

Міністерство освіти і науки України
Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова
Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису
УДК 352:005.21:005.334

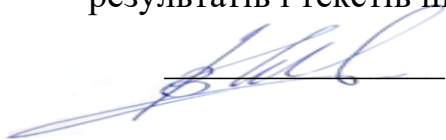
ШАЛУХІНА ВІКТОРІЯ ВІКТОРІВНА

**«Організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах
глобальних викликів та загроз»**

Спеціальність 073 «Менеджмент»
Галузь знань 07 «Управління та адміністрування»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



Вікторія ШАЛУХІНА

Науковий керівник: Інна ІРТИЩЕВА, доктор економічних наук,
професор

Миколаїв, 2026

АНОТАЦІЯ

Шалухіна В.В. Організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 073 «Менеджмент». Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова. Миколаїв. 2026.

Дисертаційне дослідження присвячене комплексному аналізу організаційно-правових аспектів муніципального управління в умовах глобальних викликів і загроз.

В процесі дослідження доведено, що муніципальне управління – це складне, багатовимірне явище, що одночасно є правовим інститутом, управлінською практикою та формою організації демократії на місцевому рівні. Наголошено, що концептуальні підходи до його розуміння еволюціонували від теорії вільної громади до сучасних дуалістичних і партиципаторних моделей. Кожна теорія відображала реальні суперечності між автономією громад і потребами держави у керованості.

Обґрунтовано, що організаційно-правовий механізм місцевого самоврядування є складною, багаторівневою системою, що поєднує правові норми, організаційні структури, матеріально-фінансові ресурси та гарантії. Його правову основу формують Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузеве законодавство, а організаційну основу сукупності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на чолі з громадою, як первинним суб'єктом. Нарешті, матеріальну та фінансову основу формують комунальна власність і місцеві бюджети. Ключові проблеми механізму вважаються нечіткість розмежування власних і делегованих повноважень, недостатня фінансова спроможність громад, розрив між формальними гарантіями та реальним забезпеченням автономії. В умовах глобальних викликів, в умовах збройного конфлікту зазначені проблеми набувають нового, гострого виміру. Механізм, що не забезпечений ресурсами

та страждає від нечіткості повноважень, не може бути стійким перед загрозами. Це головний урок, що має стати основою для реформування системи.

Доведено, що стратегічною метою трансформації муніципальних бізнес-процесів є не просто «стабільність», а «життестійкість», тобто здатність системи не лише поглинати зовнішні шоки, а й еволюціонувати та успішно функціонувати після них, зокрема і в умовах перманентних криз. Це передбачає впровадження процесів превентивного планування, управління ризиками та створення «цифрових двійників» громад для моделювання кризових сценаріїв.

Здійснено комплексний і багатовимірний вплив на функціонування муніципального управління в Україні, запроваджений 24 лютого 2022 р. та діючий до сьогодні правовий режим воєнного стану. Він не зруйнував систему, але він суттєво переформатував її операційний режим, баланс повноважень, фінансову базу і функціональний мандат. Реформа децентралізації 2014–2020 рр. виявилась ключовим чинником, що забезпечив стійкість системи: громади з вищою фінансовою автономією і з краще розвинутим управлінським апаратом успішніше впорались із кризовими навантаженнями. Водночас запровадження воєнного стану на практиці виявило системні правові прогалини, насамперед у питаннях розмежування повноважень між ОМС і ВА, підзвітності кризових органів управління і наявності дієвих механізмів відновлення самоврядних структур на деокупованих територіях.

Динаміка кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні протягом 2022–2026 рр. свідчить про безпрецедентне навантаження на систему муніципального управління. Перехід від екстреного реагування до стратегії довгострокової інтеграції ВПО вимагає від органів місцевого самоврядування докорінного реінжинірингу соціальних сервісів. Зростання кількості бенефіціарів соціальної підтримки на тлі міграційних процесів актуалізує потребу в архітектонічній перебудові муніципальних структур для

забезпечення інклюзивності та оперативності надання послуг. Функціональна трансформація муніципального управління у воєнний час відбувалася стихійно і не завжди оптимально. Після завершення воєнного стану ці перетворення потребуватимуть свідомого осмислення, законодавчого врегулювання і, де це виправдано, інституційного закріплення.

Регіональний аналіз виявив глибоку асиметрію в навантаженні на територіальні громади. Громади-реципієнти (переважно західні та центральні регіони) зіткнулися з проблемою адаптації інфраструктури до різкого збільшення населення, тоді як прифронтові громади змушені функціонувати в режимі антикризового управління з обмеженим доступом до ресурсів. Це обґрунтовує необхідність застосування диференційованого організаційно-правового механізму, який би враховував специфіку кожного територіального кластера (безпекового, адаптивного або інноваційного).

Аналіз доходів місцевих бюджетів за період 2020–2025 рр. демонструє зміну економічного базису громад. Вилучення «військового» ПДФО та зниження ділової активності в ряді секторів призвели до зростання залежності громад від міжбюджетних трансфертів та міжнародної допомоги. Зведена таблиця доходів підтверджує, що фінансова стійкість муніципалітетів у 2024–2025 роках значною мірою підтримується за рахунок зовнішніх ресурсів, що вимагає впровадження жорсткого аудиту та цифровізації бюджетного процесу для мінімізації корупційних ризиків.

В умовах воєнного стану цифрова трансформація (на основі даних про використання ІКТ) стала не просто інструментом модернізації, а умовою виживання та повсякденного функціонування муніципального управління. Необхідність дистанційного надання послуг ВПО та управління бюджетом у хмарних сховищах (що корелює з показниками 42 % підприємств, які вже використовують хмарні обчислення) підтверджує, що реінжиніринг має базуватися на створенні «цифрового двійника» громади для оперативного моніторингу соціально-економічного стану.

Удосконалено організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління, що визначається як складна багатогранна система впливу на функціонування територіальних громад, яка охоплює нормативно-правове, інформаційно-цифрове, методичне та інституційне забезпечення, цифрові й організаційні інструменти (екосистема, геоінформаційні системи, проєктний менеджмент, електронна демократія, аутсорсинг муніципальних функцій, центри підтримки бізнесу та релокації тощо), фактори впливу (доступ до програм транскордонного співробітництва, впровадження системи DREAM, соціальна інклюзія та функціональна прозорість, рівень ділової активності) та специфічні особливості роботи (диференційованість за кластерним бізнесом, інклюзивність та горизонтальна відповідність, датоцентричність), а також зорієнтована на зміну особистих та спільних ціннісних орієнтирів у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції, відновлення територіальних кордонів, верховенство права тощо.

Встановлено, що ефективність механізму корелює з рівнем цифрової інтенсивності економічного середовища громади. Статистичний аналіз свідчить про наявність інфраструктурної готовності (98,4% доступу до Інтернету), проте виявляє низьку інтеграцію інтелектуальних систем (лише 7,2% підприємств наразі використовують ІІІ). Це обґрунтовує необхідність включення до механізму функцій муніципального цифрового модератора, який забезпечує хмарну інтеграцію даних та розвиток сервісів на засадах Big Data.

Удосконалено концептуальну модель муніципального управління інноваційним розвитком, яка ґрунтується на синергії науки, інтелекту, бізнесу та технологічних можливостей громад. Такий підхід дозволяє сформулювати стратегію розвитку регіонів з урахуванням особливостей релокації бізнесу, комерціалізації наукових стартапів, максимального залучення інтелектуального потенціалу територій до каскадування та масштабування проєктів повоєнного відновлення. Проведено класифікацію регіонів за відповідними стратегіями розвитку муніципального управління, що дозволить

у майбутньому громадам обирати власний вектор модернізації на основі динаміки релокаційного руху, комерціалізації інновацій та масштабів відновлення територій з урахуванням фактичної чисельності суб'єктів господарювання. У межах цієї моделі науково обґрунтовано специфічні ролі муніципалітетів (адаптер, посередник, донор та модератор). Визначено, що жоден із напрямів удосконалення муніципального управління (правовий, цифровий, антикризовий, євроінтеграційний) не може бути реалізований ізольовано. Їх вирішальний вплив на ефективність реформи можливий виключно за умови синергії та достатнього інституційного і кадрового потенціалу громад. Саме цей потенціал є найбільш дефіцитним ресурсом і водночас найважливішим об'єктом управлінського інвестування на найближчі роки.

Євроінтеграційний вектор визначає стратегічний горизонт реформування муніципального управління України на перспективу. Окреслено стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління, які детермінуються п'ятьма взаємопов'язаними напрямками: конституційним і законодавчим завершенням реформи децентралізації; розвитком фіскальної автономії; стандартизацією якості публічних послуг відповідно до вимог ЄС; розбудовою кадрового потенціалу; а також повоєнним відновленням як каталізатором євроінтеграційної трансформації. Успішне завершення у вересні 2025 року скринінгового процесу у межах переговорів про вступ України до ЄС, узгодження у грудні 2025 року десятипунктового плану реформ та активна фаза реалізації Ukraine Facility підтверджують, що євроінтеграційний вектор трансформувався з декларативного орієнтира у систему конкретних нормативно-правових зобов'язань із визначеними строками та маркерами виконання. Відомо, що за оцінками Світового банку загальні потреби у відновленні і реконструкції України станом на 31.12.2025 року сягають 588 млрд доларів США впродовж наступного десятиліття. Левова частка цих потреб реалізовуватиметься на муніципальному рівні. Відбудова на основі безпосередньої орієнтації на

стандарти ЄС, розвитку поглинальної спроможності щодо структурних фондів та уникнення відтворення довоєнних структурних дисфункцій стає стратегічним вибором, наслідки якого відчуватимуться десятиліттями. Проведене дослідження підтвердило, що ефективність муніципального управління в умовах глобальних викликів і загроз визначається насамперед інституційною спроможністю системи, її здатністю адаптуватись, навчатись і трансформуватись без втрати ключових функцій і демократичної легітимності. Визначена шестивимірна модель інституційної спроможності виступає не лише аналітичним інструментом оцінювання, а практичною рамкою для планування реформаторських заходів.

Наголошено, що вимушена в умовах екзистенційної загрози державності під час війни часткова рецентралізація має загрозливі тенденції на перетворення із тимчасового інструменту воєнного управління на інституційне закріплення як постійна структурна характеристика системи через застосування центром логіки воєнної мобілізації та контролю за повоєнною відбудовою. Подолання цього та інших викликів потребує не лише технічних, а й політичних рішень та політичної волі, щоб забезпечити чітке розуміння на центральному рівні, що муніципальне управління є стратегічним, а не другорядним рівнем євроінтеграційної трансформації.

Ключові слова: муніципальне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, публічне управління, організаційно-правове забезпечення, правове регулювання, децентралізація, територіальні громади, глобальні виклики, безпекові загрози, кризове управління, сталий розвиток, цифрове урядування, муніципальна політика, публічні послуги, інституційна спроможність, стратегічне планування, відновлення громад, людський капітал, глобальна економічна турбулентність, організаційно-управлінські механізми, інноваційна модель, стратегічне управління, регіональне управління, регіональна політика, регіональний розвиток, інноваційні технології, «Prozorro», інформаційно-цифрові технології, електронне урядування.

SUMMARY

Shalukhina V.V. Organizational and legal aspects of municipal governance in the context of global challenges and threats. Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 073 «Management». Admiral Makarov National University of Shipbuilding. Mykolaiv. 2026.

This dissertation is devoted to a comprehensive analysis of the organizational and legal aspects of municipal governance in the context of global challenges and threats.

The study demonstrates that municipal governance is a complex, multidimensional phenomenon that simultaneously functions as a legal institution, a management practice, and a form of organizing democracy at the local level. It is emphasized that conceptual approaches to understanding it have evolved from the theory of the free community to modern dualistic and participatory models. Each theory reflected the real contradictions between the autonomy of communities and the state's need for governability.

It has been demonstrated that the strategic goal of transforming municipal business processes is not merely «stability», but «resilience» – that is, the system's ability not only to absorb external shocks but also to evolve and function successfully in their aftermath, particularly in the context of ongoing crises. This involves implementing preventive planning and risk management processes, as well as creating «digital twins» of communities to model crisis scenarios.

The legal regime of martial law, introduced on 24 February 2022, and still in effect today, has had a comprehensive and multifaceted impact on the functioning of local government in Ukraine. While it did not destroy the system, it significantly reshaped its operational mode, balance of powers, financial base, and functional mandate. The 2014–2020 decentralization reform proved to be a key factor in ensuring the system's resilience: communities with greater financial autonomy and a better-developed administrative apparatus coped more successfully with the crisis-

related burdens. At the same time, the imposition of martial law revealed systemic legal gaps in practice, primarily regarding the division of powers between local self-government bodies and the military administration, the accountability of crisis management bodies, and the existence of effective mechanisms for restoring self-governing structures in de-occupied territories.

The trend in the number of internally displaced persons (IDPs) in Ukraine during 2022–2026 indicates an unprecedented strain on the municipal governance system. The transition from emergency response to a long-term strategy for IDP integration requires local governments to fundamentally reengineer their social services. The growing number of social support beneficiaries amid migration processes highlights the need for a structural overhaul of municipal structures to ensure the inclusivity and efficiency of service delivery. The functional transformation of municipal governance during wartime occurred spontaneously and not always optimally. Once martial law ends, these transformations will require deliberate reflection, legislative regulation, and, where warranted, institutional consolidation.

A regional analysis revealed significant disparities in the burden placed on local communities. Recipient communities (primarily in the western and central regions) faced the challenge of adapting their infrastructure to a sharp increase in population, while frontline communities were forced to operate under crisis management with limited access to resources. This justifies the need for a differentiated organizational and legal mechanism that would take into account the specific characteristics of each territorial cluster (security, adaptive, or innovative).

An analysis of local budget revenues for the 2020–2025 period reveals a shift in the economic foundation of local communities. The withdrawal of the “military” personal income tax and the decline in business activity across several sectors have led to an increased reliance of local communities on intergovernmental transfers and international aid. The consolidated revenue table confirms that the financial stability of municipalities in 2024–2025 is largely supported by external resources, which

requires the implementation of rigorous audits and the digitization of the budget process to minimize corruption risks.

Under martial law, digital transformation (based on data regarding ICT usage) has become not merely a tool for modernization, but a prerequisite for the survival and day-to-day functioning of municipal administration. The need for remote service delivery to IDPs and budget management in cloud storage (which correlates with the 42% of enterprises already using cloud computing) confirms that reengineering must be based on creating a «digital twin» of the community for real-time monitoring of the socio-economic situation.

The organizational and legal framework for the reengineering of municipal governance has been improved. This framework is defined as a complex, multifaceted system that influences the functioning of local communities, encompassing regulatory, informational, digital, methodological, and institutional support, as well as digital and organizational tools (ecosystems, geographic information systems, project management, e-democracy, outsourcing of municipal functions, business support and relocation centers, etc.), influencing factors (access to cross-border cooperation programs, implementation of the DREAM system, social inclusion and functional transparency, level of business activity), and specific operational characteristics (differentiation by business cluster, inclusivity and horizontal alignment, data-centricity), as well as a focus on changing personal and shared value orientations toward European and Euro-Atlantic integration, the restoration of territorial borders, the rule of law, etc.

It has been established that the effectiveness of the mechanism correlates with the level of digital intensity in the community's economic environment. Statistical analysis indicates that the infrastructure is in place (98,4% Internet access), but reveals low integration of intelligent systems (only 7,2% of businesses currently use AI). This justifies the need to include the functions of a municipal digital moderator in the mechanism, which ensures cloud-based data integration and the development of services based on Big Data.

A conceptual model of municipal management of innovative development has been refined, based on the synergy of science, intellectual capital, business, and the technological capabilities of communities. This approach allows for the formulation of regional development strategies that take into account the specifics of business relocation, the commercialization of scientific startups, and the maximum utilization of a region's intellectual potential for cascading and scaling post-war recovery projects. Regions have been classified according to corresponding municipal governance development strategies, which will allow communities in the future to choose their own modernization path based on the dynamics of business relocation, the commercialization of innovations, and the scale of territorial recovery, taking into account the actual number of economic entities. Within this model, the specific roles of municipalities (adapter, intermediary, donor, and moderator) have been scientifically substantiated. It has been determined that none of the areas of municipal governance improvement (legal, digital, crisis management, and European integration) can be implemented in isolation. Their decisive impact on the effectiveness of the reform is possible only under conditions of synergy and sufficient institutional and human resource capacity within communities. It is precisely this capacity that is the most scarce resource and, at the same time, the most important target for administrative investment in the coming years.

The path toward European integration defines the strategic horizon for the reform of Ukraine's municipal governance in the long term. Strategic priorities for the development of municipal governance have been outlined, determined by five interrelated areas: the constitutional and legislative completion of decentralization reform; the development of fiscal autonomy; the standardization of public service quality in accordance with EU requirements; building human resource capacity; and post-war reconstruction as a catalyst for European integration. The successful completion in September 2025 of the screening process within the framework of Ukraine's EU accession negotiations, the approval in December 2025 of a ten-point reform plan, and the active phase of the Ukraine Facility's implementation confirm that the European integration vector has transformed from a declarative guideline

into a system of specific regulatory and legal obligations with defined deadlines and performance indicators. It is known that, according to World Bank estimates, Ukraine's total needs for recovery and reconstruction as of 31 December 2025, amount to \$588 billion over the next decade. The lion's share of these needs will be addressed at the municipal level. Reconstruction based on a direct focus on EU standards, the development of absorption capacity for structural funds, and the avoidance of a recurrence of pre-war structural dysfunctions is becoming a strategic choice whose consequences will be felt for decades to come. The study confirmed that the effectiveness of municipal governance in the face of global challenges and threats is determined primarily by the institutional capacity of the system, its ability to adapt, learn, and transform without losing key functions and democratic legitimacy. The identified six-dimensional model of institutional capacity (financial, service, institutional, network, trust, and adaptive resilience) serves not only as an analytical assessment tool but also as a practical framework for planning reform measures.

It was emphasized that the partial re-centralization, which was necessitated by the existential threat to statehood during the war, shows alarming signs of evolving from a temporary instrument of wartime governance into an institutionalized permanent structural feature of the system, as the central government applies the logic of wartime mobilization and control over post-war reconstruction. Since European partners consistently uphold the principles of subsidiarity and decentralization, such a trajectory will significantly complicate the negotiation process regarding Ukraine's accession to the EU. Overcoming this and other challenges requires not only technical but also political decisions and political will to ensure a clear understanding at the central level that municipal governance is a strategic, rather than a secondary, level of European integration transformation.

Keywords: municipal governance, local self-government, local government bodies, public administration, organizational and legal framework, legal regulation, decentralization, territorial communities, global challenges, security threats, crisis management, sustainable development, digital governance, municipal policy, public

services, institutional capacity, strategic planning, community recovery, human capital, global economic turbulence, organizational and managerial mechanisms, innovation model, strategic management, regional governance, regional policy, regional development, innovative technologies, Prozorro, information and digital technologies, e-government.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях, які включені до міжнародних наукометричних баз:

1. Шалухіна В. В., Ляшенко В. М., Черкаський Г. І., Томчук О. О. Сучасні тенденції та вектори цифрової трансформації в Україні. *Ukrainian Journal of Applied Economics and Technology*. 2022. Vol. 7. No 2. pp. 219–225. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2022-2-26> (0,37 друк. арк., особистий внесок: особливості цифрових трансформацій в муніципальному управлінні – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**

2. Шалухіна В. В., Ляшенко В. М., Черкаський Г. І., Ващиленко А. М., Сумара А. О. Формування інноваційного потенціалу на макро-, мезо- та мікрорівнях в умовах цифровізації. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2023. Том 8. No 1. С. 41–46. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2023-1-6> (0,37 друк. арк., особистий внесок: інноваційний потенціал як складова розвитку муніципального управління – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**

3. Ващиленко А. М., Шалухіна В. В., Черкаський Г. І., Михасько Т. Ю., Бездольний Д. С. Регіональне управління в умовах віртуалізації економіки: роль у інноваційному відновленні, принципи та проблеми. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2025. № 4. С. 32–37. DOI:

<https://doi.org/10.36887/2524-0455-2025-4-8> (0,37 друк. арк., особистий внесок: особливості цифрових інструментів регіонального управління – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**

4. Шалухіна В. В. Вплив воєнного стану на функціонування муніципального управління. *Сталий розвиток економіки*. 2026. № 2 (59). С. 859–865. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2026-59-116> (0,43 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus; Google Scholar; Crossref; OUCI; Vernadsky National Library.**

5. Шалухіна В. В. Зарубіжний досвід організації муніципального управління в кризових умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 9. С. 383–389. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2026.9.383> (0,43 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus; Google Scholar; Crossref; OUCI; Vernadsky National Library.**

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В. Сутність регіонального управління в умовах глобальних викликів та загроз. *Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємства реального сектора економіки*: матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції з міжнародною участю (м. Полтава, 27 жовтня 2022 р). Полтава: ПДАУ, 2022. С.47–50.

7. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В., Ващиленко А. М. Регіональне управління в умовах викликів і загроз. *Менеджмент XXI століття: глобалізаційні виклики*: матеріали VII Міжнародній науково-практичній конференції (м. Полтава, 18 травня 2023 р.). Полтава: ПДАУ, 2023. С. 210–212.

8. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В., Гарагуля А. В. Формування інноваційної системи регіонального менеджменту в умовах глобальних викликів та загроз. *Сучасні інноваційно-інвестиційні механізми розвитку національної економіки в умовах євроінтеграції*: матеріали X Міжнародної

науково-практичної Інтернет-конференції (м. Полтава, 09 листопада 2023 р.). Полтава: Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2023. С.72–74.

9. **Шалухіна В.**, Мураховська Л., Вашиленко А. Публічне управління в умовах воєнного стану. *Актуальні вектори відновлювальної трансформації економіки України*: збірник матеріалів наукових економічних читань (м. Миколаїв, 30 листопада – 01 грудня 2023 р.): у 2 т. Т. 1. Миколаїв: Іліон, 2023. С. 95–99.

10. Бездольний Д. С., **Шалухіна В. В.**, Сумара А. О. Регіональний розвиток в умовах воєнного стану. *Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємств реального сектору економіки*: матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (м. Полтава, 13 листопада 2024 р.). С. 111–113.

11. Antonenko A. A., Bezdolny D. S., **Shalukhina V. V.**, Vashchylenko A. M. Transformation of approaches to project management in the regions of Ukraine under decentralization. *Актуальні аспекти науково-технічного і соціально-економічного розвитку України: погляд молоді*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених і здобувачів вищої освіти (м. Первомайськ, 15 травня 2025 р). Первомайськ, 2025.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ	17
ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ	25
1.1. Сутність і зміст муніципального управління: концептуальні підходи	25
1.2. Організаційно-правові механізми місцевого самоврядування: теоретичний вимір	33
1.3. Глобальні виклики та загрози як детермінанти трансформації муніципального управління	44
Висновки до розділу 1	53
Список використаних джерел до розділу 1	56
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ	61
2.1. Організаційна структура органів місцевого самоврядування та її адаптація до кризових умов	61
2.2. Вплив воєнного стану на функціонування муніципального управління	80
2.3. Організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління	90
Висновки до розділу 2	99
Список використаних джерел до розділу 2	102
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ	106
3.1. Зарубіжний досвід організації муніципального управління в кризових умовах	106
3.2. Концептуальна модель муніципального управління в умовах викликів та загроз	117
3.3. Стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління України в умовах євроінтеграції	144
Висновки до розділу 3	159
Список використаних джерел до розділу 3	163
ВИСНОВКИ	168
ДОДАТКИ	174

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ

ВА – військова адміністрація.

