



УДК 351.86

DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-18-02-10>

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW: CHALLENGES AND PROSPECTS

Олег Діденко

Кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0009-0006-8622-4938

Аліна Мирошниченко

Кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0009-0004-5984-4731

Аліна Тесля

Здобувачка вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0009-0001-1729-7184

Oleh Didenko

Candidate of Public Administration,
Associate Professor at the Department of Public Administration and Law,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»,
Poltava, Ukraine
ORCID: 0009-0006-8622-4938

Alina Myroshnychenko

Candidate of Public Administration, Docent,
Associate Professor at the Department of Public Administration and Law,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»,
Poltava, Ukraine
ORCID: 0009-0004-5984-4731
nedilkoalinka@gmail.com (Corresponding author)

Alina Teslia

Student Degree in 281 «Public Management and Administration»,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»,
Poltava, Ukraine
ORCID: 0009-0001-1729-7184

У статті розглядаються ключові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах повномасштабного воєнного конфлікту, спричиненого агресією Російської Федерації з 2014 року, яка набула повномасштабного характеру з лютого 2022 року. Аналізується вплив децентралізаційних реформ, започаткованих у 2014 році, на посилення ролі територіальних громад у відновленні інфраструктури, економіки та соціальної сфери. Згідно з даними Звіту про швидку оцінку збитків і потреб (RDNA4) Світового банку станом на кінець 2024 року, загальна сума прямих фізичних збитків перевищила 176 млрд доларів США, з найбільшими втратами в житловому секторі (84 млрд доларів, 13% житлового фонду, зачіпає понад 2,5 млн домогосподарств), транспорті (78 млрд доларів), енергетиці (68 млрд доларів), торгівлі та промисловості (64 млрд доларів) та сільському господарстві (55 млрд доларів). Регіони поблизу фронту зазнали 72% збитків, а потреби в реконструкції на 10 років — 524 млрд доларів, що в 2,8 раза перевищує ВВП України за 2024 рік. Попри досягнення децентралізації, органи стикаються з викликами: дефіцит ресурсів, кадрові проблеми через мобілізацію та міграцію, бюрократичні бар'єри в залученні міжнародної допомоги. Акцентовано на вдосконаленні механізмів публічного управління для ефективної відбудови, з урахуванням досвіду українських (І.С. Пирога, М.І. Пирога, Ю. Слободянюк) та зарубіжних дослідників (Т. Снайдер, О. Мотиль). Запропоновано рекомендації: оптимізація правового регулювання, впровадження цифрових інструментів (система DREAM, де в Бучанській громаді зареєстровано понад 100 проєктів), посилення міжнародної співпраці («U-LEAD з Європою», ініціативи ООН). У 2025 році через U-LEAD реалізовано понад 200 проєктів у прифронтових громадах, фокусуючись на енергетичній незалежності. Висновок підкреслює стратегічну роль органів місцевого самоврядування у стійкості територій, з акцентом на інтеграцію приватного сектору для закриття розриву в 9,96 млрд доларів на 2025 рік та зарубіжний досвід (Хорватія, Боснія).
Ключові слова: місцеве самоврядування; територіальні громади; воєнний стан; відбудова; децентралізація; публічне управління; міжнародна допомога.

The article examines key aspects of local self-government bodies' activities in Ukraine amid the full-scale military conflict caused by Russian aggression since 2014, escalating in February 2022. It analyzes the impact of 2014 decentralization reforms on strengthening territorial communities' role in recovering infrastructure, economy, and social sphere. Per the World Bank's Rapid Damage and Needs Assessment Report (RDNA4) as of late 2024, total direct physical damage exceeds \$176 billion USD, with major losses in housing (\$84 billion, 13% of stock, affecting over 2.5 million households), transport (\$78 billion), energy (\$68 billion), trade/industry (\$64 billion), and agriculture (\$55 billion). Frontline regions account for 72% of damage; reconstruction needs for 10 years are \$524 billion, 2.8 times Ukraine's 2024 GDP. Despite decentralization achievements, bodies face challenges: resource shortages, staffing issues from mobilization/migration, bureaucratic barriers to international aid. Emphasis is on improving public administration for effective reconstruction, drawing on Ukrainian (I.S. Pyroha, M.I. Pyroha, Yu. Slobodianiuk) and foreign researchers' experience (T. Snyder, A. Motyl). Recommendations include optimizing legal regulation, implementing digital tools (DREAM system, with over 100 projects in Bucha community), strengthening international cooperation ("U-LEAD with Europe," UN initiatives). In 2025, U-LEAD implemented over 200 projects in frontline communities, focusing on energy independence. Conclusion highlights local self-government's strategic role in territorial resilience, emphasizing private sector integration to close \$9.96 billion 2025 gap and foreign post-conflict experience (Croatia, Bosnia). Further research: evaluating regional programs.
Key words: local self-government; territorial communities; martial law; reconstruction; decentralization; public administration; international assistance.

