



Матвійчук Андрій Васильович

Кандидат політичних наук,

заступник генерального директора з науково-технічної роботи

Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського (м. Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-4051-2484>

e-mail: matvijchuk@nas.gov.ua

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Резюме

У статті здійснено комплексний політологічний аналіз трансформації місцевого врядування в Україні в умовах воєнного стану крізь призму інституційної стійкості територіальних громад. Розкрито вплив повномасштабної російської агресії на функціонування органів місцевого самоврядування та обґрунтовано, що війна стала не лише безпековим викликом, а й чинником глибоких інституційних змін у системі локального врядування.

Проаналізовано особливості трансформації місцевого врядування в умовах воєнного стану та показано, що поряд із традиційними функціями забезпечення соціально-економічного розвитку територій територіальні громади перебрали на себе виконання низки нових завдань, пов'язаних із цивільним захистом населення, гуманітарним реагуванням, підтримкою критичної інфраструктури, координацією допомоги внутрішньо переміщеним особам і взаємодією з військовими структурами. Визначено, що результатом цих процесів стало формування нової моделі місцевого врядування, яка поєднує механізми децентралізації з елементами безпекового та кризового управління.

Систематизовано основні виклики інституційній спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану. До таких викликів віднесено безпекові загрози, демографічні зміни, фінансово-бюджетні обмеження, кадровий дефіцит, зростання навантаження на соціальну

інфраструктуру та необхідність функціонування в умовах тривалої невизначеності. Показано, що ефективність діяльності громад дедалі більше залежить від їхньої здатності адаптуватися до кризових умов, забезпечувати безперервність управлінських процесів і підтримувати належний рівень суспільної згуртованості.

Особливу увагу приділено дослідженню інституційної стійкості як ключового механізму адаптації територіальних громад до викликів воєнного часу. Встановлено, що інституційна стійкість проявляється через здатність громад оперативно трансформувати управлінські практики, мобілізувати внутрішні та зовнішні ресурси, розвивати міжінституційну взаємодію, підтримувати ефективну комунікацію з населенням та забезпечувати функціонування базових інститутів місцевого самоврядування в умовах воєнних загроз.

Обґрунтовано, що українські територіальні громади перетворилися на важливий елемент системи суспільної стійкості держави, а їхня діяльність виходить за межі традиційних функцій місцевого самоврядування та охоплює широкий спектр безпекових, гуманітарних і координаційних завдань. Зроблено висновок, що інституційна стійкість громад є однією з ключових передумов збереження ефективності публічного врядування, забезпечення демократичної стабільності та формування потенціалу повоєнного відновлення України.

Ключові слова: міське врядування; територіальні громади; воєнний стан; міське самоврядування; інституційна стійкість; децентралізація; безпекове врядування; адаптація громад; кризове управління; публічна влада.

Вступ

Повномасштабна російська агресія проти України стала одним із наймасштабніших викликів для системи публічного управління та місцевого самоврядування за весь період незалежності держави. Запровадження воєнного стану спричинило не лише зміну пріоритетів державної політики, а й суттєво трансформувало механізми функціонування територіальних громад, які опинилися в епіцентрі безпекових, гуманітарних, соціально-економічних та інституційних викликів. За цих умов саме громади стали базовим рівнем забезпечення життєдіяльності населення, організації цивільного захисту, координації гуманітарної допомоги, підтримки внутрішньо переміщених осіб та відновлення критичної інфраструктури.

Особливої ваги ця проблематика набуває з огляду на те, що російсько-українська війна розгорнулася на тлі незавершеного процесу децентралізації, який упродовж попереднього десятиліття став однією з ключових інституційних реформ в Україні. Війна створила принципово нові

умови функціонування місцевого самоврядування, за яких традиційні завдання соціально-економічного розвитку територій були доповнені потребою оперативного реагування на воєнні загрози та забезпечення стійкості місцевих спільнот. Унаслідок цього відбувається переосмислення ролі територіальних громад як суб'єктів не лише локального розвитку, але й безпекової політики держави.

Водночас воєнний стан актуалізував проблему співвідношення процесів децентралізації та централізації влади. З одного боку, необхідність оперативного прийняття рішень та координації дій в умовах війни зумовила посилення ролі центральних органів влади й створення військових адміністрацій. З іншого боку, саме спроможність територіальних громад до самоорганізації, мобілізації ресурсів та ефективної взаємодії з державними інституціями стала одним із чинників суспільної стійкості України в умовах збройної агресії.