ВПО – внутрішньопереміщена особа.

ГІС – геоінформаційна система.

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

ЄС – Європейський Союз.

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології.

ІОЦ – Інформаційно-обчислювальний центр.

МОМ – Міжнародна організація з міграції.

ОВА – обласна державна адміністрація.

ОМС – Орган місцевого самоврядування.

ПДФО – Податок на доходи фізичних осіб.

ТрО – територіальна оборона.

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг.

ШІ – штучний інтелект.

ВСТУП

Актуальність теми. Муніципальне управління опинилося у центрі глобальної управлінської трансформації. Зі звичайних виконавців рішень центральних урядів, міста і громади перетворюються на безпосередніх суб'єктів реагування на кліматичні зміни, демографічні зрушення, цифрову революцію, міграційні потоки і, навіть, збройні конфлікти. Цей зсув відповідальності відбувся фактично і ще не завершив свого правового оформлення, що й породжує гостру наукову і практичну проблему.

Для України ця проблема набуває особливого виміру. Реформа децентралізації 2014-2020 рр. докорінно змінила систему місцевого самоврядування: 1 469 спроможних громад замість понад 11 000 роздроблених рад, чотириразове зростання доходів місцевих бюджетів, якісно новий рівень управлінської автономії. Однак, як під час основного етапу, так і в процесі впровадження реформа зіткнулися з новими, значно жорсткішими, викликами: анексія Автономної Республіки Крим, антитерористична операція та окупація частини Донбасу 2014-2016 р., пандемія COVID-19 2020-2021 рр., триваюче з 24 лютого 2022 р. повномасштабне вторгнення російської федерації. Кожна з цих криз підважувала нормальне функціонування системи, мала вплив на позаплановий розподіл видатків, а масштабування цих криз створило те, що в науковій літературі позначають поняттям «полікризи».

У цих умовах дослідження організаційно-правових аспектів муніципального управління перестає бути суто академічним заняттям. Питання про те, яким чином організовані органи місцевого самоврядування, який їхній правовий статус, як вони адаптуються до кризових умов (полікриз) і яким має бути їхній розвиток в євроінтеграційній перспективі – це питання, відповіді на які безпосередньо впливають на якість публічних послуг для мільйонів людей, на успіх повоєнного відновлення і на перспективи вступу України до Європейського Союзу.

Теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних учених: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Куйбіди, М. Корнієнка, О. Лазора, В. Мамонової, Ю. Панейка, І. Дробуш, В. Кравченка, Л. Воронової; зарубіжних дослідників: Д. Кінга, Р. Беннетта, Й. Алфорда, Р. Патнема, К. Покорни, А. Ноак, а також аналітиків ОЕСР, SIGMA, Ради Європи та Київської школи економіки.

Попри значну кількість наукових праць, присвячених окремим аспектам муніципального управління, залишаються недостатньо дослідженими та розробленими: концептуальна типологія глобальних викликів як детермінантів муніципального управління; модель інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у кризових умовах; типологія сценаріїв адаптації органів місцевого самоврядування під час збройного конфлікту; аналіз структурної нерівності децентралізаційного ефекту; концептуальні засади реформування муніципального управління в умовах євроінтеграції. Усе це і визначило вибір теми, мету і завдання дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри менеджменту Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова в межах теми «Інтеграційна модель розвитку регіонів в умовах війни: циркулярна економіка та фандрайзинг як драйвери» (державний реєстраційний номер (0126U002672)).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є комплексний аналіз організаційно-правових аспектів муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- розробити типологію глобальних викликів як структурних детермінантів трансформації муніципального управління;

- узагальнити зарубіжний досвід організації муніципального управління в кризових умовах і визначити можливості його адаптації для України;
- проаналізувати організаційну структуру органів місцевого самоврядування України та особливості її адаптації до полікриз;
- розкрити вплив військової агресії та запровадженого на території України воєнного стану на функціонування муніципального управління;
- розробити концептуальні основи антикризового менеджменту на муніципальному рівні;
- визначити стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління в Україні в умовах євроінтеграційних процесів.

Об'єкт дослідження – процес організації та функціонування муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз.

Предмет дослідження – організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, що забезпечило всебічність аналізу і достовірність результатів. *Діалектичний метод* дозволив розглянути муніципальне управління в єдності його суперечностей, розвитку і взаємозв'язку зі суспільними процесами. *Системно-структурний метод* застосовано для аналізу організаційної архітектури органів місцевого самоврядування та взаємозв'язків між її елементами. *Порівняльно-правовий метод* використано при дослідженні зарубіжного досвіду муніципального управління і гармонізації українського законодавства зі стандартами ЄС (*acquis communautaire*). *Інституційний метод* застосовано для аналізу процесів децентралізації та формування нових управлінських інститутів. *Статистичні й аналітичні методи* задіяно для опрацювання даних щодо місцевих бюджетів, внутрішнього переміщення населення, цифровізації та ефективності надання публічних послуг. *Метод ситуаційного аналізу* (case study) використано при дослідженні досвіду конкретних країн і громад.

Прогностичний метод – для обґрунтування сценаріїв і стратегічних пріоритетів розвитку муніципального управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в дисертації розроблено концептуальні підходи до аналізу і вдосконалення муніципального управління в умовах глобальних викликів і загроз. Конкретний внесок автора при розробленні порушених проблем виражається в такому.

Удосконалено:

- організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління, що на відміну від попередніх, розглядається як складна багатогранна система впливу на функціонування територіальних громад, яка охоплює нормативно-правове, інформаційно-цифрове, методичне та інституційне забезпечення, цифрові й організаційні інструменти (екосистема, геоінформаційні системи, проєктний менеджмент, електронна демократія, аутсорсинг муніципальних функцій, центри підтримки бізнесу та релокації тощо), фактори впливу (доступ до програм транскордонного співробітництва, впровадження системи DREAM, соціальна інклюзія та функціональна прозорість, рівень ділової активності) та специфічні особливості роботи (диференційованість за кластерним бізнесом, інклюзивність та горизонтальна відповідність, датоцентричність), а також орієнтованість на зміну особистих та спільних ціннісних орієнтирів у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції, відновлення територіальних кордонів, верховенство права тощо;

- концептуальну модель трансформації муніципального управління, що на відміну від існуючих, поєднує синтез трьох ключових підходів: процесного (діяльність громади як сукупність наскрізних бізнес-процесів), проєктного (проєктні цикли в управлінні відновленням та міжнародним аудитом) та цифрового (використання технологій для прийняття рішень на основі даних). Перевагою запропонованої моделі є перехід до »розумного муніципального врядування«, яке характеризується високим рівнем цифровізації, прозорістю процесів відновлення та здатністю до випереджального управління ризиками;

- концептуальну модель муніципального управління інноваційного розвитку, яка вирізняється від існуючих тим, що ґрунтується на взаємодії науки, інтелекту, бізнесу та технологічних можливостях, дозволяючи сформувати відповідну стратегію розвитку регіонів з урахуванням особливостей релокації бізнесу, комерціалізації наукових проєктів та максимального залучення інтелектуального потенціалу, долучення до проєктів відновлення та масштабування.

Дістало подальшого розвитку:

- еволюція стилів муніципального управління, в основі якої визначаються підходи: класичний, управлінський та бізнес-процесний. Перевагою використання даної еволюції стилів є запропонований екобізнес-процесний підхід, який детермінує перехід до нової архітектури організаційно-правового механізму, де форми прийняття рішень трансформуються у цифровізовані бізнес-алгоритми з екологічним пріоритетом. Такий стиль управління дозволяє подолати традиційний антагонізм між економічним розвитком та екологічною безпекою територій;

- закордонний досвід муніципального управління, що дозволяє сформувати гібридну модель, яка базуватиметься на синтезі технологічної ефективності, адміністративної суб'єктивності та безпекової стійкості, сформувавши єдину цілісну систему;

- класифікація регіонів за відповідними стратегіями розвитку муніципального управління, що дозволить у майбутньому обирати власний вектор траєкторії розвитку на основні типу релокації, комерціалізації, відновлення та масштабування при цьому враховується фактична чисельність суб'єктів господарювання, визначається роль муніципалітетів (адаптер, медіатор, донор, модератор).

Практичне значення одержаних результатів. Висновки і пропозиції дисертаційного дослідження можуть бути використані: органами законодавчої влади — при вдосконаленні законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в частині регулювання функціонування ОМС в умовах воєнного стану

і механізмів відновлення самоврядних структур на деокупованих територіях; органами виконавчої влади – при розробленні стратегій повоєнного відновлення, програм підтримки громад і нормативних документів з питань антикризового планування на місцевому рівні; органами місцевого самоврядування – при розробленні власних стратегій розвитку, антикризових планів і програм цифровізації публічних послуг; науковими і навчальними закладами – у підготовці фахівців за спеціальностями 073 «Менеджмент», 281 «Публічне управління та адміністрування», а також при розробленні навчальних програм підвищення кваліфікації муніципальних управлінців.

Теоретичні положення щодо організаційно-правової стійкості муніципальних структур були прийняті в роботу ТОВ «Миколаївське будівельне управління № 8», які сприяли вдосконаленню внутрішніх регламентів взаємодії між владою, наукою та бізнесом за моделлю «Потрійної спіралі» (довідка впровадження від 08.01.2026 р.). Використання запропонованих автором інструментів сприяло оптимізації управлінських рішень, розгляду перспектив залучення додаткових інвестиційних ресурсів через муніципальні інструменти підтримки та підвищенню конкурентоспроможності ПП «РЕМБУДМОНТАЖ» на внутрішньому та зовнішньому ринках (довідка впровадження від 10.02.2026 р.), ГО «Українська асоціація центрів підтримки бізнесу» (довідка впровадження 2406/01-001 від 24.06.2026 року).

Апробація результатів дисертації. Основні положення і результати дисертаційного дослідження доповідались і обговорювались на VI Всеукраїнській науково-практичній Інтернет-конференції з міжнародною участю «Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємства реального сектора економіки» (м. Полтава, 27 жовтня 2022 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Менеджмент XXI століття: глобалізаційні виклики» (м. Полтава, 18 травня 2023 р.); X Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Сучасні інноваційно-інвестиційні механізми розвитку національної економіки в

умовах євроінтеграції» (м. Полтава, 09 листопада 2023 р.); наукових економічних читаннях «Актуальні вектори відновлювальної трансформації економіки України» (м. Миколаїв, 30.11-01.12.2023 р.); IX Всеукраїнській науково-практичній Інтернет-конференції «Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємств реального сектору економіки», (м. Полтава, 13 листопада 2024 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених і здобувачів вищої освіти «Актуальні аспекти науково-технічного і соціально-економічного розвитку України: погляд молоді» (м. Первомайськ, 15 травня 2025 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження опубліковано у 11 наукових працях, зокрема 5 статей у наукових фахових виданнях України, що входять до міжнародних наукометричних баз, та 6 матеріалів конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації – 183 сторінки. Основний текст викладено на 150 сторінках. Дисертація містить 34 таблиці і 10 рисунків. Список використаних джерел нараховує 107 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ

1.1. Сутність і зміст муніципального управління: концептуальні підходи

На перший погляд, здається, що муніципальне управління є достатньо простим. На практиці за ним стоять багаточисленні дискусії щодо природи влади, відносин між громадою і державою, автономії місцевих спільнот та їхніх меж. Дискусії з цього питання тривають не одне століття, на сьогоднішній день вони набувають все більшої актуальності, обумовленої глобальними викликами в нових вимірах.

Прийнятою 28.06.1996 року Конституцією України було імперативно закріплено інститут місцевого самоврядування, саме це стало відправною точкою формування децентралізованої моделі публічної влади. Положенням основного Закону, муніципальне управління розглядається, як самостійна форма реалізації народовладдя територіальною громадою [1], а не як структурний елемент держаної вертикалі. Статтями 140–146 Конституції України, закріплено необхідні правові преференції для фінансово-економічної автономії громад, визначено об'єкти комунальної власності та місцеві бюджети як матеріальну основу реалізації муніципальних стратегій.

Прийняття у 1997 році спеціального Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надало можливість імплементувати конституційні норми в площину практичного муніципального менеджменту. Цим Законом чітко детерміновано бінарну природу повноважень виконавчих органів рад, проведено розмежування власних компетенцій територіальних громад та їх функцій, делегованих державою [2]. Таким законодавчим підходом створені умови для гнучкості муніципального управління, де органи місцевого самоврядування виступають не лише надавачами публічних послуг, але й

розпорядниками ресурсного потенціалу територій, що є надважливим для забезпечення їхньої стійкості, особливо у кризові періоди.

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році, Україна визначила ціннісну трансформацію вітчизняного муніципального простору. Впровадження принципу субсидіарності, задекларованого Хартією, стало методологічним підґрунтям для децентралізаційних процесів, оскільки саме цим принципом передбачено пріоритетність громади у вирішенні питань локального розвитку [3]. Хартія встановлює імперативну вимогу щодо відповідності фінансових ресурсів муніципалітетів обсягу їхніх повноважень, що безпосередньо трансформує місцеве самоврядування з формального інституту на дієвий механізм забезпечення життєдіяльності територій.

У фундаментальному дослідженні О. Батанова, була обґрунтована концепція муніципальної влади як самостійної категорії в системі поділу публічної влади та акцентовано увагу на тому, що муніципальна влада має специфічну природу, де територіальна громада виступає одночасно і джерелом, і суб'єктом владних повноважень [4]. Самі по собі теоретичні положення монографії дозволяють розглядати муніципальне управління не просто як виконавчо-розпорядчу діяльність, а навпаки, як складну систему муніципально-правових відносин, спрямовану на реалізацію спільних інтересів мешканців, що є методологічно важливим для аналізу інституційної стійкості місцевих громад.

Досліджуючи теорію муніципалізму, О. Батанов акцентує увагу на органічному зв'язку муніципальної влади із системою народовладдя, визначаючи її як специфічний канал реалізації суверенітету народу на локальному рівні [5]. Автор наголошує, що взаємодія муніципальних інститутів із державними структурами має базуватися виключно на принципах партнерства та взаємодоповнюваності, а не на ієрархічній підпорядкованості. Саме такий підхід дозволяє ідентифікувати муніципальне управління, як автономну систему прийняття рішень, що забезпечена власним

легітимаційним ресурсом та спрямована на гармонізацію приватних інтересів мешканців із публічними інтересами територіальної спільноти.

Перехід від суто адміністративного управління до моделі муніципального менеджменту, обґрунтований у працях О. Євтушенка, знаменує зміну парадигми функціонування органів місцевого самоврядування. Поняття муніципальний менеджмент трактується як цілеспрямований вплив на соціально-економічні процеси в межах громади з метою оптимізації використання локальних ресурсів та підвищення якості публічних послуг [6]. Цей інструментальний підхід дозволяє ідентифікувати конкретні управлінські технології – від стратегічного планування до маркетингу територій – як ключові чинники адаптації громад до динамічних змін зовнішнього середовища.

Саме в працях В. Погорілка та О. Фрицького висвітлено класичне трактування муніципального права, представлене, як таке, що базується на розумінні місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади та реалізується через розгалужену систему інститутів та інструментів [7]. Автори наголошують саме на комплексному характері муніципально-правового регулювання, де територіальна громада виступає фундаментом, а ключовою ланкою між владою та громадянським суспільством є органи самоорганізації населення. Ця теоретична модель є важливою для порівняльного аналізу традиційних підходів до муніципального управління та сучасних моделей, що виникли внаслідок децентралізаційної реформи.

Працями Г. Берченко та М. Петришиної у сучасному науковому дискурсі представлено розгляд муніципальної політики як фундаментального інструменту забезпечення регіонального розвитку в постконфліктний період. Автори стверджують, що конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування еволюціонував у бік розширення їхньої суб'єктності як ключових агентів економічного відновлення [10]. Особливістю цього значення є набуття здатності муніципалітетів інтегрувати локальні стратегії у загальнодержавну політику регіональної конвергенції, що дозволяє

мінімізувати інфраструктурні розриви та забезпечити високу адаптивність територіальних громад до системних викликів і сучасних загроз.

Дослідження І. Шарапанівської надає можливість ідентифікувати теоретичні витоки формування сучасних систем муніципального менеджменту та доводить, що вибір конкретної моделі управління – від децентралізованої англосаксонської до ієрархічної континентальної – детермінується домінуванням певної концепції місцевого самоврядування (теорії вільної громади, господарської або державницької теорій) [11]. У контексті вітчизняної реформи децентралізації особливого значення набуває перехід від державницької парадигми до концепції вільної громади, що й розширює межі муніципальної автономії та успішно закладає підґрунтя для перетворення місцевого самоврядування на самостійного суб'єкта господарювання та стратегічного планування.

В своїй роботі П. Любченко розглядає муніципальне право крізь призму системної трансформації публічної влади в Україні та акцентує увагу на категорії «спроможності територіальної громади», визначаючи її як сукупність правових, фінансових та організаційних умов, необхідних для ефективного виконання завдань місцевого значення [12]. Особливої наукової уваги заслуговує аналіз інституту міжмуніципального співробітництва як інструменту подолання ресурсних обмежень окремих громад, що в межах нашого дослідження є базою для вивчення горизонтальних зв'язків у системі муніципального управління.

В контексті глобальної парадигми сталого розвитку аналізується муніципальне управління М. Баймуратовою та співавторами, які обґрунтовують, що функціонування територіальних громад у сучасних умовах базується на синергії правової автономії та практичної спроможності реалізовувати стратегічні цілі стабільності [13]. Особлива увага приділяється тому, що реформоване місцеве самоврядування виступає не лише як механізм надання послуг, а й як фундамент, базис для забезпечення стійкості (resilience)

локальних екосистем, що є критично необхідним та важливим для інтеграції України у європейський політико-правовий простір.

Дослідження М. Рабінович та колег [14] пропонує нову концептуальну рамку розуміння муніципального управління як фундаменту національної безпеки та обґрунтовує, що феномен української стійкості (resilience) значною мірою детермінований успіхом децентралізаційної реформи, яка наділила місцеву владу ресурсами та легітимністю. Саме в критичний момент для української державності, на початку повномасштабного вторгнення військ російської федерації в Україну, муніципальний рівень управління спрацював, як автономна мережа центрів прийняття рішень, що забезпечило життєдіяльність територій та громад в умовах порушення вертикальних зв'язків. Зазначене дозволяє стверджувати, що децентралізована модель управління є значно стійкішою до екзогенних шоків та полікриз порівняно з жорстко централізованими системами.

Моделлю колаборативного врядування муніципальне управління в Україні було концептуалізовано науковим доробком О. Кейдель та колег, які обґрунтували, що в умовах повномасштабного вторгнення саме здатність органів місцевого самоврядування вибудовувати гнучкі партнерства з волонтерськими мережами та бізнес-середовищем стала вирішальним фактором територіальної стійкості [15]. Децентралізована відповідь на кризу підтверджує, що сучасний муніципальний менеджмент в Україні вийшов за межі класичного адміністрування, перетворившись на складну систему мережевої взаємодії, здатної до самоорганізації в екстремальних умовах.

В своїй праці Н. Лендвай-Бейнтон та В. Суджіус дійшли до висновків, що передача повноважень та ресурсів на муніципальний рівень сприяла зміцненню вертикальних та горизонтальних зв'язків між суспільством і державою [16]. В контексті муніципального управління це означає, що реформа створила не лише адміністративні, а й потужні соціально-психологічні передумови для стійкості громад, де високий рівень довіри до

локальних інститутів конвертується в активну участь громадян у процесах управління та захисту територій.

Дослідженням М. Аверкиної процес прийняття рішень в органах місцевого самоврядування концептуалізується як багаторівнева система, що потребує імплементації сучасних методів системного аналізу та обґрунтовується, як необхідність переходу від традиційних методів адміністрування до використання систем підтримки прийняття рішень (DSS), що дозволяє підвищити об'єктивність та ефективність муніципального менеджменту [17]. Положеннями праці авторка доводить, що в умовах цифрової трансформації успіх громади безпосередньо залежить від здатності її керівних органів інтегрувати інтелектуальні технології у процеси стратегічного планування та оперативного управління.

Зміни управлінської парадигми підтверджуються дослідженнями О. Євтушенка та М. Аверкиної. Сучасне муніципальне управління – це не просто виконання законів, а професійний менеджмент, який включає: стратегічне планування та маркетинг територій, використання систем підтримки прийняття рішень (DSS), управління ресурсною спроможністю (фінансова та кадрова автономія).

Децентралізація, як фактор національної стійкості (Resilience) – це ключовий висновок, підтверджений найновішими міжнародними публікаціями (Rabinovych et al., 2024; Keudel et al., 2026). Сучасне муніципальне управління в Україні набуло ознак колаборативності. Ефективність громади тепер визначається не лише роботою мерії, а здатністю ОМС вибудовувати горизонтальні зв'язки з волонтерами, бізнесом та міжнародними донорами для відновлення та розвитку регіонів (Берченко Г., Петришина О., 2026).

Аналіз сучасних викликів концептуального розуміння муніципального управління наведено в таблиці 1.1. Проаналізувавши дані дослідження, можна дійти висновку, що головним викликом розвитку муніципального управління

є перехід від «господарської» теорії (де мерія – лише ЖЕК) до «політико-правової» (де громада – суб’єкт безпеки, розвитку та відновлення).

Таблиця 1.1

Сучасні виклики концептуального розуміння муніципального управління

Категорія виклику	Традиційне розуміння (до реформи)	Сучасне концептуальне бачення (2024–2026 рр.)	Ключове джерело
Природа влади	Орган місцевого самоврядування, як нижча ланка держуправління.	Муніципальна влада, як автономний суб’єкт публічного права та народовладдя.	Батанов О. В. (2019)
Управлінська модель	Адміністративне виконання вказівок згори (вертикаль).	Колаборативне врядування: мережева взаємодія влади, бізнесу та волонтерів.	Keudel O. et al. (2026)
Критерій успішності	Освоєння бюджетних коштів та звітність перед центром.	Спроможність (Capacity): реальна здатність громади до саморозвитку та надання послуг.	Любченко П. М. (2019)
Реакція на кризи	Очікування централізованих розпоряджень та ресурсів.	Резильєнтність (Resilience): децентралізована відповідь та адаптивність до шоків.	Rabinovych M. et al. (2024)
Технологічний аспект	Паперовий документообіг та суб’єктивні рішення.	Цифрова трансформація: використання систем підтримки прийняття рішень (DSS).	Averkyna M. (2021)
Мета розвитку	Утримання наявної інфраструктури.	Сталий розвиток та відновлення: активна муніципальна політика регіонального росту.	Берченко Г. В., Петришина М. О. (2026)
Соціальний капітал	Пасивність мешканців (громадянин, як об’єкт впливу).	Висока довіра та партисипація: мешканець як активний співучасник управління.	Lendvai-Bainton N. (2023)

Джерело: згруповано автором.

