УДК 342.25:355.244.1(477)
DOI https://doi.org/10.32782/klj/2026.3.32

Савранчук Л. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-7467-2681

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У статті досліджено особливості організаційно-функціональної трансформації системи місцевого самоврядування в Україні, що відбувається під впливом завершення реформи децентралізації та функціонування держави в умовах воєнного стану. Актуальність теми зумовлена тим, що саме територіальні громади сьогодні забезпечують реалізацію значної частини управлінських рішень, від яких залежить безперервність надання публічних послуг, підтримка населення, функціонування критичної інфраструктури та стійкість держави до сучасних безпекових викликів.

Метою статті є аналіз сучасних змін в організаційно-функціональній структурі системи місцевого самоврядування, виявлення основних проблем її функціонування та обґрунтування напрямів подальшого вдосконалення. У процесі дослідження використано системний, структурно-функціональний та нормативно-правовий методи, що дало змогу комплексно оцінити сучасні трансформаційні процеси у сфері місцевого самоврядування та визначити особливості взаємодії його органів з іншими суб'єктами публічного адміністрування.

Установлено, що в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування фактично виконують значно ширше коло повноважень, ніж передбачалося традиційною моделлю їх діяльності. До таких функцій належать організація допомоги внутрішньо переміщеним особам, забезпечення безперервної роботи об'єктів критичної інфраструктури, участь у заходах цивільного захисту населення, координація гуманітарної підтримки та відновлення територій, які зазнали негативного впливу бойових дій.

У роботі запропоновано концептуальний підхід до розуміння організаційно-функціональної трансформації місцевого самоврядування як процесу адаптації системи публічного адміністрування до викликів децентралізації та воєнного стану. Водночас визначено основні проблеми сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування, серед яких недостатня визначеність розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, нерівномірність ресурсного забезпечення територіальних громад, різний рівень їх інституційної спроможності та необхідність подальшої цифрової трансформації управлінських процесів.

За результатами дослідження зроблено висновок, що ефективність подальшої організаційно-функціональної трансформації місцевого самоврядування залежить від удосконалення механізмів розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, зміцнення інституційної спроможності територіальних громад, розвитку цифрових інструментів публічного адміністрування та формування збалансованої моделі взаємодії держави і місцевого самоврядування в умовах сучасних безпекових викликів.

Ключові слова: *муніципальне управління; органи місцевої влади; територіальні громади; публічна влада; військові адміністрації; інституційна спроможність; цифрова трансформація; публічні послуги.*

Savranchuk L. L. Organizational and functional transformation of the local self-government system in Ukraine under decentralization and martial law

Abstract. The article examines the peculiarities of the organizational and functional transformation of the local self-government system in Ukraine, which is taking place under the influence of the completion of the decentralization reform and the functioning of the state under martial law. The relevance of the study is determined by the fact that territorial communities currently ensure the implementation of a significant share of public

© Савранчук Л. Л., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

management decisions related to the uninterrupted provision of public services, support for the population, the operation of critical infrastructure, and the resilience of the state in the face of contemporary security challenges.

The purpose of the article is to analyze current changes in the organizational and functional structure of the local self-government system, identify the main challenges affecting its functioning, and substantiate directions for its further improvement. The study employs systemic, structural-functional, and legal methods, which made it possible to comprehensively assess contemporary transformation processes in the field of local self-government and to determine the specific features of interaction between local self-government bodies and other subjects of public administration.

The research establishes that under martial law local self-government bodies perform a significantly broader range of functions than those envisaged by the traditional model of local governance. These functions include providing assistance to internally displaced persons, ensuring the uninterrupted operation of critical infrastructure, participating in civil protection measures, coordinating humanitarian assistance, and contributing to the recovery of territories affected by hostilities.

The article proposes a conceptual approach to understanding the organizational and functional transformation of local self-government as a process of adapting the public administration system to the challenges of decentralization and martial law. At the same time, the study identifies the main problems of the current stage of local self-government development, including the insufficiently clear division of powers between local self-government bodies and military administrations, unequal resource capacity of territorial communities, differences in their institutional capacity, and the need for further digital transformation of management processes.

The findings demonstrate that the effectiveness of the further organizational and functional transformation of local self-government depends on improving the mechanisms for the distribution of powers between local self-government bodies and state authorities, strengthening the institutional capacity of territorial communities, expanding digital public administration tools, and developing a balanced model of interaction between the state and local self-government under current security conditions.