Це формує новий дослідницький вимір, пов'язаний із вивченням механізмів адаптації місцевого врядування до надзвичайних умов та оцінкою ефективності інституційних відповідей на кризові виклики. Науковий інтерес до зазначеної проблематики також зумовлений необхідністю осмислення нових моделей врядування, що формуються в умовах воєнного стану. Йдеться про поєднання демократичних принципів місцевого самоврядування з елементами безпекового управління, кризового менеджменту та міжінституційної координації. У цьому контексті особливого значення набувають категорії інституційної стійкості, адаптивності та резильєнтності територіальних громад, які дедалі частіше розглядаються як необхідна передумова збереження демократичних інститутів в умовах тривалих криз і воєнних конфліктів.

З огляду на це актуальним науковим завданням є дослідження трансформації місцевого врядування в Україні в умовах воєнного стану, аналіз нових викликів для територіальних громад та виявлення інституційних механізмів, що забезпечують їхню стійкість, функціональну спроможність і здатність до ефективної адаптації в умовах воєнних загроз.

Проблематика розвитку місцевого самоврядування та функціонування територіальних громад в Україні посідає важливе місце у сучасних політичних і управлінських дослідженнях. Теоретичні та практичні аспекти становлення системи місцевого врядування, децентралізації влади та розвитку територіальних громад знайшли відображення у працях В. Бакуменка, М. Баймуратова, О. Бориславської, В. Вакуленка, В. Куйбіди, Ю. Сурміна, Ю. Шарова та інших дослідників. У їхніх роботах розкрито інституційні засади місцевого самоврядування, механізми реалізації реформи децентралізації, особливості розподілу владних повноважень та проблеми формування спроможних територіальних громад.

Вагомий внесок у дослідження процесів децентралізації та модернізації системи публічного управління зробили Р. Войтович, С. Романюк, А. Ткачук, І. Коліушко, В. Негода, В. Толкованов та інші науковці й експерти. У їхніх працях децентралізація розглядається як один із ключових механізмів демократизації публічної влади, підвищення ефективності місцевого управління та зміцнення фінансової самостійності територіальних громад.

Окремий напрям сучасних досліджень пов'язаний із вивченням функціонування політичних інститутів в умовах криз, надзвичайних ситуацій та воєнних конфліктів. Значний вплив на формування відповідного наукового дискурсу справили праці А. Бузана, Б. Бузана, О. Вейвера, М. Олсона, Д. Норта, а також представників неонституціоналізму, які розглядали питання інституційної адаптації, стійкості політичних систем та трансформації владних відносин під впливом зовнішніх загроз. У центрі уваги цих досліджень перебувають проблеми взаємозв'язку між безпекою, управлінням та інституційною спроможністю державних і місцевих структур.

Теоретичне підґрунтя для осмислення адаптивності та стійкості політичних інститутів формують концепції «стійкості», представлені у працях К. Голлінга, Б. Вокера, Д. Чендлера, Н. Роуза та інших зарубіжних авторів. У межах цього підходу стійкість трактується як здатність інститутів не лише протидіяти кризовим впливам, а й трансформуватися відповідно до нових умов функціонування. Зазначені підходи дедалі активніше використовуються для аналізу діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнних та гуманітарних криз.

Після початку повномасштабної російської агресії суттєво активізувалися дослідження, присвячені діяльності територіальних громад в умовах воєнного стану. Окремі аспекти цієї проблематики розглядаються у працях С. Сergyгіна, О. Крутій, І. Дробота, В. Мамонової, Т. Василевської, Ю. Молодожен, а також у численних аналітичних дослідженнях українських центрів з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку. У центрі уваги перебувають питання взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, забезпечення життєдіяльності громад в умовах війни, підтримки внутрішньо переміщених осіб, функціонування критичної інфраструктури та організації гуманітарної допомоги.

Водночас аналіз наукової літератури засвідчує, що процес трансформації місцевого врядування в умовах воєнного стану поки що не отримав комплексного політологічного осмислення. Недостатньо дослідженими залишаються питання співвідношення децентралізації та централізації влади в умовах війни, особливості формування механізмів безпекового врядування на місцевому рівні, а також інституційні чинники стійкості територіальних громад. Потребують подальшого вивчення практики адаптації

органів місцевого самоврядування до нових умов функціонування та їхня роль у забезпеченні суспільної стійкості держави в умовах тривалої збройної агресії.

Метою статті є дослідження трансформації місцевого врядування в Україні в умовах воєнного стану, виявлення ключових викликів, що поставили перед територіальними громадами внаслідок повномасштабної російської агресії, а також аналіз інституційних механізмів адаптації та забезпечення стійкості громад в умовах безпекових загроз.