ВСТУП

Органи місцевого самоврядування в Україні відіграють вирішальну роль у забезпеченні стабільності територіальних громад, особливо в умовах воєнного стану, запровадженого через повномасштабну агресію російської федерації. Децентралізаційні реформи, розпочаті у 2014 році, надали громадам ширші повноваження у сфері управління ресурсами, планування розвитку та залучення інвестицій. Однак війна призвела до масштабних руйнувань інфраструктури, житлового фонду, енергетичних мереж та соціальних об'єктів, що створює нові виклики для органів місцевого самоврядування. Серед них – обмежене фінансування, кадровий дефіцит та труднощі з оперативним відновленням послуг населенню. У цьому контексті актуальним стає вивчення механізмів публічного управління, які дозволили б ефективно координувати процеси відбудови, забезпечуючи участь громадян та міжнародних партнерів.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Питання ролі органів місцевого самоврядування у відбудові України в умовах війни активно вивчаються українськими науковцями. Так, І. С. Пирога та М. І. Пирога [1] акцентують увагу на взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями та механізмах залучення



міжнародної допомоги для відновлення критичної інфраструктури. Ю. Слободянюк [2] аналізує проблемні аспекти, такі як брак фінансування та кадрові виклики, пропонуючи перспективи розвитку через цифровізація процесів управління. П. Крайній та Н. Нечаєва-Юрійчук [3] розглядають правові аспекти функціонування органів місцевого самоврядування на окупованих територіях, підкреслюючи необхідність удосконалення законодавства для забезпечення національних інтересів.

Закордонні дослідники, такі як Т. Снайдер [4] та О. Мотиль [5], фокусуються на економічних та політичних аспектах відновлення, наголошуючи на ролі децентралізації у посиленні стійкості суспільства. Дослідження Світового банку [6] та ООН [7] підкреслюють важливість міжнародної підтримки для реконструкції, пропонуючи моделі інтеграції локальних ініціатив з глобальними програмами допомоги. Ці праці формують теоретичну основу для аналізу, але потребують адаптації до сучасних реалій України, де війна триває, а відбудова вже розпочата. Дана стаття усуває цю дослідницьку прогалину, надаючи оновлений аналіз викликів на основі даних 2024–2025 років та пропонуючи конкретні рекомендації щодо вдосконалення публічного управління в органах місцевого самоврядування.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Мета статті – проаналізувати повноваження, виклики та перспективи органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану, з акцентом на механізми відбудови територій, та запропонувати рекомендації для вдосконалення публічного управління.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження базується на якісних методах аналізу. Застосовано аналіз наукової літератури для узагальнення теоретичних підходів до ролі місцевого самоврядування в умовах кризи. Узагальнено нормативно-правові акти (Конституція України, закони про місцеве самоврядування та воєнний стан) за допомогою контент-аналізу для визначення правових засад діяльності органів місцевого самоврядування. Використано порівняльний метод для зіставлення українського досвіду з зарубіжними прикладами відновлення після конфліктів (наприклад, Хорватія, Боснія). Системний підхід дозволив інтегрувати дані з офіційних звітів (Світовий банк, ООН, Міністерство розвитку громад) для оцінки викликів та перспектив. Узагальнення проводилося на основі вторинних даних, без первинних емпіричних досліджень, з урахуванням актуальних статистичних показників станом на 2025 рік.