Key words: *municipal governance; local authorities; territorial communities; public authority; military administrations; institutional capacity; digital transformation; public services.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є одним із ключових інститутів публічного адміністрування, оскільки саме на рівні територіальних громад забезпечується реалізація значної частини повноважень публічної влади та вирішення питань місцевого значення. Конституційні засади місцевого самоврядування та положення Європейської хартії місцевого самоврядування визначають його як невід'ємний елемент демократичної держави й гарантують право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення [1].

У сучасній моделі публічного адміністрування саме місцевий рівень дедалі більше визначає ефективність реалізації державної політики, оскільки більшість питань, що безпосередньо впливають на повсякденне життя населення, вирішуються в межах територіальних громад. У цьому контексті місцеве самоврядування набуває не лише самоврядного, а й стратегічного значення як інститут забезпечення стійкого розвитку територій та реалізації публічного інтересу [2, с. 43]. Водночас запровадження правового режиму воєнного стану зумовило появу нових викликів, пов'язаних із забезпеченням безперервності надання публічних послуг, взаємодією з військовими адміністраціями, підтримкою критичної інфраструктури та організацією відновлення територій, що постраждали внаслідок бойових дій [3].

Сучасна практика засвідчує, що розширення функцій органів місцевого самоврядування не завжди супроводжується належним нормативно-правовим регулюванням, насамперед щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, а також удосконалення механізмів їх взаємодії в умовах воєнного стану [4]. Попри значну кількість досліджень, питання організаційно-функціональної трансформації системи місцевого самоврядування під впливом одночасної дії децентралізації та сучасних безпекових викликів потребують подальшого комплексного адміністративно-правового дослідження [5, с. 118].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевого самоврядування тривалий час перебуває у полі зору вітчизняної юридичної науки. Наукові дослідження присвячені його правовій природі, місцю в системі публічної влади, реалізації принципів децентралізації, розмежуванню повноважень між органами державної влади та місцевого

самоврядування. Вагомий внесок у розвиток зазначеної проблематики зробили О. В. Батанов, Д.М. Заболотенко, В.О. Мороз, І.С. Пирога, В. Г Потапенко та інші вчені, праці яких сформували теоретичне підґрунтя сучасних досліджень [5, с. 528].

Після запровадження воєнного стану науковий інтерес змістився до аналізу діяльності органів місцевого самоврядування в умовах безпекових викликів, їх взаємодії з військовими адміністраціями та участі у відновленні територіальних громад. Водночас більшість сучасних праць висвітлює окремі аспекти цієї проблематики, тоді як питання комплексної організаційно-функціональної трансформації системи місцевого самоврядування як суб'єкта публічного адміністрування під впливом децентралізації та воєнного стану залишаються недостатньо дослідженими. Саме це зумовлює необхідність подальшого наукового осмислення зазначеної проблеми [6, с. 396].

Виклад основного матеріалу. Організаційно-функціональна трансформація місцевого самоврядування є закономірним наслідком глибоких змін, що відбуваються у системі публічного адміністрування України. Якщо на початковому етапі реформи децентралізації основна увага приділялася передачі фінансових ресурсів і розширенню повноважень територіальних громад, то сучасний етап характеризується переосмисленням ролі місцевого самоврядування в управлінні публічними справами. Органи місцевого самоврядування дедалі частіше виступають не лише виконавцями визначених законом повноважень, а й активними учасниками формування та реалізації публічної політики на місцевому рівні. Такий підхід відповідає конституційним засадам місцевого самоврядування та європейським принципам організації публічної влади, відповідно до яких управлінські рішення мають ухвалюватися максимально наближено до потреб людини й територіальної громади [7].

Досвід реалізації реформи засвідчив, що розширення повноважень територіальних громад саме по собі не гарантує підвищення ефективності місцевого самоврядування. Вирішальне значення мають фінансова спроможність громад, професійний рівень посадових осіб, якість управлінських рішень та здатність суб'єктів місцевого самоврядування своєчасно реагувати на нові суспільні виклики. Саме тому сьогодні особливої уваги потребують питання стратегічного планування розвитку територій, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, раціонального використання місцевих ресурсів і залучення жителів до вирішення питань місцевого значення [1, с. 520].

