

УДК 353.2

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.48>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Ковальов Н.С.,
аспірант 2-го року навчання
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0002-8195-2486

Ковальов Н.С. Децентралізація та її вплив на ефективність управління в умовах воєнного стану.

У статті здійснено комплексне теоретико-прикладне дослідження впливу децентралізації на ефективність публічного управління в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність теми зумовлена трансформацією системи державного управління під впливом повномасштабних безпекових викликів, що потребують одночасного забезпечення високого рівня централізованої координації та збереження спроможності територіальних громад до самостійного прийняття управлінських рішень. У роботі розкрито сутність децентралізації як інституційно-правового процесу перерозподілу владних повноважень, ресурсів і відповідальності між рівнями публічної влади, а також охарактеризовано її роль у формуванні стійкої, адаптивної та ефективної системи управління.

Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правових засад функціонування публічної влади в умовах воєнного стану, зокрема положенням Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, які визначають особливості розподілу повноважень і механізми взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що в умовах війни відбувається об'єктивне посилення централізаційних тенденцій, зокрема через створення військових адміністрацій та концентрацію управлінських функцій на державному рівні.

Водночас доведено, що децентралізація не втрачає своєї значущості, а трансформується відповідно до нових умов, забезпечуючи оперативність реагування на локальні виклики, ефективне використання ресурсів на місцях, підтримання життєдіяльності громад та підвищення загальної стійкості держави. Визначено, що саме на рівні територіальних громад відбувається реалізація значної частини управлінських рішень, пов'язаних із гуманітарною допомогою, евакуацією населення, відновленням інфраструктури та забезпеченням базових соціальних послуг.

У результаті дослідження обґрунтовано доцільність формування гібридної моделі публічного управління, яка передбачає поєднання централізованого стратегічного керівництва з децентралізованим виконанням функцій на місцях. Така модель дозволяє забезпечити баланс між єдністю державної політики та автономією територіальних громад, що є ключовою умовою підвищення ефективності управління та зміцнення національної безпеки України в умовах тривалих воєнних загроз.

Ключові слова: децентралізація, воєнний стан, публічне управління, національна безпека, територіальні громади.

Kovalyov N.S. Decentralization and its impact on the effectiveness of governance under martial law.

This article presents a comprehensive theoretical and applied study of the impact of decentralization on the effectiveness of public administration under martial law in Ukraine. The relevance of the topic stems from the transformation of the public administration system under the influence of full-scale security challenges, which require both a high level of centralized coordination and the preservation of local communities' capacity to make independent administrative decisions. The paper reveals the essence of decentralization as an institutional and legal process of redistributing powers, resources, and responsibilities among levels of public authority, and characterizes its role in forming a resilient, adaptive, and effective governance system.

Particular attention is paid to the analysis of the legal framework governing the functioning of public authorities under martial law, specifically the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” dated May 21, 1997, No. 280/97-VR, and the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” dated May 12, 2015, No. 389-VIII, which define the specifics of the distribution of powers and the mechanisms of interaction between state authorities and local self-government bodies. It is argued that under wartime conditions, there is an objective intensification of centralization trends, particularly through the creation of military administrations and the concentration of administrative functions at the state level.

At the same time, it is demonstrated that decentralization does not lose its significance but transforms in accordance with new conditions, ensuring a rapid response to local challenges, the effective use of resources on the ground, the maintenance of community life, and the enhancement of the state’s overall resilience. It has been determined that it is at the level of local communities that a significant portion of administrative decisions related to humanitarian aid, population evacuation, infrastructure restoration, and the provision of basic social services are implemented.

The study substantiates the feasibility of developing a hybrid model of public administration that combines centralized strategic leadership with decentralized implementation of functions at the local level. Such a model ensures a balance between the unity of state policy and the autonomy of local communities, which is a key condition for improving the effectiveness of governance and strengthening Ukraine’s national security amid ongoing military threats.