У сучасному розумінні муніципальне управління в Україні тепер безпосередньо пов’язане з концепцією резильєнтності. Війна довела, що децентралізована система є ефективнішою за жорстку ієрархію. В умовах сьогодення муніципальне управління повинно розглядатися в якості інструменту стратегічного маркетингу території, а не просто як процес формального адміністрування.

Теорія муніципального управління не залишається сталою. Вона реагує на те, що відбувається у світі, адже останні роки є особливо показовими.

Електронне урядування (e-government) змінює саму природу взаємодії між громадою та владою. Е-петиції, онлайн-консультації, мобільні застосунки, цифрові реєстри – це не просто нові інструменти. Це новий тип сервісу, доступності, відкритості, прозорості та участі громадян. В умовах децентралізації муніципальна політика набуває особливого значення у формуванні інноваційно орієнтованої моделі регіонального розвитку, впровадженні цифрових інструментів управління, проєктного підходу та механізмів смарт-спеціалізації.

Воєнний стан і кризове управління: для України це питання набуло цілком конкретного, трагічного виміру. Дослідження показують, що органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) використали здобуту завдяки реформі децентралізації фінансову та політичну автономію для зміцнення стійкості в умовах воєнного часу. Ключовими механізмами децентралізованого реагування на кризи є: сприяння обміну знаннями, мобілізація ресурсів та інновацій. Це підтверджує, що ефективне муніципальне управління – не розкіш мирного часу, а базова умова для виживання громад в умовах екзистенційних загроз та полікриз.

Децентралізація та довіра. Загальна довіра та довіра до формальних інститутів є ключовими чинниками політичної стабільності та економічного процвітання сучасних демократій. Вони також можуть бути важливими факторами зростання стійкості суспільства до масштабних криз. Якість, ефективність, доброчесність муніципального управління стають одним із ключових факторів або формування цієї довіри або її масштабного руйнування.

Територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування, що юридично визначено як право, гарантоване державою, та реальна здатність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Ця дефініція, що

відтворює логіку Хартії, є одночасно нормативною, програмною та такою, що задає стандарт, до якого слід прагнути.

1.2. Організаційно-правові механізми місцевого самоврядування: теоретичний вимір

Категорія «механізм» у контексті публічного управління трансформується з техніко-технологічної метафори у фундаментальну наукову конструкцію, що дозволяє дослідити місцеве самоврядування не як статичну сукупність інститутів, а як динамічну цілісну систему. Організаційно-правовий механізм місцевого самоврядування виступає інтегративною категорією, яка охоплює складну архітектуру взаємовідносин між територіальною громадою, органами муніципальної влади та державою, забезпечуючи внутрішню логіку їхньої взаємодії та функціональну спрямованість на реалізацію публічних інтересів.

Розробкою концепції механізмів муніципальної влади займалися В. Борденюк [18] та О. Батанов [4]. Досліджуючи конституційно-правові основи взаємодії влади, В. Борденюк акцентує увагу на дуалістичній природі місцевого самоврядування, яке одночасно виступає формою децентралізації державної влади та самостійним інститутом громадянського суспільства. У контексті формування організаційно-правових механізмів автор обґрунтовує необхідність чіткої детермінації меж державного втручання, пропонуючи модель партнерської взаємодії, де державний контроль обмежується виключно наглядом за дотриманням законності при реалізації муніципальних функцій [18].

Організаційна складова муніципального управління у працях О. Євтушенка набуває ознак менеджеріальної (управлінської) технології. Дослідження доводить, що ефективність правових механізмів безпосередньо залежить від раціональної побудови організаційної структури виконавчих органів та впровадження сучасних інструментів стратегічного планування, що

й дозволяє трансформувати формальні повноваження ОМС у конкретні результати соціально-економічного розвитку територій [18].

Через призму реалізації муніципальної компетенції В. Кравченко та М. Пітчик розглядають організаційно-правовий механізм, приділяючи особливу увагу локальній нормотворчості. Ба більше, автори виокремлюють статут територіальної громади як базовий організаційний документ, що дозволяє індивідуалізувати управлінську модель у кожному конкретному населеному пункті, забезпечуючи правову стабільність муніципальних відносин [20].

Сучасне функціональне наповнення діяльності ОМС, за Р. Титикалом, відображає динаміку процесів трансформації публічного управління. Автор обґрунтовує, що організаційно-правовий механізм має бути гнучким, забезпечуючи реалізацію не лише традиційних комунальних функцій, а й функцій сприяння цифровізації локального простору та соціального захисту в умовах кризових явищ [21].

А. Глипка, аналізуючи трансформаційні процеси в політичній системі України, виокремлює функціональну динаміку місцевого самоврядування як запоруку стабільності публічної влади та наголошує, що організаційно-правовий механізм муніципального управління у перехідні періоди має виконувати не лише адміністративну, а й соціально-стабілізуючу роль, виступаючи каналом прямої комунікації між державою та суспільством [21].

Концепція І. Дробуш має фундаментальне значення для розуміння змісту муніципальної діяльності щодо пріоритетності соціальної функції місцевого самоврядування та обґрунтовує, що організаційно-правовий механізм управління в громадах повинен бути ієрархічно підпорядкований меті соціального забезпечення людини. Це трансформує теоретичне розуміння ОМС із суб'єктів владного панування у суб'єктів надання публічних послуг, де правові норми виступають гарантом соціальної захищеності мешканців [23].

Аналізуючи результати децентралізаційної реформи, В. Сєрьогін та С. Сєрьогіна розглядають трансформацію організаційно-правових механізмів

місцевого самоврядування як стратегічний напрям поглиблення демократії в Україні. Автори доводять, що зміцнення муніципальної автономії через імплементацію принципу субсидіарності дозволяє створити інституційне середовище, в якому територіальна громада стає реальним суб'єктом управління, а не лише об'єктом державного впливу [24]. Такий підхід підкреслює, що правовий механізм самоврядування – не просто сукупність регламентних норм, а засіб забезпечення політичної участі та легітимації публічної влади на локальному рівні.

Дослідження показало, що еволюція стилів муніципального управління розглядається через призму двох підходів. У зв'язку з тим, що в умовах спричинених насамперед, але не виключно, війною на території України, глобальних екологічних викликів, а отже і похідних від них економічних та демографічних, існує значний рівень недовіри суспільства до органів місцевого самоврядування, постає нагальна необхідність у переході від класичного стилю муніципального управління до більш прогресивного.

На нашу думку, необхідно концептуальне переосмислення муніципального управління як екобізнес-процесної системи (рис. 1.1). Даний підхід передбачає трансформацію управлінської парадигми від пасивного адміністрування до активного стимулювання залучення зовнішніх інвестицій та формування інклюзивного середовища для зацікавлених стейкхолдерів. Фундаментальним принципом такого управління виступає імператив «не нашкодь», що детермінує пріоритетність збереження територіальних екосистем у процесі економічного розвитку. У межах організаційно-правового механізму це реалізується через розробку чітких алгоритмів взаємодії між суб'єктами муніципальних відносин, де екологічна безпека та інвестиційна привабливість розглядаються як взаємодоповнюючі, а не антагоністичні цілі сталого розвитку громади. Це дозволяє поєднати класичний менеджмент із сучасними вимогами ESG (Environmental, Social, and Governance) та концепцією сталого розвитку громад.

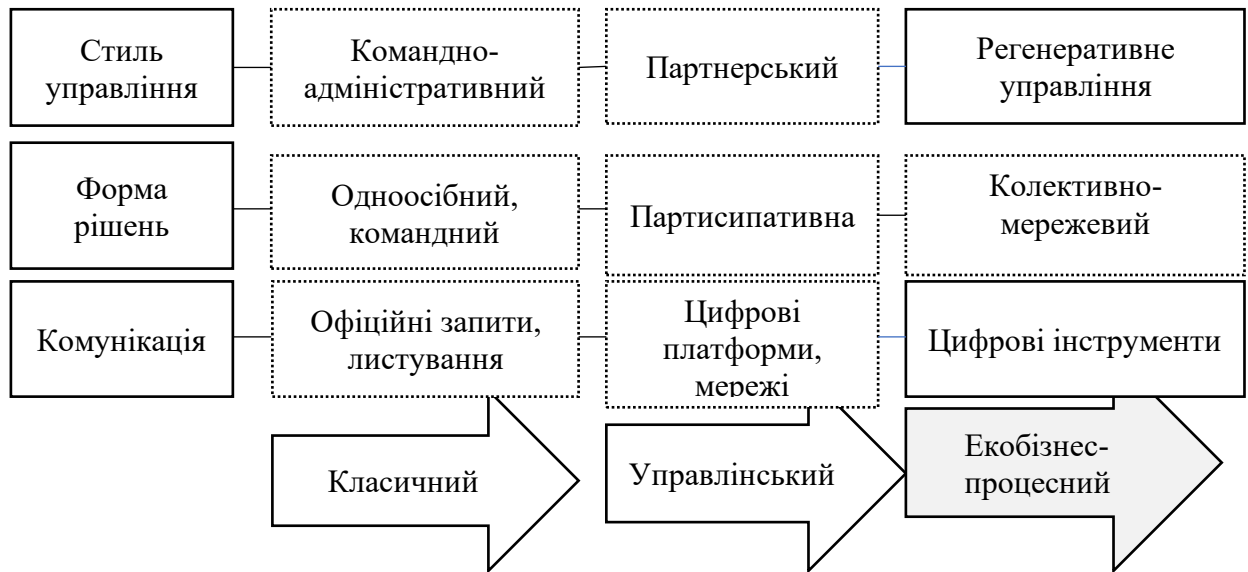


Рис. 1.1. Еволюція концепції стилів муніципального управління

Джерело: авторська розробка.

Екобізнес-процесний підхід детермінує перехід до нової архітектури організаційно-правового механізму, де форми прийняття рішень трансформуються в цифровізовані бізнес-алгоритми з екологічним пріоритетом. Такий стиль управління дозволяє подолати традиційний антагонізм між економічним розвитком та екологічною безпекою територій. Замість реактивного адміністрування впроваджується модель проєктного управління, де кожне рішення ОМС проходить через фільтр економічної доцільності та екологічної регенерації, що відповідає сучасним стандартам ESG-менеджменту в публічному секторі. Порівняльний аналіз стилів муніципального управління наведений у таблиці 1.2.

Науковці розкривають деякі аспекти даного підходу для розвитку муніципального управління, запозичуючи досвід європейських країн. Так, колектив авторів обґрунтовує «еко-складову» нашого підходу. Автори доводять, що місцеве самоврядування є не просто адміністративною одиницею, а головним суб'єктом збереження територіальних екосистем. Вони підкреслюють, що сталість (sustainability) громади можлива лише за умови інтеграції екологічних стандартів у повсякденну діяльність місцевої влади [13].

Таблиця 1.2

Порівняльний аналіз стилів муніципального управління

Стиль управління	Пріоритет	Метод реалізації	Роль громадянина
Бюрократичний	Дотримання регламенту	Накази, розпорядження	Об'єкт впливу
Управлінський	Ефективність та результат	Ринкові інструменти, KPI	Споживач послуг
Колаборативний	Співпраця та партнерство	Мережева взаємодія	Партнер, волонтер
Екобізнес-процесний	Стала спроможність та регенерація	Оптимізація ресурсних циклів (Lean + Green)	Стейкгоल्дер (зацікавлена сторона)

Джерело: згруповано автором.

Рабінович М. та інші фокусуються на адаптивності та гнучкості (Agile) бізнес-процесів у кризових умовах. Автори демонструють, що децентралізація дозволила громадам самостійно реконструювати управлінські цикли, мінімізуючи бюрократичні затримки задля виживання та опору [14]. З точки зору процесного підходу, стійкість (resilience) тут виступає як здатність системи до швидкого переформатування внутрішніх ланцюжків постачання послуг та ресурсів в умовах зовнішнього шоку.

Серьогін В. та Серьогіна С. акцентують увагу на децентралізації як інструменті оптимізації взаємодії між владою та громадянином, що відповідає концепції Customer Relationship Management (CRM) у бізнесі. Автори розглядають демократизацію як процес залучення «клієнта» (мешканця) до проєктування муніципальних послуг, що підвищує їхню ефективність та легітимність [24]. У бізнес-термінах це означає децентралізацію центрів прийняття рішень (profit centers), що дозволяє максимально наблизити сервіс до потреб конкретного споживача.

Сучасне українське муніципальне управління еволюціонує від радянської ієрархічної моделі до динамічної екосистеми бізнес-процесів, де головними показниками мають стати стійкість, прозорість та задоволеність громади. Особливої актуальності в умовах післявоєнного відновлення набуває впровадження екобізнес-процесного стилю муніципального управління. Даний підхід передбачає реінжиніринг традиційних управлінських процедур

на засадах екологічної відповідальності та економічної доцільності. У межах організаційно-правового механізму це виявляється в переході від лінійного адміністрування до управління життєвими циклами муніципальних активів, де кожен етап прийняття рішення оцінюється крізь призму його впливу на екосистему громади та її довгострокову фінансову стійкість.

Організаційно-правовий механізм не є уніфікованим: у різних державах та, навіть, у різних громадах однієї держави він може суттєво різнитися. Це відображається в понятті організаційно-правових моделей муніципального управління, а також обумовлено певними чинниками впливу (таблиця 1.3).

Формування механізму муніципального управління є багатограним процесом, зумовленим сукупністю ендогенних (внутрішніх) та екзогенних (зовнішніх) факторів. У науковому дискурсі ці чинники зазвичай класифікують за їх природою та вектором впливу на управлінську систему.

Таблиця 1.3

Чинники впливу на формування механізму муніципального управління

Чинники	Напрямок	Особливості
Нормативно-правові та інституційні	Рівень децентралізації	Обсяг повноважень та ресурсів, переданих від центру до громад, безпосередньо впливає на структуру управлінського механізму
	Законодавча база	Відповідність національного законодавства принципам Європейської хартії місцевого самоврядування
Економічні та ресурсні	Фінансова самодостатність	Збільшення частки власних доходів бюджету громади порівняно з трансфертами
	Матеріально-технічна база	Наявність інфраструктури для впровадження сучасних технологій управління (цифровізація, Smart City)
Соціально-політичні та безпекові	Стійкість (Resilience)	Здатність механізму управління адаптуватися до екстремальних зовнішніх шоків (військова агресія, пандемії, глобальні кризи)
	Рівень залученості громади:	Соціальний капітал та довіра до місцевої влади, що визначають ефективність партисипативних процесів (участь громадян у прийнятті рішень)
Організаційно-технологічні	Рівень цифровізації (E-governance)	Перехід від паперового документообігу до автоматизованих систем управління послугами
	Кваліфікація кадрів	Наявність компетенцій у сфері проектного менеджменту та процесного управління серед муніципальних службовців

Джерело: згруповано автором [13; 14; 24].

Ефективність функціонування муніципальної влади значною мірою залежить від організаційної системи місцевого самоврядування, яка являє собою сукупність інститутів безпосередньої демократії, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування часто визначається як сукупність форм прямого волевиявлення громадян, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, через які жителі адміністративно-територіальних одиниць реалізують визнану й гарантовану на законодавчому рівні владу.

У сучасній науковій дискурсі-практиці класифікація організаційних моделей муніципального управління здійснюється на основі розподілу владних прерогатив між представницькими та виконавчими інституціями. Типологія організаційних моделей місцевого самоврядування:

- президентська модель (модель «сильного мера»): дана конфігурація передбачає пряму легітимацію очільника муніципалітету через загальні вибори, що наділяє його статусом одноосібного суб'єкта виконавчої влади з широкою компетенцією. У цій системі представницький орган (рада) фокусується на нормотворчій діяльності, формуючи класичну систему стримувань і противаг (checks and balances);

- парламентарна модель (модель «слабкого мера»): характеризується деривативним характером влади голови, який обирається депутатським корпусом із власного середовища. Виконавчі функції суттєво обмежені, а реальний центр прийняття рішень зміщений у бік колегіального представницького органу, що домінує в ієрархії муніципального управління;

- директорська модель (модель «рада – менеджер»): ґрунтується на концепції функціонального поділу політичного стратегування та професійного адміністрування. За цією схемою рада визначає вектор розвитку громади, тоді як безпосередню імплементацію рішень та оперативне управління здійснює найнятий за контрактом сіті-менеджер (city manager) –

професійний управлінець із відповідною кваліфікацією у сфері публічного адміністрування.

Організаційно-правовий механізм функціонує через певні методи – способи впливу на управлінські відносини. Розрізняють такі провідні методи муніципального права: імперативний та диспозитивний. Імперативний (публічно-правовий) метод передбачає владний вплив на учасників суспільних відносин, які врегульовані муніципально-правовими нормами. Цей метод має пріоритетне значення, що обумовлене публічним характером галузі муніципального права.

Українська архітектура місцевого самоврядування визначається як змішана (гібридна) модель, що інтегрує елементи різних систем задля забезпечення стабільності та підзвітності:

- елемент високої легітимності: прямі вибори сільського, селищного чи міського голови громадою забезпечують йому стійкий політичний мандат та значний обсяг управлінського впливу;
- механізм інституційної відповідальності: можливість дострокового припинення повноважень голови рішенням ради (імпічмент на місцевому рівні) виступає запобіжником проти узурпації влади та забезпечує політичну відповідальність перед представницьким органом;
- колегіальність виконавчої влади: процедура формування виконавчого комітету за поданням голови, але з обов’язковим затвердженням радою, створює додатковий контур взаємного контролю та сприяє досягненню консенсусу між гілками місцевої влади.

Таким чином, українська модель демонструє спробу збалансувати персональну відповідальність та імперативний мандат керівника (через прямі вибори) із колективним контролем (через раду), що в умовах децентралізації сприяє формуванню адаптивного механізму управління.

Таблиця 1.4

Аналітична порівняльна матриця моделей муніципального управління

Параметр порівняння	Теоретична модель (США/ЄС)	Українська специфіка (de jure)
Джерело влади голови	Вибори (сильний голова) / Рада (слабкий)	Прямі загальні вибори (висока легітимність)
Виконавчий орган	Одноосібний менеджер або мер	Колегіальний виконавчий комітет
Контроль за бюджетом	Залежить від моделі (переважно Рада)	Виключне право ради приймати та контролювати бюджет
Відповідальність	Політична (перед виборцями)	Подвійна: перед громадою та перед радою

Джерело: згруповано автором.

Аналіз свідчить, що українська система прагне до балансу між адміністративною ефективністю (через повноваження голови) та демократичним контролем (через повноваження ради). Така конфігурація є критично важливою для впровадження бізнес-процесного підходу, оскільки дозволяє поєднувати стратегічне бачення лідера з інституційною стабільністю колегіального органу.

Органи місцевого самоврядування мають подвійний адміністративно-правовий статус: як самоврядного органу та як органу, що виконує делеговані повноваження. Тобто повноваження органів виконавчої влади надано органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються рішеннями районних, обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Ця подвійність – наслідок дуалістичної природи вітчизняної моделі, про яку йшлося вище. На практиці вона породжує чимало проблем. Межа між власними і делегованими повноваженнями – не завжди чітка. Фінансування делегованих повноважень державою – не завжди достатнє. Контроль за здійсненням делегованих повноважень – зазвичай надмірний. Все це розмиває управлінську відповідальність, що призводить до зниження ефективності менеджменту.

Відома монографія В. І. Борденюка «Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії» (2007) залишається класичною роботою з цієї теми [7, с. 305]. Автор

детально досліджує конституційно-правові межі між самоврядною та державною компетенцією і доходить висновку, що ці межі є системно розмитими. Ця думка залишається актуальною в умовах сьогодення.

Матеріальну основу місцевого самоврядування становить комунальна власність – майно, що є у власності громади. Це не державна власність: комунальна є самостійною формою власності. Управляти комунальною власністю мають органи місцевого самоврядування, які зобов'язані діяти виключно в інтересах громади.

Фінансову основу становлять місцеві бюджети. Принцип організаційної, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування гарантований Конституцією та законами України, а гарантії правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, є одним з ключових принципів реалізації місцевого самоврядування. Натомість реалії 2000-х років свідчили про переважну декларативність вказаних принципів, оскільки більшість громад України мали дотаційні бюджети. Вони отримували трансферти з державного бюджету й, відповідно, залежали від центру прийняття рішень.

Децентралізаційна реформа 2014-2021 рр. суттєво змінила ситуацію – об'єднані громади отримали значно більше власних надходжень, а отже і самостійності. Але запроваджений 24.02.2022 р. на усій території України правовий режим воєнного стану, що триває до сьогодні, знову порушив фінансову рівновагу: руйнування інфраструктури, скорочення бази оподаткування, витрати на оборону і соціально-гуманітарну допомогу – все це підірвало фінансову спроможність більшості громад.

Гарантії місцевого самоврядування є складовою організаційно-управлінського механізму, що поділяються на загальні (соціально-економічні та політичні умови демократичного розвитку суспільства) і спеціальні (конкретні правові механізми захисту прав місцевого самоврядування).

До спеціальних гарантій відносять:

- заборону обмежувати права місцевого самоврядування, встановлені Конституцією України та її законами;
- право органів місцевого самоврядування звертатись до суду для захисту своїх прав;
- право органів місцевого самоврядування асоціюватись для спільного захисту інтересів;
- відповідальність держави за порушення прав місцевого самоврядування.

До принципів інституту права місцевого самоврядування відносять: поєднання місцевих і державних інтересів; правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність в межах повноважень, визначених законами України; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

На практиці система вище вказаних гарантій є недосконалою. Судовий захист формально існує, але реально він не завжди ефективний: суди перевантажені, процедури тривалі. Відповідальність держави за порушення прав місцевого самоврядування – декларована, але механізм її реалізації недостатньо розроблений.

Борденюк В. І. доводить, що відносини між місцевим самоврядуванням і державним управлінням мають бути побудовані на засадах партнерства, а не субординації [7, с. 447]. Звучить правильно. Але реальність зазвичай інша: обласні державні (воєнні) адміністрації зберігають значний вплив на місцеву політику, а повноваження – нечітко розмежовані.

В різних країнах для передачі змісту такого соціально-політичного явища, як місцеве самоврядування, використовуються різні терміни: «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація», «комунальне управління» тощо. В основу місцевого самоврядування кожної країни покладені національні теорії місцевого самоврядування. Це важливий методологічний момент: немає «правильної» і

«неправильної» моделі – є різні підходи, що відображають різний соціальний, історичний досвід.