Проведений аналіз свідчить, що організаційно-функціональна трансформація місцевого самоврядування не обмежується розширенням повноважень територіальних громад. Вона охоплює удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування, зміну підходів до реалізації управлінських функцій, розвиток стратегічного планування та ширше використання цифрових інструментів. Сукупність цих змін формує нову модель місцевого самоврядування, орієнтовану на забезпечення стійкого розвитку територій і підвищення ефективності публічного адміністрування.

Водночас реформування місцевого самоврядування відбувалося в умовах безпрецедентних безпекових викликів, що істотно вплинуло як на зміст повноважень органів місцевого самоврядування, так і на механізми їх практичної реалізації. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації та запровадження воєнного стану зумовили необхідність швидкої адаптації діяльності територіальних громад до нових умов. На практиці суб'єкти місцевого самоврядування були змушені поєднувати виконання традиційних функцій із вирішенням завдань, пов'язаних із забезпеченням громадської безпеки, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, організацією гуманітарної допомоги, забезпеченням безперебійної роботи критичної інфраструктури та відновленням територій, що зазнали руйнувань унаслідок бойових дій. Це засвідчило, що місцеве самоврядування стало одним із ключових чинників забезпечення стійкості територіальних громад в умовах воєнного стану [6, с. 54].

Розширення кола практичних завдань закономірно актуалізувало питання ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади. Насамперед це стосується військових адміністрацій, які в умовах воєнного стану здійснюють

координацію заходів у сфері оборони, громадської безпеки та забезпечення життєдіяльності населення. Хоча законодавство визначає правовий статус кожного із цих суб'єктів, практика свідчить, що окремі напрями їх діяльності можуть перетинатися, ускладнюючи процес прийняття управлінських рішень і оперативне реагування на потреби територіальних громад [3].

Найбільш відчутно такі труднощі проявляються під час організації заходів цивільного захисту, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та відновлення територій, які постраждали від бойових дій. За відсутності чітко визначених процедур взаємодії виникає ризик дублювання окремих функцій або прогалин у виконанні невідкладних завдань. Це може негативно позначатися як на ефективності діяльності органів публічної влади, так і на своєчасності надання допомоги населенню та використанні наявних ресурсів [8, с. 397].

Водночас практика функціонування територіальних громад у 2022–2025 роках засвідчила, що навіть за однакового нормативного регулювання ефективність виконання повноважень суттєво відрізняється. Громади, у яких ще до початку повномасштабної війни були сформовані механізми стратегічного планування, кризового управління та міжвідомчої взаємодії, швидше адаптувалися до нових умов і забезпечили безперервність надання публічних послуг. Це свідчить, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування визначається не лише законодавчим розмежуванням компетенції, а й якістю організації управлінських процесів та координації з іншими суб'єктами публічної влади [6, с. 53].

Поряд із удосконаленням міжвідомчої взаємодії істотних змін зазнала й внутрішня організація діяльності органів місцевого самоврядування. Одним із чинників цих змін стала цифровізація управлінських процесів, яка поступово перетворилася на важливий інструмент забезпечення безперервності публічного адміністрування. Особливої актуальності цифрові рішення набули в умовах воєнного стану, коли виникла потреба підтримувати безперебійну роботу органів місцевого самоврядування, забезпечувати оперативний обмін інформацією та зберігати доступність публічних послуг для населення [9, с. 74].

Практика останніх років підтвердила, що цифрові інструменти стали не лише засобом підвищення ефективності управління, а й необхідною умовою забезпечення безперервності діяльності органів місцевого самоврядування в кризових умовах. Використання електронного документообігу, офіційних цифрових платформ і дистанційних форматів взаємодії дало змогу забезпечити оперативність ухвалення управлінських рішень, підтримати безперервне надання адміністративних послуг та зберегти належний рівень комунікації з населенням навіть за умов обмеженого доступу до адміністративних приміщень або релокації окремих структурних підрозділів. Водночас нерівномірний рівень цифрової спроможності територіальних громад засвідчує необхідність подальших інвестицій у цифрову інфраструктуру, підготовку кадрів і посилення кіберзахисту інформаційних систем [6, с. 54].

За таких умов цифрова трансформація має розглядатися не як самостійний напрям розвитку, а як невід'ємний складник удосконалення організаційно-функціональної моделі місцевого самоврядування. Її результативність залежить від комплексного поєднання належного нормативно-правового забезпечення, достатнього ресурсного потенціалу, професійної підготовки посадових осіб та розвитку сучасної цифрової інфраструктури. Лише за таких умов територіальні громади зможуть повною мірою реалізувати покладені на них повноваження, забезпечити належну якість публічних послуг і зберегти стійкість системи місцевого самоврядування в умовах сучасних безпекових викликів [9, с. 74].

