Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 352:351.75

Копестинський Тарас Йосипович
здобувач третього (освітньо-наукового) рівня освіти
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Факультету економіки та управління
Західноукраїнського національного університету
Kopestynskyi Taras
PhD Candidate (third educational and research level)
in the specialty "Public Administration and Management"
Faculty of Economics and Management
West Ukrainian National University
ORCID: 0009-0003-0672-9986

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ
TRANSFORMATION OF THE ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL MECHANISM OF GOVERNANCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER MARTIAL LAW

Анотація. *Вступ. У статті комплексно досліджено трансформацію організаційно-функціонального механізму управління територіальними громадами України в умовах воєнного стану як відповідь на безпрецедентні безпекові, соціально-економічні та гуманітарні виклики. Актуальність зумовлена необхідністю забезпечення безперервності публічних послуг, стійкості критичної інфраструктури та координації з військовими адміністраціями, волонтерськими мережами й міжнародними партнерами.*

Мета. Метою дослідження є аналіз практичних аспектів трансформації організаційно-функціонального механізму управління територіальними громадами в умовах воєнного стану, обґрунтування напрямів його подальшого розвитку, сформування практичні рекомендації для воєнного і післявоєнного періодів.

Матеріали і методи. Використано системний і структурно-функціональний підходи, порівняльний та інституційний аналіз, узагальнення практик органів місцевого самоврядування, аналіз нормативно-правових актів, а також елементи моделювання для побудови структурно-логічної моделі трансформації.

Результати. Визначено ключові напрями модернізації механізму управління: децентралізована координація, гнучкий перерозподіл повноважень, інтеграція цифрових сервісів, застосування геоінформаційних систем для управління ресурсами та ризиками, розвиток кризових комунікацій і муніципального фандрейзингу. Запропоновано модель, що поєднує адаптивне планування, ризик-менеджмент, міжсекторне партнерство та цифрову трансформацію як основу підвищення спроможності громад.

Перспективи. Подальші дослідження доцільно спрямувати на емпіричну верифікацію запропонованої моделі, розроблення індикаторів оцінювання адаптивності громад і формування стандартів антикризового управління для післявоєнного відновлення.

Ключові слова: *територіальна громада, публічне управління, воєнний стан, місцеве самоврядування, адаптивне управління, життєстійкість, цифровізація.*

Summary. *Introduction. The article comprehensively examines the transformation of the organizational and functional mechanism of governance of*

territorial communities in Ukraine under martial law as a response to unprecedented security, socio-economic, and humanitarian challenges. The relevance of the study is determined by the need to ensure continuity of public services, resilience of critical infrastructure, and effective coordination with military administrations, volunteer networks, and international partners.

Purpose. The aim is to substantiate the conceptual foundations for the transition from traditional linear-functional management models to adaptive, network-based, and matrix structures, to identify tools for enhancing community resilience, and to develop practical recommendations for both wartime governance and post-war recovery.

Materials and Methods. The research applies systemic and structural-functional approaches, comparative and institutional analysis, generalization of local self-government practices, analysis of regulatory and legal frameworks, as well as elements of modeling to construct a structural and logical model of transformation.

Results. Key directions for modernization of the governance mechanism are identified, including decentralized coordination, flexible redistribution of powers, integration of digital services, application of geographic information systems for resource and risk management, development of crisis communications, and municipal fundraising. A structural and logical model is proposed, combining adaptive planning, risk management, cross-sectoral partnership, and digital transformation as a foundation for strengthening community capacity and resilience.

Prospects. Further research should focus on empirical verification of the proposed model, development of indicators for assessing community adaptability, and formulation of anti-crisis governance standards to support sustainable post-war recovery.

Key words: *territorial community, public administration, martial law, local self-government, adaptive governance, resilience, digitalization.*

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України стала системним викликом для всієї моделі публічного управління, зокрема на локальному рівні. Територіальні громади опинилися в умовах постійної небезпеки, різкого скорочення фінансових ресурсів, міграційних процесів та руйнування критичної інфраструктури. За таких обставин традиційні підходи до управління розвитком, орієнтовані на стабільність і довгострокове планування, втратили свою ефективність.