Методи дослідження

Методологічну основу дослідження становить поєднання інституціонального, системного та компаративного підходів, що дало змогу розглянути місцеве врядування не лише як сукупність управлінських практик, а як цілісну систему політичних інститутів, функціонування яких зазнає суттєвих змін під впливом воєнного стану. Так, інституціональний метод надав можливість виявити основні напрями зміни компетенцій територіальних громад, особливості перерозподілу владних повноважень та нові форми міжінституційної координації, що сформувалися в умовах воєнного стану. Системний метод дозволив дослідити територіальну громаду як складову багаторівневої системи публічного врядування, діяльність якої залежить від взаємодії політичних, економічних, безпекових та соціальних чинників. Використання цього методу сприяло визначенню взаємозв'язків між воєнними викликами та трансформацією практик місцевого врядування, а також дало змогу оцінити вплив кризових процесів на функціональну спроможність громад. Компаративний метод дозволив простежити зміну пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування, виявити нові управлінські практики та визначити ключові тенденції інституційної адаптації громад до умов безпекової нестабільності. Метод політичного аналізу дав змогу оцінити вплив воєнного стану на баланс між процесами децентралізації та централізації влади, а також визначити політичні наслідки формування нових моделей безпекового врядування на місцевому рівні.

Він дозволив систематизувати основні виклики, з якими зіткнулися територіальні громади під час війни, та визначити інституційні механізми, що забезпечують їхню адаптацію, стійкість і здатність ефективно реагувати на кризові ситуації.

Результати дослідження

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України стала одним із найсерйозніших викликів для системи публічного управління та місцевого самоврядування за весь період незалежності держави. Запровадження воєнного стану спричинило не лише зміну

безпекових пріоритетів державної політики, але й суттєво трансформувало механізми функціонування територіальних громад, які були змушені адаптуватися до умов воєнної небезпеки, гуманітарної кризи та значних соціально-економічних втрат. У цих умовах місцеве самоврядування фактично стало одним із ключових елементів забезпечення стійкості держави та суспільства.

Важливою особливістю української моделі функціонування влади в умовах війни стало збереження інституту місцевого самоврядування як складової демократичного конституційного ладу. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження органів місцевого самоврядування [1]. Це принципово відрізняє українську модель від практик надзвичайної централізації влади, характерних для багатьох держав у період воєнних конфліктів.

Аналізуючи особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах війни, Ю. Ключковський та В. Венгер наголошують, що навіть за умов воєнного стану держава не відмовилася від демократичних принципів організації влади, а місцеве самоврядування продовжило виконувати роль одного з базових інститутів народовладдя [2, с. 34–36]. На думку авторів, війна створила необхідність перегляду окремих механізмів реалізації місцевого самоврядування, проте не поставила під сумнів його конституційну природу як форми здійснення публічної влади на локальному рівні [2, с. 37].

Разом із тим воєнний стан істотно змінив характер реалізації владних повноважень на місцевому рівні. Унаслідок безпосередніх загроз національній безпеці було запроваджено механізм функціонування військових адміністрацій населених пунктів, які отримали право здійснювати частину повноважень органів місцевого самоврядування. Як зазначають Ю. Ключковський і В. Венгер, виникла нова модель співіснування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, що передбачає тимчасове поєднання демократичних механізмів локального врядування з елементами централізованого безпекового управління [2, с. 45–49].

У цьому контексті війна стала каталізатором трансформації самої природи місцевого врядування. Якщо до 2022 р. діяльність територіальних громад була переважно орієнтована на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, реалізацію інфраструктурних проєктів та розширення інструментів локальної демократії, то після початку повномасштабного вторгнення ключовими напрямками стали забезпечення безпеки населення, організація евакуаційних заходів, підтримка внутрішньо переміщених осіб, функціонування критичної інфраструктури та координація гуманітарної допомоги.

На цьому акцентує увагу В. Курилас, підкреслюючи, що спроможність органів місцевого самоврядування та безпосередньо територіальних громад «стали ключовими в захисті державності, виконанні значної частки гуманітарних завдань, підтримки Збройних сил України та територіальної оборони» [3, с. 263]. Дослідник зазначає, що саме результати реформи децентралізації створили необхідний організаційний та ресурсний потенціал для оперативного реагування громад на виклики воєнного часу.

Фактично повномасштабна війна стала своєрідною перевіркою результативності реформи децентралізації, яка впродовж попереднього десятиліття визначала модернізацію системи місцевого самоврядування в Україні. У науковій літературі неодноразово наголошується, що передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень сприяла формуванню більш гнучких механізмів управління, здатних швидше реагувати на кризові ситуації. Як зазначає В. Курилас, реформа децентралізації надала громадам «значні можливості для підвищення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення», що особливо проявилось в умовах воєнного стану [3, с. 26]). Подібну позицію висловлюють і представники міжнародного експертного середовища [4].

