – вичерпання залишків (≈ 0,3 млрд грн)

Джерело: розраховано авторами за бюджетною звітністю громади.
Source: calculated by the authors based on the community's budget reporting.

Таблиця 3

Динаміка дотаційності і власної фінансової бази громади (2021–2025 роки)

Table 3

Dynamics of subsidies and the community's own financial base (2021–2025)

Показник / Parameter	Значення / Value
Власні надходження: 2021 – 2025	416,7 – 52,3 млн грн (зменшення у ~8 разів)
Частка офіційних трансфертів (2025)	близько 92,8%
Місцеві податки (2025)	1,5 млн грн (–86,8% за рік)
Єдиний податок (2025)	9,7 млн грн (–12,5% за рік)
Додаткова дотація на повноваження ОМС ТОТ	339,9 – 181,0 млн грн
Накопичені залишки: 2022 – 2027	≈ 1,3 млрд грн – вилучення ≈ 0,3 млрд грн

Джерело: розраховано авторами за бюджетною звітністю громади.
Source: calculated by the authors based on the community's budget reporting.

скоротилися у вісім разів за чотири роки, місцеві податки практично зникли, а додаткова дотація на здійснення повноважень органу місцевого самоврядування тимчасово окупованої території вже зменшилася майже вдвічі. Ключова точка – 2027 рік: вичерпання накопичених залишків (близько 0,3 млрд грн) стискає фінансовий простір громади, за песимістичним сценарієм – на 30–40%.

Звідси два висновки, що прямо впливають у логіку двох фаз. По-перше, Фаза А спирається на трансферти і власні кошти, а не на донорів: міжнародні партнери не фінансують програми на тимчасово окупованій території, тож грантові кошти можливі лише для підтримки переміщених осіб і збереженої інфраструктури поза окупованою територією [8; 9]. Єдиний керований власний важіль тут – податок на доходи фізичних осіб від офіційно працевлаштованих ВПО, що дає

близько 94% власних надходжень; його нарощування через політику зайнятості переселенців є раціональною компенсаторною відповіддю на поріг 2027 року. По-друге, відбудова Фази Б буде переважно зовнішньо фінансованою і умовною, а отже потребує завчасної підготовки – пре-позиціонування, щоб після деокупації не починати з нуля. Наявність чинної містобудівної документації (Генеральний план із планом зонування 2023 року) є тут не формальністю, а умовою доступу до фондів відбудови і захистом від «альтернативних» генпланів.

Знищена економічна база і структурні вади. Стратегія не може будуватися на реіндустриалізації, і це принципова, а не риторична теза. За наявною інформацією, до 90% економічно значущих об'єктів громади знищено або демонтовано, обладнання і металоконструкції вивезено чи здано на брухт (табл. 4). Колишній центр економіки – нафтопереробний завод ПрАТ «ЛИНІК» – розібрано окупантами у 2024 році; шахти АТ «Лисичанськвугілля» (11 підрозділів, близько 3,2 тис. шахтарів) затоплені й не працюють, борг із заробітної плати перевищує 56 млн грн. До цього додаються довоєнні структурні вади, що нікуди не зникли: логістична «тупиковість» території, вузький внутрішній ринок (близько 70% сконцентрований в адміністративному центрі), майже повна відсутність агропереробки і від'ємне зовнішньоторговельне сальдо. Тому економічний компонент Фази Б орієнтовано не на відродження «промислової величі», а на багатоукладну постпромислову модель – точкову агропереробку, нішеві культури, мале підприємництво – а Фаза А спирається на збереження потенціалу, а не на його нарощування.

Соціальний профіль громади і завдання утримання. Хто саме є суб'єктом Фази А, видно з соціального профілю переміщеної громади (табл. 5). Це освічене (67,9% мають вищу або неповну вищу освіту), переважно міське (85,8% – з Лисичанська) і працездатне (близько 70%) ядро, але водночас структурно вразливе: 87,2% опитаних – жінки, чверть родин мають серед близьких військовослужбовців, серед

Таблиця 4
Стан економічної бази громади (наслідки окупації та структурні вади)

Table 4
State of the community's economic base (consequences of occupation and structural flaws)

Складник / Component	Стан / Status
ПрАТ «ЛИНІК» (нафтопереробка)	знищено у 2022 р., демонтовано окупантами у 2024 р.
ПАТ «Лисичанськвугілля»	11 підрозділів, ~3,2 тис. шахтарів; затоплені, не працюють; борг із зарплати >56 млн грн
Економічно значущі об'єкти	до 90% знищено або демонтовано
Підприємництво (за 2023 р.)	–760 фізичних осіб-підприємців і –20 юридичних осіб
Зовнішньоторговельне сальдо (2021)	–262,8 млн грн
Внутрішній ринок	близько 70% сконцентровано в адміністративному центрі

Джерело: складено авторами за наявною інформацією та документацією громади.