У центрі уваги опинилися категорії життєстійкості (resilience), адаптивності (agility) та кризового менеджменту. Органи місцевого самоврядування були змушені трансформувати свої організаційні структури, функціональні пріоритети та інструментарій управління з метою забезпечення безперервності життєдіяльності громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є класичні та сучасні концепції публічного управління, зокрема теорія децентралізації, нове публічне управління (New Public Management), концепція доброго врядування (Good Governance), а також підходи адаптивного, антикризового та мережевого управління. В умовах воєнного стану особливого значення набуває концепція життєстійкості (resilience), яка розглядається як здатність соціально-економічних систем адаптуватися до шоків, зберігаючи базові функції та потенціал розвитку.

У працях О. Берданової та В. Вакуленка [2] наголошується, що стратегічне управління розвитком територіальних громад має базуватися на гнучких інструментах планування та постійному перегляді пріоритетів залежно від змін зовнішнього середовища. М. Ахромов [1] у своїх дослідженнях підкреслює, що воєнний стан формує особливий тип публічного управління, який поєднує елементи цивільного та військового адміністрування. Дослідження М. Шкільняка, А. Мельник, Г. Монастирського та ін. [8] аналізує особливості управління життєдіяльністю

територіальних громад в умовах воєнного стану та різкого зростання безпекових ризиків. Автори окреслюють ключові виклики для органів місцевого самоврядування, зокрема порушення логістики, міграційні процеси, руйнування інфраструктури та обмеженість фінансових ресурсів. У роботі розглядаються механізми оперативного реагування, координації з військовими адміністраціями та центральними органами влади. Водночас, приділено значну увагу інструментам антикризового управління, стратегічного планування та міжсекторального партнерства.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз практичних аспектів трансформації організаційно-функціонального механізму управління територіальними громадами в умовах воєнного стану та обґрунтування напрямів його подальшого розвитку.

Матеріали і методи. Методологічну базу дослідження становлять системний, структурно-функціональний та інституційний підходи, що дозволяють розглядати територіальну громаду як складну соціально-економічну систему. Використано також методи аналізу нормативно-правових актів, порівняльного аналізу управлінських практик громад, узагальнення емпіричних даних, отриманих із відкритих джерел (офіційні сайти громад, міжнародних програм технічної допомоги).

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку нашої держави перед українським суспільством постають виклики функціонування територіальних громад в умовах війни. Найвідчутнішими для громад є безпекові, соціально-демографічні та економічні виклики.

Безпековий чинник став домінуючим у діяльності органів місцевого самоврядування. Обстріли об'єктів енергетичної, транспортної та соціальної інфраструктури, загроза окупації окремих територій, необхідність організації укриттів та евакуаційних заходів істотно змінили управлінські пріоритети громад.

Внутрішнє переміщення населення спричинило різке зростання навантаження на соціальні та адміністративні послуги в приймаючих громадах, тоді як інші громади зіткнулися з депопуляцією та дефіцитом трудових ресурсів. Особливо гострою стала проблема кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Скорочення податкових надходжень, втрата ПДФО військовослужбовців, релокація бізнесу та руйнування виробничих потужностей зумовили хронічний дефіцит місцевих бюджетів. Це актуалізувало потребу в альтернативних фінансових інструментах.

Усе викладене вище доводить, що воєнний стан викликав необхідність трансформації організаційно-функціонального механізму управління в плані перегляду трьох основних векторів: організаційного (створення оперативних штабів, перерозподіл повноважень між виконавчим комітетом та військовою адміністрацією); функціонального (пріоритезація безпекових функцій, цивільного захисту та соціальної підтримки ВПО над капітальними видатками на благоустрій) та інструментального (впровадження ГІС-технологій для моніторингу руйнувань та управління ресурсами).