Водночас процес трансформації місцевого врядування в умовах війни має суперечливий характер. З одного боку, війна посилила роль територіальних громад як самостійних суб'єктів управління та локальної мобілізації ресурсів. З іншого боку, необхідність оперативного реагування на воєнні загрози обумовила посилення централізаційних тенденцій та розширення повноважень державних органів у сфері безпеки. Як зазначає О. Лялюк, в умовах воєнного стану відбулося часткове коригування компетенції органів місцевого самоврядування, пов'язане з потребами оборони держави та забезпеченням належної координації між цивільними і військовими структурами [5, с. 102–105].

За таких умов особливого значення набуває категорія інституційної стійкості територіальних громад. Сучасні підходи до аналізу *resilience* виходять із того, що ефективність політичних інститутів визначається не лише їхньою здатністю виконувати традиційні функції, а й можливістю адаптуватися до кризових умов без втрати керованості та легітимності. Саме тому територіальні громади дедалі частіше розглядаються не лише як адміністративно-територіальні одиниці, а як базові елементи забезпечення суспільної стійкості держави в умовах воєнних загроз.

Таким чином, воєнний стан став не лише надзвичайним правовим режимом функціонування держави, але й потужним чинником трансформації місцевого врядування в Україні. Під впливом безпекових викликів відбувається формування нової моделі діяльності територіальних громад, що поєднує принципи децентралізації, кризового менеджменту,

безпекового врядування та інституційної адаптації [6, с. 45–52]. У результаті громади поступово перетворюються з адміністративних суб'єктів локального розвитку на важливий компонент системи національної стійкості та безпеки держави.

Повномасштабна війна суттєво змінила умови функціонування територіальних громад в Україні, актуалізувавши комплекс нових викликів, що безпосередньо впливають на їхню інституційну спроможність. Якщо до початку широкомасштабної агресії основна увага органів місцевого самоврядування була зосереджена на питаннях соціально-економічного розвитку територій, реалізації інфраструктурних проєктів та впровадженні механізмів децентралізації, то в умовах воєнного стану пріоритетними стали завдання забезпечення безпеки населення, підтримання функціонування критичної інфраструктури, організації гуманітарної допомоги та адаптації до тривалих кризових умов.

У сучасному науковому дискурсі інституційна спроможність територіальної громади розглядається як здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати виконання своїх повноважень, ефективно використовувати ресурси, реагувати на кризові виклики та підтримувати безперервність управлінських процесів. Як зазначають Я. Павлович-Сенета та І. Гресько, в умовах воєнного стану територіальна громада фактично перетворюється на базовий осередок забезпечення життєдіяльності населення, що суттєво підвищує вимоги до її організаційної та функціональної спроможності [7, с. 247].

Одним із найсерйозніших викликів для територіальних громад стали безпекові загрози. Значна частина громад опинилася безпосередньо в зоні бойових дій або в умовах постійної загрози ракетних ударів, що спричинило руйнування житлової, транспортної та соціальної інфраструктури. За таких умов органи місцевого самоврядування були змушені перебирати на себе функції, які раніше не належали до їхніх прямих повноважень: організацію евакуації населення, облаштування укриттів, координацію заходів цивільного захисту та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. У дослідженні Л. Самойленко та Ю. Щербатюк наголошується, що одним із першочергових завдань громад під час війни стало забезпечення безпеки та територіальної цілісності, що вимагало суттєвої переорієнтації управлінських механізмів на кризове реагування [8, с. 3–4].

Не менш складним викликом стала демографічна трансформація територіальних громад. Масове внутрішнє переміщення населення призвело до нерівномірного розподілу соціального навантаження між громадами. Частина територій зіткнулася з різким скороченням чисельності населення, тоді як відносно безпечні громади прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб. Унаслідок цього виникла потреба швидкої

адаптації систем охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства та соціального захисту до нових демографічних умов.

Суттєвого впливу на інституційну спроможність громад завдали й фінансово-економічні проблеми. Повномасштабна війна призвела до скорочення податкових надходжень, руйнування виробничих потужностей, зменшення економічної активності та збільшення обсягів непередбачуваних витрат. Особливо складною стала ситуація у прифронтових та деокупованих громадах, де значна частина місцевої економіки була фактично паралізована. У дослідженні Центру спільних дій зазначається, що від початку повномасштабного вторгнення фінансова спроможність багатьох громад істотно погіршилася через скорочення податкової бази та руйнування економічної інфраструктури, що поставило під загрозу стабільність місцевих бюджетів.

