

УДК 352:35.07:355.01

JEL Classification: H70, H77, R58

DOI 10.35433/ISSN2410-3748-2026-1(38)-3

Вуйченко Марина
д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту
Уманський національний університет
<https://orcid.org/0000-0002-9534-8143>

ТРАНСФОРМАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті розкрито особливості управління територіальними громадами України в період повномасштабної війни, що триває вже п'ятий рік. Наголошено, що воєнна агресія вплинула майже на всі регіони країни й суттєво змінила умови, у яких вони функціонують. Ракетні обстріли, артилерійські удари, бомбардування й атаки безпілотних літальних апаратів спричиняють руйнування населених пунктів, виробничих об'єктів і критично важливої інфраструктури, передусім енергетичної. Унаслідок цього порушується повсякденне функціонування територій, а органам влади складніше забезпечувати виконання першочергових суспільних завдань. Помітно посилюються і міграційні процеси: зростає кількість внутрішньо переміщених осіб, частина населення виїхала за кордон, а окремі населені пункти втратили значну частку постійних мешканців навіть за межами районів активних бойових дій. У цих умовах територіальний вимір війни дедалі частіше враховується в обговоренні майбутнього мирного врегулювання, тоді як питання управління громадами зберігає важливість і для науки, і для практики.

У дослідженні наголошено, що кожна держава виробляє власний підхід до організації управління територіями. Під час війни звична взаємодія між загальнодержавним, регіональним і місцевим рівнями влади зазнає істотних змін, оскільки зростає потреба в узгодженості дій, оперативності рішень і гнучкому розподілі повноважень. Від результативності такої взаємодії залежить здатність держави підтримувати керованість, забезпечувати територіальну цілісність і реагувати на безпекові загрози. Метою статті є з'ясування особливостей управління територіями в умовах воєнного стану та бойових дій, що відбуваються в Україні.

Окрему увагу приділено історичним передумовам розвитку регіонального управління на українських землях. Як один із прикладів розглянуто владну організацію Української козацької держави. Територією Війська Запорізького керувала Генеральна старшина на чолі з гетьманом, а адміністративний простір поділявся на полки та сотні. Полковники й полкова старшина здійснювали управління значними територіальними одиницями, тому полки умовно можна співвіднести із сучасними областями. Козацькі сотні становили нижчий рівень територіальної організації та в широкому історичному зіставленні нагадують нинішні укрупнені територіальні громади.

Ключові слова: публічне управління, територіальні громади, місцеве самоврядування, вертикаль влади, модель управління, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

TRANSFORMATION OF THE MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

The article addresses the governance of territorial communities in Ukraine during the fifth

year of the full-scale war. It emphasizes that military aggression has affected nearly all regions of the country and significantly changed the conditions of their functioning. Missile attacks, artillery shelling, bombing, and drone strikes destroy settlements, production facilities, and critical infrastructure, especially energy systems. As a result, the daily life of territories is disrupted, while public authorities face greater difficulties in fulfilling urgent social responsibilities. Migration has also intensified: the number of internally displaced persons has increased, many people have left the country, and some settlements have lost a considerable share of their permanent population even outside the areas of direct hostilities. Under these circumstances, the territorial dimension of the war has become increasingly relevant in discussions on future peace arrangements, and the governance of communities remains important for both research and practice.

The study notes that each country develops its own model of territorial administration.

During wartime, the usual relations between national, regional, and local authorities change considerably, since coordinated action, faster decision-making, and a more flexible distribution of powers become especially necessary. The effectiveness of this interaction determines whether the state can preserve administrative capacity, protect territorial integrity, and respond to security threats. The aim of the article is to identify the specific features of territorial governance under martial law and ongoing hostilities in Ukraine.

The historical background of regional administration in Ukraine is also considered.

Particular attention is given to the governance system of the Ukrainian Cossack state. The Zaporizhian Host was administered by the General Officer Staff led by the Hetman, while its territory was organized into regiments and hundreds. Colonels and regimental officers exercised authority over substantial territorial units; for this reason, regiments may be broadly compared with present-day regions. Cossack hundreds represented a lower tier of territorial organization and, in a general historical analogy, may be associated with modern enlarged territorial communities.

Keywords: *public administration, territorial communities, local self-government, vertical structure of power, governance model, decentralization, administrative and territorial reform.*

Постановка проблеми. Повномасштабна війна, що триває в Україні вже п'ятий рік, суттєво змінила умови розвитку регіонів і територіальних громад. Бойові дії, ракетні удари та систематичні обстріли призводять до руйнування міст і сіл, пошкодження інфраструктури, передусім енергетичної, а також до перебоїв у наданні базових послуг. Масове переміщення населення посилило навантаження на приймаючі громади та вплинуло на соціальну структуру багатьох територій. Частина населених пунктів, у тому числі віддалених від лінії активного фронту, втратила помітну частку постійних мешканців. Через це територіальний вимір війни став одним із важливих питань у дискусіях щодо майбутнього миру.