Одна з найболючіших проблем організаційно-правового механізму – питання делегованих повноважень. Держава передає органам місцевого самоврядування низку функцій – ведення реєстрів, реєстрація актів цивільного стану, окремі соціальні функції. Формально – делегує. Реально – часто не дає достатнього фінансування.

Важливим елементом організаційно-правового механізму є власна нормотворчість органів місцевого самоврядування. Це не лише реалізація повноважень – це прояв правотворчої суб'єктності громади. Місцеві ради ухвалюють рішення нормативного характеру: місцеві бюджети, програми соціально-економічного розвитку, земельні рішення, регуляторні акти у сфері місцевого (комунального) господарства. Статут громади – окремий акт, що визначає особливості організації місцевого самоврядування на конкретній території.

Методи муніципального права, що регулюють нормотворчість, передбачають: дозволяння – надання учасникові права на здійснення певних дій; заборони – покладання на учасника обов'язку утриматися від певних дій; а також зобов'язування – покладання обов'язку вчинити певні дії. Ця тріада є класичною для публічного права і муніципальне право тут не є винятком.

1.3. Глобальні виклики та загрози як детермінанти трансформації муніципального управління

Глобалізація та інтеграція суттєво впливають на процес муніципального управління, створюючи передумови для перетворень і нововведень. Для сучасної України характерна конвергенція глобальних та локальних екстремальних викликів, що стало найскладнішим управлінським іспитом для системи місцевого самоврядування за всю історію її розбудови. Повномасштабна агресія 2022 року змусила муніципалітети функціонувати в умовах правової та операційної невизначеності, де ключовою детермінантою

трансформації став правовий режим воєнного стану [25]. Запровадження військових адміністрацій, як елемента антикризової вертикалі, зумовило часткову рецентралізацію влади, фактично коригуючи архітектуру децентралізованої системи.

Попри ці обмеження, органи місцевого самоврядування продемонстрували високий рівень адаптивності, оперативно забезпечуючи життєдіяльність громад – від відбудови інфраструктури, забезпечення релокації виробництв до соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Це емпірично підтверджує наукову гіпотезу про те, що децентралізовані моделі в умовах турбулентності є більш стійкими завдяки їхній близькості до джерела проблеми та високій швидкості реакції. Проте, постає критичне питання щодо балансу між безпековою доцільністю та збереженням засад самоврядності. Ця дилема відображає фундаментальний конфлікт між директивною ефективністю та демократичним врядуванням, що потребує глибшої теоретичної рефлексії.

Розглядаючи Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (Закон № 389-VIII) [25] крізь призму бізнес-процесного підходу, ми бачимо легітимізацію радикальної трансформації управлінської архітектури. Закон фіксує перехід муніципальних систем від режиму «розвитку» до режиму «екстремального функціонування».

Сучасна теорія публічного управління давно зафіксувала цю залежність. Одним із ключових майбутніх напрямів у публічному адмініструванні є перехід від внутрішньо орієнтованого підходу до великих питань глобального врядування, легітимності та стійкості, а також посиленої уваги до масштабних зовнішніх сил – фіскальної жорсткості, цифровізації, міграції та демографічних перетворень, кліматичних змін і безпеки суспільства.

Закон № 389-VIII виступає в якості нормативного регулятора трансформації, який дозволяє муніципальному управлінню легально переходити від ієрархічно-демократичної моделі до ієрархічно-директивної.

Це є ключовим прикладом того, як безпекова загроза стає детермінантою повної зміни управлінського механізму.

Автори [26] обґрунтовують перехід від статичного річного планування до гнучкого оперативного управління ресурсами. У межах бізнес-процесного підходу це означає впровадження ітераційних циклів перегляду бюджетних призначень. Муніципалітет перестає бути заручником жорстких кошторисів і перетворюється на систему, що здатна миттєво перенаправляти «кеш-флоу» (грошові потоки) на критичні напрямки (цивільний захист, енергонезалежність). Праця Гасанова С. та ін. [26] дозволяє стверджувати, що фінансова система є «кровоносною системою» муніципального механізму та її трансформація під впливом глобальних загроз – це перехід від моделі «виконання бюджету» до моделі «управління фінансовою стійкістю».

Сьогоднішні виклики відновлення детермінують зміну сервісної моделі. Учасники круглого столу [27] зазначають, що процеси надання муніципальних послуг повинні бути перепроєктовані з урахуванням потреб ветеранів, ВПО та осіб з інвалідністю. Це класичний приклад реінжинірингу процесів за методологією Design Thinking, де в центрі стоїть користувач послуги. Дане джерело дозволяє аргументувати, що глобальний виклик відбудови детермінує перехід від «адміністрування територій» до «управління розвитком через проєктний підхід». Це робить муніципальні структури більш схожими на сучасні корпоративні офіси управління проєктами (РМО), ніж на класичні бюрократичні апарати.

Пирога І. та Пирога В. [28] доводять, що саме спроможність місцевого самоврядування самостійно ініціювати процеси відбудови (без очікування жорстких вказівок «зверху») є ключовим показником ефективності системи. У процесному менеджменті це відповідає принципу делегування повноважень (empowerment), що дозволяє скоротити цикл «проблема – рішення» на локальному рівні. Автори стверджують, що відбудова стає наскрізним бізнес-процесом, який пронизує усі сфери діяльності громади. Місцеве

самоврядування перестає бути лише виконавцем державних програм і стає повноцінним «власником процесів» (process owner) на своїй території.

Національна доповідь (2022) [29], підготовлена провідними науковцями ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України обґрунтовує необхідність переходу від реактивної моделі (реагування на інциденти) до проактивної. У межах процесного менеджменту це означає включення циклів ідентифікації та аналізу загроз безпосередньо в щоденний регламент роботи муніципалітету. Кожен управлінський процес має проходити «тест на стійкість» – оцінку того, як він функціонуватиме у разі настання кризи. Національна доповідь дозволяє трактувати трансформацію муніципального управління не як зміну структури, а як розвиток динамічної спроможності системи поглинати шоки та відновлюватися. Це дає змогу визначити «стійкість» як ключовий КРІ (показник ефективності) сучасного муніципального менеджера.

Лелеченко А., Васильєва О. та ін. (2017) [30] розглядають децентралізацію не просто як передачу функцій, а як процес формування спроможної громади. У термінах бізнес-процесів це відповідає етапу ресурсного планування (Resource Planning): щоб процес надання послуг був ефективним, громада повинна мати критичну масу фінансових, людських та інфраструктурних ресурсів. Праця Лелеченко та інших аргументує, що децентралізація створила структурний каркас, який у 2022 році дозволив громадам витримати глобальний шок на початку повномасштабного вторгнення, а у подальшому, протягом наступних років триваючої військової агресії, сприяв оперативному реагуванню на кризи та виклики. Без цієї первинної трансформації бізнес-процесів у 2017 році, подальша адаптація до війни, економічних та кліматичних змін була б неможливою через надмірну інертність системи.

Сучасне управління є неможливим без цифрової трансформації. Так, автори [31] стверджують, що цифрові технології є не просто додатком, а «змінювачем правил гри» (game changer). У бізнес-процесному вимірі це означає перехід від аналогового збору даних до автоматизованих систем

моніторингу в реальному часі. Муніципальні процеси (енергоспоживання, управління відходами, транспортні потоки) стають прозорими та піддаються точному вимірюванню (Data-driven decision making). Звіт ICLEI [31] дозволяє стверджувати, що під тиском кліматичних загроз муніципальне управління змушене проходити через «подвійну трансформацію» – одночасне впровадження «зелених» стандартів та цифрових інструментів. Це робить управлінський механізм більш точним, швидким та адаптивним до непередбачуваних зовнішніх умов.

Колектив авторів [32] пропонує розглядати стійкість не як статичний стан «стабільності», а як здатність системи до постійної трансформації. У бізнес-процесному підході це означає, що муніципальні процеси повинні мати вбудовані механізми саморегуляції. Система має не просто повертатися до попереднього стану після шоку, а еволюціонувати до «нової нормальності». Проведене дослідження авторами дає нам наукове право стверджувати, що трансформація муніципального управління під впливом глобальних загроз – це перехід до моделі «адаптивного інтелекту». У такій моделі головним «бізнес-процесом» стає не саме по собі надання послуги, а постійне оновлення способу її надання відповідно до мінливих, надскладних умов середовища.

В умовах невизначеності існує необхідність аналізу інституційної готовності державних та регіональних (місцевих) систем до екстремальних сценаріїв. Так, автори [33] стверджують, що глобальні ризики мають нелінійний характер. Це детермінує відмову від жорстких ієрархічних процесів на користь мережевих структур. У муніципальному управлінні це означає впровадження процесів «горизонтальної інтеграції», де рішення приймаються не лише в межах одного відділу, а й через міжсекторальну взаємодію. Отже, головною детермінантою трансформації є не сама загроза, а дистанція між складністю загрози та спроможністю системи її опрацювати. Муніципальне управління має скорочувати цю дистанцію через захищену цифровізацію та спрощення бюрократичних циклів.

Доповідь OECD [34] дозволяє дійти висновку, що глобальні загрози (до прикладу, COVID-19) детермінують перехід до моделі «розумної бюрократії». Це система, яка поєднує суворе дотримання стандартів якості (SAF) із високою здатністю до швидкої зміни операційних моделей. Для українських громад це означає необхідність не просто відбудови, а «наскрізної сертифікації» своїх процесів за міжнародними стандартами стійкості. Саме цифровізація є ключовим фактором стійкості. З погляду менеджменту це означає перехід з безпаперових наскрізних процесів до цифровізації. Коли фізичний доступ до офісів обмежений, муніципалітет повинен продовжувати функціонувати як цифровий сервіс-хаб, де усі «бізнес-процеси» – від звернення громадянина до отримання результату – відбуваються у хмарному середовищі, забезпеченому повноцінним захистом від можливого втручання.

На думку Букерт [35] майбутні виклики (кліматичні, демографічні, пов'язані із упровадженням штучного інтелекту) неможливо вирішити лише через ринкову ефективність, тому трансформація муніципального управління має відбуватися в бік екосистемного підходу. У бізнес-процесах це означає перехід від «лінійних ланцюжків» до «динамічних мереж», де муніципалітет є хабом, що з'єднує приватний сектор, науку та громаду. Трансформація муніципального управління під впливом глобальних загроз – це не технічне оновлення, а зміна філософії управління. Муніципалітет майбутнього трансформується з «машини з надання послуг» на «платформу для створення суспільної вартості», де ключовими процесами є стратегічна колаборація та етичне використання технологій.

Людський капітал є основним для перетворення муніципального управління. Стаття Deslatte A. (2023) [36] дозволяє обґрунтувати тезу, що трансформація муніципального управління – це насамперед трансформація мислення управлінців. Глобальні загрози вимагають переходу від «адміністратора-виконавця» до «адаптивного лідера», здатного приймати рішення в умовах високої невизначеності. На нашу думку, до характеристик таких рішень бажано було би додати вимоги їх оперативності та ефективності.

Складними наслідками глобальних змін є масова міграція та виклики інтеграції, з якими стикаються громади. Так, Уотерс М. [37] наголошує, що кліматична міграція створює раптове навантаження на локальні системи і з позиції бізнес-процесів муніципальне управління має трансформуватися в модель «еластичної інфраструктури». Це означає, що процеси надання адміністративних, медичних та освітніх послуг повинні бути спроектовані так, щоб їхню потужність можна було швидко збільшити (scale-up) без втрати якості та правового контролю. Глобальна загроза міграції перетворює муніципалітет на адаптивний хаб. Управлінська трансформація полягає саме в переході від обслуговування «сталого кола осіб» до управління динамічними потоками населення, що вимагає впровадження інструментів Big Data та прогнозової аналітики.

Необхідно наголосити, що кліматична міграція є чинником національної та глобальної безпеки. Звіт Білого дому (2021) [38] дозволяє стверджувати, що глобальні кліматичні загрози детермінують сек'юритизацію муніципального управління. Це означає, що управління територією тепер безпосередньо пов'язане із запобіганням гуманітарним катастрофам, а ефективність бізнес-процесів вимірюється здатністю громади поглинати раптові демографічні та соціальні шоки.

Отже, на основі проведеного дослідження вважаємо за необхідне згрупувати глобальні виклики як детермінанти трансформації муніципального управління (таблиця 1.5).

Спільним для усіх викликів є перехід муніципального управління від статичної моделі (виконання регламентів) до динамічної моделі стійкості (Resilience Management). Це означає, що трансформація відбувається не просто на рівні «зміни назв відділів», а на рівні зміни глибинної архітектури процесів, де адаптивність, «швидкість» прийняття рішень та цифрова інтеграція стають базовими характеристиками спроможної громади.

Таблиця 1.5

Глобальні виклики як детермінанти трансформації муніципального управління

Категорія виклику	Ключові загрози	Детермінована трансформація бізнес-процесів	Джерельна база
Безпекові та воєнні	Збройні конфлікти, гібридні загрози, руйнування інфраструктури	Перехід до директивного управління та мобілізаційної логістики. Впровадження сценаріїв безперервності (Business Continuity).	Закон України № 389-VIII, Національна доповідь (2022)
Екологічні та кліматичні	Екстремальні погодні явища, енергетична вразливість, втрата біорізноманіття	Впровадження зеленого бюджетування. Інтеграція екологічних KPI у кожен муніципальний проект. Прогнозне моделювання (Цифрові двійники).	ICLEI (2023), Deslatte A. (2023)
Демографічні	Масова міграція (кліматична та воєнна), старіння населення, дефіцит кадрів	Перехід до адаптивних сервісних ланцюжків. Розробка алгоритмів швидкого масштабування соціальних послуг (Scalability).	Waters M. C. (2025), Звіт Білого дому (2021)
Технологічні	Кіберзагрози, цифрова нерівність, етичні ризики штучного інтелекту	Реінжиніринг на основі даних (Data-driven). Автоматизація рутинних операцій. Створення захищених цифрових екосистем.	Bouckaert G. (2025), ICLEI (2023)
Економічні	Інфляція, бюджетні дефіцити, глобальні рецесії	Впровадження Agile-бюджетування. Ризик-орієнтований підхід до управління фінансами та пошук диверсифікованих джерел інвестицій.	Гасанов С. (2024), OECD (2023)
Інституційні	Втрата довіри до влади, бюрократична інертність	Перехід від ієрархії до мережевого врядування (Collaborative Governance). Аудит якості за стандартами CAF 2020.	OECD (2023), Li Ch. (2026)
Відновлення та реконструкція	Інституційна неспроможність освоїти кошти, корупційні ризики, невідповідність старих стандартів новим реаліям	Перехід до проєктного менеджменту (PMO). Впровадження принципів «Build Back Better». Процеси прозорого моніторингу та залучення міжнародних стейкхолдерів.	

Джерело: згруповано та запропоновано автором.

В умовах війни та повоєнної відбудови «відновлення», як окрема категорія, є критично важливим, оскільки для України та багатьох глобальних

спільнот це вже не просто «ремонт», а повноцінний управлінський виклик, що змінює логіку розвитку.

На основі проведеного дослідження пропонуємо сформуванати концептуальну модель трансформації муніципального управління.

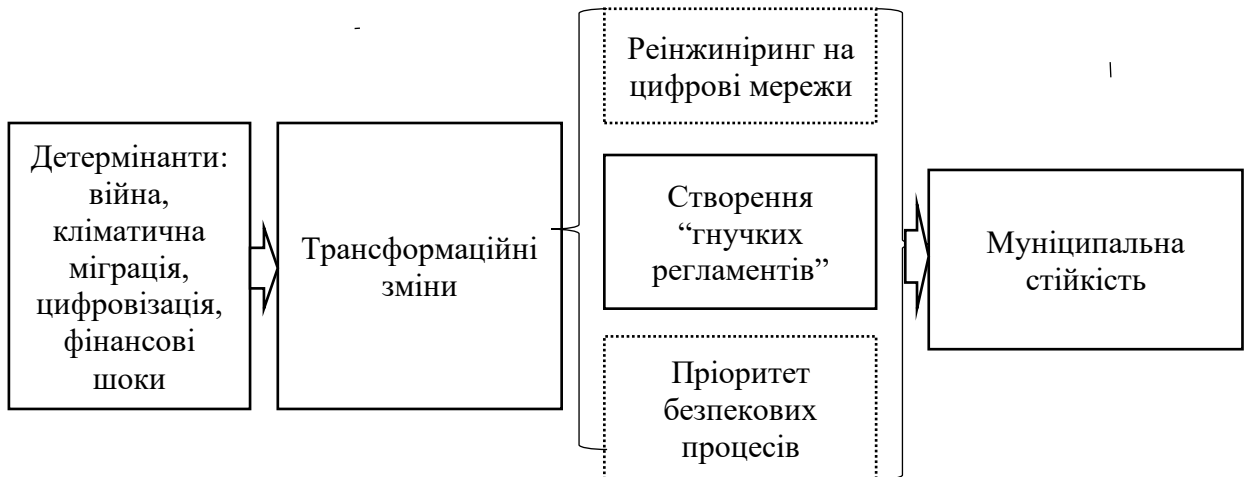


Рис. 1.2. Концептуальна модель трансформації муніципального управління

Джерело: запропоновано автором.

Модель трансформації демонструє синтез трьох ключових підходів:

- процесного: розгляд діяльності громади як сукупності наскрізних бізнес-процесів (наприклад, процес «безпека мешканця», а не просто «робота муніципальної варті»);
- проєктного: перехід до управління відновленням через конкретні проєктні цикли з визначеними строками виконання, чіткими KPI (Key Performance Indicators) та міжнародним аудитом;
- цифрового: використання технологій не як надбудови, а як основи для вчасного прийняття управлінських рішень на основі аналізу масиву об'єктивних даних (Data-driven decisions).

Запропонована концептуальна модель описує перехід до «розумного муніципального врядування», яке характеризується високим рівнем цифровізації, прозорістю процесів відновлення та здатністю до

випереджального управління ризиками. Це створює надійний теоретичний фундамент для подальшого аналізу практичних аспектів реінжинірингу муніципальних систем.

Підсумовуючи аналіз, слід зробити принципово важливий концептуальний висновок. Глобальні виклики та загрози не просто «тиснуть» на муніципальне управління, вимагаючи адаптації. Вони вимагають переосмислення самої природи цього управління. Старий образ муніципалітету як «постачальника базових послуг» стає недостатнім [6]. Нова роль – «оркестратор стійкості громади»: координатор ресурсів, посередник між різними суспільними групами, буфер між глобальними процесами і конкретними людьми. Поліцентрична, багаторівнева структура публічного врядування може бути більш сприятливою для формування стійкості, ніж ієрархічні централізовані системи [39]. Це не означає, що центральний рівень стає зайвим. Але це означає, що муніципальний рівень перестає бути лише виконавцем – він стає повноправним суб'єктом вироблення відповідей на виклики [10; 38]. Саме тут криється найбільший потенціал для реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування в умовах повоєнного відновлення.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретичних основ муніципального управління дає можливість зробити наступні висновки:

1. Муніципальне управління в Україні пройшло шлях від формального самоврядування до реального суб'єкта публічної політики. Сучасна модель характеризується високим рівнем адаптивності, базується на принципах субсидіарності та колаборації, що робить її не лише інструментом надання послуг, а й фундаментом загальнодержавної стійкості та ключовим драйвером післявоєнного відновлення.

2. Визначено, що муніципальне управління це складне, багатовимірне явище, що одночасно є правовим інститутом, управлінською практикою та

формою організації демократії на місцевому рівні. Наголошено, що концептуальні підходи до його розуміння еволюціонували від теорії вільної громади до сучасних дуалістичних і партиципаторних моделей. Кожна теорія відображала реальні суперечності між автономією громад і потребами держави у керованості.

3. Дослідження показало, що сучасне розуміння муніципального управління ґрунтується на кількох ключових засадах: громада є первинним суб'єктом; принцип субсидіарності визначає розподіл повноважень; ресурсна достатність є умовою реальної автономії; участь громадян є основою легітимності. В умовах глобальних викликів цифровізації, кліматичних змін, міграційних хвиль, збройних конфліктів, муніципальне управління перестає бути лише локальною справою. Воно стає першою лінією оборони демократії та ключовим інструментом забезпечення стійкості суспільства.

4. Організаційно-правовий механізм місцевого самоврядування є складною, багаторівневою системою, що поєднує правові норми, організаційні структури, матеріально-фінансові ресурси та гарантії. Його правову основу формують Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузеве законодавство, а організаційну основу – сукупність органів і посадових осіб місцевого самоврядування на чолі з громадою, як первинним суб'єктом. Нарешті, матеріальну та фінансову основу формують комунальна власність і місцеві бюджети.

5. Ключові проблеми механізму – нечіткість розмежування власних і делегованих повноважень, недостатня фінансова спроможність громад, розрив між формальними гарантіями та реальним забезпеченням автономії. В умовах глобальних викликів – насамперед, в умовах збройного конфлікту – ці проблеми набувають нового, гострого виміру. Механізм, що не забезпечений ресурсами та страждає від нечіткості повноважень, не може бути стійким перед загрозами. Це головний урок, що має стати основою для реформування системи.

6. Встановлено, що сучасна модель муніципального управління розвивається під тиском конвергенції трьох типів загроз: безпекових (військова агресія, гібридні атаки, ріст злочинності), екологічних (кліматичні зміни, енергетична криза) та соціально-демографічних (масова міграція, відтік кваліфікованих кадрів, зміна структури населення). Ці чинники виступають детермінантами «примусового реінжинірингу», змушуючи органи місцевого самоврядування відмовлятися від інертних бюрократичних процедур на користь динамічних антикризових алгоритмів.

7. Доведено, що стратегічною метою трансформації муніципальних бізнес-процесів є не просто «стабільність», а «життєстійкість» – здатність системи не лише поглинати зовнішні шоки, а й еволюціонувати та успішно функціонувати після них, зокрема і в умовах перманентних криз. Це передбачає впровадження процесів превентивного планування, управління ризиками та створення «цифрових двійників» громад для моделювання кризових сценаріїв.

8. Аналіз вітчизняного досвіду (2022–2026 рр.) засвідчив, що децентралізована система виявилася більш адаптивною до умов повномасштабної війни, ніж жорсткі ієрархічні структури. Водночас встановлено, що запровадження правового режиму воєнного стану створило специфічну дуальність управління (військові адміністрації vs органи самоврядування), що потребує чіткого розмежування повноважень та розробки нових протоколів взаємодії у ланцюжку «центр – громада».

9. Глобальні виклики детермінують перехід до моделі «цифрового муніципалітету», де наскрізна автоматизація процесів відновлення та надання послуг стає гарантією прозорості (зокрема для міжнародних донорів) та доступності для внутрішньо переміщених осіб. Трансформація муніципального управління в цьому контексті розглядається як перехід від адміністрування територій до дизайну безпечних та інклюзивних сервісних екосистем.

10. Встановлено, що повоєнна реконструкція є не лише технічним завданням, а й комплексним управлінським процесом, що базується на принципах Build Back Better. Це вимагає впровадження в муніципальну практику інструментів проєктного менеджменту (РМО), стратегічного екологічного бюджетування та посилення антикорупційного комплаєнсу.