Подібних висновків дійшли Ю. Голинський та співавтори, які наголошують, що війна істотно вплинула на фінансову стійкість місцевих бюджетів, а проблема ресурсного забезпечення громад стала одним із визначальних чинників їхньої подальшої спроможності виконувати покладені функції [9]. Водночас Р. Фросіняк підкреслює, що особливого значення набуло питання перерозподілу фінансових ресурсів між громадами, оскільки відмінності у рівні економічної безпеки територій спричинили суттєву диференціацію їхньої бюджетної спроможності [10].

Окремою проблемою стала кадрова та управлінська спроможність органів місцевого самоврядування. Частина працівників місцевих органів влади була мобілізована до лав Збройних сил України, інші були змушені залишити місця проживання через бойові дії або окупацію окремих територій. Це призвело до дефіциту управлінських кадрів та підвищення навантаження на наявний кадровий потенціал громад. Водночас органи місцевого самоврядування були змушені опановувати нові функції, пов'язані із кризовим менеджментом, гуманітарним реагуванням та міжінституційною координацією.

Серйозним викликом стало також забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, центральними органами влади та міжнародними партнерами. Як зазначають Л. Самойленко та Ю. Щербатюк, традиційні моделі управління не завжди виявилися достатньо ефективними для реагування на кризові ситуації воєнного характеру, що зумовило потребу формування нових механізмів координації та партнерської взаємодії між різними рівнями влади [8, с. 5].

У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває проблема забезпечення стійкості громад до тривалих кризових впливів. В аналітичній доповіді «Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни»

підкреслюється, що фінансова, соціальна та організаційна спроможність громад сьогодні виступає одним із ключових чинників не лише їхнього функціонування, але й подальшого відновлення після завершення бойових дій. Авторі наголошують, що саме рівень стійкості громади дедалі частіше визначає готовність мешканців залишатися на відповідній території та брати участь у процесах її відбудови [11, с. 69].

Таким чином, війна сформувала принципово новий комплекс викликів інституційній спроможності територіальних громад. Безпекові загрози, демографічні зміни, фінансові труднощі, кадровий дефіцит та необхідність функціонування в умовах постійної невизначеності суттєво трансформували середовище діяльності місцевого самоврядування. Унаслідок цього ефективність територіальних громад дедалі більше визначається не лише обсягом ресурсів або формальними повноваженнями, а їхньою здатністю адаптуватися до кризових умов, підтримувати керованість територій та забезпечувати суспільну стійкість в умовах воєнного стану [12-15].

В умовах повномасштабної війни одним із ключових критеріїв ефективності місцевого врядування стає не лише здатність органів місцевого самоврядування виконувати визначені законом повноваження, а й спроможність територіальних громад адаптуватися до тривалих кризових впливів, зберігати функціональність управлінських інститутів та забезпечувати життєдіяльність населення в умовах підвищеної небезпеки. У зв'язку з цим особливого значення набуває концепція інституційної стійкості (*institutional resilience*), яка дедалі активніше використовується для аналізу розвитку місцевого самоврядування в умовах воєнних та гуманітарних криз.

Теоретичні засади концепції стійкості були закладені ще К. Голлінгом, який визначав стійкість як здатність системи зберігати свої базові характеристики та підтримувати функціонування після зовнішніх потрясінь [16, р. 17]. Надалі ця концепція була розвинена Б. Вокером, Д. Чендлером та іншими дослідниками, які наголошували, що сучасні політичні інститути повинні не лише протидіяти кризам, а й адаптуватися до нових умов функціонування шляхом трансформації внутрішніх механізмів управління [17, р. 5; 18, р. 48].

У сучасних умовах українські територіальні громади дедалі частіше розглядаються саме крізь призму інституційної стійкості. Як зазначається в аналітичній доповіді Національної платформи стійкості та згуртованості, стійкість громади являє собою «здатність місцевої спільноти зберігати керованість, забезпечувати базові потреби населення та відновлювати функціонування після кризових впливів» [11, с. 12]. Саме тому в умовах війни оцінка ефективності територіальних громад дедалі більше пов'язується не

лише з економічними показниками чи обсягом бюджетних ресурсів, а зі здатністю підтримувати безперервність управлінських процесів.