Source: compiled by the authors based on available information and the community's documentation.

Таблица 5

**Соціальний профіль переміщеної громади
(за даними опитування, лютий 2024 р., N = 1415)**

Table 5

**Social profile of the displaced community
(according to survey data, February 2024, N = 1415)**

Характеристика / Characteristic	Значення / Value
Вища або неповна вища освіта	67,9%
Працездатний вік	близько 70%
Походження – м. Лисичанськ	85,8%
Жінки	87,2% (15,5% – самостійно очолюють домогосподарство)
Родини з військовослужбовцями	25% (4,8% – поранені, 1,6% – загиблі)
Структура ВПО	25% пенсіонери, 20% діти, 4,8% з інвалідністю
Незайнятість	41,8% (з них 40,8% втратили роботу з початком війни)
Інтегрованість на новому місці	5,0 з 10; матеріальна скрута – у 68,3% родин

Джерело: розраховано авторами за даними опитування.

Source: calculated by the authors based on survey data.

обліковуваних ВПО чверть – пенсіонери і п'ята частина – діти. Незайнятість сягає 41,8%, інтегрованість на новому місці середня (5,0 з 10), а порядок денний родин зміщений від розвитку до виживання. Це профіль громади, яку можна втратити не через бойові дії, а через повільне «розчинення» в місцях релокації – і саме тому утримання стає головним змістом Фази А, а не другорядним завданням.

Емпіричні докази: що насправді визначає намір повертатися. Для перевірки допоміжної гіпотези використано авторське опитування (N = 1415). Загальна готовність повертатися після деокупації – близько 45%. Проте намір повертатися виявився майже не пов'язаним з матеріальними умовами: у бінарній логістичній регресії пояснена частка дисперсії склала лише близько 1,6% (псевдо- $R^2 \approx 0,016$). Значущими виявилися два чинники – вік і стан житла (табл. 6). Вік пов'язаний з готовністю позитивно (рангова кореляція Спірмена $\rho \approx +0,15$): готовність зростає з 33% у групі 18–35 років до 55,7% у групі 65+. Зв'язок зі станом житла нетиповий: серед власників повністю зруйнованого житла готовність найнижча (31,6%), а не найвища. Найвищий ризик відриву – серед молоді 18–45 років із повністю зруйнованим житлом: 26,7% твердо не планують повертатися, що у 2–3 рази перевищує середній рівень.

Звідси стратегічний наслідок для Фази А: утримання громади не може спиратися лише на матеріальну підтримку. Воно має бути символічним, інформаційним і адресним – із окремою увагою до молоді, що втратила фізичну прив'язку до місця. Це і є та інформаційно-ідентичнісна робота, яку ми вважаємо ядром операційної логіки підтримки переміщених осіб і яку слід розуміти як активну інформаційну стійкість, а не пасивне «підтримання зв'язку». Допо-

Таблиця 6

**Детермінанти наміру повертатися за результатами опитування
(лютий 2024 р., N = 1415)**

Table 6

**Determinants of intention to return according to survey results
(February 2024, N = 1415)**

Чинник / Factor	Категорія / Category	Готовність повертатися, % / Willingness to return, %
Вік ($\rho \approx +0,15$)	18–35 років	33,0
	65+ років	55,7
Стан житла	повністю зруйноване	31,6
Група найвищого ризику	молодь 18–45 років зі зруйнованим житлом (твердо не планують повертатися)	26,7
Матеріальні умови (загалом)	частка поясненої дисперсії, псевдо- R^2	$\approx 1,6$

Джерело: розраховано авторами за даними опитування.

Source: calculated by the authors based on survey data.

