Міністерство освіти і науки України
Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка
Історичний факультет
Кафедра політології та філософії

Кваліфікаційна робота бакалавра

з теми:

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: ЕФЕКТИВНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Виконав:
здобувач 4 курсу, групи Р1-В22z
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності 052 Політологія
заочної форми здобуття вищої освіти
Родіков Богдан Володимирович

Керівник:
ГНИДЮК Олександр
магістр політології

Рецензент
_____

Кам’янець-Подільський – 2026

ЗМІСТ

ВСТУП…….3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ……7
1.1. Децентралізація як політичний процес і модель організації влади……7
1.2. Ефективність інститутів місцевого самоврядування: теоретичні підходи……...12
1.3. Функціонування демократичних інститутів в умовах війни…….....15
РОЗДІЛ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ..…….18
2.1. Результати реформи децентралізації станом на 2022 рік……..18
2.2. Запровадження воєнного стану та його вплив на місцеве самоврядування……..21
2.3. Диференціація функціонування громад в умовах війни……..29
РОЗДІЛ 3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ……35
3.1. Фінансова ефективність та бюджетна спрямованість……35
3.2. Інституційна та управлінська ефективність……..…….37
3.3. Соціально-політична ефективність…...…….……40
3.4. Ризики рецентралізації та перспективи післявоєнного стану……...43
ВИСНОВКИ……...46
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ……..48

ВСТУП

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, що розпочалася 24 лютого 2022 року, стала безпрецедентним викликом для всієї системи публічної влади держави. В умовах воєнного стану відбулися суттєві трансформації механізмів управління, співвідношення повноважень між центральною та місцевою владою, а також функціонування демократичних інститутів загалом. Особливої уваги в цьому контексті набуває питання ефективності місцевого самоврядування, яке до початку повномасштабної війни перебувало в процесі активного реформування в межах децентралізаційної реформи 2014–2021 років.

Реформа децентралізації в Україні вважається однією з найбільш успішних структурних реформ періоду після Революції Гідності. Вона передбачала укрупнення територіальних громад, передачу фінансових ресурсів та управлінських повноважень на місцевий рівень, а також формування спроможної системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Станом на 2022 рік було завершено формування територіальних громад та створено новий адміністративно-територіальний устрій районного рівня. Однак війна поставила перед системою місцевого самоврядування нові завдання — забезпечення обороноздатності територій, організацію евакуаційних заходів, гуманітарну підтримку населення, відновлення інфраструктури, взаємодію з військовими адміністраціями та міжнародними партнерами.

Умови воєнного стану об’єктивно зумовлюють посилення централізаційних тенденцій у системі публічного управління. Запровадження військових адміністрацій, обмеження проведення місцевих виборів, концентрація окремих повноважень на рівні державної виконавчої влади створюють нову модель взаємодії між центром і громадами. Водночас саме спроможність територіальних громад до самостійного прийняття рішень, оперативного реагування на кризові ситуації та мобілізації ресурсів стала одним

із ключових факторів стійкості держави в умовах війни. Таким чином, виникає наукова проблема оцінки реальної ефективності системи місцевого самоврядування України в екстремальних умовах збройного конфлікту.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю комплексного політологічного аналізу трансформації інституту децентралізації в умовах війни та визначення меж оптимального балансу між вимогами національної безпеки й збереженням принципів місцевої автономії. Від результатів такого аналізу залежить формування післявоєнної моделі публічного управління та подальший розвиток демократичних інститутів в Україні.

Ступінь наукової розробки проблеми включає праці зарубіжних і вітчизняних дослідників.

Так, класичними авторами політичної та адміністративної теорії, які не завжди прямо пишуть про децентралізацію, але ідеї яких є фундаментальними для розуміння місцевого самоврядування та розподілу влади, є Роберт Даль [50] та Семюель Хантінгтон [59]. Теоретичні бази фіскального та адміністративного розподілу представлені в роботах Уолеса Оутса, Чарльза Мілса Тібу, Елеонор Остром [68; 70; 82]. Проблематика організації локального управління в рамках розвитку теорії місцевого врядування як комплексної системи взаємодій представлена в працях Рональда Дж. Оукерсона [67]. Політичні моделі розподілу влади розкриваються в роботах Деніела Елазара (класична концепція федералізму як системи владних відносин [52] та Аренда Лейпхарта (ґрунтовні порівняння моделей демократії, що допомагають теоретично обґрунтувати місцеве самоврядування [63]. Інституційні механізми взаємодії центр – регіони аналізуються в роботах Барі Вейнгаста [86] та Джона Кінкейда [61]. Проблематика самоорганізації громад у контексті політичної перспективи децентралізації розкрита в праці Вінсента та Елеонор Остром [71].

В українському науковому дискурсі питання реформи децентралізації та розвитку місцевого самоврядування досліджувалися у роботах вітчизняних політологів і фахівців з публічного управління: В.Авер'янова, Н.Власенка, О.Осауленко, Н.Нижника, І.калачової, В.Пілюшенка, І.Шкрабака, Р.Ларіної,

А.Мельника, О.Смоленського. Водночас проблема функціонування місцевого самоврядування саме в умовах повномасштабної війни залишається недостатньо систематизованою та потребує узагальненого загальнонаціонального аналізу.

Метою роботи є комплексний аналіз впливу повномасштабної війни на функціонування системи місцевого самоврядування України та оцінка її ефективності в умовах воєнного стану.

Для досягнення поставленої мети визначено такі **завдання**:

1. Розкрити теоретичні засади децентралізації як моделі організації публічної влади.
2. Проаналізувати підходи до визначення ефективності місцевого самоврядування.
3. Дослідити трансформацію системи місцевого самоврядування України після запровадження воєнного стану.
4. Визначити особливості функціонування громад у різних безпекових умовах (тилові, прифронтові, деокуповані).
5. Оцінити фінансову, інституційну та соціально-політичну ефективність місцевого самоврядування у 2022–2025 роках.
6. Окреслити ризики рецентралізації та перспективи розвитку системи місцевого самоврядування в післявоєнний період.

Об’єктом дослідження є система місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження є інституційна, фінансова та управлінська ефективність місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Робоча гіпотеза дослідження полягає в припущенні, що сформована до 2022 року модель децентралізації забезпечила достатній рівень інституційної стійкості територіальних громад, що дозволило їм ефективно функціонувати навіть за умов тимчасового посилення централізаційних тенденцій.

Методологічну основу дослідження становлять інституційний підхід, структурно-функціональний аналіз, порівняльний метод, аналіз нормативно-правових актів, а також аналіз статистичних та соціологічних даних. Емпіричну базу дослідження складають законодавчі акти України, офіційні статистичні

матеріали органів державної влади, аналітичні звіти міжнародних та українських дослідницьких центрів, а також результати соціологічних досліджень 2022–2025 років.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному загальнонаціональному аналізі ефективності місцевого самоврядування України в умовах повномасштабної війни з урахуванням безпекової диференціації територій.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання при розробленні рекомендацій щодо вдосконалення державної політики у сфері децентралізації, а також у навчальному процесі підготовки фахівців зі спеціальності «Політологія».

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження були апробовані під час наукової конференції студентів і магістрантів за підсумками НДР у 2024-2025 навчальному році (м. Кам'янець-Подільський, 9-10 квітня 2026 р.)

Публікації. Подано до публікації тези на тему: "Функціонування територіальних громад України в умовах повномасштабної війни". Філософ-і-Я: наукові розвідки студентів Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка : наук. журнал / гол. ред. А.В. Найчук. Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка, 2026. Випуск 11.

Структура роботи зумовлена метою та завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Децентралізація як політичний процес і модель організації влади.

Децентралізація є однією з ключових характеристик сучасної демократичної держави та важливим елементом трансформації системи публічної влади. У політичній науці вона розглядається як процес перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування або інших субнаціональних рівнів управління.

Теоретичні засади децентралізації ґрунтуються на класичних концепціях федералізму, теорії фіскального федералізму та принципі субсидіарності. У межах економічної теорії публічного вибору (У. Оутс) обґрунтовується теза про те, що передача повноважень на нижчі рівні управління забезпечує більш ефективне врахування локальних потреб населення, зменшує інформаційні асиметрії та сприяє підвищенню якості публічних послуг [68]. Водночас Д. Рондінеллі визначає децентралізацію як складний адміністративно-політичний процес, що включає деконцентрацію, делегування та деволюцію повноважень [74; 75; 76].

У науковій літературі прийнято виокремлювати кілька основних видів децентралізації:

політична децентралізація**,** що передбачає передачу повноважень обраним органам місцевого самоврядування та розширення участі громадян у прийнятті рішень;

адміністративна децентралізація, яка полягає у розподілі управлінських функцій між різними рівнями виконавчої влади;

фіскальна децентралізація, що передбачає закріплення за місцевими бюджетами власних джерел доходів та фінансової автономії.

Важливим концептуальним підґрунтям децентралізації є принцип субсидіарності, закріплений у праві Європейського Союзу та Європейській хартії місцевого самоврядування. Згідно з цим принципом, управлінські рішення повинні прийматися на найближчому до громадянина рівні влади, якщо цей рівень здатний ефективно їх реалізувати.

Принцип субсидіарності ґрунтується на ідеї, що публічні завдання та повноваження мають здійснюватися на якомога нижчому рівні влади, який здатний забезпечити їх ефективне виконання. Передача повноважень на вищий рівень є виправданою лише тоді, коли нижчий рівень не має достатніх ресурсів, компетенцій або можливостей для досягнення поставленої мети.

У теоретичному вимірі субсидіарність розглядається як:

механізм раціонального розподілу владних повноважень;

інструмент підвищення ефективності публічного управління;

гарантія наближення процесу ухвалення рішень до громадян;

засіб запобігання надмірній централізації влади.

Таким чином, принцип субсидіарності безпосередньо пов’язаний із демократичними цінностями, зокрема з участю громадян у місцевому врядуванні та відповідальністю органів влади перед населенням.

У праві Європейського Союзу принцип субсидіарності закріплений у статті 5 Договору про Європейський Союз і застосовується насамперед у сферах спільної компетенції [14]. Згідно з цим положенням, ЄС здійснює свої повноваження лише за умови, якщо цілі запланованих дій не можуть бути достатньо досягнуті державами-членами, але можуть бути краще реалізовані на рівні Союзу.

У контексті децентралізації та місцевого самоврядування це означає, що:

первинна відповідальність за публічну політику покладається на національний і субнаціональний рівні;

наднаціональне втручання має допоміжний, а не замінювальний характер;

визнається важливість регіонального та місцевого рівнів як повноцінних учасників публічного управління.

