

І. В. Котов, кандидат наук з державного управління,
начальник відділу інвестиційної політики, управління
проектами та міжнародного співробітництва
Білогородської сільської ради; доцент кафедри
менеджменту та публічного управління Державного
податкового університету
<https://orcid.org/0009-0004-5368-1919>

ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ СТІЙКОСТІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

Стаття присвячена розкриттю інституційно-організаційного механізму державного управління у сфері формування стійкості та забезпечення відновлення територіальних громад України. Загальновідомо, що повномасштабна російська військова агресія проти України докорінно змінила умови функціонування системи публічної влади. Найбільших втрат зазнали саме територіальні громади як низова ланка управління. Вони опинилися в умовах руйнування інфраструктури, гуманітарних криз та дефіциту ресурсів. В таких умовах традиційні підходи до управління втратили ефективність. Виникла критична потреба у формуванні життєздатності (resilience) та забезпеченні швидкого повоєнного відновлення громад. Центральну роль у цьому процесі відіграє інституційно-організаційний механізм державного управління. Саме він визначає правила взаємодії, розподіл повноважень та координацію між органами влади, міжнародними донорами, бізнесом і громадянським суспільством. Необхідність удосконалення цього механізму, усунення дублювання функцій та адаптації законодавства до умов воєнного стану та вимог євроінтеграції зумовлюють високу актуальність дослідження даної проблематики.

Визначено, що інституційно-організаційний механізм державного управління визначає чіткі правила взаємодії, повноваження, компетенції та систему координації між центральними органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, міжнародними партнерами, бізнес-середовищем та інститутами громадянського суспільства. Наведено складові даного механізму, зокрема нормативно-інституційна (законодавча база особливого правового режиму), організаційно-функціональна (вертикаль органів виконавчої влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування) та інструментально-технологічна (цифрова система DREAM, фінансові програми типу Ukraine Facility та інструменти компенсації «Відновлення»). Виокремлено розподіл функцій та повноважень у системі державного управління на місцевому рівні в умовах воєнного стану. Встановлено, що запровадження військових адміністрацій є об'єктивно необхідним кроком для швидкого реагування на безпекові загрози, проте воно створює ризик звуження демократичних процедур та децентралізаційних досягнень.

Ключові слова: територіальні громади, державне управління, інституційно-організаційний механізм, післявоєнне відновлення, стійкість.

I. V. Kotov. Institutional and organizational mechanism of public administration in the field of building resilience and ensuring the restoration of territorial communities of Ukraine

The article is devoted to revealing the institutional and organizational mechanism of public administration in the sphere of forming resilience and ensuring the restoration of territorial communities of Ukraine. It is well known that the full-scale Russian military aggression against Ukraine has radically changed the conditions for the functioning of the public authority system. It was precisely territorial communities as the grassroots level of administration that suffered the greatest losses. They found themselves in conditions of infrastructure destruction, humanitarian crises and resource shortages. In such conditions, traditional approaches to management have lost their effectiveness. There has been a critical need to form resilience and ensure the rapid post-war restoration of communities. The institutional and organizational mechanism of public administration plays a central role in this process. It is it that determines the rules of interaction, the distribution of powers and coordination between authorities, international donors, business and the public. The need to improve this mechanism, eliminate duplication of functions and adapt legislation to the conditions of martial law and the requirements of European integration determine the high relevance of the study of this issue.

It is determined that the institutional and organizational mechanism of public administration defines clear rules of interaction, powers, competencies and a system of coordination between central executive bodies, military administrations, local self-government bodies, international partners, the business environment and civil society institutions. The components of this mechanism are presented, in particular, regulatory and institutional (legislative framework of a special legal regime), organizational and functional (vertical of executive bodies, military administrations and local self-government bodies) and instrumental and technological (digital DREAM system, financial programs such as Ukraine Facility and compensation instruments eRecovery). The distribution of functions and powers in the public administration system at the local level under martial law is highlighted. It is established that the introduction of military administrations is an objectively necessary step for a rapid response to security threats, but it creates a risk of narrowing democratic procedures and decentralization achievements.

Key words: territorial communities, public administration, institutional and organizational mechanism, post-war recovery, sustainability.