міжну гіпотезу, отже, підтверджено, а її результат, як показано вище, безпосередньо сформував третю методологічну розвилку.

Зведений SWOT як підсумок діагностики. Зведення внутрішніх і зовнішніх чинників за методом SWOT (табл. 7) підсумовує діагностику і водночас ілюструє двофазову логіку: кожен чинник співвіднесено з фазою, у якій він діє ([A] – до деокупації, [B] – після, [A→B] – наскрізно), а безпековий вимір інтегровано у слабкі сторони і загрози, а не виокремлено, бо статус тимчасово окупованої території є рамковою умовою для всіх інших чинників. Соціальну оптику при цьому інвертовано: на відміну від громад на підконтрольній території, де сильною стороною є згуртованість на місці, для релокованої громади ключовим внутрішнім питанням є збереження зв'язку з розпорошеною спільнотою, а чесне визнання ризику втрати людей є сильнішою основою для стратегії, ніж оптимістична риторика.

Порівняння на цифрах: Циркуни і Лисичанськ як два режими. Двофазовий режим набуває наукового і практичного інтересу у порівнянні з недавнім кейсом деокупованої Циркунівської стратегії до 2030 року (цю стратегію допомагав розробляти співавтор цієї статті професор Ігор Дунаєв; <https://cirkunivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-cirkunivskoi-gromadi-13-04-16-08-12-2025/>), де він був не потрібен. Циркунівська сільська територіальна громада Харківської області теж дуже постраждала від окупації, але по-іншому: село Циркуни було окуповане 24 лютого 2022 року і визволене вже 7 травня 2022 року, а вся територія громади – у вересні 2022 року під час осіннього контрнаступу ЗСУ. Відтоді це деокупована, хоч і прифронтова, але доступна громада. Лисичанська громада, навпаки, залишається окупованою з липня 2022 року, а її адміністрація діє в релокації. Ця єдина відмінність – доступність території – тягне за собою все інше (табл. 8).

Таблица 7

Дуже стислі результати зведеного SWOT-аналізу громади
(з позначками фаз дії чинників)

Table 7

Very brief results of the combined SWOT analysis of the community
(with markings of the phases of the factors' action)

Сильні сторони (S): [A→Б] збережена юридична суб'єктність і дієздатність МВА; [А] цифровий ЦНАП (40 послуг, 5 705 за 2024 р.); [А] людський капітал ВПО (67,9% з вищою освітою); [A→Б] чинна містобудівна документація (Генплан-2023); [Б] «заморожений» земельний актив (52,1% с/г земель)	Слабкі сторони (W): [А] критична дотаційність (трансфerti ~92,8%); [А] зникнення власної бази (власні доходи –8 разів); [А] управління «на відстані», обстеження зупинено; [A→Б] знищена економічна база (до 90% об'єктів); [А] слабка готовність повертатися (45,1%) і зворотна міграція
Можливості (O): [A→Б] фонди ЄС за наявності документації (Ukraine Facility); [А] нарощування ПДФО через зайнятість ВПО; [А] символічно-інформаційне утримання громади; [Б] багатокладна постпромислова економіка; [Б] Реєстр збитків Ради Європи і компенсації	Загрози (T): [А] затягування окупації (горизонт 2030–2032); [А] вилучення ~1,3 млрд грн у 2027 р. (стиснення 30–40%); [A→Б] втрата людського ядра (молодь ~ 26,7% не повертаються); [A→Б] суцільне мінування як відкладений старт Фази Б; [A→Б] структурна деіндустріалізація Донбасу

Джерело: складено авторами за результатами SWOT-аналізу середовища громади.
Source: compiled by the authors based on the results of the SWOT analysis of the community environment.

Найпоказовіша відмінність – у тому, що кожна громада може собі дозволити в плануванні. Циркунівська громада, маючи доступ до території й оцінювані руйнування (близько 90% будівель пошкоджено, постраждало дві третини домогосподарств), розробила конкретний Середньостроковий план публічних інвестицій на 2026–2028 роки з 15 проектів загальною вартістю 945,32 млн грн, тобто з числовими цілями і кошторисами. Лисичанська громада цього зробити не може: її територія недоступна, а дистанційне обстеження не надає достовірної і повної інформації щодо пошкоджень інфраструктури та мінної загрози, тож будь-які числові цілі відбудови були б вигаданими. Саме тому її Фаза Б оперує індикаторами готовності, а не кошторисами. Це і є типологія у цифрах: за доступної території (ризик) числові цілі можливі й доречні, за недоступної (глибока невизначеність) вони неможливі чесно.