Водночас навіть за таких обставин питання управління територіями не втрачає значення ні в теоретичному, ні в прикладному аспекті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації та управління територіальними громадами вже тривалий час перебуває у полі

уваги українських і зарубіжних науковців. Так, Д. Заяць наголошує, що децентралізаційні зміни суттєво покращили місцеве врядування та зміцнили спроможність громад у період війни, хоча активні бойові дії спричинили виснаження ресурсної бази й ускладнили повноцінну реалізацію автономії через незавершеність розподілу повноважень [1]. Т. Копестинський розглядає трансформацію управлінського механізму громад у воєнний час і виділяє такі напрями його оновлення, як децентралізована координація, більш гнучкий перерозподіл функцій та розвиток цифрових сервісів [2]. Схожу позицію відображено й в аналітичній доповіді НІСД 2026 року, де підкреслено високий рівень стійкості громад і доцільність подальшого посилення місцевого рівня влади [3].

Проблему територіальної організації влади також висвітлюють А. Ткачук, С. Телешун, В. Шаповал, П. Ткачук, О. Батанов, Н. Камінська, В. Кравченко та інші дослідники [4-7]. Окремий напрям наукових розвідок становлять обмеження діяльності місцевого самоврядування під час війни. Так, Я. Павлович-Сенета звертає увагу на те, що в низці громад, особливо на територіях бойових дій, звичний порядок реалізації місцевих повноважень змінюється, оскільки частину управлінських функцій тимчасово виконують військові адміністрації [8].

Метою даної статті є обґрунтування важливості ефективного управління територіальними громадами з урахуванням історичного досвіду становлення української державності та формування її адміністративно-територіального устрою.

Виклад основного матеріалу. Україна має вагомий історичний досвід організації регіонального управління. Одним із показових прикладів є Українська козацька республіка. Управління територією Війська Запорізького здійснювала Генеральна старшина на чолі з гетьманом. Уся територія поділялася на полки, керівництво якими забезпечували полковники разом із полковою старшиною. Вони мали значні повноваження щодо управління відповідними регіонами. У певному сенсі полки можна вважати історичним

прообразом сучасних областей. Своєю чергою вони поділялися на козацькі сотні, які певною мірою співвідносяться з нинішніми укрупненими територіальними громадами. Зокрема, Уманський полк як військово-адміністративна одиниця Гетьманщини виник улітку 1648 р. під час Національно-визвольної війни на землях Брацлавського воєводства з центром в Умані. Він мав важливе значення у визвольній боротьбі, охоплював до 14 сотень, а до його складу входили як запорожці, так і місцеві жителі [9]. Хоча ця політична організація не була державою в повному політико-правовому розумінні, вона містила низку ознак державності. На території Війська Запорізького обирали старшину, а важливі питання вирішували колегіально на підставі звичаєвого права. Зазвичай на загальних зборах січовиків обирали й гетьмана, однак у воєнний період Богдана Хмельницького не переобирали.

У період національно-визвольних змагань початку ХХ століття округи використовувалися як адміністративно-територіальні одиниці в Українській Державі 1918 р., ЗУНР у 1918-1919 рр., УСРР у 1923-1930 рр., а також на українських землях, окупованих Німеччиною в роки Другої світової війни, у 1940-1944 рр. Поряд із цим у різні періоди зберігалися певні риси губернської системи управління. Постійна зміна політичних режимів і владних структур за умов воєнно-політичної нестабільності значно ускладнювала належне управління територіями [10].

Упродовж майже століття на українських землях діяла радянська модель адміністративно-територіального устрою. На початковому етапі більшовицька влада ліквідувала губернії та запровадила округи. Проте такі одиниці, доцільні в умовах війни, виявилися недостатньо придатними для організації мирного цивільного життя, тому в 1930 р. їх було скасовано. Конституція УРСР 1937 р. офіційно закріпила модель адміністративно-територіального поділу України, яка з окремими змінами зберігалася майже шість десятиліть. Згодом до складу українських територій увійшли західноукраїнські землі – Волинська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Станіславська, Чернівецька області, а також