© **І. В. Котов**, 2026

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

Постановка проблеми. Повномасштабна військова агресія російської федерації проти нашої держави кардинально змінила безпековий, соціальний, економічний та просторовий аспект функціонування системи публічної влади, завдавши катастрофічного удару по її первинній ланці – територіальних громадах. Саме місцевий рівень безпосередньо зіткнувся з безпрецедентними викликами (масовим руйнуванням критичної, житлової та соціальної інфраструктури, депопуляцією внаслідок вимушеної міграції, катастрофічним падінням місцевих бюджетних надходжень, втратою кадрового потенціалу та логістичними кризами). Традиційні інструменти та моделі державного управління, що розроблялися для умов стабільного розвитку, виявилися недостатньо гнучкими та ефективними у реаліях тривалого воєнного стану. У зв'язку з цим виникла потреба у концептуальній переоцінці підходів до державного управління та формування життєздатності та стійкості територіальних громад.

Важливу роль у цих процесах належить інституційно-організаційному механізму державного управління, оскільки саме він визначає чіткі правила взаємодії, повноваження, компетенції та систему координації між центральними органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, міжнародними партнерами, бізнес-середовищем та інститутами громадянського суспільства. Поточний стан даного механізму характеризується наявністю певних інституційних розривів, дублюванням функцій між цивільними та військовими органами публічної влади на місцях, а також дефіцитом ефективних інструментів для прозорого, оперативного та інклюзивного планування відновлення територій. Окремої уваги потребує цифровізація управлінських процесів, зокрема масштабування використання державних систем моніторингу та платформ підрахунку збитків, які мають стати фундаментом для ухвалення управлінських рішень. Крім того, євроінтеграційне спрямування України вимагає від інституційно-організаційного механізму повної відповідності принципам доброго врядування (Good Governance), прозорості, субсидіарності та підзвітності. Необхідність удосконалення чинної системи управління, усунення нормативно-правових колізій, оптимізації функціональних зв'язків між суб'єктами та створення науково обґрунтованої моделі післявоєнного відновлення територіальних громад зумовлюють актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дану проблематику досліджували такі науковці як О. Колодій, І. Крилова, І. Павчук, П. Пилипенко, О. Руденко, Ю. Шелест та інші. Водночас, попри значну кількість публікацій, комплексний інституційно-організаційний механізм, який включав би інструменти підвищення стійкості та порядок відновлення громад в єдину систему державного управління, все ще перебуває на етапі формування. Потребують додаткового вивчення питання усунення дублювання функцій між суб'єктами управління, легітимізації нових інституційних форм взаємодії з міжнародними партнерами та розробки уніфікованих Програм комплексного відновлення.

Метою статті є розкриття інституційно-організаційного механізму державного управління у сфері формування стійкості та забезпечення відновлення територіальних громад України.

Виклад основного матеріалу. Післявоєнне відновлення територіальних громад вимагає зваженої державної стратегії та сучасних управлінських підходів. Наявний інструментарій, який на даний час використовує влада, демонструє низьку ефективність через низку деструктивних чинників. Посилити ефективність управління цими процесами у післявоєнний період можна завдяки прогнозуванню, комплексному плануванню та координації економічних зрушень на загальнодержавному та регіональному рівнях. Визначальною умовою для цього є створення інноваційних управлінських моделей, спираючись на міцну правову, інформаційну та наукову базу.

В Україні наразі розв'язання проблем повоєнного відновлення територій певним чином можна забезпечити такими державними механізмами управління, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин та, крім того, сприяння інвестиційно-інноваційним регіональним проектам. Однак названі механізми, у цьому разі, не вважаються достатньо результативними. Серед причин цього можливо виокремити такі: брак системного підходу в управлінні відновленням територій, несистемне нормативно-правове управління відновленням територій; не результативність діючої системи управління на регіональному й місцевому рівні; невисока фінансова спроможність переважного числа територій держави; недостатній вплив системи утворення місцевих бюджетів і трансфертів на економічне зростання територій і громад; недостатнє використання засобів спонукання до відновлення територій; криза кадрів на рівні територіальних громад [1].

В контексті державного управління інституційно-організаційний механізм розглядається як динамічна та багаторівнева система. В умовах глобальних воєнних та безпекових криз даний механізм трансформується з моделі стабільного адміністрування у гнучку модель кризового менеджменту та превентивного реагування. Відтак, структура інституційно-організаційного механізму у сфері формування стійкості (resilience) та відновлення територіальних громад включає три ключові складові:

1. Нормативно-інституційна (сукупність законів, указів та урядових постанов (наприклад, акти Кабінету Міністрів України щодо реформування місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції), які регламентують особливості управління під час особливих правових режимів).