Трансформація організаційної структури управління передбачає перехід від жорсткої ієрархії до гнучких мережевих та матричних моделей. Практика засвідчує ефективність створення міждисциплінарних проєктних груп і оперативних штабів, орієнтованих на вирішення конкретних кризових завдань.

У функціональному вимірі пріоритетом стала функція захисту населення та забезпечення базових умов життєдіяльності. Функції розвитку та благоустрою тимчасово поступилися місцем завданням цивільного захисту, соціальної підтримки та відновлення критичної інфраструктури.

Інструментальний блок трансформації охоплює цифровізацію управлінських процесів, впровадження ГІС-технологій, електронного

документообігу та кризових комунікацій. Цифрова трансформація в умовах війни набула принципово нового значення та перестала бути виключно інструментом підвищення якості адміністративних послуг. У звітах OECD та UNDP цифровізація місцевого управління визначається як ключовий чинник забезпечення інституційної безперервності та прозорості управлінських рішень.

Станом на початок 2026 року в територіальних громадах України активно впроваджуються практики цифрової трансформації, спрямовані на підвищення ефективності публічного управління та якості надання адміністративних послуг [3; 5; 6; 7]. Ці процеси супроводжуються розвитком адаптивного управління, яке дозволяє громадам оперативно реагувати на виклики воєнного часу, обмежені ресурси та швидкі соціально-економічні зміни. Особлива увага приділяється цифровим сервісам, електронному врядуванню та використанню даних для прийняття управлінських рішень.

Тернопільська міська територіальна громада [5] демонструє послідовну політику цифровізації управлінських процесів. На офіційному вебсайті Тернопільської міської ради представлено електронні сервіси для мешканців громади, зокрема портал електронних послуг, онлайн-звернення громадян та цифрові інструменти участі у місцевому самоврядуванні. Запровадження електронного документообігу та онлайн-комунікацій дозволило громаді забезпечити безперервність надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану.

Харківська міська територіальна громада [6], попри системні безпекові загрози, зосередила зусилля на розвитку електронного міста та цифрових сервісів. Через офіційні платформи Харківської міської ради громадяни мають доступ до інформаційних ресурсів, електронних сервісів та механізмів зворотного зв'язку. Такий підхід сприяє підвищенню

оперативності управлінських рішень і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Вінницька міська територіальна громада [3] є прикладом поєднання цифровізації та інноваційного розвитку. На офіційному вебпорталі Вінницької міської ради висвітлюється діяльність громади щодо впровадження електронних сервісів, розвитку відкритих даних та участі у міжнародних проєктах технічної допомоги. Ці практики сприяють зміцненню інституційної спроможності громади та її економічній життєстійкості.

Чернігівська міська територіальна громада [7] активно використовує цифрові інструменти для планування та реалізації проєктів відновлення. Інформація про проєкти реконструкції та відбудови інфраструктури громади представлена на офіційних ресурсах органів місцевого самоврядування та державних цифрових платформах відновлення, що забезпечує відкритість і підзвітність використання ресурсів.

Загалом аналіз практик зазначених громад підтверджує, що цифрові інструменти, електронні сервіси та проєктний підхід стали ключовими елементами адаптивного управління та формування життєстійкості територіальних громад у різних регіонах України.

Незаперечним є той факт, що фінансова стійкість територіальних громад у сучасних умовах значною мірою залежить від диверсифікації джерел доходів та ефективного управління бюджетними ресурсами. Муніципальний фандрейзинг набуває стратегічного значення як інструмент залучення грантових коштів, міжнародної технічної допомоги та інвестицій для реалізації проєктів місцевого розвитку. Використання цифрових платформ і партнерських мереж підсилює спроможність громад забезпечувати довгострокову фінансову стабільність та інституційну спроможність.

В умовах скорочення податкових надходжень фінансова стійкість територіальних громад значною мірою залежить від здатності органів місцевого самоврядування залучати позабюджетні ресурси. У наукових дослідженнях UNDP та OECD [9; 11; 12] муніципальний фандрейзинг розглядається як елемент сучасного публічного управління, що поєднує проєктний менеджмент, стратегічні комунікації та міжмуніципальне співробітництво.