Хоча право ЄС безпосередньо не регулює організацію місцевого самоврядування в державах-членах, принцип субсидіарності створює загальноєвропейський стандарт розподілу владних функцій, який істотно впливає на національні моделі децентралізації.

Нормативним ядром принципу субсидіарності у сфері місцевого самоврядування є стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої в межах Ради Європи [8]. У ній закріплено, що публічні повноваження, як правило, мають здійснюватися тими органами влади, які є найближчими до громадян.

Хартія встановлює низку ключових положень, що конкретизують принцип субсидіарності:

органи місцевого самоврядування повинні мати повні та виключні повноваження у межах своєї компетенції;

делегування повноважень має супроводжуватися відповідними фінансовими ресурсами;

втручання центральної влади у діяльність місцевих органів можливе лише в межах, визначених законом.

Таким чином, субсидіарність у Хартії розглядається не лише як управлінський принцип, а як гарантія інституційної спроможності та автономії місцевого самоврядування.

У сучасних умовах, зокрема в державах, що перебувають у стані глибоких трансформацій або кризових викликів (включно з воєнними), принцип субсидіарності набуває особливого значення. Він забезпечує:

гнучкість управлінських рішень;

швидку реакцію на локальні потреби;

підвищення стійкості публічної влади;

збереження демократичної легітимності навіть за умов надзвичайних режимів.

У цьому контексті принцип субсидіарності виступає концептуальним мостом між теорією децентралізації та практикою місцевого самоврядування, що робить його базовим елементом політико-інституційного аналізу.

Отже, принцип субсидіарності, закріплений у праві Європейського Союзу та Європейській хартії місцевого самоврядування, становить фундаментальну нормативну основу децентралізації. Він визначає логіку розподілу повноважень між рівнями влади, забезпечує демократичний характер місцевого самоврядування та сприяє підвищенню ефективності публічного управління, що є особливо актуальним у кризових і воєнних умовах.

У контексті сучасних держав дедалі більшого значення набуває концепція багаторівневого врядування, яка розглядає систему публічної влади як мережу взаємопов'язаних рівнів — локального, регіонального, національного та наднаціонального. Такий підхід дозволяє аналізувати децентралізацію не лише як вертикальний розподіл повноважень, а й як горизонтальну взаємодію різних акторів.

В рамках теорії децентралізації концепція багаторівневого врядування (multilevel governance) описує складну систему взаємодії між різними рівнями публічної влади та недержавними акторами. Особливого поширення ця концепція набула наприкінці XX ст. у зв'язку з трансформацією моделей державного управління в європейських країнах та розвитком наднаціональних форм регулювання, насамперед у межах Європейський Союз.

Теоретичне оформлення концепції багаторівневого врядування пов'язане з працями Лізбет Хоге та Гарі Маркса, які розглядали врядування як неієрархічний процес, у межах якого владні повноваження розподіляються та реалізуються паралельно на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях [57; 58; 64].

На відміну від класичної вертикальної моделі державного управління, концепція багаторівневого врядування виходить із таких базових положень:

відсутність жорсткої ієрархії між рівнями влади;

перехресний характер повноважень, коли різні рівні беруть участь у формуванні та реалізації публічної політики;

залучення недержавних акторів (громадських організацій, бізнесу, експертного середовища) до процесів врядування;

договірний і координаційний характер взаємодії між рівнями влади.

У цьому сенсі багаторівневе врядування не заперечує децентралізацію, а поглиблює її, переводячи акцент із формального перерозподілу повноважень на практику постійної взаємодії та співуправління.

Концепція багаторівневого врядування тісно пов’язана з принципом субсидіарності, однак не є з ним тотожною. Якщо субсидіарність визначає нормативний критерій розподілу повноважень (який рівень має діяти), то багаторівневе врядування описує фактичний механізм взаємодії між рівнями влади у процесі прийняття та реалізації рішень.

У цьому контексті багаторівневе врядування:

доповнює субсидіарність інституційною та процесуальною логікою;

пояснює, чому навіть за формальної децентралізації зберігається спільна відповідальність різних рівнів влади;

дозволяє аналізувати динаміку влади в умовах криз, реформ і надзвичайних ситуацій.

Особливо актуальною ця концепція є для аналізу децентралізації в умовах війни, коли управлінські функції часто розподіляються між різними рівнями влади одночасно, а координація набуває вирішального значення для забезпечення стійкості держави.

Фактично, концепція багаторівневого врядування розширює класичне розуміння децентралізації, інтерпретуючи її не лише як передачу повноважень «згори донизу», а як мережеву систему взаємодії рівнів влади та суспільних акторів. У поєднанні з принципом субсидіарності вона формує цілісну теоретичну основу для аналізу сучасних моделей місцевого самоврядування.

1.2. Ефективність інститутів місцевого самоврядування: теоретичні підходи.

Поняття ефективності у політичній науці має комплексний характер і охоплює як результативність діяльності інститутів, так і їхню здатність забезпечувати легітимність та стабільність політичної системи. У контексті місцевого самоврядування ефективність може розглядатися з інституційної, фінансової, управлінської та соціально-політичної перспектив.

Інституційний підхід виходить із того, що ефективність інститутів місцевого самоврядування визначається не лише обсягом їхніх повноважень або рівнем фінансової забезпеченості, а передусім якістю формальних і неформальних інституцій, у межах яких вони функціонують. До таких інституцій належать правові норми, організаційні процедури, усталені управлінські практики, механізми підзвітності, а також моделі взаємодії між органами влади та громадою.

З позицій підходу місцеве самоврядування розглядається як стійка система правил і ролей, що структурує поведінку акторів та знижує рівень невизначеності у процесі прийняття рішень. Ефективність інститутів оцінюється за такими критеріями, як:

стабільність та передбачуваність інституційних правил;

чіткість розподілу повноважень між рівнями влади;

узгодженість формальних норм із реальною управлінською практикою;

здатність інституцій до адаптації в умовах криз і зовнішніх викликів, зокрема війни.

Вагомий внесок у розвиток інституційного підходу зробив Дуглас Норт, який визначав інституції як «правила гри» в суспільстві та наголошував, що саме інституційна якість зумовлює ефективність політичних і управлінських систем [21]. У цьому контексті місцеве самоврядування розглядається як ключовий рівень інституційної взаємодії між державою та громадянами.

Важливою для аналізу місцевого самоврядування є також концепція нового інституціоналізму, представлена працями Джеймса Марча та Йохана Олсена, які підкреслювали роль формалізованих процедур, організаційної логіки та «інституційної відповідності» (appropriateness) у функціонуванні публічної влади [65]. З цієї перспективи ефективність органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки їхня діяльність відповідає закріпленим нормам, ролям і очікуванням громадян.

Окреме значення для оцінки локального врядування має підхід Елінор Остром, яка доводила, що децентралізовані інститути управління можуть бути ефективними за умови наявності чітких правил колективного ухвалення рішень, локальної відповідальності та залучення громадян до управлінських процесів [70]. Її ідеї особливо релевантні для аналізу українських територіальних громад у кризових умовах.

У межах політичної науки важливим є також внесок Роберта Патнема, який пов’язував ефективність місцевих інститутів із рівнем соціального капіталу, довіри та горизонтальної кооперації в громадах [72]. Такий підхід дозволяє доповнити формально-правовий аналіз інституцій неформальними чинниками їхньої результативності.

В цілому, інституційний підхід дозволяє комплексно оцінити ефективність місцевого самоврядування, поєднуючи аналіз нормативної бази, організаційної спроможності та реальних управлінських практик. В умовах війни цей підхід набуває особливої актуальності, оскільки дає змогу виявити, які інституційні механізми забезпечують стійкість та адаптивність органів місцевого самоврядування до надзвичайних викликів.

Підхід «good governance» (належного врядування) розглядає ефективність через призму таких критеріїв, як прозорість, підзвітність, участь громадян, верховенство права та орієнтація на результат. У межах цього підходу важливим показником є рівень довіри населення до органів місцевої влади. Ефективність визначається здатністю органів місцевої влади діяти відкрито, відповідально та

результативно в інтересах громади, забезпечуючи баланс між владними повноваженнями, участю громадян і дотриманням правових норм.

Класичне концептуальне наповнення підходу належного врядування було сформульоване в документах United Nations Development Programme [84], де власне й було визначено ключові принципи good governance:

прозорість діяльності органів влади;

підзвітність посадових осіб перед громадою;

участь громадян у процесах ухвалення рішень;

верховенство права;

ефективність та результативність управлінських рішень;

інклюзивність і консенсусність.

У цьому контексті місцеве самоврядування постає як простір взаємодії між владою та громадянським суспільством, а не як ієрархічна адміністративна структура. Відповідно, ефективність інститутів місцевого самоврядування вимірюється не лише виконанням функцій, а й якістю процедур, за допомогою яких ці функції реалізуються.

Значний внесок у розвиток підходу належного врядування зробив World Bank, який пов’язував good governance з інституційною спроможністю держави, контролем за корупцією, якістю регулювання та ефективністю публічних послуг [80]. У межах цього підходу місцеві органи влади розглядаються як ключові актори реалізації політики розвитку, а їх ефективність оцінюється через здатність забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток територій.

Вагомою є також інтерпретація підходу належного врядування, запропонована OECD [55], де наголошується на орієнтації публічного управління на результат, інноваційність, відкриті дані та партнерство між державним, приватним і громадським секторами. З цієї позиції ефективне місцеве самоврядування є таким, що спроможне адаптуватися до змін, залучати ресурси громади та забезпечувати довгострокову легітимність влади.

У межах підходу належного врядування рівень довіри населення до органів місцевої влади виступає не лише наслідком ефективності, а й самостійним

індикатором її наявності. Високий рівень довіри свідчить про відповідність управлінських практик очікуванням громади, ефективність комунікації та реальну участь громадян у місцевому врядуванні.

В умовах війни та кризових викликів підхід належного врядування набуває особливої актуальності, оскільки дозволяє оцінити, наскільки інститути місцевого самоврядування зберігають легітимність, підзвітність і спроможність до мобілізації громади в надзвичайних обставинах. Таким чином, цей підхід доповнює інституційний аналіз, зосереджуючись на нормативно-ціннісному та процедурному вимірах ефективності місцевого врядування.