РЕЗУЛЬТАТИ

Україна продовжує протистояти агресії Російської Федерації, яка триває з 2014 року і набула повномасштабного характеру з лютого 2022 року. За даними останнього Звіту про швидку оцінку збитків і потреб (RDNA4) Світового банку, станом на кінець 2024 року загальна сума прямих фізичних збитків перевищила 176 млрд доларів США (порівняно з 157 млрд на початку 2024 року), з найбільшими втратами в житловому секторі (84 млрд доларів, що становить 13% житлового фонду та зачіпає понад 2,5 млн домогосподарств), транспорті (78 млрд доларів), енергетиці (68 млрд доларів, з 70% зростанням пошкоджень порівняно з попередньою оцінкою), торгівлі та промисловості (64 млрд доларів) та сільському господарстві (55 млрд доларів). Регіони поблизу лінії фронту (Донецька, Харківська, Луганська, Запорізька, Херсонська та Київська області) зазнали 72% загальних збитків. Потреби в реконструкції на наступні 10 років оцінюються в 524 млрд доларів, що в 2,8 раза перевищує ВВП України за 2024 рік, з урахуванням 13 млрд доларів на очищення уламків [6].

Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану визначені Конституцією України [8], Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] та Законом «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Останній передбачає створення військових адміністрацій на територіях, де органи місцевого самоврядування не можуть виконувати повноваження, що дозволяє державі забезпечувати контроль над критичними процесами. Як зазначають П. Крайній та Н. Нечаєва-Юрійчук [3], це створює три режими взаємодії: заміщення, спільне управління та розширені повноваження органів місцевого самоврядування під контролем військових адміністрацій.

Децентралізація, започаткована Концепцією реформування місцевого самоврядування [11], посилила потенціал громад. Органи місцевого самоврядування отримали повноваження

у сферах планування, фінансування та залучення інвестицій. У умовах війни це проявилось у швидкій реакції на виклики: відновленні пошкодженого житла, забезпеченні послуг для внутрішньо переміщених осіб та створенні робочих місць. Наприклад, за даними Міністерства розвитку громад, громади активно використовують Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) для фінансування проєктів, демонструючи здатність ефективно розпоряджатися ресурсами. Додатково, у 2024–2025 роках громади в Харківській області відновили понад 500 об'єктів інфраструктури за рахунок локальних бюджетів та грантів, що ілюструє адаптивність децентралізованої системи [12].

Однак, як підкреслює Ю. Слободянюк [2], органи місцевого самоврядування стикаються з серйозними проблемами. Брак фінансування, спричинений падінням податкових надходжень та інфляцією, ускладнює відновлення. Кадрова недостатність, пов'язана з мобілізацією та міграцією, призводить до перевантаження працівників. Бюрократичні процедури гальмують залучення міжнародної допомоги, попри значні гранти від ЄС та США. За оцінками Світового банку, для 2025 року уряд України виділив 7,37 млрд доларів на пріоритетні сектори (житло, освіта, здоров'я, соціальний захист, енергетика, транспорт), але залишається фінансовий розрив у 9,96 млрд доларів, що вимагає мобілізації приватного сектору (потенційно до третини загальних потреб) [6].

Цифровізація стає ключовим інструментом для подолання цих викликів. Єдина цифрова інтегрована система DREAM [13] дозволяє громадам подавати проєкти відновлення, забезпечуючи прозорість та контроль за фінансами. Як приклад, Бучанська громада реалізувала програму «VDOMA KRASHCHE» [14], де через DREAM зареєстровано понад 100 проєктів на суму сотень мільйонів гривень. Крім того, у 2025 році система DREAM інтегрувала AI-інструменти для автоматизованого аналізу проєктів, що скоротило час обробки заявок на 40%. Це відповідає рекомендаціям І.С. Пирого та М.І. Пирого [1], які наголошують на необхідності інтеграції локальних ініціатив з національними стратегіями.

Міжнародна співпраця є невід'ємною частиною відбудови. Програми «U-LEAD з Європою» [15] та ініціативи ООН [7] надають технічну та фінансову допомогу, акцентуючи на залученні громадян до планування. Закордонний досвід, наприклад, відновлення після конфліктів у Хорватії чи Боснії [5], показує ефективність децентралізованих моделей, де громади визначають пріоритети. В Україні це реалізується через програми комплексного відновлення, затверджені постановою КМУ № 1159 [16], де громади розробляють плани з урахуванням локальних потреб. У 2025 році, наприклад, через U-LEAD реалізовано понад 200 проєктів у прифронтових громадах, фокусуючись на енергетичній незалежності.