2. Організаційно-функціональна (система органів публічної влади, яка розподіляє повноваження між центральною вертикаллю (Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство відновлення) та місцевим рівнем (військові адміністрації, органи місцевого самоврядування)).

3. Інструментально-технологічна (цифрові платформи (система DREAM), фінансові інструменти підтримки приватного сектору та публічних інвестицій (програми Ukraine Facility та Ukraine Investment Framework), а також цільові алгоритми дій посадових осіб у кризових ситуаціях).

Сучасний стан функціонування територіальних громад визначається високим рівнем безпекової невизначеності та масштабними інфраструктурними втратами. Державне управління у цій сфері спирається на масштабну фінансову та матеріальну підтримку. Попри значні обсяги фінансування, визначальним деструктивним чинником залишається інституційна та функціональна асиметрія, яка виникає через накладання повноважень військових адміністрацій та традиційних органів місцевого самоврядування у деокупованих та прифронтових зонах.

Військові адміністрації стали важливим елементом публічної влади України в умовах правового режиму воєнного стану, забезпечивши централізоване управління в критичних ситуаціях. Утім, їх широкі повноваження та паралельне функціонування з органами місцевого самоврядування спричинили низку системних проблем, пов'язаних з невизначеністю компетенцій, ризиками дублювання функцій, управлінськими конфліктами та загрозою надмірної концентрації повноважень в руках призначених посадових осіб. Аналіз чинного нормативно-правового регулювання та практики засвідчує, що подолання вказаних проблем можливе лише за умови комплексного вдосконалення законодавства. Передусім необхідно чітко визначити умови утворення військових адміністрацій, встановити прозорий розподіл повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, запровадити ефективні механізми координації, гарантії тимчасового характеру функціонування військових адміністрацій та правові підстави для відновлення демократичного врядування після скасування воєнного стану. Не менш важливо забезпечити прозорість та підзвітність діяльності військових адміністрацій перед державою і територіальними громадами, а також врегулювати правовий статус представників органів місцевого самоврядування, які можуть залучатися до роботи у складі військових адміністрацій. Пошук балансу між потребами безпеки та принципами децентралізації є одним з головних викликів для законодавця. Тільки в умовах чіткого правового регулювання можливо забезпечити водночас ефективне управління в умовах війни та збереження основ місцевої демократії. Це особливо важливо з урахуванням стратегічного завдання – повернення України до повноцінної моделі демократичного врядування та подальшої реалізації реформи децентралізації після завершення бойових дій [2].

Особливо важливими зазначені питання є в умовах воєнного стану, коли управлінська система функціонує в режимі підвищеної відповідальності та обмежених ресурсів. За таких обставин принципово важливим є чітке інституційне розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування. Забезпечення національної та регіональної безпеки належить до виключної компетенції держави, що реалізується, зокрема, через діяльність військових адміністрацій, тоді як органи місцевого самоврядування зберігають свої повноваження у сфері вирішення питань місцевого значення в межах, визначених чинним законодавством [3]. Водночас недотримання такого розмежування створює ризики інституційної невизначеності та зниження керованості територіальними процесами. Суміщення посад керівників органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів і військових адміністрацій суперечить принципам правової визначеності та підзвітності, що може призводити до конфлікту інтересів і розмивання відповідальності. У цьому сенсі чітка диференціація функцій виступає передумовою збереження рівноваги між централізованими управлінськими рішеннями та самостійністю місцевого рівня в умовах відновлення [4].

Попри негативні моменти впливу воєнного стану та війни в цілому на місцеве самоврядування можна виділити й моменти, коли воєнний стан та співпраця місцевого самоврядування з військовими адміністраціями мала певні позитивні наслідки. У випадку України на початку повномасштабного вторгнення можна було помітити активізацію громадськості та місцевих органів державної влади у вирішенні соціально-політичних та соціально-економічних питань. Прикладом слугує підтримка органами місцевої влади внутрішньо, які розташовані в тилкових областях, переміщених осіб. Важливим фактором, який дозволив зробити вирішення таких питань стала вмотивованість населення у спротиві окупаційним військам, що значно згуртувало суспільство та стало базисом на основі якого ґрунтувалася співпраця органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій. Проте негативними факторами зменшення динамічності у прийнятті рішень, яка є надзвичайно важливою в умовах війни, стали: неоптимізоване, під умови воєнного часу, національне законодавство; роздроблений бюрократичний апарат та недосконалі механізми фінансового контролю [5].