Практика українських громад засвідчує ефективність створення окремих підрозділів або посад грантрайтерів у структурах виконавчих органів рад. Такі підрозділи забезпечують системну роботу з програмами міжнародної технічної допомоги (U-LEAD, USAID, GIZ, Sida), а також розвиток горизонтальних партнерств із містами-побратимами в країнах ЄС.

Муніципальне партнерство дозволяє громадам отримувати не лише фінансові ресурси, а й матеріально-технічну допомогу, експертну підтримку та доступ до кращих управлінських практик, що є критично важливим у період відновлення.

Водночас, аналіз доступних джерел продемонстрував, що в Україні існують і певні проблеми з трансформацією організаційно-функціонального механізму управління. Серед ключових ризиків трансформаційних процесів в об'єднаних територіальних громадах слід виокремити гострий кадровий голод, зумовлений міграцією населення, мобілізацією та нестачею фахівців із цифрових, управлінських і проєктних компетентностей. Обмеження повноважень органів місцевого самоврядування в умовах функціонування воєнних адміністрацій звужує можливості громад щодо самостійного ухвалення управлінських рішень і реалізації довгострокових ініціатив. Високий рівень невизначеності безпекового, економічного та правового характеру істотно ускладнює стратегічне планування розвитку ОТГ. Додатковим викликом є нерівномірний доступ громад до фінансових ресурсів і зовнішньої

допомоги, що посилює міжтериторіальні диспропорції. Обмеженість місцевих бюджетів негативно впливає на темпи цифрової трансформації та модернізації управлінських процесів. Важливим ризиком залишається низький рівень цифрової грамотності частини посадових осіб і населення, що стримує ефективне використання електронних сервісів. Недостатня інституційна спроможність окремих ОТГ ускладнює впровадження інноваційних управлінських моделей. Також існують ризики фрагментарності реформ і відсутності системної координації між різними рівнями публічної влади. Значний вплив мають психологічна втома управлінських команд і підвищене навантаження на місцеві органи влади в умовах кризового управління. У сукупності зазначені обмеження потребують розроблення адаптивних механізмів управління ризиками та посилення державної підтримки трансформаційних процесів в ОТГ.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження засвідчило, що трансформація організаційно-функціонального механізму управління територіальними громадами в умовах воєнного стану є закономірною та об'єктивно зумовленою відповіддю на системні виклики безпеки, соціально-економічної нестабільності, демографічних змін та інституційної невизначеності. Війна суттєво змінила середовище функціонування органів місцевого самоврядування, актуалізувавши потребу в оперативності прийняття рішень, гнучкості управлінських структур і здатності до міжсекторальної координації.

Теоретичний аналіз підтвердив доцільність застосування концепцій адаптивного, мережевого та антикризового управління, а також підходу життєстійкості для комплексного осмислення трансформаційних процесів на місцевому рівні. Встановлено, що перехід від жорстких лінійно-функціональних моделей до більш гнучких матричних і проєктно-орієнтованих структур дозволяє підвищити швидкість реагування на

кризові ситуації, оптимізувати використання ресурсів і забезпечити сталість надання базових публічних послуг.

Практичний досвід українських територіальних громад свідчить, що ключовими чинниками успішної адаптації є цифровізація управлінських процесів, впровадження електронного документообігу та геоінформаційних систем, інституціалізація проєктного менеджменту, розвиток стратегічного планування, а також активне залучення міжнародної технічної допомоги та грантових ресурсів. Важливу роль відіграє формування партнерських мереж між органами влади, бізнесом і громадянським суспільством, що сприяє консолідації ресурсів і підвищенню довіри.

Отже, трансформація механізму управління має розглядатися не лише як тимчасова реакція на воєнний стан, а як стратегічний напрям модернізації системи публічного управління в Україні. У подальших дослідженнях доцільно зосередитися на розробці методики кількісної оцінки життєстійкості територіальних громад, формуванні уніфікованих індикаторів ефективності публічного управління в кризових умовах, а також на аналізі кращих практик післявоєнного відновлення з урахуванням принципів сталого розвитку та європейської інтеграції.