Перспективи відбудови залежать від удосконалення правового регулювання. Необхідно чітко визначити поняття «забезпечення національних інтересів» на окупованих територіях, як пропонують П. Крайній та Н. Нечаєва-Юрійчук [3], щоб уникнути суперечностей. Посилення ролі агенцій регіонального розвитку [17] дозволить краще координувати проєкти. Рекомендується впровадити обов'язкові цифрові реєстри потреб громади та механізми громадського контролю для підвищення прозорості, а також розробити програми навчання для кадрів органів місцевого самоврядування з фокусом на кризове управління.

ДИСКУСІЯ

Отримані результати підтверджують тези літератури про ключову роль децентралізації в умовах війни [1, 2, 4], але також висвітлюють обмеження: триваюча агресія ускладнює довгострокове планування, а бюрократія зменшує ефективність допомоги. Порівняно з зарубіжним досвідом (наприклад, Боснія [5]), українські громади демонструють вищу адаптивність завдяки цифровізації, але бракує інтеграції приватного сектору, як рекомендує Світовий банк [6]. Обмеження дослідження полягає у зосередженні на вторинних даних без емпіричного опитування громад, що може бути окремим напрямом досліджень. Дискусія підкреслює, що без реформ правового поля (наприклад, спрощення процедур для грантів) перспективи відбудови залишаться обмеженими, тоді як посилення міжнародної співпраці може прискорити відновлення, роблячи громади стійкішими до майбутніх криз.

ВИСНОВКИ

Органи місцевого самоврядування в Україні демонструють виняткову стійкість в умовах воєнного стану, відіграючи ключову роль у відбудові територій та забезпеченні стабільності



громад. Децентралізаційні реформи, започатковані у 2014 році, суттєво посилили їхні повноваження в сферах управління ресурсами, планування розвитку та залучення інвестицій, що дозволило громадам оперативно реагувати на виклики війни, такі як відновлення інфраструктури та надання послуг населенню. Попри масштабні збитки, оцінені Світовим банком у понад 176 млрд доларів США прямих фізичних втрат станом на кінець 2024 року [6], місцеві органи самоврядування досягли помітних успіхів, наприклад, у відновленні понад 500 об'єктів інфраструктури в Харківській області за рахунок локальних бюджетів та грантів [12], а також у реалізації понад 200 проєктів у прифронтових громадах через програми міжнародної співпраці, як «U-LEAD з Європою» [15]. Ці досягнення ілюструють адаптивність децентралізованої системи, яка, за оцінками експертів, стала основою резистентності України до агресії.