Фінансова ефективність визначається здатністю громади формувати власну дохідну базу, раціонально використовувати бюджетні ресурси та забезпечувати надання базових публічних послуг. У цьому контексті ключовими показниками є частка власних доходів у структурі бюджету, рівень міжбюджетної залежності та ефективність бюджетного планування.

Управлінська ефективність пов’язана зі спроможністю органів місцевого самоврядування приймати своєчасні та обґрунтовані рішення, реагувати на кризові виклики та координувати діяльність із центральними органами влади.

Соціально-політичний вимір ефективності відображає рівень підтримки місцевої влади з боку населення, участь громадян у місцевому самоврядуванні та легітимність ухвалених рішень.

Таким чином, ефективність місцевого самоврядування є багатовимірною категорією, що поєднує інституційні, фінансові, управлінські та соціальні характеристики функціонування територіальних громад.

1.3. Функціонування демократичних інститутів в умовах війни.

Війна є екстремальним станом для будь-якої політичної системи, оскільки вона об’єктивно зумовлює посилення виконавчої влади, концентрацію ресурсів та тимчасове обмеження окремих демократичних процедур. У політичній теорії це явище пояснюється концепцією «надзвичайного стану», згідно з якою

держава отримує додаткові повноваження для забезпечення національної безпеки.

Класичне теоретичне обґрунтування концепту «надзвичайний стан» (state of exception) було запропоновано Карлом Шміттом. У його підході надзвичайний стан розглядається як ситуація, в якій нормальний правопорядок тимчасово призупиняється, а суверен отримує право ухвалювати рішення поза межами звичайних правових процедур з метою збереження політичної спільноти. Відповідно, війна постає як момент, коли ефективність та безпека переважають над процедурною нормальністю. В подальшому Джорджо Агамбен інтерпретував надзвичайний стан не лише як тимчасовий правовий режим, а як сталу управлінську логіку, що може поширюватися за межі формально визначених криз [44]. У цьому контексті війна виступає каталізатором процесів, за яких держава розширює свої повноваження, а межі між правом і політичним рішенням стають менш чіткими.

В умовах збройного конфлікту виникає тенденція до централізації управління, що пояснюється необхідністю оперативного прийняття рішень та координації оборонних заходів. Проте надмірна централізація може створювати ризики для демократичного розвитку та автономії місцевого самоврядування.

Досвід різних країн свідчить, що ефективність функціонування місцевої влади в умовах війни залежить від попереднього рівня інституційної спроможності та довіри громадян. Сильні місцеві інститути здатні виконувати функції кризового менеджменту, організовувати гуманітарну допомогу, забезпечувати безперервність надання послуг і підтримувати соціальну стабільність.

Водночас війна трансформує роль місцевого самоврядування. До традиційних функцій додаються нові — координація з військовими структурами, участь у територіальній обороні, відновлення пошкодженої інфраструктури, робота з внутрішньо переміщеними особами.

Таким чином, аналіз функціонування місцевого самоврядування в умовах війни потребує поєднання теорії децентралізації з концепціями кризового

управління та безпекового врядування. Війна виступає своєрідним «стрес-тестом» для інститутів місцевої демократії, дозволяючи оцінити їхню реальну спроможність до адаптації та збереження ефективності в екстремальних умовах.

РОЗДІЛ 2
ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

2.1. Результати реформи децентралізації станом на 2022 рік.

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2014 році, стала системною трансформацією моделі публічного управління [28]. Її метою було створення спроможних територіальних громад, формування нової системи адміністративно-територіального устрою та забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

У 2015–2020 роках в Україні відбувся масштабний етап реформи децентралізації, ключовим змістом якого стало формування спроможних територіальних громад. На першому етапі цей процес мав добровільний характер і ґрунтувався на принципах субсидіарності, фінансової самодостатності та наближення публічних послуг до населення. Громади об’єднувалися з урахуванням соціально-економічної доцільності, транспортної доступності та наявності адміністративного центру.

Поступово, у зв’язку з нерівномірністю темпів об’єднання та збереженням «білих плям» на адміністративній карті, держава перейшла до адміністративного завершення реформи. У 2020 році рішеннями Кабінету Міністрів України було затверджено новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою — територіальні громади, а також здійснено укрупнення районів, що мало на меті оптимізацію управлінських функцій та усунення дублювання повноважень між різними рівнями влади [36].

У результаті цих рішень до кінця 2020 року було сформовано цілісну та завершену мережу територіальних громад, які отримали визначені межі, повноваження та фінансові ресурси. Органи місцевого самоврядування почали функціонувати в умовах оновленої інституційної архітектури, що передбачала

прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, розширення податкової бази та посилення відповідальності за місцевий розвиток.

В цілому, станом на цей час на території України створено 1 469 територіальних громад різних типів — міських, селищних та сільських — які охоплюють практично всю територію держави та стали основною ланкою взаємодії влади з громадянами.

Паралельно з цим здійснено реорганізацію районного (субрегіонального) рівня, у результаті якої було ліквідовано попередні 490 районів та утворено 136 нових районів (районних адміністративно-територіальних одиниць).

Одним із ключових досягнень реформи стала фінансова децентралізація, яка докорінно змінила модель формування та використання ресурсів місцевих бюджетів. Частка власних доходів органів місцевого самоврядування суттєво зросла, зокрема завдяки зарахуванню до місцевих бюджетів частини податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, плати за землю, єдиного податку та інших закріплених і власних надходжень. Паралельно було розширено бюджетні повноваження громад і запроваджено нові механізми міжбюджетних відносин, що сприяло підвищенню фінансової самостійності базового рівня місцевого самоврядування.

У результаті громади отримали реальні інструменти для середньо- та довгострокового планування розвитку територій, реалізації інфраструктурних проєктів, модернізації житлово-комунального господарства, закладів освіти, охорони здоров’я та соціальної сфери. Фінансова децентралізація також підвищила відповідальність місцевої влади перед жителями громад, оскільки ефективність управлінських рішень безпосередньо відображалася на наповненні бюджету та якості публічних послуг [37].

Крім фінансової автономії, у межах реформи децентралізації територіальні громади отримали суттєво розширені власні та делеговані повноваження у ключових сферах публічної політики [25]. Зокрема, у сфері освіти органи місцевого самоврядування були наділені відповідальністю за утримання та розвиток закладів дошкільної та загальної середньої освіти, оптимізацію

освітньої мережі, управління кадровими ресурсами та використання освітньої субвенції [32].

У сфері охорони здоров’я громади отримали повноваження щодо управління закладами первинної медичної допомоги, їх матеріально-технічного забезпечення та участі у формуванні місцевої інфраструктури охорони здоров’я в умовах медичної реформи. Розширення компетенцій відбулося також у сфері соціального захисту населення, зокрема щодо надання соціальних послуг, підтримки вразливих груп, реалізації місцевих програм соціальної допомоги та координації діяльності відповідних установ.

Вагомим напрямом розширення повноважень стали земельні відносини. Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад істотно посилила їх ресурсну та інвестиційну базу. Це надало громадам реальні інструменти просторового планування, управління землекористуванням, залучення інвесторів та формування доходів місцевих бюджетів через орендні платежі й продаж прав користування землею [10; 31].

Крім того, громади отримали ширші можливості у сфері місцевого економічного розвитку, зокрема щодо розроблення та реалізації стратегій розвитку територій, підтримки малого й середнього бізнесу, розвитку інфраструктури та формування сприятливого інвестиційного клімату. Сукупно ці зміни сприяли трансформації органів місцевого самоврядування з переважно адміністративних структур у повноцінних суб’єктів публічного управління та розвитку територій, що відповідає європейським стандартам місцевої демократії та принципам субсидіарності.

Таким чином, на початок повномасштабної війни Україна мала інституційно оформлену модель децентралізованого управління з чітко визначеними повноваженнями та фінансовими інструментами. Саме ця модель стала основою функціонування системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

2.2. Запровадження воєнного стану та його вплив на місцеве самоврядування.

24 лютого 2022 року в Україні було введено воєнний стан [29], що спричинило суттєві зміни у функціонуванні системи публічної влади. Правовий режим воєнного стану передбачає можливість тимчасового обмеження окремих прав і свобод, а також розширення повноважень органів виконавчої влади.

Одним із ключових інституційних нововведень стало створення військових адміністрацій населених пунктів та районів. У випадках, коли органи місцевого самоврядування не могли здійснювати свої повноваження (через бойові дії, окупацію або інші обставини), їх функції передавалися військовим адміністраціям. Таким чином, відбулося часткове поєднання цивільного та військового управління.

У регіонах, де органи місцевого самоврядування продовжували працювати, їх діяльність зазнала суттєвої трансформації. Основними напрямами стали: організація та забезпечення територіальної оборони, координація евакуаційних заходів, забезпечення життєдіяльності громад під час обстрілів, розміщення внутрішньо переміщених осіб, відновлення пошкодженої інфраструктури.

В умовах повномасштабної збройної агресії громади були залучені до реалізації завдань національної безпеки на локальному рівні, що істотно розширило їхню роль у системі публічного управління.

Відповідно до законодавства України [33], територіальна оборона визначається як складова загальнодержавної системи оборони, що передбачає залучення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, сил безпеки та оборони, а також цивільного населення. У цій системі органи місцевого самоврядування стали важливими інституційними суб’єктами, відповідальними за організаційне, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення заходів територіальної оборони у межах відповідних територіальних громад.

Практика воєнного часу засвідчила, що органи місцевого самоврядування виконували функції координаційної ланки між військовим командуванням, підрозділами Сил територіальної оборони Збройних Сил України, органами виконавчої влади та місцевим населенням. До їхніх повноважень належали: сприяння формуванню та розміщенню підрозділів територіальної оборони; забезпечення їх приміщеннями, транспортом, засобами зв'язку; участь у створенні системи інженерних укріплень, блокпостів та оборонних рубежів; організація логістичного та побутового забезпечення особового складу.

Водночас органи місцевого самоврядування активно долучалися до мобілізаційних та інформаційних заходів, зокрема інформування населення про порядок дій в умовах воєнного стану, підтримки добровольчих формувань територіальних громад, взаємодії з волонтерськими організаціями. Це сприяло підвищенню рівня самоорганізації громад та формуванню горизонтальних зв'язків між владою і громадянським суспільством.

Запровадження воєнного стану в Україні зумовило істотне розширення кризових та безпекових функцій органів місцевого самоврядування [24; 29], серед яких координація евакуаційних заходів цивільного населення набула особливої ваги. В умовах активних бойових дій, ракетних обстрілів та загрози окупації окремих територій саме місцевий рівень влади став первинною ланкою реагування на гуманітарні виклики, пов'язані із захистом життя та безпеки громадян.