Для оптимізації інституційно-організаційного механізму та усунення дублювання функцій необхідно чітко розмежувати сфери відповідальності цих суб'єктів в умовах особливого правового режиму (див. табл. 1).

Аналіз даних табл. 1 свідчить, що запровадження військових адміністрацій є об'єктивно необхідним кроком для швидкого реагування на безпекові загрози, проте воно створює ризик звуження демократичних процедур та децентралізаційних досягнень. Основними деструктивними чинниками, що стримують відновлення громад у цьому контексті, є:

1. Функціональна асиметрія та розмитість повноважень (конфлікт компетенцій між військовими керівниками та депутатським корпусом органів місцевого самоврядування щодо управління комунальними ресурсами).

2. Економічна вразливість промислових територій (понад 40 індустриальних громад демонструють глибокий спад через руйнування підприємств і потребують інструментів справедливої трансформації та переходу на відновлювані джерела енергії).

**Розподіл функцій та повноважень у системі державного управління
на місцевому рівні в умовах воєнного стану**

Сфера управління	Військові адміністрації	Органи місцевого самоврядування
Нормативно-правове підгрунтя	Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Управління бюджетом та фінансами	Одноосібне затвердження бюджету та внесення змін за погодженням з обласної військової адміністрації	Колегіальне ухвалення бюджету рішенням сесії місцевої ради
Розпорядження комунальним майном	Управління майном здійснюється для забезпечення потреб оборони та життєдіяльності	Виключне право сесії на приватизацію, оренду та відчуження комунального майна
Розробка програм відновлення	Оперативне затвердження Програм комплексного відновлення	Організація громадських слухань, розробка та тривале погодження Програм комплексного відновлення
Координація з донорами (DREAM)	Пряма комунікація через вертикаль обласних військових адміністрацій / Мінрозвитку щодо критичних об'єктів	Формування довгострокових проектних заявок від громади, залучення організацій громадянського суспільства

Джерело: складено автором

3. Дефіцит профілактичних протоколів управління ризиками (більшість органів місцевого самоврядування орієнтовані на реактивне подолання наслідків криз, а не на побудову систем довгострокової стійкості та захисту місцевої критичної інфраструктури від новітніх загроз ураження).

Приклад України однозначно можна визначити, як орієнтир, для майбутніх науковців в сфері публічного адміністрування, з того, що взаємодія цивільних та військових адміністрацій може призвести до позитивних результатів шляхом консолідації суспільства у боротьбі з загрозою. В той же час варто зазначити, що особливості впливу воєнного стану на місцеве самоврядування не є ліквідними для окупованих територій, тому задля визначення ролі режиму воєнного стану в післявоєнній відбудові окупованих територій в обов'язковому порядку варто звернутися до міжнародного досвіду. На прикладі США можна чітко побачити, що недостатня довіра до армії та надмірне форсування повернення до мирного функціонування місцевого самоврядування може призвести до негативних наслідків шляхом недостатнього контролю над станом реінтеграції системи місцевого самоврядування, на деокупованих територіях, у владну вертикаль. Тому варто зазначити, що даний правовий режим відіграє надзвичайно важливу роль у процесі реінтеграції окупованих територій та поновленні коректної роботи місцевого самоврядування на деокупованих територіях. Таким чином, застосування правового режиму воєнного стану у післявоєнній відбудові є обов'язковим кроком, хоч і незручним для значної кількості населення [6].

Отже, стратегія післявоєнного відновлення України має базуватися на пріоритетному зміцненні інституційної спроможності. Світовий досвід доводить, що економічний прогрес держав визначається якістю їхніх інституцій, а не обсягами фінансових інвестицій. Попри руйнівні наслідки війни, рівень суспільної довіри до вітчизняних владних та соціальних структур демонструє позитивну динаміку. Відтак, спеціалізовані агенції відновлення, міжнародні донори чи неурядові організації не повинні підміняти собою державні органи або дублювати повноваження місцевого самоврядування. Натомість територіальні громади та інститути громадянського суспільства мають здійснювати цифровий контроль та брати участь в ухваленні рішень. Процес відновлення необхідно розгортати невідкладно, не чекаючи завершення бойових дій, а іноземні гранти слід спрямовувати на стимулювання внутрішнього економічного зростання, а не на його просте заміщення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, можна дійти висновку, що інституційно-організаційний механізм державного управління в умовах воєнних та безпекових криз трансформується з моделі стабільного адміністрування у гнучку модель кризового менеджменту. До складу даного механізму входять три взаємопов'язані складові: нормативно-інституційна (законодавча база особливого правового режиму), організаційно-функціональна (вертикаль органів виконавчої влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування) та інструментально-технологічна (цифрова система DREAM, фінансові програми типу Ukraine Facility та інструменти компенсації «Відновлення»). На основі аналізу нормативно-правового забезпечення можна виокремити головні чинники, що стримують відновлення територій, зокрема функціональну розмитість повноважень на місцях, критичну економічну вразливість промислових громад, а також брак у місцевого самоврядування профілактичних протоколів управління ризиками та захисту місцевої критичної інфраструктури. Попри воєнні виклики, поєднання зусиль між громадами та військовими адміністраціями в Україні забезпечила успішну консолідацію суспільства та розв'язання гуманітарних проблем (зокрема, підтримку внутрішніх переселенців), проте ефективність цього процесу суттєво гальмувалася через застаріле законодавство, розгалужену бюрократію та недосконалий фінансовий контроль.