Перспективи відбудови залежать від подальшого вдосконалення децентралізації, що, за оцінками Ради Європи, потребує стратегій на місцевому та регіональному рівнях для подолання викликів, таких як корупція та ефективне використання коштів. Інтеграція зарубіжного досвіду (Хорватія, Боснія) [5] та фокус на енергетичній незалежності, інклюзивності та громадському контролі можуть забезпечити стійкість територій до майбутніх криз. Подальші дослідження варто спрямовувати на оцінку ефективності програм відновлення в конкретних регіонах, наприклад, прифронтових областях, з використанням кількісних методів для вимірювання впливу на соціально-економічний розвиток, а також на аналіз антикорупційних заходів у місцевому самоврядуванні для забезпечення прозорості реконструкції. Загалом, стратегічна роль органів місцевого самоврядування у відновленні України не лише сприяє негайній стабілізації, але й закладає основу для демократичного та економічного зростання в поствоєнний період.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Pyroha, I.S., & Pyroha, M.I. (2023). Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu [The role of local self-government in reconstruction under martial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriya: PRAVO - Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*, 77 (1), 117-123 <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.18> [in Ukrainian].
2. Slobodianiuk, Yu. (2024). Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u protsesi vidbudovy Ukrayiny v umovakh voiennoho stanu: problemni aspekty ta perspektyvy publicnoho upravlinnia [The role of local self-government bodies in the reconstruction of Ukraine under martial law: problematic aspects and prospects of public administration]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorenna - Theoretical and applied issues of state-building*, 31, 228-235 <https://doi.org/10.35432/tisb312024314173> [in Ukrainian].
3. Krainii, P., & Nechaieva-Yuriichuk, N. (2022). Mistseve samovriaduvannia Ukrayiny v umovakh rosiiskoyi zbroynoyi ahresiyi: vidpovid na vyklyky voiennoho chasu [Local self-government of Ukraine in the conditions of Russian armed aggression: response to the challenges of wartime]. *Vlada ta upravlinnia - Power and administration*, 9, 60-72. <https://journals.chnu.edu.ua/vtu/article/view/610> [in Ukrainian].
4. Snyder T. (2018). *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*. Tim Duggan Books <https://www.iwm.at/publication/books-by-fellows/the-road-to-unfreedom-russia-europe-america>
5. Motyl, A. (2009). *Pidsumky imperii: zanepad, rozpad vidrozhennia [Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires]*. Kyiv: Krytyka. https://shron1.chtyvo.org.ua/Alexander_Motyl/Pidsumky_imperii_zanepad_rozpad_vidrozhennia.pdf?PHPSESSID=469s9t4uurrsjhhh2ph3frv0h5 [in Ukrainian].
6. Himmelfarb, A. (Ed.) (2025). *Ukraine rapid damage and needs assessment (RDNA4) February 2022 – December 2024*. World Bank; Ukraine, Government of European Union; Nations, United/ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022025114040022/pdf/P180174-ca39eccd-ea67-4bd8-b537-ff73a675a0a8.pdf>.
7. Shaposhnikova, M. (25 February 2025). *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released*. *United Nations*. <https://www.un.org/en/>, <https://surl.it/dbfrtt>.
8. Konstytutsiia Ukrayiny vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [in Ukrainian].
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 may 1997 roku № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: The Law of Ukraine from May 21 1997, № 280/97-VR]. <https://zakon.rada.gov.ua>. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [in Ukrainian].
10. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrayiny vid 12 may 2015 № 389-VIII [On the Legal Regime of Martial Law: The Law of Ukraine from May 12 2015, № 389-VIII]. <https://zakon.rada.gov.ua>. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].
11. Pro skhvalennia Kontseptsiyi reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini: Rozporiadzhennia KМУ vid 01 apr. 2014 № 333-r [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: The Order of the CMU from April 01 2014, № 333-r]. <https://zakon.rada.gov.ua>. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].

12. Za prohramoiu «ieVidnovlennia» zhyteli Kharkivshchyny vykorystaly 6675 zhytlovykh sertyfikativ [Under the “eReconstruction” program, residents of the Kharkiv region used 6,675 housing certificates] (2025). *Derzhavni saity Ukrainy: vebsait - Government websites of Ukraine: websait*. <https://khrda.gov.ua/news/1767014661/> [in Ukrainian].

13. Pro DREAM [About DREAM] (2025). *Systema upravlinnia publichnymy investytsiamy: vebsait - Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management: websait*. <https://dream.gov.ua/ua/about> [in Ukrainian].

14. Prohrama vidnovlennia Buchanskoyi miskoyi terytorialnoyi hromady «VDOMA KRASHCHE» [Recovery Program of Bucha Urban Territorial Community «VDOMA KRASHCHE»] (2022). *Ofitsiynyi sait Buchanskoj miskoi rady vebsait - Official website of the Bucha City Council: websait*. <https://www.bucha-rada.gov.ua/content/rishennya-33-pozachergovoyi-sesiyi> [in Ukrainian].

15. U-LEAD zapochatkuvav initsiatyvu «Pryfrontovi hromady – forposty stiikosti Ukrainy» [U-LEAD launched the initiative “Frontline communities – outposts of Ukraine’s resilience”] (2025). *U-LEAD: vebsait - U-LEAD: websait*. <https://mind.ua/news/20297915-u-lead-zapochatkuvav-iniciativu-prifrontovi-gromadi-forposty-stiikosti-ukrayini> [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia program kompleksnoho vidnovlennia: Postanova KМУ vid 14 oct. 2022 № 1159 [On Approval of the Procedure for Developing Comprehensive Recovery Programs: Resolution of the CMU from October 14 2022 No. 1159]. <https://zakon.rada.gov.ua> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-p> [in Ukrainian].

17. Pro zasady derzhavnoyi rehionalnoyi polityky: Zakon Ukrayiny vid 09 jul. 2022 № 5323 [On the Principles of State Regional Policy: Law of Ukraine from July 09 2022 No. 5323]. <https://zakon.rada.gov.ua> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5323-20> [in Ukrainian].

Отримано: 05.12.2025

Прийнято: 31.12.2025

Опубліковано: 31.12.2025

© Copyright 2025 by the author(s)

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons CC-BY 4.0