Методологічно Циркуни поклали в основу класичний підхід стратегічного планування, адаптований до воєнних реалій, з принципами resilience; Лисичанськ потребує двофазового контингентного режиму. Це не питання якості

Таблиця 8

Порівняння Циркунівської і Лисичанської громад за ключовими параметрами

Table 8

Comparison of Tsyrkuny and Lysychansk Communities by Key Parameters

Параметр / Parameter	Циркунівська громада / Tsyrkuny hromada	Лисичанська громада / Lysychansk hromada
Статус території	деокупована (вересень 2022), прифронтова, доступна	окупована з липня 2022, недоступна; громада релокована
Площа	132,6 км ²	418,1 км ²
Населені пункти	9 (центр – с. Циркуни)	17 (центр – м. Лисичанськ)
Довоєнне населення	близько 12,5 тис.	близько 115 тис.
Наявне населення	близько 3,15 тис. на місці (25,2%)	громада розпорошена; 41359 на тери- торії України, близько 13 тис. у 4 хабах
Руйнування	близько 90% будівель пошкодже- но; 2/3 домогосподарств	до 90% економічно значущих об'єктів знищено/демонтовано
Тип невизначеності	ризик (територія доступна)	глибока невизначеність (територія не- доступна)
Режим планування	класичний, адаптований до війни	двофазовий контингентний
Соціологічне опиту- вання	онлайн, нерепрезентативне, 134 домогосподарства (10,2%), 50 питань (07–08.2025)	дистанційне, N = 1415, індивідуальні відповіді ВПО, статистичний аналіз (02.2024)
Інвестиційне плану- вання	Середньостроковий план 2026– 2028: 15 проєктів, 945,32 млн грн	План реалізації Фази А; числові цілі Фази Б відкладено до деокупації
Часовий горизонт	до 2030 року	до 2027 року з перспективою до 2034 року

Джерело: складено авторами за Стратегією розвитку Циркунівської громади до 2030 року та матеріалами розроблення Стратегії Лисичанської громади.

Source: compiled by the authors based on the Development Strategy of the Tsyrkuny Community until 2030 and the materials for the development of the Lysychansk Community Strategy.

однієї зі стратегій, а наслідок різної структури задачі. Відмінні й соціологічні інструменти: у Циркунах проведено невелике дистанційне нерепрезентативне опитування домогосподарств (134 анкети, близько 10,2% поточних домогосподарств, 50 питань, консолідована родинна позиція, липень–серпень 2025 року), що відповідає громаді, де на місці залишилося близько 3,15 тис. осіб; у Лисичанську – дистанційне опитування облікованих ВПО з індивідуальними відповідями (N = 1415, лютий 2024 року), що уможливило статистичний аналіз зв'язків і регресію, як цього вимагає повністю розпорошена громада.

Типологія: два режими планування. Запропонований підхід доречно розмістити в типології стратегій громад воєнного часу за двома осями – доступність території і тип невизначеності (рис. 3). Кейс доступної (деокупованої або при-



Рисунок 3. Типологія стратегій громад воєнного часу за осями «доступність території» і «тип невизначеності»

Figure 3. Typology of wartime community strategies along the axes of «territorial accessibility» and «type of uncertainty»

Джерело: спільна розробка авторів.

Source: authors' development.

фронтової, але контрольованої) громади відповідає полю «доступна територія / ризик»: тут працює класичне стратегування, адаптоване до війни, з цілями, проєктними картками і трансформаційними рішеннями. Кейс Лисичанська відповідає полю «окупована, релокована громада / глибока невизначеність» і потребує двофазового контингентного режиму. Це не та сама рамка у двох міс-тах, а два різні режими планування; запропонований підхід не заміщує класич-ний, а розширює типологію, закриваючи її досі вільне поле.