Список використаних джерел до розділу 1

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада у теорії та практиці народовладдя: проблеми співвідношення та взаємодії. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2019.08>
6. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент: навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 408 с.
7. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф. Муніципальне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
8. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія. Т. 3. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. С. 731–732.

9. Батанов О. В. Предмет муніципального права як галузі права: дискусійні питання теорії. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.29> URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/290524>
10. Берченко Г. В., Петришина М. О. Роль муніципальної політики у забезпеченні регіонального розвитку: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2026. Т. 1. № 93. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.29>
11. Шарапанівська І. В. Концепції (теорії) місцевого самоврядування як основа для відокремлення моделей муніципального управління. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2019. Т. 2. № 11. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/7617>
12. Любченко П. М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право, 2019. 512 с.
13. Baimuratov M., Kofman B., Bobrovnyk D., Dzeveliuk M., Dzeveliuk A. Analysis of the Practical Aspects of Local Self-Government in the Context of the Functioning of Territorial Communities in Ukraine. *Journal of Law and Sustainable Development*. 2023. Vol. 11. No. 8. e1522. DOI: <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i8.1522>
14. Rabinovych M., Brik T., Darkovich A., Savisko M., Hatsko V., Tytiuk S., Piddubnyi I. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*. 2024. Vol. 37. No. 4. P. 1121–1140. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12827>
15. Keudel O., Hatsko V., Darkovich A. Collaborative Governance and Resilience in Ukraine: Theorising the Decentralised Crisis Response Amid the Russian Full-Scale Invasion. In: Veira-Ramos A., Ivashchenko-Stadnik K., Liubyva T. (eds). *Ukrainian Society During Wartime*. Palgrave Macmillan, Cham, 2026. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-97841-8_4

16. Lendvai-Bainton N., Sūdžius V. (eds). Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics*. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.07.003>
17. Averkyna M. Theoretical Aspects of the Local Government's Decision-Making Process. In: Ahram T. Z., Karwowski W., Kalra J. (eds). *Advances in Artificial Intelligence, Software and Systems Engineering*. AHFE 2021. *Lecture Notes in Networks and Systems*. Vol. 271. Springer, Cham, 2021. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-80624-8_14
18. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
19. Євтушенко О. Н., Ємельянов В. М., Андріяш В. І. Муніципальний менеджмент: навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.
20. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 672 с.
21. Титикало Р. С. Функції органів місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: Право*. 2022. Вип. 12. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/190>
22. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180–189.
23. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації: монографія. Рівне: Овід, 2015. 540 с.
24. Serohin V., Serohina S. Decentralization and local self-government in the context of enhancement of democracy in Ukraine. *Legal Journal «Law of Ukraine»*. 2019. № 10. P. 158. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2019-10-158>
25. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

26. Гасанов С., Іващенко О., Бартош С., Клименко К., Ухналь Н. Трансформація бюджетної системи України в умовах надзвичайних викликів та загроз. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2024. Т. 1. № 54. С. 84–101. <https://doi.org/10.55643/fcaptp.1.54.2024.4261>
27. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи: матеріали міжнародного круглого столу / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ, 2023. URL: <https://www.researchgate.net/publication/368918927>
28. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Т. 1. № 77. URL: <https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029>
29. Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь. Київ: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2022. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf
30. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
31. ICLEI. Digitalization: A Game Changer for Local Climate Action. Policy Brief. Climate Academy 2022. ICLEI World Secretariat, 2023. URL: <https://iclei.org/wp-content/uploads/2023/12/2022-Academy-Digitalization-Policy-Brief-ICLEI.pdf>
32. Li Ch. et al. Unpacking Resilience in Public Administration: Insights From a Meta-Narrative Review. *Public Administration Review*. 2026. <https://doi.org/10.1111/puar.70083>
33. Duit A. et al. Adaptation of the public administration system to global risks. *Problems and Perspectives in Management*. 2021. URL: <https://www.abacademies.org/articles/adaptation-of-the-public-administration-system-to-global-risks-10157.html>

34. OECD. More Resilient Public Administrations After COVID-19: Lessons from Using the Common Assessment Framework (CAF) 2020. Paris: OECD Publishing, 2023.

35. Bouckaert G. Future Challenges of Public Administration. *International Journal of Public Administration*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2025.2549297>

36. Deslatte A., Siciliano M. D., Krause R. M. Local Government Managers Are on the Frontlines of Climate Change: Are They Ready? *Public Administration Review*. 2023. Vol. 83. No. 6. P. 1506–1511. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13726>

37. Waters M. C. Preparing for Climate Migration and Integration: a Policy and Research Agenda. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2024.2438449>

38. Report on the Impact of Climate Change on Migration. Washington: The White House, 2021. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf>

39. Keudel O., Hatsko V., Darkovich A. Collaborative Governance and Resilience in Ukraine. Palgrave Macmillan, 2026. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-97841-8_4

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ

2.1. Організаційна структура органів місцевого самоврядування та її адаптація до кризових умов

Будь-яка управлінська система перевіряється не в спокійні та стабільні часи, а саме тоді, коли зовнішні обставини виходять за межі будь-яких прогнозів, а кризи та виклики множаться. Для системи місцевого самоврядування України таким іспитом стали події після 24.02.2022 р. – військова агресія та повномасштабне вторгнення російської федерації, які одночасно зруйнували нормальний управлінський ритм, перекроїли повноваження і поставили перед органами місцевого самоврядування безліч нетипових завдань, які жоден регламент не передбачав. Щоб зрозуміти, як система вистояла або не вистояла, треба спершу розібратись із тим, якою вона була напередодні.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в Україні формується на двох рівнях – базовому (територіальна громада) та регіональному (район, область). Правову основу цієї структури закладено Конституцією України (ст.ст. 140–146) і деталізовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [1].

На базовому рівні систему органів місцевого самоврядування утворюють: рада, як представницький орган; сільський, селищний або міський голова, як вища посадова особа громади; виконавчий комітет, як колегіальний виконавчий орган; відділи та управління, як функціональні виконавчі структури; апарат ради; органи самоорганізації населення [2].

Закон чітко розрізняє представницький і виконавчий елементи системи, однак не встановлює обов'язкового переліку відділів та управлінь. Законодавство не визначає, які саме посади мають входити до апарату ради та

її виконавчого комітету, а лише встановлює загальний перелік посад посадових осіб місцевого самоврядування. Саме такий підхід є логічним: громади відрізняються розміром, ресурсами і функціональними потребами. Але на практиці відсутність єдиного стандарту призводить до розмаїття підходів – від надмірно роздутих апаратів у великих містах до мінімальних структур, що не дозволяють повноцінно виконувати делеговані повноваження.

Типова організаційна структура виконавчих органів місцевої ради базового рівня залежно від розміру громади наведена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Типова організаційна структура виконавчих органів місцевої ради залежно від типу громади

Структурний підрозділ	Мала громада (до 5 тис. осіб)	Середня громада (5-50 тис. осіб)	Велика громада (понад 50 тис. осіб)
Виконавчий комітет	Так	Так	Так
Апарат ради	Так (малий)	Так	Так (розгалужений)
Відділ фінансів / бухгалтерія	Об'єднано	Так	Так (самостійний відділ)
Відділ освіти	Часто відсутній	Так	Так
Відділ охорони здоров'я	Відсутній	Інколи	Так
Відділ ЖКГ / інфраструктури	Спрощений	Так	Так
Відділ соцзахисту	Спрощений	Так	Так
Юридична служба	Рідко	Так	Так
Відділ містобудування та архітектури	Відсутній	Інколи	Так
ЦНАП	Рідко / спрощений	Так	Так

Джерело: складено автором на основі [1; 2; 3].

Аналіз таблиці 2.1 показує очевидну закономірність: функціональна повнота організаційної структури прямо корелює з розміром громади. Малі сільські громади об'єктивно не спроможні утримувати розгалужений апарат – і це не організаційний недолік, а наслідок хронічного недофінансування. Проблема полягає у тому, що делеговані повноваження від таких обмежень не звільняють.

На регіональному рівні – в районних та обласних радах – картина інша. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами; при цьому вони, на відміну від базового рівня, не мають власних виконавчих органів. Ця конституційна особливість породжує системне протиріччя: ради регіонального рівня формально є органами місцевого самоврядування, але реально виконавчі функції на відповідних територіях здійснюють обласні і районні державні адміністрації, які призначені центром. Де проходить межа між самоврядуванням і державним управлінням на цьому рівні – питання, що не має однозначної відповіді і в законодавстві, і в науковій літературі [1; 4].

Зрозуміти стан організаційних структур органів місцевого самоврядування без урахування реформи децентралізації неможливо – вона змінила їх радикально. Процес децентралізації в Україні розпочато у 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади; реформа передбачала передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності.

За даними порталу «Децентралізація» та результатами адміністративно-територіальної реформи (затвердженими 24-ма розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року), станом на сьогодні сформовано 1469 територіальних громад (зокрема 31 тергромада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). Нижче наведено узагальнену таблицю 2.2. розподілу громад за типами та загальною чисельністю населення в них (згідно з актуальними статистичними даними порталу).

До реформи більшість сільських громад взагалі не мала дієздатного виконавчого апарату. Після об'єднання вони отримали повноваження міст обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і відповідний організаційний потенціал.

Таблиця 2.2

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні
(2015–2020 рр.)

Тип громади	Кількість громад	Кількість населення, осіб	Частка від загальної кількості
Міські	409	~28 500 000	27,8%
Селищні	435	~7 300 000	29,6%
Сільські	625	~5 900 000	42,6%
УСЬОГО	1469	~41 700 000	100%

Джерело: складено автором на основі [5].

Найбільшу кількість складають сільські громади (42,6%), проте в них проживає лише близько 14% населення країни. Основна концентрація жителів припадає на міські громади. До загальної кількості (1469) входять 31 громада, що знаходяться на тимчасово непідконтрольних територіях (станом на 2020 рік в межах Донецької та Луганської областей). Дані про населення є орієнтовними, оскільки повномасштабне вторгнення спричинило значні міграційні процеси (ВПО та вимушена еміграція), які наразі постійно уточнюються урядовими структурами та міжнародними організаціями.

Адміністративним центром міської громади є місто, селищної – селище, сільської – село. Громади, що раніше управляли одним-двома селами, почали охоплювати десятки населених пунктів, а їхні виконавчі апарати мали справлятися із повним спектром муніципальних функцій. Для вирішення питань впорядкування структури виконавчих органів розроблялися спеціальні рекомендації для органів місцевого самоврядування базового рівня щодо структури апаратів рад і виконавчих комітетів. Однак рекомендаційний характер цих документів призводив до того, що рішення залишалося за громадами – з усіма перевагами і ризиками такого підходу.

Об'єднані територіальні громади отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо); законодавчі

зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Таблиця 2.3

Розподіл територіальних громад за регіонами України

Область	Усього громад	Міські	Селищні	Сільські	Населення (орієнтовно), тис. осіб
Вінницька	63	18	22	23	1 529
Волинська	54	11	18	25	1 027
Дніпропетровська	86	20	25	41	3 142
Донецька	66	43	14	9	4 059
Житомирська	66	12	22	32	1 195
Закарпатська	64	11	18	35	1 250
Запорізька	67	14	17	36	1 666
Івано-Франківська	62	15	24	23	1 361
Київська	69	24	23	22	1 781
Кіровоградська	49	12	16	21	920
Луганська	37	20	12	5	2 121
Львівська	73	39	16	18	2 497
Миколаївська	52	9	14	29	1 108
Одеська	91	19	25	47	2 368
Полтавська	60	16	20	24	1 372
Рівненська	64	11	13	40	1 148
Сумська	51	15	15	21	1 053
Тернопільська	55	18	16	21	1 030
Харківська	56	17	26	13	2 633
Херсонська	49	9	17	23	1 016
Хмельницька	60	13	22	25	1 243
Черкаська	66	16	10	40	1 178
Чернівецька	52	11	7	34	896
Чернігівська	57	16	24	17	976
м. Київ	1	1	0	0	2 962
УСЬОГО	1469	409	435	625	~41 791

Джерело: складено автором на основі [5].

Одеська область має найбільшу кількість громад (91), тоді як Луганська – найменшу (37), що пояснюється різною щільністю населених пунктів та історичними особливостями розселення. Донецька та Луганська області до війни мали найвищий рівень «міських громад», тоді як Рівненська, Тернопільська та Чернівецька області мають переважно сільську структуру. Це детермінує різні підходи до реінжинірингу процесів: у містах – це Smart City та цифрові послуги, у селах – доступність базових сервісів та мобільні

ЦНАПи. Велика кількість сільських громад (625) із малим населенням створює проблему фінансової спроможності. Як нами зазначено в аналітиці за 2025 рік, саме сільські громади найчастіше потрапляють до категорії «критичного рівня спроможності».

Для зручності аналізу згрупуємо регіони за їхньою управлінською структурою (таблиця 2.4).

Таблиця 2.4

Аналіз регіональних кластерів за типом громад

Кластер регіонів	Представники	Характеристика управлінської моделі
Високоурбанізовані	Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Львівська	Переважають міські громади. Акцент на складних цифрових екосистемах, управлінні великими інфраструктурними об'єктами.
Аграрно-промислові	Вінницька, Полтавська, Черкаська, Київська	Збалансована структура. Трансформація зосереджена на створенні агро-кластерів та логістичних центрів.
Переважно сільські	Одеська, Рівненська, Чернівецька, Закарпатська	Велика кількість дрібних громад. Головний виклик – оптимізація витрат на апарат та забезпечення віддаленого доступу до послуг.

Джерело: згруповано автором на основі попередніх даних.

З погляду бізнес-процесного підходу, чим більше в області громад (як на Одещині – 91), тим складніше вибудувати єдину вертикаль координації в умовах кризи. У регіонах з великою кількістю дрібних сільських громад (Рівненська, Чернівецька) процеси трансформації гальмуються через низьку податкову базу та дефіцит кваліфікованих менеджерів. У прифронтових областях (Запорізькій, Харківській областях) структура громад постійно зазнає змін через запровадження військових адміністрацій населених пунктів (ВАНП), що фактично змінює бізнес-модель управління з «демократичної» на «директивну».

Сьогодні в умовах війни оцінити ефективність муніципального управління громад можливо за кількістю поданих та реалізованих проєктів. За даними екосистеми DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable

Management) станом на 2024-2025 роки, система стала основним інструментом прозорого управління проектами відновлення.

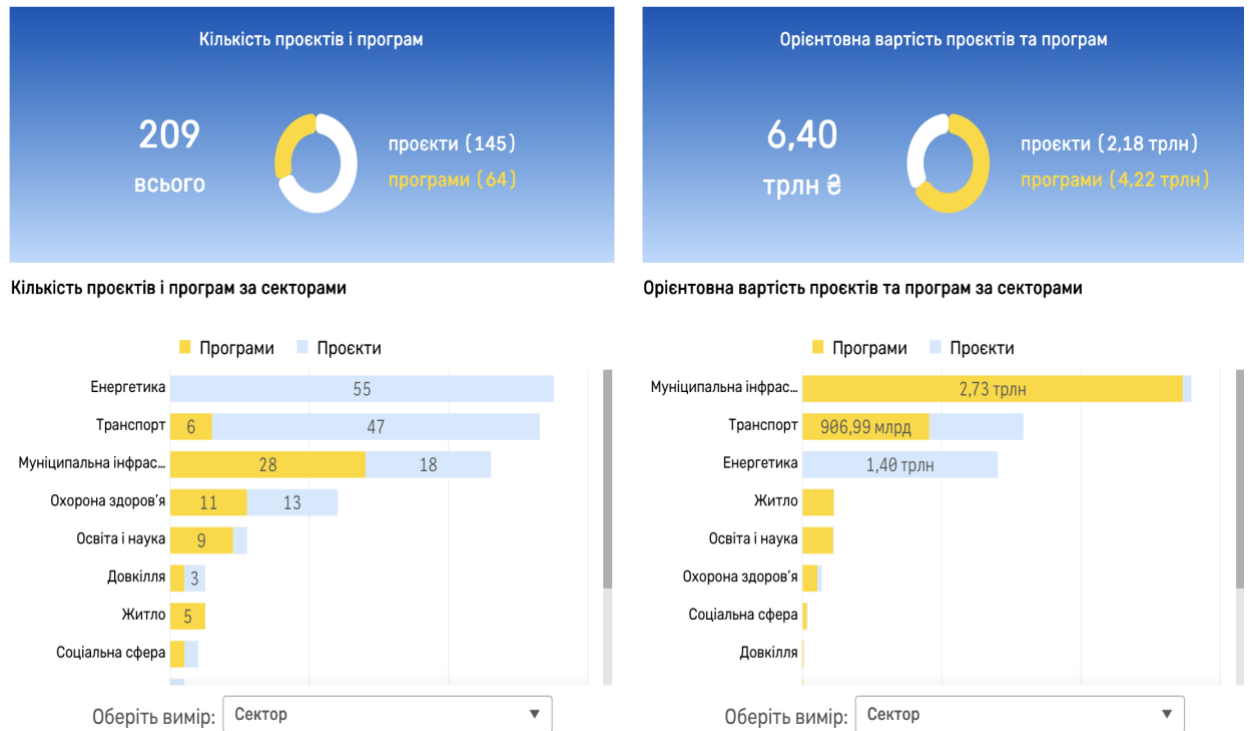


Рис. 2.1. Кількість та сума проектів та програм розвитку

Джерело: [6].

За даними платформи, кількість проектів становить 145, а відповідних програм розвитку – 64. Орієнтовна вартість проектів – 2,18 трлн грн, програм – 4,22 трлн грн. Найбільша кількість програм зосереджена у секторах муніципальної інфраструктури, транспорту, охорони здоров'я та освіти, а проектів – в енергетиці.

Важливою детермінантою реінжинірингу муніципальних бізнес-процесів у сфері життєзабезпечення громад є перехід до децентралізованих моделей енергопостачання. Як зазначають дослідники А. І. Орехова та Б. О. Хоролець, повномасштабна військова агресія радикально змінила управлінську парадигму: традиційна централізована енергосистема, попри свою історичну ефективність, виявилася критично вразливою до точкових ударів [7]. Це твердження підтверджується аналітичними даними з екосистеми DREAM (таблиця 2.5).

Таблиця 2.5

Секторальний розподіл демонструє пріоритетність відновлення базової життєдіяльності та критичної інфраструктури

Сектор	Частка проектів, %	Орієнтовний бюджет (млрд грн)	Особливості
Транспорт	~10%	> 198	Найдорожчий сектор (дороги, мости).
Енергетика	~4,4%	> 120	Акцент на ВДЕ (сонячна енергетика – 79% сектору).
Освіта та наука	36%	> 82	Найбільша кількість проектів (школи, дитсадки, укриття).
Охорона здоров'я	15%	> 43	Відновлення лікарень та амбулаторій.
Житло	~5%	> 18	Проекти капітального ремонту та будівництва.
Муніципальна інфраструктура	12%	> 12	Водопостачання, водовідведення, управління відходами.

Джерело: сформовано за даними [6].

Аналіз секторального розподілу проектів демонструє пріоритетність відновлення базової життєдіяльності та критичної інфраструктури. Так, 36% проектів загальною вартістю 82 млрд грн зосереджені в освіті та науці, спрямовані на ремонт та створення укриттів. 15% проектів загальною вартістю 43 млрд грн спрямовані на охорону здоров'я, а саме на відновлення лікарень та амбулаторій. Проекти у секторі транспорту становлять 10% від загальної вартості, з найбільшим бюджетом 198 млрд грн, спрямованим на ремонт доріг та мостів. Незважаючи на постійні обстріли та масштабну руйнацію енергетичної інфраструктури, енергетичні проекти становлять 4,4% від загальної кількості та мають орієнтовний бюджет 120 млрд грн, з яких 79% спрямовані на сонячну енергетику. Останнє місце за обсягом фінансування займають проекти муніципальної інфраструктури з орієнтовною вартістю 12 млрд грн (12% від загальної кількості), що спрямовані на водопостачання, водовідведення, управління відходами.

Станом на кінець 2024 – початок 2025 року успішно завершено понад 104 проекти. У стадії виконання/ініціювання: переважна більшість (понад

90%). Фінансове покриття: наявне фінансування наразі покриває лише близько 9–12% від загальної потреби, зафіксованої в системі.

Географічно активність розподілена нерівномірно, що залежить як від наближення до лінії бойового зіткнення і ступеня руйнувань, так і від активності та оперативності місцевих адміністрацій (таблиця 2.6).

Таблиця 2.6

Географічний розріз проєктів та напрямів реалізації

Регіон (вибіркова статистика)	Кількість проєктів	Рівень фінансового покриття	Лідери за напрямками
Харківська область	~140+	36% (найвищий)	Освіта, промисловість, послуги.
Київська область	Висока	Високий	Житло, соціальна інфраструктура (DREAM-лідер).
Миколаївська область	Значна	Середній	Водопостачання, енергетика (ВДЕ – 18 проєктів).
Полтавська область	Середня	Середній	Лідер за проєктами ВДЕ (19 проєктів).
Сумська область	Середня	13% (найнижчий)	Державне управління, безпека.

Джерело: сформовано за даними [6].

Сектор «Освіта» є кількісним лідером (36%), що підтверджує тезу про пріоритетність людського капіталу в процесах відновлення. Харківщина та Київщина демонструють найвищу ефективність у «цифровізації» своїх потреб, тоді як прикордонні регіони (Сумщина) мають значно менше фінансове покриття. Невелика кількість проєктів в енергетиці (4,4%) компенсується їх високою вартістю та переходом на відновлювані джерела (ВДЕ).

У контексті муніципального управління це означає необхідність трансформації процесу енергозабезпечення громад через залучення інструментів альтернативної енергетики (сонце, вітер, біометан). Для Миколаївського кластера (кластер стійкості) це стає питанням фізичного виживання та автономізації критичної інфраструктури (лікарні, водоканали), де розподілена генерація дозволяє зберігати функціональність системи навіть при пошкодженні магістральних мереж. Для Київського кластера інноваційна

відбудова на базі «зелених» технологій виступає інструментом підвищення інвестиційної привабливості та відповідності європейським стандартам енергоефективності.