Органи місцевого самоврядування були залучені до планування, організації та практичної реалізації евакуації населення з небезпечних територій, що передбачало тісну взаємодію з військовим командуванням, органами цивільного захисту, правоохоронними структурами та військовими адміністраціями. У цьому контексті органи місцевого самоврядування виконували координаційну функцію між центральними органами виконавчої влади та населенням, забезпечуючи оперативне доведення інформації щодо маршрутів евакуації, пунктів збору, часу та умов переміщення.

Значна частина практичної роботи з евакуації здійснювалася у взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій, яка відповідала за питання цивільного захисту, рятувальні операції та мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій воєнного характеру. Водночас органи місцевого самоврядування забезпечували логістичну складову евакуаційних заходів, зокрема організацію транспорту, підготовку місць тимчасового перебування, координацію волонтерської допомоги та первинне забезпечення евакуйованих осіб продуктами харчування, медикаментами і предметами першої необхідності.

Окремим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування стала робота з вразливими категоріями населення — дітьми, особами з інвалідністю, людьми похилого віку, пацієнтами закладів охорони здоров'я та соціальних установ. У цих випадках евакуаційні заходи вимагали індивідуалізованого підходу, попередньої підготовки персоналу та посиленої міжвідомчої координації, що суттєво ускладнювало управлінські процеси на місцевому рівні.

Водночас у процесі реалізації евакуаційних заходів органи місцевого самоврядування взаємодіяли з новоствореними або тимчасово розширеними за повноваженнями структурами — зокрема з військовими адміністраціями, які перебирали на себе частину управлінських функцій у прифронтових та окупованих регіонах. Це призвело до переформатування моделей прийняття рішень, де автономія місцевого самоврядування частково обмежувалася на користь централізованого управління, проте практична реалізація евакуації залишалася значною мірою залежною від спроможності та ініціативності громад.

Після запровадження воєнного стану в Україні діяльність органів місцевого самоврядування зазнала суттєвої трансформації у напрямі забезпечення безперервної життєдіяльності територіальних громад в умовах системних ракетних та артилерійських обстрілів. Загроза руйнування об'єктів критичної інфраструктури, перебоїв у постачанні електроенергії, води, тепла та зв'язку зумовила переорієнтацію місцевого управління з довгострокового розвитку на режим постійного кризового реагування.

Одним із центральних завдань органів місцевого самоврядування стало функціонування систем цивільного захисту населення, зокрема організація укриттів, забезпечення доступу до захисних споруд, їх облік, утримання та приведення у належний технічний стан. У взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій місцева влада координувала заходи з інформування населення про повітряні тривоги, правила поведінки під час обстрілів та дії після надзвичайних ситуацій.

В умовах цілеспрямованих атак на об’єкти енергетичної та комунальної інфраструктури органи місцевого самоврядування взяли на себе ключову роль у забезпеченні стабільної роботи житлово-комунального господарства. Це включало організацію аварійно-відновлювальних робіт, мобілізацію ресурсів комунальних підприємств, створення резервів пального, води та обладнання, а також розгортання пунктів обігріву і так званих «пунктів незламності» для населення у періоди масових відключень електроенергії.

Окремим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування стало забезпечення безперервного надання базових публічних послуг навіть у періоди активних обстрілів. Йдеться про функціонування закладів охорони здоров’я, соціального захисту, центрів надання адміністративних послуг, а також організацію альтернативних форматів роботи (чергування, дистанційне обслуговування, мобільні офіси). Це вимагало від місцевої влади оперативних управлінських рішень, гнучкого перерозподілу кадрів і ресурсів та посиленої координації з військовими адміністраціями.

Значного поширення набула також практика взаємодії органів місцевого самоврядування з волонтерськими та громадськими ініціативами, які доповнювали спроможності громад у забезпеченні населення продуктами харчування, генераторами, засобами зв’язку та гуманітарною допомогою. У багатьох громадах місцева влада виконувала функцію координатора цих горизонтальних мереж підтримки, що спричинило формування нових моделей партнерського врядування в умовах війни.

Запровадження воєнного стану в Україні спричинило безпрецедентні за масштабами внутрішні міграційні процеси, внаслідок яких мільйони громадян були змушені залишити місця постійного проживання та переміститися до відносно безпечніших регіонів. У цих умовах органи місцевого самоврядування приймаючих громад опинилися в центрі процесів оперативного розміщення та первинного забезпечення внутрішньо переміщених осіб, що суттєво трансформувало їхню функціональну роль.

Основним завданням органів місцевого самоврядування стало створення та підтримка системи тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, що включало переобладнання об'єктів комунальної власності (закладів освіти, культури, спорту), координацію використання гуртожитків, комунальних житлових приміщень, а також залучення приватного житлового фонду. У багатьох громадах ці заходи реалізовувалися в умовах дефіциту ресурсів та за відсутності попереднього досвіду управління такими масштабними гуманітарними потоками.

Важливим елементом діяльності органів місцевого самоврядування стала організаційна та облікова робота, зокрема реєстрація внутрішньо переміщених осіб, координація надання соціальної допомоги, сприяння доступу до медичних, освітніх та адміністративних послуг. У цьому контексті органи місцевого самоврядування взаємодіяли з територіальними підрозділами Міністерства соціальної політики України, а також з іншими центральними органами виконавчої влади, забезпечуючи практичну реалізацію державної політики у сфері захисту ВПО на місцевому рівні [27].

Окремим викликом для громад стало інтегрування внутрішньо переміщених осіб у місцеві соціально-економічні процеси. Органи місцевого самоврядування були змушені оперативно адаптувати місцеву інфраструктуру до зростання навантаження на заклади освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальне господарство, а також розробляти локальні програми підтримки зайнятості та соціальної адаптації ВПО. Це зумовило перегляд пріоритетів

місцевої політики розвитку та перерозподіл бюджетних ресурсів у бік гуманітарних потреб.

Значну роль у розміщенні внутрішньо переміщених осіб відігравала міжсекторальна взаємодія, зокрема співпраця органів місцевого самоврядування з волонтерськими організаціями, благодійними фондами та міжнародними гуманітарними інституціями. Місцева влада часто виступала координатором цих процесів, поєднуючи державні інструменти підтримки з ресурсами громадянського суспільства та міжнародної допомоги, що сприяло формуванню нових моделей партнерського врядування в умовах війни.

Запровадження воєнного стану та систематичні ракетні й артилерійські удари по території України зумовили масштабні руйнування об’єктів критичної, соціальної та комунальної інфраструктури, що істотно трансформувало функціональне навантаження органів місцевого самоврядування. В умовах війни відновлення пошкодженої інфраструктури стало для громад не лише питанням розвитку, а насамперед умовою базової життєздатності територій та збереження соціальної стабільності.

Органи місцевого самоврядування були залучені до первинної фіксації та оцінки наслідків руйнувань, зокрема житлового фонду, об’єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти, охорони здоров’я, адміністративних будівель та транспортної інфраструктури. Ця діяльність здійснювалася у взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій, правоохоронними органами та військовими адміністраціями і стала основою для подальшого планування аварійно-відновлювальних робіт і компенсаційних механізмів.

У короткостроковій перспективі пріоритетом для громад було оперативне відновлення функціональності об’єктів критичної інфраструктури — електро-, водо-, тепло- та газопостачання, каналізаційних систем, доріг місцевого значення. Органи місцевого самоврядування координували діяльність комунальних підприємств, забезпечували залучення резервних ресурсів,

організовували аварійні бригади та взаємодіяли з центральними органами виконавчої влади щодо постачання обладнання, матеріалів і технічної допомоги.

Водночас у процесі відновлення відбулася зміна управлінських підходів: від планових процедур до режиму гнучкого кризового менеджменту. Органи місцевого самоврядування були змушені адаптувати бюджетну політику, перерозподіляючи кошти на першочергові відновлювальні заходи, а також активно залучати позабюджетні ресурси — міжнародну технічну допомогу, донорські програми, підтримку благодійних та волонтерських організацій.

Важливим етапом трансформації діяльності органів місцевого самоврядування стало інституціоналізоване середньо- та довгострокове планування відновлення, яке передбачало не лише ліквідацію наслідків руйнувань, а й модернізацію інфраструктури з урахуванням принципів стійкості, енергоефективності та безпеки. У цьому контексті громади дедалі активніше взаємодіяли з Кабінетом Міністрів України та профільними міністерствами в межах загальнодержавних програм відновлення.

Таким чином, у сфері територіальної оборони відбулося фактичне розширення функціонального навантаження органів місцевого самоврядування, яке виходило за межі традиційних адміністративно-господарських повноважень. Органи місцевого самоврялування трансформувалися у важливих акторів системи національної стійкості, поєднуючи управлінські, координаційні та ресурсні функції. Координація евакуаційних заходів стала показовим прикладом адаптації органів місцевого самоврядування до умов воєнного стану, коли традиційні функції місцевої влади доповнилися кризово-менеджерськими та гуманітарними завданнями. Забезпечення життєдіяльності громад під час обстрілів стало одним із найяскравіших проявів функціональної трансформації, коли органи місцевого самоврядування фактично перейшли до режиму безперервного антикризового управління, поєднуючи адміністративні, соціальні та безпекові функції. Ефективність цих дій значною мірою залежала від рівня інституційної спроможності громад, попередніх результатів реформи децентралізації та здатності місцевої влади адаптуватися до екстремальних умов.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розміщення внутрішньо переміщених осіб набула системного та довгострокового характеру, виходячи за межі тимчасових кризових рішень. В умовах воєнного стану громади трансформувалися у ключові осередки соціальної стабільності та гуманітарної підтримки, а ефективність їхніх дій значною мірою залежала від інституційної спроможності, гнучкості управлінських механізмів та рівня міжвладної координації. У сфері відновлення пошкодженої інфраструктури органи місцевого самоврядування трансформувалися з адміністраторів поточного господарювання у суб'єктів антикризового управління та післявоєнної реконструкції, поєднуючи оперативне реагування з елементами стратегічного бачення розвитку територій.

В цілому ж досвід воєнного часу засвідчив, що саме рівень інституційної спроможності громад та результати попередньої децентралізації значною мірою визначили спроможність місцевої влади здійснювати ефективне управління та господарювання в екстремальних умовах.

Водночас воєнний стан обмежив проведення місцевих виборів та певні форми представницької демократії. Це створило специфічну модель функціонування місцевої влади, у якій посилилася роль виконавчих органів та керівників громад.