Література

1. Ахромов М. В. Трансформація публічного управління в умовах воєнного стану. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2023. № 2. С. 15–23.

2. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Київ : НАДУ, 2022. 256 с.

3. *Вінницька міська рада: офіційний вебсайт.* URL: https://www.vmr.gov.ua (дата звернення: 20.01.2026).

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

5. *Тернопільська міська рада: офіційний вебсайт.* URL: https://ternopilcity.gov.ua (дата звернення: 20.01.2026).

6. *Харківська міська рада: офіційний вебпортал.* URL: https://www.city.kharkiv.ua (дата звернення: 20.01.2026).

7. *Чернігівська міська рада: офіційний вебсайт.* URL: https://chernigiv-rada.gov.ua (дата звернення: 20.01.2026).

8. Шкільняк М., Мельник А., Монастирський Г., Васіна А., Іванова О., Дудкіна О. Управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану: виклики й механізми реагування. *Вісник економіки.* 2022. № 2. С. 197–206.

9. OECD. The Territorial Impact of the Russian War against Ukraine: A Regional Perspective. Paris: OECD Publishing, 2022.

10. Orel Y., Monastyrskyi G., Chykalo I., Fedenchuk Y., & Svystun O. Strategic Planning and Project Management in Local Government in Ukraine: A Scoping Review. *Premier Journal of Science*. 2025. № 14. URL: https://premierscience.com/wp-content/uploads/2026/01/5-pjs-25-1379.pdf (дата звернення: 02.02.2026).

11. U-LEAD with Europe. Guidelines on Local Government Functioning in Crisis Conditions. Kyiv, 2023.

12. United Nations Development Programme. Local Governance and Community Resilience in Ukraine. New York, 2023.

References

1. Akhromov, M. V. (2023). Transformatsiia publichnoho upravlinnia v umovakh voiennoho stanu. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, (2), 15–23 [in Ukrainian].

2. Berdanova, O. V., & Vakulenko, V. M. (2022). *Stratehichne planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad*. NADU [in Ukrainian].

3. Vinnytska miska rada. (n.d.). *Ofitsiinyi vebsait*. Retrieved January 20, 2026, from https://www.vmr.gov.ua [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu* (Law No. 389-VIII, May 12, 2015) [in Ukrainian].

5. Ternopilska miska rada. (n.d.). *Ofitsiinyi vebsait*. Retrieved January 20, 2026, from https://ternopilcity.gov.ua [in Ukrainian].

6. Kharkivska miska rada. (n.d.). *Ofitsiinyi vebportal*. Retrieved January 20, 2026, from https://www.city.kharkiv.ua [in Ukrainian].

7. Chernihivska miska rada. (n.d.). *Ofitsiinyi vebsait*. Retrieved January 20, 2026, from https://chernigiv-rada.gov.ua [in Ukrainian].

8. Shkilniak, M., Melnyk, A., Monastyrskyi, H., Vasina, A., Ivanova, O., & Dudkina, O. (2022). Upravlinnia zhyttiediialnistiu terytorialnykh hromad v umovakh voiennoho stanu: Vyklyky y mekhanizmy reahuvannia. *Visnyk ekonomiky*, (2), 197–206 [in Ukrainian].

9. OECD. (2022). *The territorial impact of the Russian war against Ukraine: A regional perspective*. OECD Publishing.

10. Orel, Y., Monastyrskyi, G., Chykalo, I., Fedenchuk, Y., & Svystun, O. (2025). Strategic planning and project management in local government in Ukraine: A scoping review. *Premier Journal of Science*, (14). Retrieved February 2, 2026, from https://premierscience.com/wp-content/uploads/2026/01/5-pjs-25-1379.pdf

11. U-LEAD with Europe. (2023). *Guidelines on local government functioning in crisis conditions* [in Ukrainian].

12. United Nations Development Programme. (2023). *Local governance and community resilience in Ukraine*. UNDP.