Key words: decentralization, martial law, public administration, national security, local communities.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія РФ проти України, що розпочалась 24 лютого 2022 року, поставила перед системою публічного управління безпрецедентні виклики. Одним із найбільш гострих є питання про те, яким чином реформа децентралізації – визнана одним із найуспішніших державних перетворень в Україні – взаємодіє з вимогами воєнного часу, що природно тяжіють до централізації владних повноважень.

З одного боку, ефективна оборона і безпека вимагають вертикальної координації, єдиного командування і швидкого виконання рішень центральної влади. З іншого боку, саме децентралізовані громади – з їхніми фінансовими ресурсами, знанням місцевої специфіки і налагодженими зв’язками з громадянським суспільством – стали одним із ключових чинників стійкості держави в умовах агресії.

Ця суперечність між централізаційними вимогами воєнного часу і децентралізаційними здобутками реформи є ключовою науковою проблемою, дослідження якої має не лише теоретичне, а й суто практичне значення: від відповіді на неї залежить якість управлінських рішень щодо розподілу повноважень між рівнями влади як під час воєнного стану, так і після його скасування.

Метою статті є аналіз впливу децентралізації на ефективність публічного управління в умовах воєнного стану та визначення напрямів оптимізації взаємодії між рівнями влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання трансформації публічного управління в умовах воєнного стану досліджувалися українськими науковцями, зокрема В. Андрущенко, І. Грицяком, В. Борщевським, В. Горбуліним, В. Василенком, А. Колодієм, В. Куйбідою, І. Магдою, Н. Нижник, Д. Танцюрою, В. Пасічником, О. Врублевським, Г. Перепелицею, В. Горбуліним та іншими. Водночас наукові підходи до визначення сценаріїв децентралізації влади в умовах воєнного стану ще не набули остаточного та узгодженого характеру.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації розпочалась в Україні у 2014 році зі схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 01.04.2014 № 333-р. [1]. Протягом 2015–2020 років відбулось добровільне об’єднання громад: замість майже 12 тисяч дрібних місцевих рад було сформовано спроможніші об’єднані територіальні громади (ОТГ). Станом на початок 2020 рік в Україні функціонувало 1 469 територіальних громад [2].

Реформа суттєво змінила фінансову архітектуру місцевого самоврядування. Обсяг власних доходів місцевих бюджетів зріс з 68,6 млрд грн у 2014 році до понад 300 млрд грн у 2019 році. Громади отримали право розпоряджатися земельними ресурсами, фінансувати власні інфраструктурні проекти та надавати широкий спектр публічних послуг. Державна підтримка регіонального розвитку за роки реформи зросла у 41,5 разів – з 0,5 млрд грн у 2014 році до 20,75 млрд грн у 2019 році [3].

Таким чином, до початку повномасштабного вторгнення Україна підійшла зі значно потужнішою, ніж у 2014 році, системою місцевого самоврядування – з розвинутою фінансовою базою, управлінськими компетенціями і соціальним капіталом. Саме цей потенціал і став одним із чинників опірності держави.

Відповідно, децентралізація влади є одним із ключових інструментів модернізації публічного управління в демократичних державах. Вона передбачає передачу значної частини повноважень і ресурсів від центральних органів до місцевого рівня. В умовах мирного часу децентралізація підвищує якість послуг, наближає владу до громадян і стимулює місцевий розвиток. Однак у воєнний період її роль стає особливо складною: з одного боку, вона забезпечує оперативність і адаптивність управління, з іншого – вимагає чіткої координації з центром для забезпечення єдності дій [4].

Запровадження воєнного стану обумовило зміну пріоритетів публічного управління. У таких умовах ключового значення набувають швидкість прийняття рішень, централізована координація дій та мобілізація ресурсів. Це призводить до посилення ролі держави та часткового обмеження автономії місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, створюються військові адміністрації, які виконують функції забезпечення оборони, громадської безпеки та життєдіяльності населення. У ряді випадків вони перебирають на себе повноваження органів місцевого самоврядування, що є проявом вимушеної централізації [5].