Отримані результати варто співвіднести з літературою. Стосовно DMDU [15; 16] наш підхід є прикладним перенесенням розрізнення «ризик – глибо-ка невизначеність» на рівень громади, де воно набуває організаційно-правової форми: дві фази з різним статусом рішень і тригерною активацією. Стосовно української дискусії про відновлення громад [3; 4; 6] ми додаємо те, чого в ній бракувало, – явний інструмент для громад, що діють з-поза недоступної тери-торії, а не лише для доступних. Стосовно концепту кризових інновацій [13; 14]

двофазовий режим постає як кризова інновація в методі планування, що виникла під тиском обмежень, яких немає у «нормальних» громад.

Окремо окреслимо умови тиражування і фальсифікованість. Підхід має сенс там, де одночасно виконуються три умови: територія недоступна, громада релокована, а невизначеність щодо повернення є глибокою, а не просто ризиковою. Якщо хоча б одна умова знімається (територія деокупована або доступна; населення не розпорошене; строки і масштаби відомі), доречнішим стає класичний адаптований режим. Підхід припускає емпіричну перевірку: його ключові твердження – про неможливість коректної оцінки недоступної території, про зв'язок готовності зі швидкістю відбудови, про слабку керованість повернення матеріальними засобами – можуть бути спростовані на інших кейсах, і саме це робить його науковим, а не декларативним.

Тепер уточнимо *межі підходу*. Ми свідомо уникаємо переоцінки. Підхід апробовано на одному повному кейсі, тож це обґрунтована рамка, а не методологія в строгому сенсі; для набуття цього статусу потрібні реплікація на кількох громадах і зовнішня валідація. Оцінки руйнувань мають інтервальний характер, а частина даних недоступна через окупацію. Ця стриманість, на наш погляд, є не слабкістю, а умовою наукової доброчесності: вона відрізняє обґрунтоване напрацювання від передчасних узагальнень і від спокуси продати «методологію» на підставі єдиного випадку.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Обґрунтовано двофазовий контингентний підхід до стратегічного планування громади з тимчасово окупованою територією і показано його застосування на прикладі Лисичанської міської територіальної громади. Основну гіпотезу підтверджено: розщеплення об'єкта управління і відмінність типів невизначеності між фазами вимагають окремого двофазового режиму, у якому Фаза А діє негайно, а Фаза Б є готовою «сплячою» архітектурою з активацією за тригером деокупації; конструкцію цього режиму розкрито через п'ять конструктивів і три методологічні розвилки. Підтверджено й допоміжну гіпотезу: намір повертатися визначається переважно ідентичнісними і віковими, а не матеріальними чинниками, тому утримання громади у Фазі А має бути символічно-інформаційним і адресним.

Теоретичний внесок полягає у формулюванні двофазового контингентного режиму, його розкритті через траєкторію методологічних розв'язок і типології, що розрізняє доступну та окуповану, релоковану громади як різні задачі планування. Практична цінність – у придатності підходу для десятків громад Сходу і Півдня України з тимчасово окупованою територією. Перспектива подальших досліджень – реплікація підходу на двох-трьох громадах і його зовнішня валідація, що дозволить перейти від рамки до методології, а також теоретичне узагальнення підходу в межах парадигми прийняття рішень за умов глибокої невизначеності, яке автори планують у наступній публікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гібадуллін О. В., Дунаєв І. В., Громов С. О. Складові системи промислового відновлення регіонів в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 28 (57). С. 174–205. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28\(57\)](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28(57)).
2. Громади воєнного часу: витривалі та спроможні (Місьцеве самоврядування в Україні – 2023: Харківщина, Чернігівщина, Сумщина, Київщина, Дніпропетровщина та Одещина). Київ, 2024. 56 с. URL: https://centreua.org/wp-content/uploads/2024/03/Gromady_voennogo_chasu_veb.pdf.
3. Дерій Ж., Грицук Ю., Стецик Я. Стратегія розвитку територіальних громад в умовах сучасних соціально-економічних викликів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2025. № 3 (43). С. 150–160. [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2025-3\(43\)-150-160](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2025-3(43)-150-160).
4. Євсюкова О. В. Відновлення та розвиток територіальних громад в Україні: проблематика та процесуальна специфіка. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2023. № 4. С. 110–118. <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.19>.
5. Інтегрований підхід до відновлення та розвитку громади: методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування. Київ: ПРООН, 2024. 64 с. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-12/metodyka_samoostinky.pdf.
6. Керецман Н. І., Пітюлич М. М., Попадинець Н. М. Стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку територіальних громад регіону. *Регіональна економіка*. 2023. № 3. С. 28–39. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-3-3>.
7. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01>.
8. Красилюк В. Ф. Моделі міжнародної допомоги для розвитку деокупованих територіальних громад: стратегічні підходи та практики. *Політичне життя*. 2025. № 4. С. 53–61. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.4.8>.
9. Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій: моделі, сценарії, дискусії, досвід. Київ: НАУКМА; USAID, 2024. 40 с. <https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2021/10/Reintegration-Policies-UA.pdf>.
10. Про затвердження Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1219-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.
11. Програма економічного і соціального розвитку Лисичанської міської територіальної громади на 2025–2027 роки: затв. Розпорядженням начальника Лисичанської міської військової адміністрації від 11.04.2025 № 90.
12. Abi Younes G., Ayoubi C., Ballester O., Cristelli G., van den Heuvel M., Zhou L., Pellegrino G., de Rassenfosse G., Foray D., Gaule P., Webster E. M. COVID-19: Insights from Innovation Economists. *SSRN*. 2020. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3575824>.
13. Aghion P., David P. A., Foray D. Science, Technology and Innovation for Economic Growth: Linking Policy Research and Practice in 'STIG Systems'. *SSRN*. 2008. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1285612.
14. Dunayev I., Foray D., Kiryukhin O. What are the foundations of Ukraine's strong performance in drones' technologies? A conceptual framework and a case study on 'crisis innovations'. *SSRN*. 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.6889112>.