Таким чином, управлінський аспект відбудови енергетичного комплексу на місцях полягає у заміні лінійних схем постачання на мережеві децентралізовані структури, що потребує нових компетенцій від муніципальних менеджерів у сфері залучення міжнародного страхування воєнних ризиків та супроводу проєктів ВДЕ [7, с. 216]

Для муніципального управління ключовим показником є не просто кількість населення, а те, скільки ресурсів громада може спрямувати на свій розвиток та адаптацію. Саме тому пропонуємо проаналізувати географічне розташування та структуру громад, які кардинально змінюють модель бізнес-процесів між собою. Для аналізу пропонуємо взяти Львівську область (урбанізована, тилова, висока щільність населення), Миколаївську область (сільська, прифронтowa, менша щільність) та Київську. Це дозволить продемонструвати, як однакові виклики (наприклад, ВПО) по-різному трансформують їхні бізнес-процеси. Аналіз регіональних кластерів муніципального управління наведений у таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Аналіз регіональних кластерів муніципального управління

Параметр аналізу	Львівський кластер (Тиловий хаб)	Миколаївський кластер (Прифронтowa стійкість)	Київський кластер (Інноваційне відновлення)
Домінантний тип громад	Переважно міські та великі селищні (урбанізовані)	Висока частка сільських громад (понад 55%)	Збалансована структура (міські + приміські селищні)
Пріоритетний сектор (за DREAM)	Освіта, транспорт, соціальна інфраструктура	Енергетика (ВДЕ), водопостачання, медицина	Житло, цифрові сервіси, екологічна відбудова
Ключовий управлінський виклик	Адаптація до надмірного навантаження (ВПО, релокація)	Управління в умовах дефіциту ресурсів та безпекових загроз	Синхронізація темпів відбудови з міжнародними стандартами
Модель трансформації процесів	Сервісна оптимізація: покращення існуючих	Кризова мобілізація: створення	Регенеративний реінжиніринг: побудова нових систем

	послуг та діджиталізація побуту.	автономних систем життєзабезпечення.	за принципом Build Back Better.
Джерело фінансування	Власні доходи (ПДФО), державні субвенції, гранти ЄС.	Міжнародна технічна допомога, пряме партнерство (напр. Данія).	Державні фонди відновлення, меценатські фонди, інвестиції.
Роль цифровізації	Інструмент зручності (Smart City, е-квиток).	Інструмент фізичної доступності послуг (мобільні ЦНАПи).	Інструмент прозорості та антикорупційного контролю (DREAM, РПЗМ).

Джерело: згруповано автором на основі попередніх даних.

Таблиця доводить, що Львівщина трансформує управління у напрямі ефективності, Миколаївщина – у напрямі життєздатності, а Київщина – у напрямі інноваційності. На прикладі Миколаївщини видно, що велика кількість сільських громад потребує специфічного реінжинірингу – аутсорсингу певних функцій на рівень району або створення спільних сервісних центрів (міжмуніципальне співробітництво). Київщина та Львівщина мають вищу готовність до складних інвестиційних проєктів, тоді як Миколаївщина потребує «швидких рішень» для відновлення базових потреб мешканців.

На основі статистичних даних можна виокремити три стратегічні моделі реінжинірингу процесів: модель адаптації, автоматизації та інноваційного лідерства. У Львівському кластері (модель адаптації) проєкти орієнтовані на розширення існуючої мережі. Велика кількість проєктів у секторі освіти пояснюється необхідністю створення безпечних умов (укриттів) для збільшеної кількості дітей (місцевих + ВПО). Трансформація управління тут йде шляхом інклюзивності та енергоефективності. Проєкти Миколаївського кластера (модель автономізації) орієнтовані на «енергетичний та ресурсний форпост». Статистика DREAM показує аномально високу частку проєктів у секторі ВДЕ та водозабезпечення. Це підтверджує тези дослідження Орехової А. І. щодо переходу до децентралізованої генерації як способу захисту від системних атак [7]. Процеси управління тут зосереджені на створенні «островів виживання». До речі, в регіоні була розроблена система

критичного енергозабезпечення, яка отримала умовну назву «Острів». У Київському кластері (модель інноваційного лідерства) найбільша кількість проєктів у секторі житла свідчить про глибокий рівень деградації та одночасно про найвищу інтенсивність відновлення. Громади Київщини (Ірпінь, Буча) використовують DREAM як повний управлінський цикл: від оцифрування руїн до публічного звітування перед донорами. Це еталонна модель реінжинірингу бізнес-процесу «відбудова під ключ».

На думку Нечипорук О., для успішної інвестиційної політики держава має відійти від уніфікованих підходів і обирати пріоритети для кожної адміністративної території окремо, враховуючи її унікальну структуру економіки та специфіку залучення капіталу [8]. Авторка виділяє спільні проблеми для всіх регіонів: нестабільний фінансовий стан держави, недосконала законодавча база, недовіра інвесторів та дисбаланс у розподілі ресурсів.

Відповідно до проведеного аналізу впливу на розвиток муніципального управління нами зроблено висновки про необхідність кластеризації регіонів відповідно до запропонованих моделей: адаптація, автономізація, інноваційне лідерство, стабілізація (логістика), директивна (безпекова).

Особливості кластерного підходу до муніципального управління наведено в таблиці 2.8.

Таблиця 2.8

Узагальнена матриця кластерного підходу до формування муніципального управління

Тип моделі	Характерний регіон	Основна мета трансформації
Адаптивний розвиток	Львівщина, Івано-Франківська, Закарпатська, Волинська, Чернівецька, Тернопільська	Соціальна інтеграція та сервісність
Ресурсна автономізація	Миколаївщина, Одеська, Дніпропетровська	Ресурсна незалежність (ВДЕ, вода)
Інноваційне лідерство	Київщина, м. Київ	Еталонна відбудова (Build Back Better)
Логістична стабілізація	Полтавщина, Черкаська, Вінницька, Житомирська, Хмельницька, Кіровоградська	Продовольча безпека та транзит

Директивна безпека	Сумщина, Харківська, Сумська, Чернігівська, Запорізька, Донецька, Луганська, Херсонська (правобережжя).	Фортифікація та захист населення
--------------------	---	----------------------------------

Джерело: запропоновано автором.

Хоча моделі адаптації, автономізації та інноваційного лідерства є найбільш репрезентативними для аналізу сучасного реінжинірингу, вони не вичерпують всього розмаїття муніципальних трансформацій. Залежно від інтенсивності бойових дій та економічної спеціалізації, окремі регіони демонструють моделі «логістичної стабілізації» або «директивного виживання», що вимагає розробки гнучкого управлінського інструментарію для кожного окремого кластера.

Фінансовий вимір є ключовим в умовах сьогодення. У таблиці 2.9 наведено динаміку доходів місцевих бюджетів України за 2022–2026 рр. Розмежуємо загальні надходження та власні доходи (податкові та неподаткові надходження без урахування дотацій та субвенцій з державного бюджету). Це дозволить показати реальний рівень економічної самодостатності громад у кожному кластері.

Таблиця 2.9

Динаміка надходжень місцевих бюджетів України (2022–2026 рр.)

Рік	Власні доходи (без міжбюджетних трансфертів), млрд грн	Загальний фонд (з міжбюджетними трансфертами), млрд грн	Частка власних доходів у бюджеті	Приріст власних доходів (рік до року)
2022	398,1	546,4	72,9%	+13,1%
2023	441,9	625,7	70,6%	+11,0%
2024	451,0	644,3	70,0%	+2,0%
2025	514,0	717,5	71,6%	+14,0%
2026 (план)	548,5	755,0	72,6%	+6,3%

Джерело: складено автором на основі даних [10].

Стійкий приріст власних доходів у 2022-2023 роках пояснюється тим, що податок з грошового забезпечення військовослужбовців залишався в громадах. Це створювало ілюзію високої самодостатності навіть у прифронтових зонах, успішно сприяло їх стійкості. У 2024 році після вилучення «військового» ПДФО до державного бюджету, власні доходи

громад стабілізувалися на рівні 451 млрд грн. Це був «момент істини» для реінжинірингу: громади змушені були шукати внутрішні резерви (робота з бізнесом, оренда землі, місцеві податки). Перевірка на зрілість ОМС тривала два роки і була пройдена успішно, адже зростання власних доходів на 14,0 % у 2025 році та заплановане зростання на 6,3% у 2026 році свідчить про адаптацію економіки к реаліям війни на виснаження. Для громад у кластер» Адаптація» (Захід) це забезпечується релокованим бізнесом, а для кластера» Стабілізація» (Центр) – відновленням агросектору та логістики. Зниження частки власних доходів у 2023–2025 рр. вказує на те, що держава посилила підтримку громад через трансферти (дотації), щоб нівелювати розрив між багатими (тиловими) та бідними (прифронтовими) регіонами.

До структури видатків місцевих бюджетів у 2023 р. увійшли також якісно нові статті. Видатки на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування займають третю сходинку серед найбільших статей видатків із обсягом 47,6 млрд грн; чималим виявився також обсяг коштів, виділених місцевою владою на територіальну оборону – 8,1 млрд грн. 8,1 млрд грн на оборону – це нова реальність муніципальних бюджетів, яка не передбачалася жодними довоєнними фінансовими моделями.

24 лютого 2022 р. було запущено процес, що кардинально змінив організаційну архітектуру управління на місцях. Мова не лише про практичні проблеми – евакуацію, логістику, прийом переміщених осіб. Йдеться про системну перебудову правових і організаційних відносин між органами місцевого самоврядування і державною виконавчою владою.

Ключовим правовим інструментом адаптації стали військові адміністрації (далі – ВА). На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Закон визначає їх як тимчасові. Але поняття «тимчасові» в умовах тривалої війни набуло нового змісту.

Механізм взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування не є однозначним. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [10] прямо не передбачає автоматичного припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Однак практика пішла шляхом фактичного зупинення діяльності рад там, де утворювалися військові адміністрації. Станом на 1 листопада 2023 р. в Україні функціонувало 184 військові адміністрації різних рівнів [11]. За два роки їх кількість збільшилась до 353 або майже вдвічі [12]. Це – значна цифра. Порівняно з 1469 громадами загалом вона становить 24 %, але на практиці охоплює значно більше населення і території, що мають стратегічне значення.

Аналіз показав, що адаптація організаційних структур на початковому етапі масштабної військової агресії відбувалася за трьома принципово різними сценаріями залежно від ситуації в громаді, що відображено в таблиці 2.10.

Таблиця 2.10

Сценарії адаптації організаційних структур органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (2022–2023 рр.)

Сценарій	Характеристика	Регіони	Організаційні зміни	Проблеми
Сценарій 1. Посилена робота в умовах кризи	Громада перебуває поза зоною бойових дій, органи МС функціонують у штатному режимі з посиленням	Захід, Центр України (Львів, Ужгород, Чернівці)	Розширення штату відділів соціального захисту і ЦНАПів; нові функції прийому ВПО	Перевантаженість апарату; брак кваліфікованих кадрів
Сценарій 2. Паралельне функціонува ння ОМС і ВА	Громада в прифронтовому або постраждалому регіоні; ВА утворена, але ОМС частково функціонує	Харків, Запоріжжя, Миколаїв, Чернігів	Дублювання функцій; нечіткість розмежування повноважень між ВА і радою	Конфліктність повноважень; відсутність чіткого законодавчого врегулювання
Сценарій 3. Заміщення ОМС військовими адміністраці ями	Окупація, бойові дії, фактичне припинення роботи ради	Херсон (після деокупації), частини Харківщини, Донеччини	Повне заміщення структур ОМС військовою адміністрацією	Відсутність звичних механізмів підзвітності; ризики непрозорого управління бюджетом

Джерело: складено автором.

Таблиця 2.10 фіксує не просто три різні організаційні стани, а за влучним виразом Пахомової Т. [13], три принципово різні управлінські культури, що співіснують в одній системі одночасно. Це – унікальна ситуація, яка не має аналогів у вітчизняній управлінській практиці. Жодна теорія організаційних структур не описує систему, в якій частина суб'єктів функціонує в умовах надзвичайного завантаження, частина – в умовах дублювання і правової невизначеності, а ще частина – в умовах повного інституційного заміщення.

Особливо гострою виявилась проблема сценарію 2 – паралельного функціонування ВА і ОМС. Голови військових адміністрацій майже одноосібно можуть розпоряджатися бюджетними коштами, що потенційно призводить, як мінімум, до непрозорості, а як максимум – до відвертої корупції через відсутність звичних механізмів контролю з боку місцевого самоврядування. Водночас є і протилежна ситуація: невиконання повноважень місцевою радою у воєнний час не завжди пов'язане з небажанням або бездіяльністю – здебільшого таке виконання є неможливим з незалежних від органу самоврядування причин.

Ця суперечність відображає глибшу проблему: законодавство про воєнний стан формувалось в одному контексті – надзвичайного, короткострокового застосування. Тривала війна виявила всі його прогалини. Неврегульованість підстав для створення ВА, нечіткість меж між повноваженнями ВА і місцевої ради, відсутність механізмів відновлення самоврядування після деокупації – все це перетворилося із теоретичних на практичні, болісні питання.

Аналіз адаптаційних процесів дозволяє виділити елементи, що виявилися відносно гнучкими, і ті, що стали точками структурної ригідності. До гнучких елементів слід віднести: кадрові рішення (переведення, сумісництво посад, дистанційна робота); функціональне розширення деяких підрозділів (особливо ЦНАПів і соцзахисту); міжмуніципальне співробітництво у сфері закупівель і логістики; налагодження нових каналів взаємодії з міжнародними донорами.

До ригідних елементів належать: законодавчо закріплені структури (ради і виконавчі комітети не можуть скасовуватись або злитись без законодавчих змін); системи контролю і підзвітності (вимоги публічності і прозорості, що в умовах воєнного стану частково знімались, але залишалися предметом суспільного очікування); бюджетне законодавство і фінансові процедури (навіть в умовах воєнного стану громади не звільнялись від базових вимог бюджетного процесу). [1; 14].

Таблиця 2.11 узагальнює виявлені адаптаційні зміни у розрізі основних функціональних блоків. Аналіз даних таблиці підтверджує неоднорідність адаптаційного потенціалу різних структурних підрозділів. Підрозділи, що надають послуги населенню безпосередньо (ЦНАПи) або ухвалюють рішення оперативно (виконавчий комітет), виявилися відносно гнучкими. Відділи, що залежать від стабільного фінансування і кадрового потенціалу (соцзахист, містобудування), опинилися у ситуації, де на них поклали більше функціоналу в умовах обмежених ресурсів.

Таблиця 2.11

Адаптаційні зміни в організаційних структурах органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану (2022–2023 рр.)

Функціональний блок	Довоєнний стан	Зміни в умовах воєнного стану	Оцінка адаптивності
Представницький орган (рада)	Регулярні сесії; публічне обговорення	Спрощення процедур; заочні/дистанційні засідання; зняття вимог про публічне оприлюднення проектів	Середня (процедури спрощено, але легітимність збережена)
Виконавчий комітет	Колегіальне прийняття рішень	Посилення ролі голови; прискорення прийняття рішень	Висока (оперативність зросла)
Відділи соцзахисту	Стандартний режим роботи	Різке збільшення навантаження (ВПО, пільги, компенсації)	Низька (ресурс не відповідав потребам)
ЦНАПи	Стандартний перелік послуг	Розширення переліку послуг для ВПО; дистанційні формати	Висока (виявили значний потенціал)
Фінансовий відділ	Стандартний бюджетний процес	Нові статті видатків (оборона, гуманітарна допомога); залучення міжнародних грантів	Середня (нові компетенції опановувались поступово)

Управління освітою	Планова робота з навчальними закладами	Масова евакуація учнів і вчителів; перехід до дистанційного навчання	Середня (значна варіативність між громадами)
Відділи містобудування	Плановий характер роботи	Термінові проекти відбудови; спрощення дозвільних процедур	Низька (бракувало проектних потужностей)

Джерело: складено автором.

У ході дослідження було виявлено низку проблем, які не були подолані навіть в умовах необхідності швидкої адаптації.

Загальна мобілізація забрала значну частину управлінців базового і середнього рівня. Відтак подальший розвиток місцевого самоврядування та територіальної організації влади, попри те, що вони є фундаментальними для якості реалізації секторальних змін, так і не стали пріоритетними у 2023-2025 рр. Якщо кадрова проблема, не зважаючи на усі воєнні виклики, не буде системно вирішена, це відкотить управлінський потенціал громад до рівня, нижчого за довоєнний, що обумовить реальні ризики затягування процесу повоєнної відбудови.

Нечіткість розмежування повноважень між ВА і ОМС породжує управлінський вакуум або, навпаки, конкуренцію юрисдикцій. Умовами створення військової адміністрації населеного пункту є нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами покладених на них Конституцією та законами повноважень. Але «нездійснення повноважень» не завжди означає небажання – зазвичай це об'єктивна неможливість. Ця законодавча розмитість створює простір для зловживань.

Нерівномірність адаптаційних можливостей між громадами залежно від їхнього географічного положення і довоєнного інституційного капіталу. Харків, маючи потужний міський апарат, вистояв – і про це свідчать дані бюджетного виконання. Натомість, невеликі громади Харківщини, деокуповані восени 2022 р., стикнулися із повним управлінським

руйнуванням. Ця поляризація не зникне сама по собі після завершення воєнного стану.

Проблема відновлення самоврядних засад після деокупації. Закон фіксує, що утворення ВА означає фактичне припинення діяльності відповідної місцевої ради. Повернення до функціонування органів місцевого самоврядування на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану, причому то вже будуть заново обрані ради. Заново обрані – отже, новий електоральний процес, нові люди, новий старт. А це час, якого при відбудові може катастрофічно бракувати.

Дослідження організаційних структур органів місцевого самоврядування в умовах кризи дозволяє окреслити напрями їх оптимізації, актуальні для повоєнного відновлення.

По-перше, законодавче врегулювання «перехідних» станів – чіткі критерії утворення і припинення діяльності ВА, прозорі механізми відновлення самоврядних структур після деокупації. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначив режими функціонування органів місцевого самоврядування і їх взаємодію з військовими адміністраціями, але практика виявила численні прогалини, що потребують усунення.

По-друге, стандартизація мінімальних організаційних вимог для громад різних типів – не нав'язування єдиної моделі, а встановлення функціонального мінімуму, нижче якого громада вже не спроможна виконувати делеговані повноваження. Це дасть підставу для адресного підсилення слабких громад.

По-третє, розвиток міжмуніципального співробітництва як інструмента подолання організаційних обмежень малих громад. Громади, що не можуть самостійно утримувати окремий відділ, можуть солідарно фінансувати спільну службу. Правова основа для цього існує з 2014 року [15], при цьому практичне застосування його норм та успішний досвід такого співробітництва – все ще недостатній.

Наостанок, але це, можливо, найважливіший напрям. Системна кадрова стратегія для муніципального управління. Без фахівців будь-яка організаційна

схема залишається фактично порожньою. Реформа децентралізації дала громадам повноваження і гроші, але не встигла дати достатньо кваліфікованих управлінців. Це заборгованість, яку доведеться повертати – і чим раніше, тим краще.

2.2. Вплив воєнного стану на функціонування муніципального управління

Однією з найгостріших управлінських проблем, що постала перед органами місцевого самоврядування у перші роки повномасштабного вторгнення, виявилось масове вимушене переміщення населення. За своїм масштабом це найбільша демографічна криза в Європі після Другої світової війни.

Станом на червень 2023 р. в Україні нараховувалося 5,1 млн внутрішньо переміщених осіб; починаючи з серпня 2022 р., чисельність ВПО знижувалася, проте строки проживання людей у статусі ВПО зростали – понад половина (60%) повідомила, що перебуває у такому статусі впродовж року і навіть довше. Піковий показник внутрішнього переміщення фіксувався навесні 2022 р., коли, за даними МОМ, кількість ВПО сягала 6,9 млн осіб.

За даними Міністерства соціальної політики України [16] та Інформаційно-обчислювального центру (ІОЦ) Мінсоцполітики [17], динаміка внутрішньо переміщених осіб (ВПО) демонструє етап стабілізації загальної кількості з одночасним зростанням навантаження на ключові муніципальні хаби. Наведені у таблиці 2.12 офіційні відомості можуть дещо корелюватись в бік збільшення, з урахуванням так званих «латентних» ВПО за рахунок в першу чергу осіб чоловічої статі, що насамперед пов'язано з посиленням мобілізаційних процесів та їх небажанням фіксувати своє дійсне місце перебування.

Таблиця 2.12

Загальна динаміка кількості ВПО в Україні (2022–2026 рр.)

Період	Загальна кількість (млн осіб)	Характеристика етапу
Кінець 2022	~4,8	Пік первинного масового переміщення.
Кінець 2023	~4,9	Максимальна реєстрація через уточнення статусів.
Квітень 2024	3,5 (фактично) / 4,6 (реєстр)	Початок процесів інтеграції та перші повернення.
Грудень 2025	4,62	Стабілізація реєстру; висока частка повторних переміщень.
Квітень 2026 (план)	~4,6	Фокус на довгострокових рішеннях (соціальна оренда, «Оселя»).

Джерело: сформовано за даними [16; 17].

Аналіз даних Міністерства соціальної політики України підтверджує, що муніципальне управління у 2025–2026 роках стикається з ефектом «вторинної стабілізації» ВПО. Якщо для Києва та Львова ключовим викликом є інтеграція та житлова політика (435 тис. та 202 тис. осіб відповідно), то для Миколаївщини та Харківщини критичним є управління внутрішньообласною міграцією, де ОМС змушені забезпечувати сервіси для людей, що втратили майно, але залишаються в межах регіону. Це обґрунтовує необхідність диференційованого реінжинірингу соціальних бізнес-процесів для кожного типу кластера.

Здійснено регіональний аналіз динаміки кількості ВПО в Україні, що наведено в таблиці 2.13. За даними таблиці, найбільша кількість ВПО припадає на Харківську область – 511 048 осіб та м. Київ – 435 000 осіб.

Таблиця 2.13

Регіональний аналіз динаміки кількості ВПО в Україні

Регіональний кластер	Область-представник	Кількість ВПО (ос.)	Управлінський вплив
Інноваційне лідерство	м. Київ	~435 000	Зростання в 3 рази з 2022 року. Потребує діджиталізації черг на житло.
Директивна безпека	Харківська	511 048	Найбільша кількість в Україні. 53% – це переміщення в межах області.
Адаптивний розвиток	Львівська	202 068	Стабільна чисельність. Фокус на соціальній інтеграції та ринку праці.
Ресурсна автономія	Миколаївська	120 545	31% переміщень – внутрішньообласні. Потреба в автономній інфраструктурі.

Логістична стабілізація	Полтавська	184 557	Високе навантаження на агро-громади та транзитні вузли.
-------------------------	------------	---------	---

Джерело: сформовано за даними [18].

Зазвичай люди не їдуть далеко від дому. У більшості випадків, навіть після вимушеного переміщення на початку військової агресії у віддалені регіони на заході України через нетривалий час громадяни повертались ближче до власних домівок. Це створює колосальне навантаження на муніципальні ресурси обласних центрів Харківської та Миколаївської областей та відносно безпечних громад у межах однієї області. Близько 60% дорослих ВПО – жінки, які, рятуючись від наслідків війни, переміщувались разом із дітьми. Це вимагає від муніципалітетів (особливо у кластері Адаптації) реінжинірингу процесів у сфері дошкільної та шкільної освіти та соціального захисту для сприяння зайнятості жінок. Мінсоцполітики переходить від прямих виплат до системних рішень (субвенції на ремонт місць тимчасового проживання – 1,5 млрд грн у 2026 році).