Одним із найважливіших проявів інституційної стійкості стала адаптація органів місцевого самоврядування до нових функцій, які раніше не були властивими традиційній системі місцевого врядування. Йдеться про організацію евакуаційних заходів, підтримку внутрішньо переміщених осіб, координацію гуманітарної допомоги, забезпечення роботи критичної інфраструктури та взаємодію з військовими структурами. На думку Л. Самойленко та Ю. Щербатюк, саме здатність громад оперативно перебудовувати механізми управління стала одним із ключових факторів їхньої життєздатності в умовах війни [8, с. 5–6].

Важливим елементом інституційної стійкості стала фінансова адаптивність територіальних громад. Незважаючи на значні втрати місцевих бюджетів, більшість громад зуміли забезпечити функціонування базових сфер життєдіяльності та зберегти керованість територій. Як зазначає Р. Фросіняк, фінансова стійкість громади в умовах воєнного стану визначається не стільки обсягом наявних ресурсів, скільки здатністю ефективно їх мобілізувати, перерозподіляти та залучати додаткові джерела фінансування [10, с. 83–85]. Особливого значення набули механізми міжмуніципального співробітництва, міжнародної технічної допомоги та партнерства з іноземними громадами.

Не менш важливою складовою інституційної стійкості стала здатність громад до самоорганізації та мобілізації соціального капіталу. Війна продемонструвала, що ефективність місцевого врядування значною мірою залежить від рівня довіри між органами влади та громадянами, розвитку волонтерських мереж, громадських ініціатив та неформальних механізмів взаємодопомоги. У дослідженні Центру спільних дій наголошується, що саме високий рівень горизонтальної взаємодії між громадянами, місцевою владою та громадськими організаціями став одним із чинників стійкості багатьох українських громад у перші місяці повномасштабного вторгнення [12, с. 28–31].

Суттєвого значення набуває також інституційна взаємодія громад із державними органами влади та військовими адміністраціями. В умовах війни сформувалася нова модель багаторівневого врядування, яка передбачає поєднання механізмів децентралізації з елементами централізованого управління у сфері безпеки. Як зазначають Ю. Ключковський та В. Венгер, ефективність такої моделі залежить від здатності різних інституцій діяти узгоджено, зберігаючи баланс між потребами безпеки та принципами місцевого самоврядування [2, с. 51–55].

У цьому контексті дедалі більшої популярності набуває концепція «стійкої громади» (*resilient community*), яка передбачає формування

інституційних механізмів, здатних забезпечувати адаптацію до кризових ситуацій без втрати керованості та соціальної згуртованості. У сучасній літературі виокремлюються кілька ключових ознак такої громади: ефективне місцеве врядування, розвинений соціальний капітал, фінансова спроможність, диверсифікована економічна база, готовність до кризового реагування та здатність до швидкого відновлення після зовнішніх потрясінь [18, р. 61; 17, р. 7].

Український досвід воєнного часу засвідчує, що саме територіальні громади стали одним із головних чинників суспільної стійкості держави. Вони забезпечували виконання критично важливих функцій навіть у надзвичайно складних умовах, підтримували життєдіяльність населення та виступали важливим елементом національного спротиву російській агресії. Таким чином, інституційна стійкість поступово перетворюється з теоретичної категорії на одну з базових характеристик сучасного місцевого врядування.

Отже, відповіддю територіальних громад на виклики воєнного часу стало формування нових механізмів інституційної адаптації, що поєднують елементи кризового менеджменту, безпекового врядування, соціальної мобілізації та міжінституційної взаємодії. Саме інституційна стійкість дедалі більше визначає здатність громад не лише функціонувати в умовах війни, а й забезпечувати передумови для майбутнього відновлення та сталого розвитку територій.

Висновки

Воєнний стан став визначальним чинником трансформації місцевого врядування в Україні, спричинивши зміну функціональної ролі територіальних громад у системі публічної влади. Поряд із традиційними завданнями соціально-економічного розвитку громади були змушені виконувати функції, пов'язані із забезпеченням безпеки населення, підтримкою критичної інфраструктури, гуманітарним реагуванням та взаємодією з військовими структурами. У результаті сформувалася нова модель місцевого врядування, що поєднує принципи децентралізації з елементами безпекового та кризового управління.

Повномасштабна війна актуалізувала комплекс нових викликів інституційній спроможності територіальних громад. Найбільш відчутними серед них стали безпекові загрози, демографічні трансформації, фінансово-бюджетні обмеження, кадровий дефіцит та необхідність функціонування в умовах постійної невизначеності. Водночас досвід воєнного часу продемонстрував, що результати реформи децентралізації створили необхідні організаційні та ресурсні передумови для адаптації громад до кризових умов і забезпечення безперервності управлінських процесів.