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, реформа децентралізації продовжує демонструвати стійкість навіть в умовах воєнного стану. Станом на 1 жовтня 2025 року 962 територіальні громади (майже 65 % від загальної кількості) уклали 727 договорів міжмуниципального співробітництва (+49 за квартал). Найактивніше співпрацюють громади Рівненської, Полтавської, Черкаської та Дніпропетровської областей. Це свідчить про високий рівень зрілості місцевого самоврядування та його здатність вирішувати спільні проблеми (освіта, охорона здоров'я, пожежна безпека, благоустрій) без постійної допомоги центру [6].

Ще одним важливим показником є міжнародна активність громад: 489 територіальних громад уклали 2 115 договорів міжнародного партнерства з 64 країнами світу. Лідерами залишаються Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Одеська області. Така динаміка демонструє, що громади не лише вижили в умовах війни, а й активно інтегруються в європейський і світовий простір, залучаючи додаткові ресурси для відновлення [6].

Фінансові показники також підтверджують зміцнення спроможності громад. У січні–серпні 2025 року частка власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі надходжень склала 73,3 % (найвищий показник за останні роки). Середній дохід на одного мешканця зріс на 17,4 % порівняно з аналогічним періодом 2024 року. Водночас у 208 територіальних громадах продовжують діяти військові адміністрації, що свідчить про вимушене поєднання децентралізації з елементами централізованого управління в прифронтових регіонах [6].

Ці дані загалом підтверджують, що децентралізація залишається важливим чинником стійкості та ефективності публічного управління навіть під час воєнного стану.

Також, за результатами восьмої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження КМІС (вересень–жовтень 2025 р.), проведеного на замовлення Ради Європи, реформа децентралізації зберігає стабільно високу підтримку серед населення України. 77 % опитаних (у 2022 р. – 76,5 %) вважають за необхідне продовжувати реформу місцевого самоврядування, передаючи громадам більше повноважень і ресурсів. Дослідження, яке охопило понад 3000 респондентів (населення та ВПО), показало, що українці демонструють обережний оптимізм щодо розвитку своїх громад, високу оцінку діяльності місцевих голів і рад, а також чітко визначають пріоритети: підтримку військових і ветеранів, енергетичну безпеку та відновлення. Водночас зберігається певний скептицизм щодо реального впливу громадян на рішення місцевої влади, що підкреслює необхідність подальшого розвитку механізмів участі та посилення відповідальності виборних осіб [7].

Аналіз функціонування органів влади в умовах воєнного стану дозволяє виокремити три якісно різні моделі залежно від наближеності до зони бойових дій.

Таблиця 1. Моделі організації публічного управління залежно від типу регіону в умовах воєнного стану в Україні (2022–2025).

Тип регіону	Модель управління	Переваги	Ризики / обмеження
Прифронтові та окуповані (частково) території	Військові адміністрації населених пунктів; обласні та районні ВА; пряме підпорядкування Генштабу ЗСУ та КМУ	Мобілізаційна ефективність; оперативне реагування на безпекові виклики	Обмеження представницьких функцій; ризик надконцентрації повноважень
Тилові та відносно стабільні регіони	Органи місцевого самоврядування (ОМС) у скороченому складі; розширені одноособові повноваження голів громад (Закон № 2259-IX)	Збереження місцевої ініціативи; гнучкість у соціально-економічних рішеннях	Ризик правових колізій при зіткненні з обласними ВА
Деокуповані території	Паралельне функціонування ВА і відновлюваних ОМС; перехідний режим	Поступове відновлення демократичного управління	Дефіцит кадрів; руйнування інфраструктури; конкуренція юрисдикцій

Джерело: створено автором на основі [5;8;9].

Представлена типологія свідчить про те, що в умовах воєнного стану Україна фактично функціонує одночасно в кількох управлінських режимах. Ця різноманітність є не дисфункцією, а адаптивною реакцією системи: чим ближче до лінії зіткнення – тим більша потреба в централізованому командуванні; чим далі – тим більший простір для збереження децентралізованої ініціативи.