Для органів місцевого самоврядування внутрішнє переміщення означало збільшення навантаження у зв'язку із появою щонайменше трьох нових функціональних блоків, до яких вони не були готові. По-перше, реєстрація і ведення обліку ВПО перетворилися на масштабний адміністративний процес в умовах, коли штати місцевих установ не були розраховані на такий обсяг. По-друге, надання нетипових в минулому кризових послуг на постійній основі: від тимчасового житла і забезпечення харчуванням до надання можливості отримання освіти, медичного обслуговування та соціального захисту. По-третє, соціальна інтеграція переміщених осіб у громаду передбачала забезпечення ВПО новими формами їхньої участі у місцевому самоврядуванні.

За інформацією Мінсоцполітики, у 2022 р. понад 2,3 млн внутрішньо переміщених осіб отримали допомогу на проживання, на виплату якої з держбюджету виділено 52,8 млрд грн. Ця допомога надходила переважно через органи соціального захисту на місцях – відділи, що в мирний час мали

зовсім інший обсяг роботи. Тенденції до збільшення кількості ВПО простежуються зокрема за обсягами видатків з державного бюджету на їх підтримку, насамперед в частині виплати допомоги на проживання у 2024 році. У таблиці 2.14 наведено аналіз бюджету соціальної підтримки ВПО на прикладі видатків з державного бюджету України у 2024 році.

Таблиця 2.14

Аналіз бюджету соціальної підтримки ВПО у 2024 році

Напрямок видатків	Обсяг (млрд грн)	Цільове призначення
Допомога на проживання	57,6	Прямі виплати найбільш вразливим категоріям.
Житлові субсидії та пільги	49,5	Підтримка родин (в т.ч. ВПО) в умовах росту тарифів.
Субвенція на місце проживання	1,5	Модернізація шелтерів та гуртожитків.
Гранти на самозайнятність	0,8	Програма «Власна справа» для реінтеграції ВПО.

Джерело: сформовано за даними [16; 17].

Показово, що органи місцевого самоврядування фактично сформували нові інституційні механізми участі ВПО. Ради ВПО – консультативно-дорадчі органи при місцевих органах влади – дозволяють «переселенцям» долучатися до місцевого самоврядування. Якщо у 2022 році внаслідок поодиноких ініціатив на місцях таких рад було утворено не більше 20, то станом на кінець 2025 року їх було утворено близько 900. Найбільше рад було створено на базі ОМС сіл та селищ – 498. Членами таких рад стали 12991 людина, з яких 45% мають статус ВПО. При цьому 77% членів та членкинь рад ВПО – жінки [19]. Процес утворення таких рад, що розпочався у 2022 році за ініціативою громадян як органічна інституційна відповідь на виклики війни в умовах відсутності нормативного врегулювання, отримав новий імпульс після затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 812 Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб.

Фінансовий вимір режиму воєнного стану для муніципального управління є не менш визначальним, ніж правовий. За цифрами стоять реальні

рішення перед ухваленням яких громада має з'ясувати: чи може вона утримати школу, чи має ресурс на виплату зарплат, чи спроможна фінансувати відновлення зруйнованих об'єктів тощо.

У таблиці 2.15 зіставлено ключові показники місцевих бюджетів до і після повномасштабного вторгнення. Значний приріст ПДФО забезпечили надходження від грошового забезпечення військовослужбовців; за січень-березень 2023 р. місцеві бюджети отримали 24,6 млрд грн таких доходів, що на 329% більше, ніж у відповідному періоді 2022 р. Іншими словами, зростання доходів – це великою мірою «воєнна премія», яка зникне після завершення конфлікту і демобілізації.

Таблиця 2.15

Зведена таблиця структури доходів місцевих бюджетів (2020–2025)

Складові доходу	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ПДФО (цивільний)	48%	52%	35%	38%	51%	54%
ПДФО (військовий)	3%	3%	22%	25%	0%*	0%*
Єдиний податок	11%	12%	9%	10%	12%	13%
Плата за землю / майно	10%	9%	6%	7%	8%	9%
Акцизний податок	5%	6%	4%	5%	6%	6%
Офіційні трансферти	20%	15%	22%	13%	21%	16%
Інші надходження	3%	3%	2%	2%	2%	2%

*3 жовтня 2023 року «військовий» ПДФО переспрямовано до державного бюджету.

Джерело: розраховано за даними [20].

У структурі власних доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2025 році найбільшу питому вагу займає податок з доходів фізичних осіб – 58,4%, єдиний податок – 14,9%, плата за землю – 8,8%, акцизний податок – 7,2 %.

Податок на доходи фізичних осіб залишається фундаментом бюджету, проте його внутрішня структура радикально трансформувалася. Якщо у 2022–

2023 рр. спостерігалася «військова» залежність (до 37% структури), то у 2024–2025 рр. відбувся вимушений реінжиніринг управлінських процесів у бік підтримки реального сектору економіки. Зростання частки цивільного ПДФО до 58% у 2025 році пов'язане з відновленням ринку праці та ефективністю заходів із детінізації на місцях.

Поступове та впевнене зростання частки єдиного податку (з 11,9% до 14,9%) підтверджує, що малий та середній бізнес став головним адаптивним буфером громад. Це обґрунтовує необхідність кластерного підходу: для громад «Адаптивного розвитку» підтримка ФОПів є пріоритетним бізнес-процесом.

Коливання частки трансфертів в бік збільшення під час повномасштабної агресії демонструє роль держави як «фінансового донора» у критичні періоди. Зростання залежності від трансфертів у 2024-2025 роках було необхідним кроком для компенсації втрачених ресурсів, тоді як на 2026 рік уряд прогнозує поступове зниження частки трансфертів у загальній структурі доходів громад на користь зростання власних податкових надходжень, що може свідчить про обраний центром курс на відновлення фінансової автономії громад.

Повернення питомої ваги майнових податків до рівня 9% у 2025 році після просідання на початку війни вказує на відновлення адміністрування місцевих ресурсів та завершення періоду податкових канікул.

Потрібно визнати, що узагальнений показник приховує колосальну нерівність між громадами. Основні проблеми бюджетів територіальних громад, які виникли або поглибилися під час дії правового режиму воєнного стану, пов'язані з повномасштабним вторгненням, отже потребують окремих підходів і значних ресурсів як для стабілізації поточного становища, так і для подальшого відновлення. Бюджет Львівської або Київської громади і бюджет деокупованої громади Миколаївщини чи Херсонщини – це не просто різні цифри, це різні управлінські всесвіти.

Поява нових статей видатків громад на оборону та безпекові потреби через вилучення військового ПДФО з 2023 року та перерахування до держбюджету коштів на безпекові потреби у 2025 році – свідчить про те, що муніципальне управління несе оборонне навантаження, яке конституційно є функцією держави. Цей процес створює невизначеність меж між муніципальними і державними фінансами в умовах кризи і створює прецедент, що матиме наслідки після закінчення воєнного стану, адже снують обґрунтовані ризики його застосування з мотивів якнайшвидшого повоєнного відновлення.

У 2024–2025 роках спостерігається посилення залежності громад від державного бюджету (ріст частки трансфертів до 37%) (таблиця 2.16). Це вимагає від муніципальних менеджерів переходу від «пасивного очікування» до активного фандрайзингу. Оскільки значна частина ресурсів тепер надходить як цільові субвенції на відбудову, ключовим бізнес-процесом стає цифровий моніторинг виконання проєктів. Очікується поступове зниження частки прямих дотацій на користь інвестиційних субвенцій, що стимулюватиме громади до розробки якісних стратегій розвитку, а не лише планів виживання.

Таблиця 2.16

Динаміка трансфертної залежності місцевих бюджетів (2020–2025)

Рік	Обсяг трансфертів (млрд грн)	Частка у загальних доходах (%)	Характер підтримки
2020	160,2	35,6%	Висока частка через медичні та освітні субвенції (COVID-19).
2021	163,4	31,8%	Зниження частки завдяки росту власних доходів громад.
2022	142,4	29,8%	Скорочення видатків розвитку, фокус на захищених статтях.
2023	185,2	35,2%	Ріст підтримки деокупованих територій та ВПО.
2024	204,9	37,1%	Компенсація громадам за вилучення «військового ПДФО».
2025	195,4	33,5%	Стабілізація; акцент на додатковій дотації для прифронтових зон.

Джерело: складено за даними [20].

За 2020–2025 роки відбулася зміна пріоритетів у державному фінансуванні: залишається освітня субвенція найбільшим трансфертом (~100–110 млрд грн), але її частка в структурі доходів падає через демографічні зміни (міграція дітей за кордон); додаткова дотація для прифронтових територій це новий інструмент (з 2023 року), який став критичним для кластера «Директивна безпека». Це кошти на виконання повноважень в умовах війни, коли власні податки не збираються; поява цільових коштів на капітальні видатки, які вимагають від муніципалітетів нового рівня цифрової звітності, пов'язана із субвенцією на укриття та відновлення (DREAM).

Структурні зміни в доходах доводять, що уніфікована модель управління вичерпала себе. Громади з різною структурою (наприклад, з переважанням ПДФО у містах або плати за землю у сільських громадах) потребують диференційованого реінжинірингу. Фінансова статистика 2025 року підтверджує готовність муніципалітетів до переходу від стратегії «виживання» до стратегії «керованого відновлення», що базується на власній ресурсній базі та цифровій прозорості (система DREAM).

Одним з найважливіших, але найменш публічно обговорюваних, ефектів запровадження на території держави правового режиму воєнного стану є поступове зміщення балансу влади від муніципального до центрального рівня. Дослідники визначають це як «повзучу рецентралізацію». Лівова частка військових адміністрацій, станом на кінець 2025 року, була зосереджена у Херсонській (49), Запорізькій (48), Донецькій (46), Харківській (25) областях – тобто в регіонах, відносно близьких до лінії бойового зіткнення. При цьому регіони обрали різні підходи до їх створення: у Херсонській, наприклад, усі органи місцевого самоврядування замінені на ВА, тоді як у Донецькій, Луганській та Запорізькій, де рівень бойових дій і окупації, станом на 2023–2024 роки, був приблизно однаковий, частина окупованих громад зберегла органи місцевого самоврядування. Воєнний стан не зруйнував ключових

здобутків децентралізації, але все ж створює ризики – особливо для місцевої автономії та права власності на процес відновлення.

Таблиця 2.17 ілюструє ключові прояви напруги між централізацією і децентралізацією в умовах воєнного стану.

Таблиця 2.17

Прояви напруги між централізацією та децентралізацією в муніципальному управлінні України (2022–2023 рр.)

Сфера	Централізаційна тенденція	Децентралізаційна тенденція	Стан рівноваги
Управлінські рішення	Розширення повноважень ВА; кадрові рішення «згори»	Громади зберегли автономію у наданні послуг	Нестабільна, ситуативна
Бюджет	Зростання обов'язкових перерахунків до держбюджету	Зростання власних доходів (ПДФО військових)	Залежить від регіону і типу громади
Публічна інформація	Зняття вимог публічного оприлюднення	ЦНАПи збільшили охоплення послуг	Послаблення прозорості
Кадрова політика	Відкладення конкурсів; мобілізація управлінців	Громади самостійно вирішували кадровий дефіцит	Хаотична адаптація
Планування відновлення	Центральне планування (Укрвідбудова)	Місцеві ради ухвалюють свої плани відновлення	Дублювання і неузгодженість
Безпека і цивільний захист	Координація через ВА і ОДА	Місцеві громади – перша лінія укриттів	Партнерство з напругою

Джерело: складено автором.

Аналіз таблиці 2.17 показує: жодна зі сфер в найбільш критичні перші роки військової агресії не перейшла до чистої централізації або чистої децентралізації. Скрізь – гібридний стан з нестабільним балансом. Це відображає як об'єктивну складність кризового врядування, так і відсутність продуманої стратегії розмежування повноважень під час дії воєнного стану.

Маємо визнати, що правовий режим воєнного стану, заходи по його реалізації та нормативному забезпеченню принципово розширили функціональний мандат органів місцевого самоврядування. Частина нових функцій була делегована законодавчо, частина виникла органічно, частина – фактично нав'язана обставинами без відповідного ресурсного забезпечення.

Місцеві органи влади організовують цивільну оборону, облаштовують або відновлюють укриття та бомбосховища, вишуковують рішення для супроводу переміщених осіб та безробітних. При цьому, відповідальні особи місцевого самоврядування впроваджують на практиці колаборативне врядування, демонструючи потребу в переосмисленні концепції національної безпеки з урахуванням низових засад.

Зокрема, нові функції можна згрупувати так. Безпекові функції – організація цивільного захисту, управління бомбосховищами і укриттями, евакуація населення, взаємодія з силовими структурами. Гуманітарні функції – прийом і реєстрація ВПО, координація гуманітарної допомоги, забезпечення ВПО та постраждалих внаслідок обстрілів тимчасовим житлом. Відновлювальні функції – оцінка збитків, розчистка завалів, координація відбудови. Комунікаційні функції – взаємодія з міжнародними донорами і партнерами, звітування про стан виконання грантів. Фінансово-мобілізаційні функції – перерахування до держбюджету на безпекові потреби, фінансування територіальної оборони.

Жодна з цих функцій не передбачалася довоєнними регламентами, як системна задача, покладена на органи муніципального рівня. Усі вони виникли стихійно, під тиском зовнішньої загрози, і вимагали оперативної організаційної та кадрової реакції.

Нові реалії торкнулися усіх сфер функціонування органів публічної влади; після вдосконалення окремих положень Закону «Про правовий режим воєнного стану» Законом № 2259-IX було розширено повноваження голів громад, на території яких не ведуться бойові дії і не створено військової адміністрації. Це доволі важливе уточнення: в тилкових громадах голови отримали більше оперативних повноважень, що дозволило приймати рішення оперативніше, але поставило питання підзвітності.

2.3. Організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління

Формування організаційно-правового механізму управління муніципальним розвитком в сучасних умовах відіграє вирішальну роль у відновленні та розбудові громад. Складові механізму забезпечують ефективне управління муніципальним розвитком з урахуванням нормативно-правової бази та сучасних викликів, таких як: цифровізація, функціональна прозорість, інклюзивність, диференціація доходів тощо. Саме тому обґрунтування організаційно-правового механізму управління муніципальним розвитком з урахуванням складових, принципів та інструментів дозволить забезпечити належний рівень відновлення територіальних одиниць, як під час деокупації, так і в повоєнний період.

Теоретичне підґрунтя механізму муніципального управління суттєво доповнюється дослідженнями Т. Куценко та І. Пінтелей [21], які розглядають муніципалітет як складну багатогранну систему, що поєднує територіальну спільноту, орган влади та адміністративну установу. Автори наголошують на важливості виокремлення шести ключових підсистем (місцеве господарство, виробництво, агросектор, соціальна, фінансова та управлінська сфери), взаємодія між якими формує цілісний механізм соціально-економічного розвитку громади. Це підтверджує нашу гіпотезу про необхідність реінжинірингу бізнес-процесів у кожній із зазначених підсистем для адаптації спроможних громад до сучасних кризових викликів та забезпечення їхньої фінансової самостійності.

Також важливим теоретичним внеском у розуміння природи муніципальних трансформацій є розробки О. Котковського [22], який запропонував розглядати механізм управління розвитком територіальних громад як багаторівневу систему, що поєднує цільовий, функціональний та забезпечувальний блоки. Автор акцентує увагу на тому, що ефективність управління залежить від узгодженості методів та інструментів впливу на соціально-економічні процеси. У контексті нашого дослідження це дозволяє

стверджувати, що реінжиніринг муніципального управління має бути спрямований на структурування та деталізацію існуючого механізму та його подальшу реконфігурацію на основі цифрових інструментів із запровадженням нових принципів взаємодії між владою та громадою.

Синтез теоретичних підходів до структури муніципалітету та практичного інструментарію реінжинірингу дозволяє дійти висновку, що сучасний організаційно-правовий механізм управління є основним драйвером трансформації громад. Він забезпечує не лише стабільне функціонування шести базових підсистем життєдіяльності муніципалітету, а й створює передумови для їхнього переходу на вищий рівень цифровізації та самодостатності. Завдяки диференційованому підходу до кожного кластера, цей механізм стає основою для побудови «ресурсного каркаса» відновлення України, де кожен регіон використовує власні унікальні важелі розвитку.

Досліджуючи генезу організаційно-правових важелів впливу на місцевий розвиток, варто звернутися до праць О. Овчара [23], який визначає організаційно-правовий механізм як цілісну систему правових норм та управлінських процедур, спрямованих на реалізацію функцій місцевого самоврядування. Автор обґрунтовує необхідність поєднання адміністративних та економічних методів для досягнення соціально-економічного ефекту. В контексті сучасного реінжинірингу муніципального управління, погляди автора дозволяють простежити еволюцію від традиційного адміністрування до гнучких моделей управління, де правова форма забезпечує стабільність, а організаційне наповнення – адаптивність до кризових умов.

За даними Державної служби статистики здійснимо аналіз цифрової спроможності економічного середовища в Україні станом на 2024–2025 роки за категорією інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), що наведений нижче (таблиця 2.18). Потрібно врахувати, що через воєнний стан Держстат відновив обов’язкове подання звітності за формою № 1-ІКТ лише з липня 2025 року, тому показники в таблиці наведені на підставі оперативних даних Держстату, моніторингу цифрової трансформації від Міністерства

цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) та профільних дослідженнях ринку, таких як GEM Україна APS-2024 (Global Entrepreneurship Monitor Ukraine)

Таблиця 2.18

Стан цифровізації підприємств України (2024–2025 рр.)

Категорія ІКТ-інструментів	Показник (у % до загальної кількості)	Специфіка (2025 р.)	Роль у механізмі муніципального управління
Базова інфраструктура	98,4%	Майже повне охоплення (доступ до Інтернету).	Можливість 100% переходу на е-звітність та е-діалог.
Цифрова інтенсивність	24,3-44,9%	Лише кожне четверте підприємство має базовий рівень.	Потреба у спрощенні інтерфейсів муніципальних сервісів.
Хмарні обчислення	~28-42,0%	Стабільне зростання купівлі хмарних послуг.	Обґрунтування переходу ОМС на хмарні ГІС та сховища даних.
Програмне забезпечення (ERP)	14,5-18,6%	Використання систем управління ресурсами.	Потенціал для інтеграції муніципальних замовлень у ERP бізнесу.
Впровадження штучного інтелекту (AI)	4,3-7,2%	Найвища частка в IT-секторі та великому бізнесі.	Використання ШІ для аналізу ризиків та автоматизації адмінпослуг.
Екологічна стійкість (ICT Green)	12,8-15%	Використання ІКТ для енергоефективності.	Синхронізація з муніципальними програмами «Зеленого курсу».

Джерело: складено автором на основі [24; 25; 26].

Аналіз інституційного забезпечення реінжинірингу муніципального управління потребує врахування рівня технологічної спроможності приватного сектору громади. Згідно з даними державної статистики щодо використання ІКТ, у 2025 році спостерігається стійка тенденція до діджиталізації бізнес-процесів: частка підприємств, що використовують хмарні обчислення, досягла 42%, а базовий рівень цифрової інтенсивності демонструють 44,9% суб'єктів. Це дозволяє в межах формування організаційно-правового механізму реінжинірингу муніципального управління змістити акцент з традиційного паперового документообігу на

інтегровані цифрові платформи взаємодії (G2B), що забезпечить безшовний обмін даними між муніципалітетом та бізнес-середовищем.

Таким чином, стан цифровізації підприємств за останні два роки характеризується високою стійкістю та фокусом на кібербезпеку, застосування ІІІ-технологій та використання хмарних сервісів. Основними драйверами зростання стали не лише умови тривалої війни та пов'язані з нею релокації підприємств, переведення персоналу на віддалену роботу, але і прагнення підприємств України інтегруватись в єдиний цифровий ринок ЄС в рамках євроінтеграційних процесів з очікуванням донорської підтримки у межах програми ЄС «Цифрова Європа».

Емпіричні дані використання ІКТ на підприємствах України підтверджують гіпотезу про неоднорідність цифрового середовища. У 2025 році базовий рівень цифрової інтенсивності мають лише 44,9% підприємств, що зумовлює необхідність впровадження двовекторного організаційно-правового механізму:

- для цифрових лідерів – інтегровані системи обміну даними та ІІІ-адміністрування;
- для малого та середнього бізнесу – адаптивні сервісні платформи з низьким порогом входу. Такий підхід забезпечить інклюзивність реінжинірингу та сприятиме покращенню ефективності використання громадами інструментів екосистеми DREAM та місцевих ГІС.

Отже, більшість науковців розглядає механізм через призму системи, що є багаторівневою та багатогранною, враховує правові та управлінські аспекти. У межах нашого дослідження це дозволяє стверджувати, що організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління – це динамічний інструментарій, складові якого забезпечують нормативну гнучкість через трансформацію жорстких, неосучаснених правових норм у адаптивні регламенти, що дозволяють громадам оперативно реагувати на безпекові та економічні виклики. Функціональна цілісність механізму забезпечується взаємодією шести базових підсистем муніципалітету, де

управлінська підсистема виступає інтегратором ресурсів, бізнесу та громади. Еволюційним підходом трансформації механізму є перехід від традиційного адміністрування до проєктного менеджменту, де кожен управлінський вплив спрямований на конкретний соціально-економічний результат. Саме через цифрову інклюзію забезпечується інтеграція сучасних е-інструментів (система DREAM, ГІС) у правове поле громади, що осучаснює механізм управління, роблячи його прозорим для мешканців громади та міжнародних донорів.

Під організаційно-правовим механізмом реінжинірингу муніципального управління необхідно розуміти складну багатогранну систему впливу на функціонування територіальних громад, яка охоплює нормативно-правове, методичне та інституційне, інформаційно-цифрове забезпечення, цифрові та організаційні інструменти (проєктний менеджмент, екосистема, електрона демократія, геоінформаційні системи, аутсорсинг муніципальних функцій, центри підтримки бізнесу та релокації тощо), фактори впливу (доступ до програм транскордонного співробітництва, впровадження системи DREAM, рівень ділової активності, соціальна інклюзія та функціональна прозорість) та специфічні особливості роботи (диференційованість за кластерним бізнесом, датоцентричність, інклюзивність та горизонтальна відповідність), а також зорієнтована на зміну особистих та спільних ціннісних орієнтирів у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції, відновлення територіальних кордонів, верховенства права тощо.

Сформований організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління наведено на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Організаційно-правовим механізмом реінжинірингу муніципального управління

Джерело: запропоновано автором.

Характерною ознакою функціонування організаційно-правового механізму в умовах реінжинірингу є його висока резилієнтність – здатність системи не лише протистояти зовнішнім шокам, а й використовувати їх в якості імпульсу для якісного оновлення. Ключова особливість вказаного механізму полягає у зміщенні акцентів з формального дотримання процедур на забезпечення функціональної ефективності підсистем муніципалітету через цифрову трансформацію та впровадження адаптивних інструментів горизонтальної взаємодії.

Досліджуючи теоретико-методологічні засади архітекτονіки як концептуального підходу до аналізу місцевого самоврядування, Кіцак Т.