Ключовою відповіддю територіальних громад на виклики воєнного часу стало формування механізмів інституційної стійкості. Її практичними проявами стали здатність органів місцевого самоврядування оперативно адаптувати управлінські практики до нових умов, мобілізувати внутрішні ресурси, забезпечувати взаємодію з державними інституціями, міжнародними партнерами та громадянським суспільством. Саме інституційна стійкість дедалі більше визначає ефективність функціонування територіальних громад в умовах війни та їхню готовність до повоєнного відновлення.

Український досвід засвідчує, що територіальні громади перетворилися на один із базових елементів забезпечення суспільної стійкості держави. У сучасних умовах їхня роль виходить за межі традиційного місцевого самоврядування та охоплює широкий спектр безпекових, гуманітарних і координаційних функцій. Це дає підстави розглядати інституційну стійкість громад як одну з ключових передумов збереження ефективності публічного врядування, зміцнення демократичних інститутів та забезпечення сталого розвитку України в умовах тривалої воєнної загрози.

Список посилань

1. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12 травня 2015 р. Київ: Верховна Рада України, 2015. URL: Закон України «Про правовий режим воєнного стану».
2. Ключковський Ю. Б., Венгер В. М. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України / за ред. П. Стецюка, К. Екхарта. Жешув: Bonus Liber Drukarnia i Wydawnictwo, 2023. С. 33–69.
3. Курилас В. В. Вплив результатів реформи децентралізації на функціонування та діяльність органів місцевого самоврядування в умовах дії воєнного стану в Україні // Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 6. С. 262–266.
4. OECD. *Building Resilient Regions and Communities*. Paris: OECD Publishing, 2023. 186 p.
5. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування та його органів в умовах воєнного стану. Проблеми законності. 2023. № 160. С. 99–112.
6. Руденко М. В. Аналіз сучасного етапу реформи децентралізації в умовах воєнного стану в Україні. Вісник СНУ ім. В. Даля. 2024. С. 45–52.

7. Павлович-Сенета Я. П., Гресько І. М. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 5. С. 247–251.
8. Самойленко Л. Л., Щербатюк Ю. П. Особливості управління об'єднаними територіальними громадами в умовах воєнного стану: виклики та перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 5. С. 1–8.
9. Голинський Ю., Козак І., Федішин М. Фінансова спроможність громад під час повномасштабної війни. Економіка та суспільство. 2023. № 56. С. 41-47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>
10. Фросіняк Р. В. Фінансова спроможність територіальних громад України та їх адаптація до умов воєнного стану у 2022–2025 роках. Central Ukrainian Scientific Journal. 2025. № 2. С 79-81.
11. Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни: аналітична доповідь. Київ: Національна платформа стійкості та згуртованості, 2024. 84 с.
12. Громади воєнного часу: аналітичне дослідження. Київ: Центр спільних дій, 2024. 56 с.
13. Територіальні громади 2025: стан, виклики та перспективи розвитку: аналітичний звіт. Київ: Київська школа економіки, 2025. 124 с.
14. Лопатинський Ю. М., та ін. Інституційні виклики інклюзивного розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану. Sustainability Studies. 2026. № 1. С. 34–47.
15. Терещенко Т. В. Сучасний рівень економічного розвитку територіальних громад як об'єкт державної політики в Україні. Державне управління та регіональний розвиток. 2024. № 2. С. 118–129.
16. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems // Annual Review of Ecology and Systematics. 1973. Vol. 4. P. 1–23.
17. Walker B., Holling C. S., Carpenter S. R., Kinzig A. Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. Ecology and Society. 2004. Vol. 9(2). P. 1–9.
18. Chandler D. Resilience: The Governance of Complexity. London: Routledge, 2014. 218 p.