Законодавчі зміни 2022–2025 років спрямовувалися на спрощення процедур бюджетного планування, надання громадам більшої гнучкості у використанні коштів, а також на врегулювання взаємодії з військовими адміністраціями. Зокрема, було дозволено оперативне перерозподілення бюджетних видатків для потреб оборони та ліквідації наслідків бойових дій.

Таким чином, запровадження воєнного стану не ліквідувало систему місцевого самоврядування, але суттєво змінило баланс повноважень та функціональне навантаження громад.

2.3. Диференціація функціонування громад в умовах війни.

Повномасштабна війна спричинила неоднорідність умов функціонування територіальних громад. Залежно від безпекової ситуації можна виокремити кілька типів громад: тилові, прифронтові та деокуповані.

Тилові територіальні громади в умовах повномасштабної війни загалом зберегли інституційну цілісність та керованість [38; 51], оскільки не зазнали безпосереднього впливу бойових дій або тимчасової окупації. Це дозволило їм підтримувати функціонування органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та базових публічних сервісів. Водночас відносна безпекова стабільність не означала відсутності системних викликів, адже саме тилові громади стали основними реципієнтами масових потоків внутрішньо переміщених осіб.

Одним із ключових факторів трансформації діяльності тилових громад стало різке зростання чисельності населення, що зумовило додаткове навантаження на соціальну, житлову та комунальну інфраструктуру [13]. Органи місцевого самоврядування були змушені оперативно адаптувати заклади освіти, охорони здоров’я, соціального захисту та житлово-комунального господарства до нових демографічних реалій. Це часто відбувалося без відповідного пропорційного зростання доходної частини місцевих бюджетів, що поставило під сумнів фінансову стійкість окремих громад.

В умовах зростання соціального навантаження характерною рисою тилових громад стало розширення спектра соціальних програм, спрямованих на підтримку внутрішньо переміщених осіб та вразливих груп населення. Йдеться про програми тимчасового житла, гуманітарної допомоги, соціальної адаптації, психологічної підтримки, а також заходи з інтеграції дітей ВПО в освітнє середовище. Таким чином, органи місцевого самоврядування поступово трансформувалися з інституцій локального розвитку у центри соціальної стабілізації в умовах війни.

Важливим викликом для тилових громад стала також інтеграція нових мешканців у місцеві спільноти, що виходило за межі суто адміністративних процедур. Необхідність забезпечення соціальної згуртованості, попередження конфліктів та формування довіри між місцевим населенням і внутрішньо переміщеними особами вимагала від органів місцевого самоврядування застосування нових управлінських підходів, зокрема розвитку механізмів участі, партнерства з громадськими організаціями та волонтерськими ініціативами.

Окрім соціального виміру, тилові громади відіграли важливу роль у забезпеченні економічної та інституційної стійкості держави, приймаючи релокований бізнес, освітні та наукові установи, державні органи й підприємства. Це створювало додаткові можливості для місцевого розвитку, але водночас посилювало конкуренцію за ресурси та вимагало модернізації інфраструктури, просторового планування й кадрового забезпечення.

Таким чином, тилові громади в умовах війни функціонували в режимі подвійного навантаження: з одного боку — збереження стандартних функцій місцевого самоврядування, з іншого — виконання розширених соціально-гуманітарних та інтеграційних завдань. Їхній досвід засвідчує, що ефективність місцевого самоврядування в тилу визначається не лише рівнем фінансової спроможності, а й здатністю до адаптації, міжсекторальної взаємодії та управління соціальними змінами в умовах тривалої кризи.

Прифронтові територіальні громади в умовах повномасштабної війни функціонують в середовищі постійної воєнної загрози, що включає регулярні артилерійські та ракетні обстріли, удари безпілотників та загрози окупації. Це безпосередньо вплинуло на моделі публічного управління, де поряд із повсякденними адміністративними функціями критичною стала здатність до швидкого кризового реагування та забезпечення безпеки місцевого населення**.**

У прифронтових громадах відповідні виклики вимагали координації дій між органами місцевого самоврядування, військовими структурами та службами цивільного захисту [41]. Так, у численних офіційних повідомленнях органів державної влади зазначається, що місцева влада брала участь у багатьох

випадках у плануванні заходів із захисту населення та інфраструктури разом із підрозділами Збройних Сил України та підрозділами територіальної оборони [30]. Також, у чисельних звітах прифронтових громад неодноразово описано участь у координації дій із Силами оборони щодо укріплення оборонних рубежів на своїй території та реагування на обстріли.

У матеріалах органів центральної влади наголошується, що місцеві адміністрації в прифронтових районах долучаються до оперативного обміну інформацією з військовими адміністраціями та військовими командирами, що дозволило більш оперативно реагувати на зміни безпекових умов [19]. Так, у повідомленнях Генштабу ЗСУ регулярно фіксується співпраця з органами влади щодо коригування логістичних і безпекових рішень у прифронтових громадах.

В умовах активних бойових дій або безпосередньої загрози окупації частина повноважень органів місцевого самоврядування переходила до військових адміністрацій — тимчасових виконавчих органів, створених за законом для забезпечення державної влади у прифронтових та окупованих районах. Це підтверджується як законодавчими актами, так і рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, що встановлюють порядок створення та функціонування таких адміністрацій. Законодавчо це виписано в Законі України «Про основи національного спротиву» (ст. 11 та 12) [33], де передбачено, що у зоні активних бойових дій військові адміністрації можуть виконувати частину управлінських функцій задля забезпечення оборони та громадської безпеки.

З огляду на зазначені особливості, управлінські процеси в прифронтових громадах набули реактивного та кризового характеру, де формальні процедури ухвалення рішень на місцевому рівні часто відступали перед необхідністю оперативного реагування на безпекові виклики. Саме тому дослідники та аналітики вказують, що в умовах війни децентралізація мусить поєднуватися з ефективними механізмами взаємодії з військовими структурами, аби забезпечити стійкість громад у критичних умовах [1; 18].

Таким чином, прифронтові громади стали моделлю адаптивних управлінських практик у кризових умовах, у межах яких ключовими вимірами стали: здатність швидко реагувати на загрози безпеці; координація з військовими та цивільними структурами; часткове переформатування повноважень на користь військово-адміністративних механізмів там, де це було необхідно.

Після деокупації територій, які тривалий час перебували під контролем російських військ або безпосередньо зазнавали бойових дій, місцеві громади опинилися перед низкою комплексних викликів, що значно ускладнили відновлення їхньої життєдіяльності та функціонування органів місцевого самоврядування.

На деокупованих територіях значна частина житлових будинків, об’єктів соціальної інфраструктури (лікарень, шкіл, дитячих садків), закладів комунального господарства та транспортної мережі була частково або повністю зруйнована. Це створило багаторазові виклики для місцевої влади, оскільки не лише зросли потреби у відновленні, а й порушилася можливість забезпечити базові послуги населенню [9; 22; 62].

Органи місцевого самоврядування, які протягом деокупації могли бути частково евакуйовані або припиняли роботу, вимушені були організувати повернення кадрів, відновлення структурних підрозділів та реанімацію комунальних підприємств для нормалізації соціально-економічних процесів.

Деокуповані громади стикнулися з масштабною мінною загрозою, що охопила як міські, так і сільські території. Немарковані мінні поля та залишки вибухонебезпечних предметів становили серйозну загрозу для цивільного населення, гуманітарних місій та відбудовних робіт. Мінна небезпека вимагала від органів місцевого самоврядування не лише координації робіт з розмінування, а й інформаційної роботи з населенням, організації моніторингу ризиків, а також взаємодії з державними та гуманітарними структурами, що виконують розмінування [16; 54; 56].

Тривалі бойові дії спричинили значні демографічні втрати, депопуляцію та внутрішнє переміщення населення. Частина мешканців не повернулася до

деокупованих громад, що створило значні кадрові та соціальні «білі плями». Це ускладнювало відновлення функцій місцевого самоврядування, оскільки недостатня кількість населення та втрати професійних кадрів негативно впливали на спроможність громад відновлювати локальні сервіси й послуги [83].

У багатьох деокупованих громадах адміністративні будівлі, архіви та матеріали документального обліку були пошкоджені або знищені під час бойових дій. Це створило практичні проблеми з реєстром нерухомості, землеустроєм, кадастровими даними, актами цивільного стану та іншою важливою документацією. Відсутність або пошкодження цих документів ускладнювало процеси відновлення прав власності, здійснення місцевого планування та реалізації базових управлінських функцій.

Враховуючи масштабні руйнування та обмежені ресурси місцевих бюджетів, самотужнє відновлення деокупованих територій перебільшувало фінансовий, технічний і організаційний потенціал громад. У цьому контексті органи місцевого самоврядування звертаються за підтримкою до Кабінету Міністрів України, профільних міністерств (зокрема Мінреінтеграції та Мінрегіону), центральних органів виконавчої влади та до міжнародних партнерів, таких як ООН, ЄС, USAID, Світовий Банк тощо. Ця підтримка охоплювала як облаштування цивільної інфраструктури та житла, **так і** демінування, розвиток базових сервісів, технічну допомогу з картографічними та кадастровими даними, а також навчання і відбудову кадрового потенціалу місцевих рад.

Так, План відновлення України (Recovery Plan), запропонований урядом у співпраці з міжнародними партнерами, передбачає глобальний підхід до реконструкції міст і громад, включно з деокупованими територіями, який адресно підтримує відновлення інфраструктури, житла, економічної активності та соціальних сервісів [23].

Важливою проблемою для всіх типів громад став кадровий дефіцит. Частина працівників органів місцевого самоврядування була мобілізована або евакуйована, що ускладнювало виконання управлінських функцій.

Разом із тим, саме децентралізована модель дозволила громадам оперативно адаптуватися до нових умов. Наявність власних бюджетів, управлінської автономії та налагоджених механізмів комунікації з населенням сприяли забезпеченню базової стабільності навіть у кризових умовах.

В цілому, результати реформи децентралізації, завершеної до 2022 року, створили інституційно спроможну систему місцевого самоврядування, яка стала важливим елементом стійкості держави в умовах повномасштабної війни.

Запровадження воєнного стану спричинило тимчасове посилення централізаційних тенденцій та розширення повноважень виконавчої влади, однак не призвело до демонтажу системи місцевого самоврядування. Натомість відбулася функціональна трансформація діяльності громад із акцентом на безпекові, гуманітарні та відновлювальні завдання.