Кримська область із Севастополем. У 1991 р. Україна відновила незалежність, а Конституція 1996 р. визначила правові основи місцевого самоврядування [11]. Водночас справжнє посилення громад пов'язується з реформою децентралізації 2014-2020 рр., у межах якої було створено понад 1000 об'єднаних територіальних громад, що поєднали невеликі села у спроможніші утворення. Області, своєю чергою, поділялися на сільські й міські райони. Їхня кількість і межі неодноразово змінювалися, однак у середньому нараховувалося близько 400–500 районів. Вони становили важливий рівень територіальної організації, безпосередньо зорієнтований на потреби місцевих жителів. У сільських районах на основі великих сіл також існували повіти, які пізніше було ліквідовано.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні, що спиралася на нормативні положення [12], передбачала посилення організаційної, матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування й перегляд чинної моделі територіального поділу. Урядовий курс на добровільне об'єднання сприяв поступовому укрупненню громад і переходу до більш цілісної системи місцевого управління. Станом на 2020 р., за даними Міністерства розвитку громад та територій, було утворено 1070 громад [13]. Попри дискусійність окремих етапів реформи, її наслідком стало зміцнення бюджетної спроможності громад і розширення їхніх можливостей у використанні податкових надходжень.

У 2025 р. цей процес набув подальшого розвитку: за даними Міністерства інфраструктури, понад 90% громад уже мали стратегічні плани. Війна створила для них нові труднощі, однак водночас засвідчила здатність місцевого самоврядування діяти стійко й відповідально. Так, громади Львівської області у 2025 р. спрямували майже 3,8 млрд грн на підтримку Збройних Сил України. Отже, йдеться не лише про адміністративні процедури, а й про реальну участь людей і громад у вирішенні доленосних для країни питань.

Станом на 2025 р. в Україні функціонує близько 1470 територіальних громад, які сформувалися внаслідок реформи та стали базовою ланкою

сучасного адміністративного устрою.

Війна надзвичайно відчутно позначилася на адміністративно-територіальному устрої України. Після 2014 р. держава втратила фактичний контроль над Кримом і частиною Донбасу, а в умовах повномасштабного вторгнення чимало регіонів перетворилися на зону бойових дій, що значно ускладнило управління ними. Однак навіть за таких обставин територіальні громади не припинили розвитку. Показовим прикладом стійкості є Меденицька громада на Львівщині. У 2025 р. вона підтримувала військових, організовуючи збір коштів, а навіть після важких втрат, зокрема загибелі воїна Романа Сулія, зберегла внутрішню згуртованість. Такий приклад показує, що громада є не лише адміністративною одиницею, а й локальною спільнотою, здатною зберігати єдність у складних обставинах.

Інший тип громадської активності спостерігається у східних регіонах, зокрема в Запорізькій області. Тут громадська організація «Екосенс» долучається до вироблення рішень через суспільні ініціативи. Унаслідок цього голос мешканців стає помітнішим у місцевій політиці, а самоврядування отримує більш виражений демократичний зміст.

Ці приклади демонструють, що територіальні громади відрізняються за пріоритетами розвитку. Для сільських громад вагомими часто є питання аграрної сфери, тоді як у міських більше уваги приділяється урбаністичним рішенням. Специфіка кожної громади формується під впливом її локальних умов і потреб населення.

Підсумовуючи, слід наголосити, що накопичений Україною досвід місцевого самоврядування є важливою основою і для подальшого здійснення територіальної реформи, і для вироблення управлінських рішень, адекватних викликам воєнного періоду.

Висновки.

1. Україна має історичний досвід регіонального управління, що проявився ще в добу Української козацької республіки. Її територія поділялася на полки, керівники яких мали широкі можливості для управління своїми

регіонами. Такі утворення можна розглядати як певний історичний аналог сучасних областей. Полки, своєю чергою, поділялися на козацькі сотні, що певною мірою співвідноситься з нинішніми укрупненими територіальними громадами.

2. Адміністративно-територіальна реформа була спрямована на зміцнення ресурсної бази й управлінських можливостей місцевого самоврядування, а також на оновлення територіальної організації держави. Її проведення дало змогу поступово перейти від роздрібненої системи до більш упорядкованої мережі громад.

3. Війна істотно змінила умови адміністративно-територіального розвитку України. Втрата контролю над Кримом і частиною Донбасу після 2014 р., а також поширення бойових дій після початку повномасштабної агресії суттєво ускладнили управління значною кількістю територій.

4. Наявний в Україні досвід місцевого самоврядування дає змогу не лише послідовно реалізовувати територіальну реформу, а й визначати подальші напрями вдосконалення публічного управління в умовах війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Заяць Д. Реформа децентралізації в Україні: досягнення та перспективи впровадження в умовах війни. *Демократичне врядування*. 2024. Т. 17. № 2. С. 5-17. URL: <https://d-governance.com.ua/uk/article/download/decentralisation-reform-in-ukraine-achievements-and-implementation-prospects-amidst-war-conditions>
2. Копестинський Т. Й. Трансформація організаційно-функціонального механізму управління територіальними громадами в умовах воєнного стану. *Публічне управління і національна безпека*. 2026. № 2 (67). С. 37-41. DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2026-2-11980>
3. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналітична доповідь / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2023. 54 с. URL: <https://www.decentralization.ua/uploads/attachment/document/1221/ad-stiykist->

gromad.pdf

4. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ua\(1\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ua(1).pdf)

5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.

6. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2012. 608 с.

7. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 229 с.

8. Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 209-214. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267567/263393>

9. Реєстр Війська Запорозького 1649 року / упоряд. Ф. П. Шевченко, О. А. Апанович. Київ : Наукова думка, 1995. 592 с.

10. Адміністративно-територіальний устрій України: історія, сучасність, перспективи / В. С. Куйбіда та ін. Київ : Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. 618 с. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-7863-80-7/978-966-7863-80-7.pdf>

11. Енциклопедія історії України : у 10 т. Т. 10 : Т–Я / редкол. В. А. Смолій та ін. Київ : Наукова думка, 2013. 784 с. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-00-1359-9/978-966-00-1359-9.pdf>

12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

REFERENCES

1. Zayats, D. (2024). Reforma detsentralizatsii v Ukraini: dosiahnennia ta perspektyvy vprovadzhennia v umovakh viiny [Decentralization reform in Ukraine: achievements and implementation prospects amidst war conditions]. *Demokratychnе vriaduvannia*, 17(2), 5-17. Retrieved from: <https://d-governance.com.ua/uk/article/download/decentralisation-reform-in-ukraine-achievements-and-implementation-prospects-amidst-war-conditions> [In Ukrainian].
2. Kopestynskyi, T. Y. (2026). Transformatsiia orhanizatsiino-funktsionalnoho mekhanizmu upravlinnia terytorialnymy hromadamy v umovakh voiennoho stanu [Transformation of the organizational and functional mechanism of governance of territorial communities under martial law]. *Publichne upravlinnia i natsionalna bezpeka*, 2(67), 37–41. Retrieved from: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2026-2-11980> [In Ukrainian].
3. Potapenko, V. H., Barannyk, V. O., Bakhur, N. V., et al. (2023). Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu [Local self-government as a factor of rear resilience]. Kyiv: National Institute for Strategic Studies. Retrieved from: <https://www.decentralization.ua/uploads/attachment/document/1221/ad-stiykist-gromad.pdf> [In Ukrainian].
4. Tkachuk, A. F. (2012). Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia [Local self-government and decentralization]. Kyiv: TOV “Sofiia”. Retrieved from: [https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ya\(1\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/m_sceve_samovryaduvannya_ta_decentral_zac_ya(1).pdf) [In Ukrainian].
5. Batanov, O. V. (2008). Terytorialna hromada – pervynnyi subiekt munitsypalnoi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky [Territorial community as a primary subject of municipal power in Ukraine: concepts and features]. *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii*, 2, 51-57. [In Ukrainian].
6. Kravchenko, V. V. (2012). Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]. Kyiv: Atika. [In Ukrainian].

7. Kaminska, N. V. (2010). *Mistseve samovriaduvannia: teoretyko-istorychnyi i porivnialno-pravovyi analiz* [Local self-government: theoretical, historical and comparative legal analysis]. Kyiv: KNT. [In Ukrainian].
8. Pavlovych-Seneta, Ya. P., & Lepish, N. Ya. (2022). *Terytorialni hromady v umovakh voiennoho stanu v Ukraini: administratyvno-pravove zabezpechennia ta osoblyvosti funktsionuvannia* [Territorial communities under martial law in Ukraine: administrative and legal support and peculiarities of functioning]. *Analychno-porivnialne pravoznavstvo*, 4, 209-214. Retrieved from: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267567/263393> [In Ukrainian].
9. Shevchenko, F. P., & Apanovych, O. A. (Eds.). (1995). *Reiestr Viiska Zaporozkoho 1649 roku* [Register of the Zaporizhian Host of 1649]. Kyiv: Naukova dumka. [In Ukrainian].
10. Kuibida, V. S., et al. (2009). *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: istoriia, suchasnist, perspektyvy* [Administrative-territorial structure of Ukraine: history, modernity, prospects]. Kyiv: Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-7863-80-7/978-966-7863-80-7.pdf> [In Ukrainian].
11. Smolii, V. A. (Ed.). (2013). *Entsyklopediia istorii Ukrainy (Vol. 10)* [Encyclopedia of the History of Ukraine]. Kyiv: Naukova dumka. Retrieved from: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-00-1359-9/978-966-00-1359-9.pdf> [In Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254k/96-VR* [Constitution of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k/96-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> [In Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR* [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 No. 280/97-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [In Ukrainian].

Дата першого надходження статті до видання: 08.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 25.05.2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)