References

1. Law of Ukraine No. 389-VIII “On the Legal Regime of Martial Law” (2015, May 12). Kyiv, Ukraine: Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from URL: Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”.
2. Kliuchkovskiy, Y. B., & Venher, V. M. (2023). Legal regulation of local self-government in Ukraine under wartime conditions and prerequisites for holding local elections after the termination of martial law. In P. Stetsiuk & K. Eckhardt (Eds.), *The impact of war on the governance system: Reflections in the context of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine* (pp. 33–69). Rzeszów, Poland: Bonus Liber Drukarnia i Wydawnictwo.
3. Kurylas, V. V. (2024). The impact of decentralization reform outcomes on the functioning and activities of local self-government bodies under martial law in Ukraine. *Analytical and Comparative Jurisprudence*, (6), 262–266.
4. OECD. (2023). *Building resilient regions and communities*. Paris, France: OECD Publishing.
5. Lialiuk, O. Y. (2023). Legal regulation of the competence of local self-government and its bodies under martial law. *Problems of Legality*, (160), 99–112.
6. Rudenko, M. V. (2024). Analysis of the current stage of decentralization reform under martial law in Ukraine. *Bulletin of Volodymyr Dahl East Ukrainian National University*, 45–52.
7. Pavlovych-Seneta, Y. P., & Hresko, I. M. (2022). Territorial communities under martial law in Ukraine. *Analytical and Comparative Jurisprudence*, (5), 247–251.
8. Samoilenko, L. L., & Shcherbatiuk, Y. P. (2025). Features of governance of amalgamated territorial communities under martial law: Challenges and prospects. *Public Administration: Improvement and Development*, (5), 1–8.
9. Holynskiy, Y., Kozak, I., & Fedyshyn, M. (2023). Financial capacity of communities during the full-scale war. *Economy and Society*, (56), 41–47. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>
10. Frosiniak, R. V. (2025). Financial capacity of territorial communities of Ukraine and their adaptation to martial law conditions in 2022–2025. *Central Ukrainian Scientific Journal*, (2), 79–81.
11. National Platform for Resilience and Cohesion. (2024). Principles of resilience and key challenges for communities during the war:

- Analytical report. Kyiv, Ukraine: National Platform for Resilience and Cohesion.
12. Centre for Joint Actions. (2024). *Wartime communities: Analytical study*. Kyiv, Ukraine: Centre for Joint Actions.
 13. Kyiv School of Economics. (2025). *Territorial communities 2025: State, challenges, and development prospects: Analytical report*. Kyiv, Ukraine: Kyiv School of Economics.
 14. Lopatynskyi, Y. M., et al. (2026). Institutional challenges of inclusive development of territorial communities under martial law. *Sustainability Studies*, (1), 34–47.
 15. Tereshchenko, T. V. (2024). The current level of economic development of territorial communities as an object of public policy in Ukraine. *Public Administration and Regional Development*, (2), 118–129.
 16. Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23.
 17. Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), 1–9.
 18. Chandler, D. (2014). *Resilience: The governance of complexity*. London, England: Routledge.

Andrii Matviichuk

PhD in political science,

deputy executive director for scientific and technical development

Vernadsky National Library of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0003-4051-2484>

e-mail: matvijchuk@nas.gov.ua

TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNANCE IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW: CHALLENGES TO THE INSTITUTIONAL RESILIENCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Abstract

The article presents a comprehensive political science analysis of the transformation of local governance in Ukraine under martial law through the prism of the institutional resilience of territorial communities. The impact of Russia's full-scale aggression on the functioning of local self-government bodies is examined, and it is substantiated that the war has become not only a security challenge but also a catalyst for profound institutional changes in the system of local governance.

The study analyzes the specific features of the transformation of local governance under martial law and demonstrates that, alongside their traditional functions related to the socio-economic development of territories, territorial communities have assumed a number of new responsibilities, including civil protection, humanitarian response, maintenance of critical infrastructure, coordination of assistance to internally displaced persons, and cooperation with military structures. It is established that these processes have led to the emergence of a new model of local governance that combines decentralization mechanisms with elements of security-oriented and crisis management.

The main challenges to the institutional capacity of territorial communities under martial law are systematized. These challenges include security threats, demographic changes, financial and budgetary constraints, personnel shortages, increased pressure on social infrastructure, and the need to operate under

conditions of prolonged uncertainty. It is demonstrated that the effectiveness of communities increasingly depends on their ability to adapt to crisis conditions, ensure the continuity of governance processes, and maintain a high level of social cohesion.

Particular attention is paid to the study of institutional resilience as a key mechanism for the adaptation of territorial communities to wartime challenges. It is established that institutional resilience is manifested through the ability of communities to rapidly transform governance practices, mobilize internal and external resources, develop inter-institutional cooperation, maintain effective communication with residents, and ensure the functioning of the basic institutions of local self-government under conditions of military threats.

The article substantiates that Ukrainian territorial communities have evolved into an important component of the state's societal resilience system, while their activities extend beyond the traditional functions of local self-government and encompass a wide range of security, humanitarian, and coordination tasks. It is concluded that the institutional resilience of communities constitutes one of the key prerequisites for preserving the effectiveness of public governance, ensuring democratic stability, and creating the foundations for Ukraine's post-war recovery.

Keywords: local governance; territorial communities; martial law; local self-government; institutional resilience; decentralization; security governance; community adaptation; crisis management; public authority.

Надійшла до редакції/ Received: 18.03.2026

Прорецензовано/ Revised: 04.04.2026

Прийнято до друку/ Accepted: 24.05.2026