Водночас, диференціація умов функціонування громад залежно від безпекового контексту свідчить про необхідність комплексної оцінки ефективності місцевого самоврядування з урахуванням територіальних особливостей, що стане предметом аналізу в наступному розділі.

РОЗДІЛ 3
ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

3.1. Фінансова ефективність та бюджетна спроможність громад.

Фінансова складова є одним із ключових критеріїв оцінки ефективності місцевого самоврядування, оскільки саме фінансова автономія забезпечує реальну управлінську спроможність територіальних громад. Повномасштабна війна суттєво вплинула на структуру та стабільність місцевих бюджетів, водночас ставши своєрідним тестом на стійкість результатів фінансової децентралізації.

У 2022–2025 роках спостерігалася неоднорідна динаміка бюджетних показників. З одного боку, прифронтові, тимчасово окуповані та деокуповані громади зазнали істотного скорочення дохідної частини місцевих бюджетів [46]. Основними чинниками цього стали зупинка або знищення промислових і сільськогосподарських підприємств, руйнування логістичної та енергетичної інфраструктури, зменшення бази оподаткування, а також масова евакуація населення [45]. Втрата платників податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та суб’єктів господарювання безпосередньо позначилася на фінансовій самодостатності таких громад, посиливши їх залежність від міжбюджетних трансфертів і державної підтримки.

Крім того, у зазначених громадах зросла частка захищених видатків, пов’язаних із фінансуванням життєзабезпечення, аварійно-відновлювальних робіт, соціальної підтримки населення та забезпечення функціонування критичної інфраструктури [17]. Це звузило можливості для реалізації інвестиційних та розвиткових проєктів, що є важливою складовою довгострокової фінансової ефективності місцевого самоврядування.

З іншого боку, тилові громади, особливо розташовані у центральних і західних регіонах України, у ряді випадків продемонстрували відносну

фінансову стабільність або навіть зростання доходів [4; 11; 15]. Ключову роль у цьому відіграло збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб, зокрема внаслідок тимчасового або постійного розміщення військових частин, релокованих державних установ та приватних підприємств. Додатковим фактором стало зростання чисельності населення за рахунок внутрішньо переміщених осіб, що частково компенсувало загальнонаціональні економічні втрати.

Важливо зазначити, що у воєнний період фінансова ефективність громад дедалі більше визначалася не лише обсягом доходів, а й здатністю органів місцевого самоврядування адаптувати бюджетну політику до кризових умов. Це включало оперативне коригування бюджетів, перерозподіл видатків на користь першочергових потреб, посилення фінансового контролю та використання програмно-цільового методу бюджетування для забезпечення максимального ефекту від обмежених ресурсів.

Окрему роль у підтриманні бюджетної спроможності громад відігравала державна фіскальна політика, зокрема механізми горизонтального та вертикального вирівнювання, що реалізуються через систему міжбюджетних трансфертів, адміністровану Міністерством фінансів України та Державною казначейською службою України. У цьому контексті війна актуалізувала дискусію про межі фінансової автономії громад у надзвичайних умовах та необхідність тимчасового посилення координаційної ролі центральної влади.

Значну роль у забезпеченні фінансової стабільності відіграли міжбюджетні трансферти з державного бюджету, а також міжнародна фінансова допомога. Умови воєнного стану передбачали спрощення процедур перерозподілу коштів, що дозволило громадам оперативно спрямовувати ресурси на потреби оборони, гуманітарну допомогу та відновлення пошкоджених об’єктів.

Водночас зросла залежність частини громад від централізованої підтримки, що актуалізує питання ризику посилення фіскальної рецентралізації. Попри це, збереження власних доходних джерел та гнучкість бюджетного

планування засвідчили, що фінансова децентралізація створила базові механізми стійкості.

Таким чином, фінансова ефективність місцевого самоврядування в умовах війни характеризується поєднанням автономії та підвищеної залежності від державної підтримки, що відображає адаптивну модель функціонування бюджетної системи.

3.2. Інституційна ефективність місцевого самоврядування в умовах війни.

Інституційна ефективність місцевого самоврядування визначається здатністю органів влади забезпечувати безперервність управління та адаптуватися до кризових умов. Війна стала екстремальним випробуванням для управлінських механізмів, зокрема у сфері кризового менеджменту.

Органи місцевого самоврядування в умовах повномасштабної війни були змушені у стислі терміни трансформувати управлінські пріоритети та організаційні практики, змістивши акцент із реалізації стратегій довгострокового соціально-економічного розвитку на режим постійного кризового та антикризового управління. Така трансформація відбувалася в умовах високої невизначеності, обмежених ресурсів і постійних безпекових ризиків, що безпосередньо впливало як на інституційну, так і на фінансову ефективність діяльності громад [20].

Ключовими пріоритетами діяльності органів місцевого самоврядування стали забезпечення безперебійного функціонування критичної інфраструктури (енергопостачання, водопостачання, тепломереж, зв’язку), підготовка та утримання захисних укриттів, організація евакуаційних заходів для населення з небезпечних територій, а також оперативна координація гуманітарної допомоги у взаємодії з державними органами, волонтерськими структурами та міжнародними партнерами.

Важливим напрямом діяльності стала підтримка внутрішньо переміщених осіб, що включала забезпечення тимчасовим житлом, доступом до соціальних і медичних послуг, організацію освітнього процесу для дітей та інтеграцію ВПО у соціально-економічне життя громад. Це суттєво збільшило навантаження на місцеві бюджети та адміністративний апарат, водночас вимагаючи від органів місцевого самоврядування високого рівня інституційної гнучкості, управлінської координації та фінансової адаптивності.

Важливим аспектом управлінської ефективності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану стала їхня взаємодія з військовими адміністраціями та силовими структурами. Запровадження воєнного стану в Україні призвело до формування особливого режиму публічного управління, у межах якого частина повноважень органів місцевого самоврядування тимчасово перетиналася або поєднувалася з функціями військових адміністрацій, органів Збройних Сил України, підрозділів територіальної оборони та інших сил безпеки. Така модель управління була нормативно закріплена Законом України «Про правовий режим воєнного стану», який передбачає можливість утворення військових адміністрацій та визначає їхню компетенцію у сфері безпеки, оборони й забезпечення життєдіяльності територій [34].

У практичній площині в багатьох громадах було сформовано механізми міжінституційної координації, що включали спільні штаби, робочі групи, оперативні наради та погоджувальні процедури між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та силовими структурами. Такі механізми дозволяли уникати дублювання управлінських рішень, забезпечувати узгодженість дій у питаннях евакуації населення, цивільного захисту, охорони критичної інфраструктури та реагування на надзвичайні ситуації. Аналітичні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень підкреслюють, що саме налагоджена взаємодія між цивільною та військовою владою стала одним із ключових чинників збереження керованості громад у прифронтових і деокупованих регіонах [40].

Водночас у низці регіонів, особливо у прифронтовій зоні, виявлялися конфлікти компетенцій та неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями. Це стосувалося, зокрема, питань управління комунальним майном, бюджетних видатків, кадрових рішень та відповідальності за відновлювальні роботи. Про наявність таких проблем зазначається у звітах Рахункової палати та експертних оцінках, де наголошується на фрагментарності нормативного регулювання співвідношення повноважень цивільних і військових органів у воєнний період [39].

Окремої уваги в контексті інституційної ефективності заслуговує процес цифровізації публічного управління, який у період воєнного стану набув не лише модернізаційного, а й критично необхідного характеру. Масове впровадження електронних сервісів, цифрових реєстрів та дистанційних форм взаємодії з громадянами дозволило органам місцевого самоврядування зберегти безперервність надання адміністративних послуг навіть в умовах бойових дій, руйнування адміністративних будівель та обмеженого доступу до фізичних робочих місць.

Важливу роль у цьому процесі відіграла державна політика цифрової трансформації, що реалізується за координації Міністерства цифрової трансформації України. Саме завдяки розвитку екосистеми електронного урядування та масштабуванню платформи Дія громадяни отримали можливість дистанційно користуватися ключовими адміністративними послугами, зокрема у сферах реєстрації місця проживання, соціальної підтримки, отримання довідок і виплат. Це суттєво зменшило навантаження на місцеві адміністративні структури та мінімізувало ризики переривання управлінських процесів [6; 42].

На рівні територіальних громад цифрові інструменти активно використовувалися для ведення електронного документообігу, управління бюджетними процесами, обліку внутрішньо переміщених осіб, координації гуманітарної допомоги та комунікації з населенням через офіційні онлайн-канали. Така практика відповідає положенням Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» і Закону України «Про публічні

електронні реєстри», які створюють правові підстави для цифрового функціонування органів публічної влади [26; 35].

Аналітичні оцінки міжнародних організацій також підкреслюють, що цифровізація стала одним із ключових чинників збереження керованості та адміністративної спроможності українських громад у період війни, оскільки дозволила швидко адаптувати управлінські процедури до кризових умов і зменшити залежність від фізичної присутності персоналу. Зокрема, у міжнародних звітах наголошується, що розвиток електронного урядування підвищує стійкість публічних інститутів у кризових і конфліктних ситуаціях [60; 79; 81].

Таким чином, використання цифрових рішень у діяльності органів місцевого самоврядування сприяло підвищенню інституційної стійкості громад, зниженню ризиків управлінського колапсу та збереженню базових демократичних і адміністративних процедур навіть за умов воєнного стану. У цьому сенсі цифровізація стала не лише інструментом модернізації, а й елементом національної та локальної управлінської безпеки.

В цілому, інституційна ефективність місцевого самоврядування в умовах війни проявилася у здатності до швидкої адаптації, мобілізації ресурсів та забезпечення безперервності управління.

3.3. Соціально-політична ефективність: довіра та участь громадян.

Соціально-політичний вимір ефективності охоплює рівень довіри населення до місцевої влади, легітимність рішень та залучення громадян до процесів управління. В умовах війни саме місцева влада стала найближчим до громадян інститутом, який забезпечував щоденне функціонування територій.

Досвід воєнного періоду засвідчив суттєве зростання ролі горизонтальної солідарності, самоорганізації населення та громадської активності, що стало одним із ключових чинників соціально-політичної стійкості територіальних громад. В умовах повномасштабної війни громадяни, волонтерські мережі та

громадські організації швидко мобілізували ресурси для підтримки Збройних Сил України, внутрішньо переміщених осіб та постраждалого цивільного населення, часто компенсуючи обмежені можливості державних інституцій на початкових етапах кризи.