Dunayev I. V., Mordasov O. V. Strategic planning of a community under temporary occupation: a two-phase contingent approach (the case of the Lysychansk community)

15. Lempert R. J., Popper S. W., Bankes S. C. *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*. Santa Monica: RAND Corporation, 2003. 187 p. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1626.html.

16. Marchau V.A.W.J., Walker W.E., Bloemen P.J.T.M., Popper S.W. (eds.). *Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice*. Cham: Springer, 2019. 405 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>.

Конфлікт інтересів: Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів.

Стаття надійшла до редакції 25.03.2026

Стаття рекомендована до друку 25.04.2026

Опубліковано 29.05.2026

Igor Dunayev, D.Sc. in Public Administration, professor, professor of the Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0790-0496> e-mail: i.dunayev@karazin.ua

Oleksandr Mordasov, Head of the Department of Economics and Local Development, Lysychansk City Military Administration; Secretary of the Working Group on the Development Strategy of the Lysychansk community, Odesa, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0008-8218-550X> e-mail: mor_a_v@ukr.net

STRATEGIC PLANNING OF A COMMUNITY UNDER TEMPORARY OCCUPATION: A TWO-PHASE CONTINGENT APPROACH (the case of the Lysychansk community)

Abstract. The article substantiates a two-phase contingent approach to the strategic planning of a territorial community whose main territory is temporarily occupied and whose population has been forcibly relocated. Drawing on the case of the Lysychansk city territorial community, the authors show that standard local strategic-planning frameworks – designed for full territorial control and access to current statistics – cannot be applied to such communities without deep adaptation. The principal hypothesis is formulated: effective planning is achieved not by adapting a standard single-phase framework but through a distinct two-phase contingent regime in which the object of management and the type of uncertainty differ between the phases, and the transition is activated by an external trigger – de-occupation. Five constructs of the approach and three methodological forks, the traversal of which constitutes this regime, are presented. Using the case, the authors demonstrate that three current strategic goals of Phase A are implemented immediately through annual action plans and budget programmes, while five directions of post-war reconstruction are formalised as a ready but «dormant» Phase B architecture. Drawing on the authors' own survey of internally displaced persons (February 2024, N = 1415), the auxiliary hypothesis is tested: the intention to return is weakly associated with material conditions and significantly with identity-related and age factors; hence community retention in Phase A should rely on symbolic, informational and targeted instruments rather than material ones alone. A typology is proposed that

distinguishes the case of an accessible (de-occupied) community from that of an occupied, relocated community as two different planning regimes. The approach is qualified honestly as a substantiated framework validated on a single case that requires replication to attain the status of a methodology. The results are applicable to dozens of communities in eastern and southern Ukraine with temporarily occupied territory.