Проведений аналіз свідчить, що модель місцевого самоврядування не обмежується окремими змінами у законодавстві чи впровадженням сучасних управлінських технологій. Йдеться про комплексне оновлення системи публічного адміністрування на місцевому рівні, яке охоплює нормативно-правові, організаційні, кадрові та інформаційні складові. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває визначення пріоритетних напрямів подальшого вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, здатних забезпечити їх ефективне функціонування [2, с. 43].

Одним із ключових напрямів такого вдосконалення є подальший розвиток адміністративно-правових механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та військовими адміністраціями. Практика останніх років засвідчила, що найбільше організаційних труднощів виникає під час погодження управлінських рішень щодо відновлення об'єктів критичної інфраструктури, використання бюджетних коштів і реалізації програм підтримки населення. З огляду на це доцільним є нормативне вдосконалення процедур координації, інформаційного обміну та прийняття спільних управлінських рішень у випадках, коли компетенція різних суб'єктів публічної влади перетинається [5, с. 117].

Не менш важливим напрямом залишається зміцнення інституційної спроможності територіальних громад. Його досягнення пов'язане не лише з достатнім фінансовим забезпеченням, а й із розвитком кадрового потенціалу, удосконаленням професійної підготовки посадових осіб, впровадженням сучасних методів стратегічного планування та управління ризиками. Це сприятиме підвищенню якості управлінських рішень і зміцненню спроможності громад ефективно реагувати на сучасні виклики [5, с. 54].

Важливим напрямом подальшого розвитку є також розширення міжмуніципального співробітництва. Об'єднання ресурсів і координація діяльності кількох територіальних громад створюють додаткові можливості для реалізації інфраструктурних проєктів, організації публічних послуг, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та виконання завдань, пов'язаних із післявоєнним відновленням. Використання такого механізму відповідає європейським підходам до розвитку місцевого самоврядування та сприяє більш раціональному використанню ресурсів [10, с. 370].

Отже, подальша організаційно-функціональна трансформація місцевого самоврядування має здійснюватися на основі комплексного поєднання правових, організаційних, кадрових і цифрових змін. Лише системний підхід до вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування дозволить підвищити ефективність публічного адміністрування, зміцнити спроможність територіальних громад і створити належні передумови для їх сталого розвитку в умовах сучасних безпекових викликів [10, с. 370].

Висновки. Результати дослідження свідчать, що сучасна модель місцевого самоврядування перебуває на етапі комплексної трансформації під впливом реформи децентралізації та правового режиму воєнного стану. Установлено, що сучасні виклики розширили функції органів місцевого самоврядування та посилили роль територіальних громад у системі публічного адміністрування.

З'ясовано, що ефективність місцевого самоврядування залежить не лише від законодавчо визначених повноважень, а й від взаємодії органів місцевого самоврядування, державної влади та військових адміністрацій, інституційної спроможності громад, кадрового забезпечення й розвитку цифрових управлінських механізмів.

Дослідження підтвердило необхідність комплексного розвитку організаційної та інституційної спроможності місцевого самоврядування, удосконалення міжвідомчої взаємодії, цифрових інструментів управління, професійної компетентності посадових осіб і стратегічного управління територіальним розвитком.

Перспективними напрямами подальших досліджень є вдосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення стійкості територіальних громад у період повоєнного відновлення, моделей взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічної влади та механізмів цифрової трансформації місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / за ред. М. О. Баймуратова. Харків : Одіссей, 2008. 528 с.

2. Борисенко Ю. Досягнення та виклики реформування місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. Том 10. № 3. 2022. С. 42-50. DOI: 10.15421/152218.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 25.07.2026).

4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст.250. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 25.07.2026).

5. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 77. Ч. 1. С. 117–123. DOI: 10.24144/2307-3322.2023.77.1.18.

6. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL : https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02

7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.07.2026).

8. Мороз В. О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396–398. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97

9. Заболотенко Д., Герасимюк К. Цифрова трансформація місцевого самоврядування та розвиток професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування. Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2024. № 1. С. 71-78. DOI: https://doi.org/10.32782/2786-5681-2024-1.09

10. Децентралізація влади в Україні : зб. навч.-метод. матеріалів / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2015. 372 с.

Дата першого надходження статті до видання: 27.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 21.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 16.11.2026