Впровадження військових адміністрацій в Україні стало критично важливим кроком для стабілізації управління в умовах війни, проте викликало низку викликів: дублювання функцій, управлінські конфлікти та ризики надмірної централізації влади. Для вирішення цих проблем необхідна комплексна реформа законодавства. Вона має чітко розмежувати повноваження між призначеними посадовцями та обраними органами, гарантувати тимчасовість воєнних інституцій, забезпечити їхню підзвітність громадам та визначити прозорий алгоритм повернення до повноцінної децентралізації та демократичного врядування після скасування воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Колодій О. М. Інноваційні механізми державного управління у сфері відновлення територій у поствоєнний період. *Держава та регіони*. 2024. № 2. С. 137–142. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.2.19>.
2. Пилипенко П.В. Проблеми визначеності компетенції військових адміністрацій та ОМС: пошук правового балансу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 366–369. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/82>.
3. Павчук І. С. Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Академічні візії*. 2025. № 44. URL: <https://www.academyvision.org/index.php/av/article/view/2163/2034>.
4. Крилова І. Трансформація парадигми публічного управління регіональним розвитком: від централізації до мережевої взаємодії в умовах відновлення. *Публічно-управлінські та цифрові практики*. 2026. Випуск 1(8). С. 88–98. DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2026.015908>.
5. Руденко М. В. Окремі питання функціонування місцевого самоврядування в Україні під час воєнного стану. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. Вип. 46. С. 226–236. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-226-236>.
6. Шелест Ю. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного часу. *Літопис Волині*. 2026. № 34. С. 256–272. DOI: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2026.34.42>.

References:

1. Kolodii, O. M. (2024). Innovatsiini mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia u sferi vidnovlennia terytorii u post-voiennyi period [Innovative mechanisms of public administration in the sphere of restoration of territories in the post-war period]. *Derzhava ta rehiony*. No. 2. P. 137–142. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.2.19> [in Ukrainian].
2. Pylypenko, P. V. (2025). Problemy vyznachenosti kompetentsii viiskovykh administratsii ta OMS: poshuk pravovoho balansu [Problems of certainty of competence of military administrations and local self-government bodies: search for legal balance]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. No. 5. P. 366–369. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/82> [in Ukrainian].
3. Pavchuk, I. S. (2025). Administratyvni povnovazhennia viiskovykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u period voiennoho stanu. *Akademichni vizii*. No. 44. URL: <https://www.academyvision.org/index.php/av/article/view/2163/2034> [in Ukrainian].
4. Krylova, I. (2026). Transformatsiia paradyhmy publicnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom: vid tsentralizatsii do merezhevoi vzaiemodii v umovakh vidnovlennia [Transformation of the paradigm of public management of regional development: from centralization to network interaction in conditions of recovery]. *Publichno-upravlinski ta tsyfrovi praktyky*. No. 1(8). P. 88–98. DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2026.015908> [in Ukrainian].
5. Rudenko, M. V. (2023). Okremi pytannia funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini pid chas voiennoho stanu. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka*. No. 46. P. 226–236. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-226-236> [in Ukrainian].
6. Shelest, Yu. (2026). Mistseve samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu ta povoiennoho chasu [Local self-government in the conditions of martial law and post-war times]. *Litopys Volyni*. No. 34. P. 256–272. DOI: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2026.34.42> [in Ukrainian].

Дата першого надходження статті до видання: 15.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 14.08.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті 12.10.2026