У цьому процесі органи місцевого самоврядування нерідко виконували функцію координаторів горизонтальної взаємодії, забезпечуючи логістику, облік потреб, розподіл гуманітарної допомоги та комунікацію між волонтерами, бізнесом і міжнародними донорами. При цьому, саме громади стали ключовими осередками мобілізації соціального капіталу в Україні після 24 лютого 2022 року [73].

Паралельно спостерігалося безпрецедентне зростання волонтерського руху, який тісно взаємодіяв із органами місцевого самоврядування. За даними соціологічних досліджень, значна частина волонтерських ініціатив діяла саме на рівні територіальних громад, використовуючи інфраструктурні та організаційні можливості місцевої влади [12].

Така модель взаємодії сприяла зростанню рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування, які в очах громадян постали як найближчі та найбільш дієві інститути публічної влади в умовах війни. Соціологічні дані свідчать, що рівень довіри до місцевої влади у 2022–2024 роках був стабільно вищим, ніж до багатьох центральних інституцій, що пояснюється їхньою безпосередньою залученістю до вирішення повсякденних проблем громад [3; 7].

Водночас залучення громадян до волонтерської діяльності, громадських ініціатив та неформальних мереж взаємодопомоги стало важливим елементом збереження демократичних практик участі у ситуації, коли класичні інструменти місцевої демократії (громадські слухання, збори, консультації) були обмежені з міркувань безпеки. Аналітики підкреслюють, що подібні форми участі в кризових умовах можуть розглядатися як альтернативні механізми демократичної легітимації публічної влади [47].

Рівень довіри до місцевої влади в багатьох громадах залишався відносно високим, що можна пояснити безпосереднім контактом із громадянами та

оперативністю реагування на потреби населення. Водночас у регіонах із тривалими бойовими діями або проблемами управління спостерігалося зниження легітимності окремих органів влади [5; 78].

Особливістю воєнного періоду стало часткове обмеження традиційних механізмів демократичної участі, зокрема проведення чергових та місцевих виборів, громадських слухань і масових консультацій із громадськістю. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у період його дії виборчий процес не здійснюється, що унеможливлює проведення загальнонаціональних і місцевих виборів [34].

Питання неможливості проведення виборів під час воєнного стану також підтверджується офіційною позицією Центральна виборча комісія, яка наголошує, що проведення виборів в умовах воєнного стану суперечить чинному законодавству та безпековим вимогам.

Крім того, безпекові обмеження, пов’язані з повітряними тривогами, забороною масових зібрань і ризиками обстрілів, ускладнили або зробили неможливим проведення традиційних громадських слухань і публічних заходів у звичному форматі, що вплинуло на класичні інструменти локальної демократії. Аналітичні матеріали OECD підкреслюють, що в умовах війни країни стикаються з необхідністю тимчасового обмеження частини процедур участі з міркувань безпеки [69].

Водночас ці обмеження частково компенсувалися розвитком альтернативних форм комунікації та цифрової взаємодії з громадянами. Органи місцевого самоврядування активно використовували офіційні вебсайти, сторінки у соціальних мережах, онлайн-трансляції засідань рад та дистанційні консультації для інформування населення й зворотного зв’язку. Розвиток цифрових інструментів став можливим завдяки державній політиці цифрової трансформації, яку координує Міністерство цифрової трансформації України, а також функціонуванню електронних сервісів платформи Дія.

Досвід України в умовах війни міжнародні експерти розглядають як приклад того, що цифрові канали комунікації здатні підтримувати легітимність і

прозорість влади навіть за обмеження фізичної участі громадян. Зокрема, у звітах UNDP наголошується, що використання онлайн-платформ і цифрових механізмів звітності сприяло збереженню довіри до органів місцевого самоврядування в кризових умовах [85].

Таким чином, хоча воєнний стан об’єктивно обмежив традиційні механізми участі, альтернативні форми цифрової комунікації, публічної звітності та онлайн-взаємодії частково компенсували ці втрати, забезпечивши збереження базових елементів підзвітності та соціально-політичної легітимності місцевої влади.

В цілому, соціально-політична ефективність місцевого самоврядування в умовах війни визначається поєднанням високого рівня суспільної мобілізації та необхідністю збереження демократичних процедур у довгостроковій перспективі.

3.4. Ризики рецентралізації та перспективи післявоєнного розвитку.

Війна об’єктивно посилила роль центральної влади та створила передумови для тимчасової концентрації повноважень. Це породжує ризик інституційної рецентралізації після завершення воєнного стану.

До основних ризиків належать: збереження надмірних повноважень військових адміністрацій, зменшення фінансової автономії громад, посилення контролю з боку центральних органів виконавчої влади, зниження ролі представницьких органів.

Збереження надмірних повноважень військових адміністрацій. В умовах воєнного стану було утворено військові адміністрації, які відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» отримали розширені повноваження у сфері управління територіями, бюджетами, комунальним майном та організації життєзабезпечення громад [85].

У частині територіальних громад військові адміністрації фактично виконують функції органів місцевого самоврядування, що допускається

законодавством в умовах воєнного стану. Проте тривале збереження таких повноважень після стабілізації безпекової ситуації може створити передумови для інституційного закріплення централізованої моделі управління.

Зменшення фінансової автономії громад. Воєнний період супроводжувався перерозподілом бюджетних ресурсів на користь сектору безпеки та оборони, що вплинуло на фінансову самостійність громад. Зміни до бюджетного законодавства передбачали можливість перерозподілу доходів та посилення контролю за місцевими видатками [2].

У кризових умовах держави часто вдаються до централізації фінансових потоків, однак тривале обмеження фіскальної автономії може знижувати спроможність місцевих органів реалізовувати політику розвитку [66].

Крім того, експертні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень вказують на ризик зменшення частки власних доходів громад у разі збереження централізованих бюджетних механізмів після війни.

Посилення контролю з боку центральних органів виконавчої влади. У період воєнного стану центральні органи виконавчої влади отримали розширені можливості координації та контролю за діяльністю територіальних громад, що є логічним у безпековій ситуації. Проте у довгостроковій перспективі надмірна адміністративна опіка може обмежувати управлінську ініціативу громад і суперечити принципу субсидіарності, закріпленому у Council of Europe та Європейській хартії місцевого самоврядування [53].

Міжнародні експерти наголошують, що після завершення кризових фаз важливо відновлювати баланс між національною координацією та автономією громад, аби уникнути довгострокової рецентралізації управління [49].

Зниження ролі представницьких органів. Через воєнний стан та функціонування військових адміністрацій у частині громад роль виборних рад і колегіальних органів була фактично звужена або тимчасово призупинена. Відсутність виборчого процесу під час воєнного стану прямо передбачена законодавством [34].

Тривале обмеження діяльності представницьких органів може негативно вплинути на політичну конкуренцію, публічність рішень та підзвітність влади громадянам. Аналітичні матеріали UNDP підкреслюють, що підтримання демократичних процедур навіть у кризових умовах є критично важливим для збереження довіри до влади [48].

Водночас досвід війни продемонстрував важливість сильних громад для забезпечення національної стійкості. Це створює передумови для збереження децентралізованої моделі управління у післявоєнний період.

Перспективи розвитку системи місцевого самоврядування пов’язані з відновленням інфраструктури, залученням міжнародних інвестицій та інтеграцією принципів європейського врядування. Особливого значення набуває формування ефективної системи контролю за використанням коштів відбудови та зміцнення кадрового потенціалу громад.

Таким чином, подальша еволюція системи місцевого самоврядування залежатиме від здатності держави забезпечити баланс між вимогами безпеки та збереженням автономії територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, відзначимо наступне:

Децентралізація є багатовимірним політичним процесом, який охоплює політичну, адміністративну та фіскальну складові. Її концептуальною основою виступають принцип субсидіарності та модель багаторівневого врядування. Ефективність місцевого самоврядування доцільно розглядати як інтегральну категорію, що поєднує інституційну спроможність, фінансову автономію, управлінську результативність та рівень суспільної легітимності. В умовах війни демократичні інститути зазнають трансформації, що супроводжується посиленням виконавчої влади та централізаційними тенденціями.

Завершена до 2022 року реформа децентралізації створила інституційно оформлену мережу спроможних територіальних громад із визначеними повноваженнями та ресурсною базою. Запровадження воєнного стану призвело до тимчасового перерозподілу повноважень, створення військових адміністрацій та посилення координаційної ролі центральної влади. Водночас система місцевого самоврядування не була демонтована, а зазнала функціональної трансформації з орієнтацією на безпекові, гуманітарні та відновлювальні завдання.

Попри значні втрати в окремих регіонах, механізми фінансової децентралізації забезпечили базову стійкість бюджетної системи громад. Гнучкість бюджетного планування та підтримка з боку держави й міжнародних партнерів дозволили громадам виконувати критично важливі функції.

Інституційна та управлінська ефективність проявилася у здатності органів місцевого самоврядування адаптуватися до кризових умов, забезпечити безперервність управління, координувати дії з військовими структурами та організовувати заходи з цивільного захисту. Війна стала своєрідним «стрес-тестом», який підтвердив значення інституційної спроможності громад для забезпечення загальнонаціональної стійкості.

Соціально-політичний вимір ефективності характеризується збереженням відносно високого рівня довіри населення до місцевої влади, активною громадянською участю та розвитком горизонтальних форм взаємодії. Місцеве самоврядування стало ключовим елементом мобілізації суспільства в умовах війни.

Отримані результати дозволяють підтвердити робочу гіпотезу дослідження: сформована до 2022 року модель децентралізації забезпечила достатній рівень інституційної та фінансової стійкості територіальних громад, що дозволило їм ефективно функціонувати навіть за умов тимчасового посилення централізаційних тенденцій.

Разом із тим, виявлено низку ризиків, пов’язаних із потенційною рецентралізацією управління у післявоєнний період. До них належать можливе збереження надмірної концентрації повноважень на рівні виконавчої влади, посилення фінансової залежності громад та обмеження ролі представницьких органів. Подальший розвиток системи місцевого самоврядування потребує чіткого нормативного врегулювання співвідношення повноважень між центральною та місцевою владою після завершення воєнного стану.

Таким чином, система місцевого самоврядування України в умовах повномасштабної війни продемонструвала відносно високий рівень адаптивності та стійкості. Її подальший розвиток має базуватися на збереженні принципів децентралізації, зміцненні демократичних процедур та інтеграції європейських стандартів врядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Борщевський В., Матвєєв Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. URL: https://amer.org.ua/vijna-gromady-deczentralizacziya-yak-nal/

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

3. Війна і мир: думки і погляди українців (результати опитування, 9–14 січня 2026 р.) / Київський міжнародний інститут соціології. URL: https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1579&page=1.