Децентралізація суттєво підвищила ефективність управління в умовах воєнного стану. Спроможні територіальні громади швидко організували територіальну оборону, забезпечували евакуацію населення, розподіляли гуманітарну допомогу та підтримували критичну інфраструктуру. Завдяки фінансовій автономії громади могли оперативніше реагувати на потреби без очікування рішень з центру.

Приклади з практики свідчать, що громади, які до війни пройшли етап децентралізації, показали вищу стійкість і швидкість реагування. Вони ефективніше вирішували питання розміщення ВПО, організації роботи шкіл і лікарень у прифронтових регіонах, а також залучення місцевих ресурсів для підтримки оборони. Таким чином, децентралізація стала важливим чинником стійкості тилу та оперативності управління на місцевому рівні.

Після припинення воєнного стану, вбачаємо, що децентралізація має стати одним із головних інструментів післявоєнного відновлення. Громади, які набули значного досвіду самостійного управління в умовах війни, готові брати на себе більшу відповідальність за відновлення інфраструктури, економічний розвиток і соціальні послуги.

Для збереження ефективності управління необхідно законодавчо закріпити тимчасовий характер воєнних обмежень, посилити міжмуніципальне співробітництво та впровадити цифрові інструменти управління. Тільки за умови розумного балансу централізації та децентралізації Україна зможе ефективно відновитися та побудувати стійку систему публічного управління.

Висновки. Проведений аналіз взаємодії децентралізації та ефективності управління в умовах воєнного стану в Україні дозволяє сформулювати такі висновки.

По-перше, реформа децентралізації 2014-2021 років виявилась не просто адміністративним перетворенням, а чинником національної стійкості. Фінансова автономія громад, накопичені управлінські компетенції та соціальний капітал ОМС стали реальними ресурсами опірності в умовах повномасштабної агресії. Підтримка децентралізації зростає до 77 % у 2024 році – найвищий показник за всю історію реформи.

По-друге, правовий режим воєнного стану передбачає часткову централізацію повноважень через інститут військових адміністрацій. Ця централізація є конституційно допустимою, тимчасовою та функціонально виправданою – проте вона породжує ризики правових колізій, ослаблення демократичного контролю та нерівномірного навантаження на різні рівні влади.

По-третє, між різними типами регіонів склались суттєво відмінні управлінські режими, що є адаптивною реакцією системи, а не її дисфункцією. Ключовим чинником ефективності в усіх трьох типах є рівень фінансової автономії та залученості громадян – що підтверджує теоретичні постулати про переваги децентралізації в умовах інформаційної асиметрії між рівнями влади.

По-четверте, концепція «адаптивної децентралізації» є перспективним науковим і практичним інструментом для врегулювання відносин між централізованим управлінням у сфері безпеки та децентралізованою організацією надання публічних послуг. Її законодавче закріплення потребує внесення змін до Закону «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII в частині чіткого функціонального розподілу повноважень та механізму поступового відновлення повноважень ОМС.

По-п'яте, постконфліктна відбудова України має спиратись на децентралізовану модель: саме ОМС із реальними фінансовими ресурсами, підзвітністю перед мешканцями і знанням місцевих потреб є оптимальним агентом відновлення. Тимчасова централізація часів воєнного стану не повинна перетворитись на інституційну інерцію, що унеможливить повернення до демократично обґрунтованого децентралізованого урядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.
2. Територіальні громади. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/newgomada>.
3. Загальна інформація. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/about>.
4. Курилас 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. 144-150. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.21>.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
6. Моніторинг процесу децентралізації. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/mainmonitoring>.
7. Підтримка населенням децентралізації залишається на рівні 77% - опитування. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3928936-pidtrimka-naseleennam-decentralizacii-zalisaetsa-na-rivni-77-opituvanna.html>.
8. Козир С.В. Децентралізація та регіональна політика відновлення України в умовах воєнного стану: проблеми і рекомендації. *Empirio*. 2025. № 2 (1). С. 15-26. URL: <https://doi.org/10.18523/3041-1718.2025.2.1.15-26>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 01.04.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026

© Ковальов Н.С., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0