Keywords: *strategic planning; security planning; temporary occupation; independent expertise; deep uncertainty; deoccupation; internally displaced persons; reconstruction.*

In cites: Dunayev I. V., & Mordasov O. V. (2026). Strategic planning of a community under temporary occupation: a two-phase contingent approach (the case of the Lysychansk community). *Theory and Practice of Public Administration*, 1(82), 110–132. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2026-1-07> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Hibadullin, O. V., Dunayev, I. V., & Hromov, S. O. (2024). Components of the system of industrial recovery of regions under martial law in Ukraine. *Bulletin of Postgraduate Education*, 28 (57), 174–205. [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28\(57\)](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28(57)) [in Ukrainian].
2. Wartime communities: resilient and capable (2024). Kyiv. 56 p. https://centreua.org/wp-content/uploads/2024/03/Gromady_voyennogo_chasu_veb.pdf [in Ukrainian].
3. Derii, Zh., Hrytsuk, Yu., & Stetsyk, Ya. (2025). Development strategy of territorial communities under contemporary socio-economic challenges. *Problems and Prospects of Economics and Management*, 3 (43), 150–160. [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2025-3\(43\)-150-160](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2025-3(43)-150-160) [in Ukrainian].
4. Yevsiukova, O. V. (2023). Recovery and development of territorial communities in Ukraine: problems and procedural specifics. *State and Regions. Series: Public Administration*, 4, 110–118. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.19> [in Ukrainian].
5. An integrated approach to community recovery and development: guidelines for local self-government bodies (2024). Kyiv: UNDP. 64 p. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-12/metodyka_samootsinky.pdf [in Ukrainian].
6. Keretsman, N. I., Pitiulych, M. M., & Popadynets, N. M. (2023). Strategic priorities of socio-economic development of territorial communities of the region. *Regional Economy*, 3, 28–39. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-3-3> [in Ukrainian].
7. Kovalenko, M. M., & Dunayev, I. V. (2023). Components of public policy under the mobilisation model of economic development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (76), 7–25. DOI: <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> [in Ukrainian].
8. Krasyluk, V. F. (2025). Models of international assistance for the development of de-occupied territorial communities: strategic approaches and practices. *Political Life*, 4, 53–61. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.4.8> [in Ukrainian].
9. Reintegration policies for temporarily occupied territories: models, scenarios, debates, experience (2024). Kyiv: NaUKMA; USAID. 40 p. <https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2021/10/Reintegration-Policies-UA.pdf> [in Ukrainian].
10. On approval of the Action Plan of executive authorities for the recovery of de-occupied territories of territorial communities: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1219-r. (2022, December 30). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-r> [in Ukrainian].

Dunayev I. V., Mordasov O. V. Strategic planning of a community under temporary occupation: a two-phase contingent approach (the case of the Lysychansk community)

11. Programme of economic and social development of the Lysychansk city territorial community for 2025–2027, approved by Order of the Head of the Lysychansk City Military Administration of 11.04.2025 No. 90 [in Ukrainian].

12. Abi Younes, G., Ayoubi, C., Ballester, O., Cristelli, G., van den Heuvel, M., Zhou, L., Pellegrino, G., de Rassenfosse, G., Foray, D., Gaule, P., & Webster, E. M. (2020). COVID-19: Insights from Innovation Economists. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3575824>

13. Aghion, P., David, P.A., & Foray, D. (2008). Science, Technology and Innovation for Economic Growth: Linking Policy Research and Practice in 'STIG Systems'. *SSRN*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1285612

14. Dunayev, I., Foray, D., & Kiryukhin, O. (2025). What are the foundations of Ukraine's strong performance in drones' technologies? A conceptual framework and a case study on 'crisis innovations'. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.6889112>

15. Lempert, R. J., Popper, S. W., & Bankes, S. C. (2003). Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis. Santa Monica: RAND Corporation. 187 p. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1626.html

16. Marchau, V.A.W.J., Walker, W. E., Bloemen, P.J. T. M., & Popper, S. W. (Eds.). (2019). Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice. Cham: Springer. 405 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>

Conflict of Interest: The authors declare no conflict of interest.

The article was received by the editors 25.03.2026

The article is recommended for printing 25.04.2026

Published 29.05.2026