4. Волокіта В. До місцевих бюджетів надійшло на 40 мільярдів більше, ніж торік: які області у лідерах // Економічна правда. 4 липня 2024. URL: https://epravda.com.ua/news/2024/07/04/716214/.

5. Гацко В., Дарковіч А. Не тільки про гроші: виклики співпраці та довіри між активістами та місцевою владою // Vox Ukraine. 11 червня 2024. URL: https://voxukraine.org/ne-tilky-pro-groshi-vyklyky-spivpratsi-ta-doviry-mizh-aktyvistamy-ta-mistsevoyu-vladoyu.

6. Державні послуги онлайн. URL: https://diia.gov.ua.

7. Думки і погляди українців щодо питань війни і миру (6 грудня 2025 р.) / Київський міжнародний інститут соціології. URL: https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1572&page=1.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. Загальна шкода, завдана інфраструктурі України внаслідок війни, сягає майже 155 млрд дол. – KSE // Укрінформ. 24 лютого 2026. URL: https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3826208.

10. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III.

11. Карнаух Л. Місцеві бюджети отримали понад 491 млрд грн у 2025 році. URL: https://tax.gov.ua/en/mass-media/news/969885.html.

12. Київський міжнародний інститут соціології. Соціологічні опитування 2022–2023 рр. URL: https://www.kiis.com.ua.

13. Ковтун В. Механізми публічного управління інтеграцією внутрішньо переміщених осіб в Україні // Публічне управління та місцеве самоврядування. 2024. № 4. С. 11–19.

14. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

15. Кравченко Р. Доходи місцевих бюджетів зросли на 18,4 % порівняно з відповідним показником минулого року. URL: https://www.tax.gov.ua/en/mass-media/news/905482.html.

16. Мінна безпека на деокупованих територіях: що важливо пам’ятати. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/minna-bezpeka-na-deokupovanykh-terytoriiakh-shcho-vazhlyvo-pamiataty.

17. Мінфін: місцеві бюджети отримають 1,8 млрд грн додаткової дотації для прифронтових територій // Офіц. сайт Мінфіну України. 15 квітня 2025. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/.

18. Мірошник О. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації в умовах війни // UPLAN. 7 березня 2023. URL: https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-ta-reforma-detsentralizatsii-v-umovakh-viiny-pidsumky-liutoho/#:~:text

19. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану : інформ. посіб. Харків : ПП «Стиль-Іздат», 2022. 344 с.

20. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

21. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. К. : Основи, 2000. 198 с.

22. ООН: унаслідок повномасштабної війни зруйновано близько 10 % житлового фонду України // ZMINA. 17 листопада 2025. URL:

https://zmina.info/news/oon-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-vijny-zrujnovano-blyzko-10-zhytlovogo-fondu-ukrayiny.

23. План відновлення України. URL: https://recovery.gov.ua.

24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту : Закон України від 17.02.2022 № 2081-IX.

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII.

26. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV.

27. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII.

28. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р.

29. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX.

30. Про звіт Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань використання коштів державного бюджету України, спрямованих на облаштування фортифікаційних споруд та інженерних загороджень на лінії зіткнення, а також на виготовлення та закупівлю безпілотних літальних апаратів та засобів радіоелектронної боротьби для військових частин і підрозділів Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, про виконану роботу : Постанова Верховної Ради України від 19.12.2024 № 4166-IX.

31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

32. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII.

33. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX.

34. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

35. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX.

36. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX.

37. Поступ України у процесі реалізації реформи децентралізації з 2014 року // OECD. Full Report «Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління». 2024. URL: https://www.oecd.org/uk/publications/a5a7939d-uk/full-report/component-12.html

38. Продовження децентралізації підтримує 76,5 % населення. URL: https://decentralization.gov.ua.

39. Рахункова палата України. Аналітичні матеріали щодо виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. URL: https://rp.gov.ua.

40. Стешенко Т. В., Кречик А. С., Кривець О. В. Стійкість територіальних громад в Україні // Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2025. Вип. 88, ч. 1. С. 197–202.

41. Цивільні у збройному конфлікті : посилення захисту цивільного населення на рівні громад під час повномасштабного вторгнення – реагування на ролі та стійкість в Україні : матеріали 6-ї міжнар. конф. 2025. 72 с.

42. Шість нових послуг у Дії, старт 5G та оновлення Мрії: як Мінцифра розпочала 2026 рік. URL: https://thedigital.gov.ua

43. A Review of Recent Experience // World Bank Staff Working Paper. Washington, DC, 1983. No. 581. 94 p.

44. Agamben G. State of Exception. Chicago : University of Chicago Press, 2005. 104 p.

45. Analiza prawna działań Rosji w Ukrainie od 2014 r. pod kątem zbrodni agresji, zbrodni wojennych i ludobójstwa oraz rozwiązań prawnych państw sąsiadujących z Ukrainą w zakresie statusu obywateli Ukrainy // *Wiedza Obronna*. 2025. T. 294, № 5. Warszawa. 207 s.

46. CEMG/PAD. Policy Advice on the “Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine”. Strasbourg, 3 December 2024. 12 p.

47. Civil Participation in Times of Crisis and Change: Lessons from Europe and Beyond : International Conference Report. FOSTER Europe, 11 June 2025. URL: https://www.foster-europe.org/journal/civic-participation-in-times-of-crisis-and-change-lessons-from-europe-and-beyond.

48. CLGF. Local Government: Building Resilience Across the Commonwealth. URL: https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Local%20Government%20-%20Building%20Resilience%20Accross%20the%20Commonwealth%20-%20CLGC2023%20BACKGROUND%20PAPER.pdf.

49. Council of Europe. Strengthening Multi-Level Governance, Democracy and Human Rights at Local Level in Ukraine. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/strengthening-multi-level-governance-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-ukraine.

50. Dahl R. A. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven : Yale University Press, 1971. 257 p.

51. Darkovich A., Huss O., Keudel O., Hatsko V. Local Democracy and Resilience in Ukraine: Learning from Communities’ Crisis Response in War. URL: https://icld.se/en/publications/local-democracy-and-resilience-in-ukraine-learning-from-communities-crisis-response-in-war/.

52. Elazar D. J. Exploring Federalism. Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1987. 198 p.

53. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15 October 1985 URL: https://rm.coe.int/168007a088.

54. GICHD; Haering B., Privitelli T. Annual Report. Geneva, 2024. URL: https://www.gichd.org/our-impact/annual-report-2024/.

55. Governance / OECD. URL: https://www.oecd.org/en/topics/governance.html.

56. HALO Trust. Ukraine: Working to Restore Safety URL: https://www.halotrust.org/ukraine/.

57. Hooghe L. Europe Divided? Federalism and Regionalism in the European Union. Oxford : Oxford University Press, 1996. 273 p.

58. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2001. 233 p.

59. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven ; London : Yale University Press, 1968. 488 p.

60. Kalmaru K. Government Resilience in the Digital Age // Public Sector Network. 2025, 24 Apr. URL: https://publicsectornetwork.com/insight/government-resilience-in-the-digital-age.

61. Kincaid J. Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union // West European Politics. 1999. Vol. 22, No. 2. P. 34–58.

62. KSE. Report on Damages to Infrastructure from the Destruction Caused by Russia's Military Aggression against Ukraine (as of November 2024). Kyiv, 2024. 25 p.

63. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven ; London : Yale University Press, 2012. 348 p.

64. Marks G. Structural Policy and Multilevel Governance in the European Union // Journal of European Public Policy. 1993. Vol. 1, No. 1.

65. March J. G., Olsen J. P. Rediscovering Institutions. New York : Simon & Schuster, 2010. 227 p.

66. Nakatani R. Preventing Fiscal Crises under Decentralization: Intergovernmental Policies and Institutions // IMF Working Paper. 2025. No. 25/87.

67. Oakerson R. J. Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis. Oakland : ICS Press, 1999. 160 p.

68. Oates W. E. Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 249 p.

69. OECD. Peer Reviews of Competition Law and Policy: Ukraine 2025. Paris, 2025, 17 December URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-ukraine-2025_218e6881-en.html.

70. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 280 p.

71. Ostrom V., Ostrom E. Public Goods and Public Choice. Bloomington : Indiana University, 1977. 112 p.

72. Putnam R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York : Simon & Schuster, 2000. 747 p.

73. Resilience and Reforms in Ukraine at Wartime: The Role of Local Self-Governance : Summary and Recommendations of the 20th Kyiv Dialogue Annual Conference. Berlin, 18–19 November 2025.

74. Rondinelli D. A. Decentralization, Territorial Power and the State // Development and Change. 1990. Vol. 21, No. 3. P. 491–500.

75. Rondinelli D. A. Government Decentralization in Comparative Perspective // International Review of Administrative Sciences. 1981. Vol. 47, No. 2. P. 133–146.

76. Rondinelli D. A., Nellis J. R., Cheema G. S. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Washington, DC : World Bank, 1983. 94 p.

77. Schmitt C. Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. – Berlin : Duncker & Humblot, 2009. 70 S.

78. Shinoda H., Fedorchenko-Kutuyev P. The Impacts of the Russo-Ukrainian War: Theoretical and Practical Explorations of Policy Agendas for Peace in Ukraine. Cham : Springer, 2025. 121 p.

79. Si Y. T. In an Uncertain World, Digital Government Provides the Resilience that Countries Need // GovInsider. 2025, 14 July URL: https://govinsider.asia/intl-en/article/in-an-uncertain-world-digital-government-provides-the-resilience-that-countries-need.

80. Speech of World Bank Group Managing Director at a Forum on Good Governance. URL: https://www.worldbank.org/en/news/speech/2010/12/06/speech-world-bank-group-managing-director-forum-good-governance.

81. State of Resilience: How Ukraine's Digital Government Is Supporting Its Citizens During the War. URL: https://institute.global/insights/tech-and-digitalisation/state-resilience-how-ukraines-digital-government-supporting-its-citizens-during-war.

82. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, No. 5. P. 416–424.

83. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Ukraine: Humanitarian Situation. URL: https://reliefweb.int/country/ukr.

84. UNDP. About Us URL: https://www.undp.org/.

85. UNDP Ukraine. Public Opinion on State Electronic Services in Ukraine in 2025: Analytical Report. Kyiv, 21 January 2026. URL: https://www.undp.org/ukraine/publications/analytical-report-public-opinion-state-electronic-services-ukraine-2025.

86. Weingast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law, Economics, and Organization. 1995. Vol. 11, No. 1. P. 1–31.