розглядає його як складну соціально-управлінську систему [27]. Авторка розкриває сутність архітекtonіки як методологічного інструменту для вивчення внутрішньої структури, ієрархії та функціональних зв'язків управлінських структур. Нею доведено, що архітектурна побудова муніципальної влади має забезпечувати її цілісність, стійкість та здатність до адаптації в умовах децентралізації. Особлива увага приділяється методологічному значенню архітекtonіки у формуванні ефективної моделі публічного врядування на рівні громад.

Наукова праця слугує теоретичним підґрунтям для подальшого реінжинірингу місцевої влади та оптимізації її інституційного каркаса. Для реалізації механізму пропонуємо ієрархічну структуру інституційного забезпечення формування політики муніципального управління, адаптовану до умов реінжинірингу (рис. 2.3.).

Запропонована ієрархічна структура дозволяє розглядати інституційне забезпечення не як статичну систему органів, а як динамічну мережу взаємодії. Реінжиніринг на муніципальному рівні (Рівень 3) стає можливим лише за умови синхронізації з цифровою зрілістю соціально-економічного рівня (Рівень 4). Зокрема, низький рівень цифрової інтенсивності бізнесу (44,9% за даними 2025 р.) вимагає від муніципальних інституцій переходу до ролі цифрового модератора, що спрощує вхід бізнесу в екосистему муніципального управління.

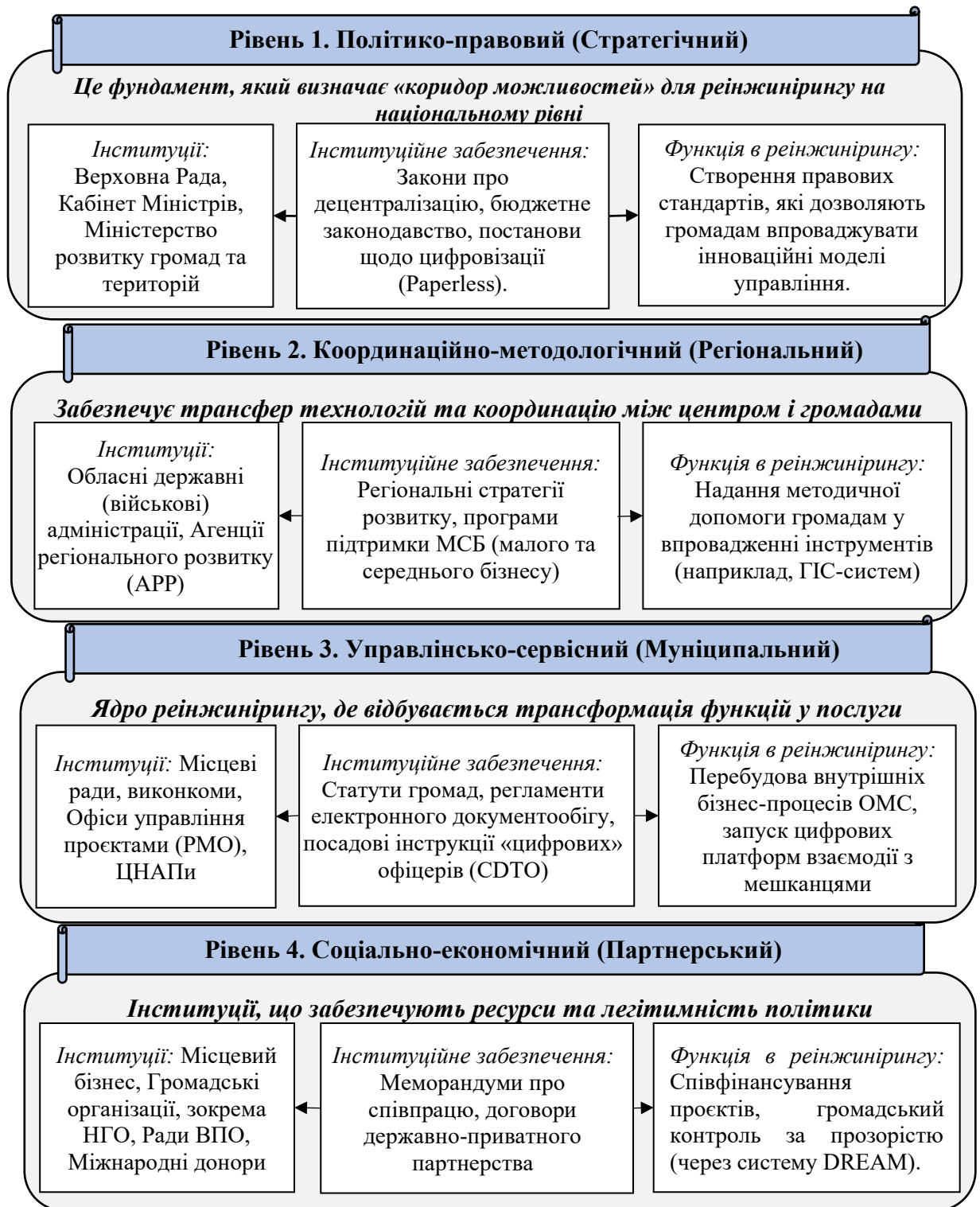


Рис. 2.3. Ієрархічна структура інституційного забезпечення формування політики муніципального управління

Джерело: запропоновано автором.

Перевагою запропонованої чотирирівневої ієрархічної структури інституційного забезпечення є її здатність трансформувати муніципальне

управління з лінійної бюрократичної системи в динамічну екосистему. При цьому кожен рівень виконує свою унікальну роль, що в агрегації забезпечує стійкість та ефективність реінжинірингу.

Стратегічна цілісність (національний рівень) забезпечує єдиний, уніфікований правовий простір та державні гарантії. Цей рівень створює «законодавчий фундамент» (наприклад, через закони про децентралізацію та цифровізацію), що дозволяє муніципалітетам легітимно впроваджувати зміни. Він мінімізує правовий хаос та забезпечує доступ до державних ресурсів і цифрових інструментів (DREAM, Дія).

Методологічна підтримка та координація (регіональний рівень) усувають розрив між центром і громадою. Регіональний рівень (АРР, військові адміністрації) виступає в якості хабу для обміну досвідом та ресурсами. Це дозволяє громадам не «відкривати Америку», а використовувати апробовані сучасні методики реінжинірингу, що особливо важливо для територій з обмеженим кадровим потенціалом в умовах перманентних криз.

Операційна адаптивність (муніципальний рівень) забезпечує перехід від функцій до процесів (безпосередній реінжиніринг). Це рівень «архітектоніки» за Т. Кіцак, де створюються проєктні офіси (РМО) та цифрові сервіси. Головна перевага – можливість швидкої перебудови структури під конкретні потреби громади (наприклад, створення відділів по роботі з ВПО або інвесторами), що робить управління гнучким та оперативним.

Соціальна легітимізація та ресурсна синергія (партнерський рівень) передбачають залучення позабюджетних ресурсів та формування громадської довіри. Включення міжнародних донорів, бізнесу та громадськості в процеси управління на окремому інституційному рівні дозволяє громаді зайняти певну нішу міжнародного співробітництва, стати її повноцінним суб'єктом. Це забезпечує постійно артикульовану нашими міжнародними партнерами так звану транспарентність при прийнятті рішень (контроль за коштами), яка формує внутрішню доброчесність менеджменту та їх зовнішнє позитивне сприйняття міжнародними партнерами. Все це сприяє залученню громадами

інвестицій та донорських коштів, що є критичними в умовах дефіциту місцевих бюджетів.

Запропонована ієрархічна структура інституційного забезпечення формування політики муніципального управління забезпечує синергетичний ефект через вертикальну інтеграцію, горизонтальну взаємодію та цифрову прозорість. Чотирирівнева ієрархія інституційного забезпечення дозволяє розв'язати проблему інституційної розрізненості. Вона забезпечує перехід від «управління за дорученням» до «управління за результатом», де кожен рівень ієрархії додає цінності муніципальній політиці, роблячи її стійкою до викликів воєнного і повоєнного стану та адаптованою до вимог європейської інтеграції.

Висновки до розділу 2

1. Запроваджений в Україні 24 лютого 2022 р. та діючий до сьогодні правовий режим воєнного стану здійснив комплексний і багатовимірний вплив на функціонування муніципального управління в Україні. Він не зруйнував систему – і це слід однозначно визнати. Але він суттєво переформатував її операційний режим, баланс повноважень, фінансову базу і функціональний мандат. Реформа децентралізації 2014–2020 рр. виявилась ключовим чинником, що забезпечив стійкість системи: громади з вищою фінансовою автономією і з краще розвинутим управлінським апаратом успішніше впорались із кризовими навантаженнями. Водночас запровадження воєнного стану на практиці виявило системні правові прогалини – насамперед у питаннях розмежування повноважень між ОМС і ВА, підзвітності кризових органів управління і наявності дієвих механізмів відновлення самоврядних структур на деокупованих територіях.

2. Динаміка кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні протягом 2022–2026 рр. свідчить про безпрецедентне навантаження на систему муніципального управління. Перехід від екстреного реагування до стратегії довгострокової інтеграції ВПО вимагає від органів місцевого самоврядування докорінного реінжинірингу соціальних сервісів. Зростання

кількості бенефіціарів соціальної підтримки на тлі міграційних процесів актуалізує потребу в архітектонічній перебудові муніципальних структур для забезпечення інклюзивності та оперативності надання послуг. Функціональна трансформація муніципального управління у воєнний час відбувалася стихійно і не завжди оптимально. Після завершення воєнного стану ці перетворення потребуватимуть свідомого осмислення, законодавчого врегулювання і, де це виправдано, – інституційного закріплення.

3. Регіональний аналіз виявив глибоку асиметрію в навантаженні на територіальні громади. Громади-реципієнти (переважно західні та центральні регіони) зіткнулися з проблемою адаптації інфраструктури до різкого збільшення населення, тоді як прифронтові громади змушені функціонувати в режимі антикризового управління з обмеженим доступом до ресурсів. Це обґрунтовує необхідність застосування диференційованого організаційно-правового механізму, який би враховував специфіку кожного територіального кластера (безпекового, адаптивного або інноваційного).

4. Аналіз доходів місцевих бюджетів за період 2020–2025 рр. демонструє зміну економічного базису громад. Вилучення «військового» ПДФО та зниження ділової активності в ряді секторів призвели до зростання залежності громад від міжбюджетних трансфертів та міжнародної допомоги. Зведена таблиця доходів підтверджує, що фінансова стійкість муніципалітетів у 2024–2025 роках значною мірою підтримується за рахунок зовнішніх ресурсів, що вимагає впровадження жорсткого аудиту та цифровізації бюджетного процесу для мінімізації корупційних ризиків.

5. В умовах воєнного стану цифрова трансформація (на основі даних про використання ІКТ) стала не просто інструментом модернізації, а умовою виживання та повсякденного функціонування муніципального управління. Необхідність дистанційного надання послуг ВПО та управління бюджетом у хмарних сховищах (що корелює з показниками 42 % підприємств, які вже використовують хмарні обчислення) підтверджує, що реінжиніринг має

базуватися на створенні «цифрового двійника» громади для оперативного моніторингу соціально-економічного стану.

6. Удосконалено організаційно-правовий механізм реінжинірингу муніципального управління, що визначається як складна багатогранна система впливу на функціонування територіальних громад, яка охоплює нормативно-правове, інформаційно-цифрове, методичне та інституційне забезпечення, цифрові й організаційні інструменти (екосистема, геоінформаційні системи, проєктний менеджмент, електронна демократія, аутсорсинг муніципальних функцій, центри підтримки бізнесу та релокації тощо), фактори впливу (доступ до програм транскордонного співробітництва, впровадження системи DREAM, соціальна інклюзія та функціональна прозорість, рівень ділової активності) та специфічні особливості роботи (диференційованість за кластерним бізнесом, інклюзивність та горизонтальна відповідність, датоцентричність), а також зорієнтована на зміну особистих та спільних ціннісних орієнтирів у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції, відновлення територіальних кордонів, верховенство права тощо.

7. Встановлено, що ефективність механізму корелює з рівнем цифрової інтенсивності економічного середовища громади. Статистичний аналіз свідчить про наявність інфраструктурної готовності (98,4% доступу до Інтернету), проте виявляє низьку інтеграцію інтелектуальних систем (лише 7,2% підприємств наразі використовують ІІІ). Це обґрунтовує необхідність включення до механізму функцій муніципального цифрового модератора, який забезпечує хмарну інтеграцію даних та розвиток сервісів на засадах Big Data.

8. Обґрунтовано, що організаційно-правовий механізм не може бути уніфікованим і потребує налаштування відповідно до типу територіального кластера. Для кластерів «Директивної безпеки» механізм має передбачати жорстку ієрархію та швидкість прийняття рішень, тоді як для «Інноваційних кластерів» пріоритетом є горизонтальні мережеві зв'язки та інструменти

електронної демократії, що забезпечують синергію між ОМС, бізнесом та науковим сектором.

Список використаних джерел до розділу 2

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Вакуленко В. М., Жовнірчик Я. Ф., Іванова Т. В., Ігнатенко О. С., Орлатий М. К. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. /За заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с. URL: <https://surl.it/xauqqq>
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Статті 118, 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Tex>
5. Територіальні громади. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/newgromada?area_id=1®ion_id=&otg_type_id=2&year=&sort_by_square=&sort_by_population=&sort_by_villages=&partner_map
6. DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management). DREAM Analytics. URL: <https://bi.dream.gov.ua/#/spp>
7. Орехова А. І., Хоралець Б. О., Клименко М. В. Альтернативна енергетика в контексті інноваційної відбудови енергетичного комплексу України: управлінський аспект. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2024. Т. 9. № 2. С. 214–218. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2024-2-36>
8. Нечипорук О. В. Кластерний аналіз як інструмент формування пріоритетів інвестиційної політики держави. *Український журнал прикладної*

економіки. 2021. Том 6. № 1. С. 252–260. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2021-1-30>.

9. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

11. Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану. Рух ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/post/5824/#:~:text=В%20Україні%20було%20утворено%20184%20військових%20адміністрацій,них%2061%20діє%20у%20містах%20С%20враховуючи%20Київську>

12. Військові адміністрації населених пунктів. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/illustration/lustr-list/lustr-local-adm/vijskovi-administraciyi-naselenih-punktiv>

13. Пахомова Т. І. Сценарії адаптації організаційних структур органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Публічне управління територіальним розвитком в умовах безпекових викликів: монографія. Одеса, 2024.

14. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20230401?utm_source=chatgpt.com#Text

15. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

16. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. Офіційний сайт. URL: <https://www.msp.gov.ua>

17. Державне підприємство «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України». URL: <https://www.ioc.gov.ua>

18. Внутрішньо переміщені особи. ДП «ІОЦ Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України». Офіційний сайт. URL: <https://www.ioc.gov.ua/en/analytics/dashboard-vpo>

19. Оновлено інтерактивну мапу діяльності рад ВПО в Україні. Портал Ради ВПО. URL: <https://radyvpo.org.ua/articles/onovleno-interaktyvnu-mapu-diyalnosti-rad-vpo-v-ukrayini/>

20. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua>

21. Куценко Т. Ф., Пінтелей І. В. Ключові термінологічні засади управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів в Україні. *Економіка та держава*. 2021. № 2. С. 104–109. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6806.2021.2.104>

22. Котковський О. В. Механізм управління розвитком територіальних громад: теоретичний аспект. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2021. № 6 (268). С. 44–48. URL: <https://visnyksura.com.ua/storage/media/gLPpgcXDBwNfxKtAl8zkolvsp92NBqytytqhaMz7.pdf>.

23. Овчар О. С. Організаційно-правові механізми управління розвитком муніципальних утворень. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1 (13). С. 116–120. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2012/1/24.pdf>.

24. Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <https://stat.gov.ua/>

25. Індекс цифрової трансформації регіонів України підсумки 2025 року. Цифрова громада. URL: <https://hromada.gov.ua/research/indeks-cifrovoyi-transformaciyi-regioniv-ukrayini-2025-rik>

26. Apalkova V., Apalkov S., Meshko N., Tarasiuk O. Global Entrepreneurship Monitor Ukraine 2023/2024. Zenodo. 2024. URL: <https://zenodo.org/records/14234661>

27. Кіцак Т. Архітектоніка місцевого самоврядування: теоретико-методологічні засади. *Координати публічного управління*. 2025. № 1 (4). С. 196–228. DOI: <https://doi.org/10.62664/cpa.2025.01.10>

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ

3.1. Зарубіжний досвід організації муніципального управління в кризових умовах

В умовах активного процесу виконання Україною Дорожньої карти щодо набуття членства в ЄС та євроатлантичної інтеграції, які з початком повномасштабного вторгнення російської федерації набули екзистенційного виміру для майбутнього української державності, вивчення закордонного досвіду становлення публічного управління дозволяє сформулювати стратегічні вектори розвитку та впровадження в Україні. На жаль, умови війни диктують власні стратегічні вектори розвитку муніципального управління. Однак сучасні тенденції, що притаманні розвиненим країнам, стимулюють до перебудови муніципального управління на засадах цифрової трансформації та екопідходів на засадах муніципальної безпеки та стійкості.

Так О. Євтушенко [1, с. 363–394] аналізує основні світові моделі муніципального управління (англосаксонська, континентальна, змішана), розкриваються їхні історичні витоки та інституційні особливості. Науковець наголошує, що ефективність закордонного досвіду базується на чіткому розмежуванні власних і делегованих повноважень, а також на забезпеченні високого рівня фінансової автономії місцевих громад. Особлива увага приділяється механізмам взаємодії муніципалітетів із центральною владою та ролі громадського контролю у забезпеченні прозорості прийняття рішень. Дослідження слугує методологічним підґрунтям для адаптації кращих іноземних практик до умов української децентралізації, підкреслюючи важливість місцевої суб'єктності.

Провідний міжнародний експерт з питань децентралізації та бюджетної політики Е. Левітас [2] у своїй науковій статті переосмислює польську

реформу децентралізації не просто як передачу повноважень, а як стратегічний інструмент державотворення, що дозволив центральному уряду зосередитися на питаннях макрополітики, делегувавши повсякденні послуги громадам. Своїм дослідженням науковець доводить, що успіх Польщі став результатом «технократичної революції згори», а не лише низової ініціативи, де ключову роль відіграла чітка передача комунальної власності та фінансових ресурсів у розпорядження муніципалітетів. При цьому американський вчений спростовує стандартні ліберальні припущення, зазначаючи, що підзвітність місцевої влади зросла завдяки продуманому дизайну міжбюджетних відносин, а не тільки через місцеві податки чи активність громадянського суспільства. Стаття є критично важливою для розуміння того, як інституційна спроможність та законодавча визначеність прав власності формують фундамент для переходу від посткомуністичного хаосу до ефективного самоврядування.

У праці польського вченого Т. Майхеркевича [3] підбито підсумки 25-річного досвіду польської децентралізації, розглянуто її як одну з найуспішніших системних трансформацій у Центральній та Східній Європі. Автор наголошує, що успіх реформи базувався на «шоковій терапії» початку 1990-х, яка одночасно з політичною демократизацією запровадила реальну фінансову самостійність змін. Особлива увага приділяється інституційній спадковості та здатності муніципалітетів ефективно освоювати фонди ЄС, що стало можливим завдяки чіткому розподілу компетенцій між трьома рівнями самоврядування. Дослідження підкреслює, що польська модель довела: децентралізація є не лише технічним процесом, а й потужним механізмом модернізації інфраструктури та формування нової політичної еліти на місцях.

Б. Цесляк [4] досліджує у 2025 році феномен опору польських муніципалітетів системним зусиллям центрального уряду, спрямованим на обмеження їхньої автономії протягом останнього десятиліття. Автор детально аналізує механізми «повзучої централізації», такі як фіскальний тиск, регуляторні зміни, вилучення повноважень та політизація розподілу

державних субсидій, що змушують місцеву владу розробляти нові стратегії інституційного виживання. Науковець доводить, що муніципалітети використовують як юридичні позови, так і публічний дискурс для захисту своєї суб'єктності, перетворюючись на ключові центри демократичного супротиву державній вертикалі. Праця є критично важливою для розуміння ризиків відкату децентралізаційних реформ в умовах політичної турбулентності та повоєнної кризи.

Також У. Цайгерманн та Ж. Лепезан обґрунтовують [5] зростаючу роль муніципалітетів як ключових акторів у глобальній боротьбі зі зміною клімату, визначаючи місцевий рівень як простір для інноваційних політичних рішень. Дослідження фокусується на багатовекторності муніципальної політики, де громади виступають одночасно і як регулятори, і як безпосередні постачальники енергетичних послуг через комунальні підприємства. Автори підкреслюють, що успіх місцевих ініціатив залежить від складної взаємодії між вертикальним управлінням (державні директиви) та горизонтальною співпрацею (місцеві мережі та громадський активізм). Стаття слугує концептуальним вступом до аналізу того, як політична воля на місцях може трансформувати національні енергетичні стратегії у конкретні заходи з декарбонізації.

Досвід проведеної Польщею за активного фінансового сприяння Європейського Союзу реформи децентралізації, де основними ОМС були визначені гміни – аналог територіальних громад в Україні – дозволяє визначити основні особливості та недоліки муніципального управління (таблиця 3.1).

В той же час оксфордські науковці Г. Маргеттс та А. Науманн [6] розглядає феномен цифрової трансформації Естонії через концепції «містичної місії» та «прихованої руки», пояснюючи, як країні вдалося створити одну з найбільш передових екосистем електронного урядування у світі. У роботі доводиться, що успіх реформи залежав не лише від технологій, а від здатності політичних лідерів перетворити цифровізацію на

загальнонаціональну ідею, що об'єднала державу, бізнес та громадянське суспільство, та стала способом виживання та ідентичності держави після відновлення незалежності.

Таблиця 3.1.

Переваги та недоліки Польського досвіду муніципального управління

Переваги		Недоліки	
Чітка трирівнева структура	Розподіл на гміни (громади), повіти (райони) та воєводства (регіони) дозволив чітко розмежувати відповідальність. Кожен рівень має власні джерела доходів та сфери компетенції.	Фінансова залежність від урядових дотацій	Останніми роками спостерігається зміна структури доходів. Замість стабільних податкових надходжень муніципалітети все частіше отримують цільові державні субсидії, що робить їх політично залежними від центрального уряду.
Фінансова автономія (на старті)	Гміни отримали право на значну частку податків (зокрема РІТ – податок на доходи фізосіб), що стимулювало місцеву владу залучати інвестиції та створювати робочі місця.	«Повзуча рецентралізація»	Центральна влада поступово перебирає на себе повноваження в окремих сферах (наприклад, управління водними ресурсами або освітою), обмежуючи самостійність місцевого самоврядування.
Висока спроможність освоєння фондів ЄС	Польські муніципалітети стали лідерами за ефективністю використання європейських структурних фондів. Саме децентралізація дозволила спрямувати кошти на реальні потреби громад (дороги, очисні споруди, школи), а не на загальнодержавні мегапроекти.	Політична поляризація	Великі міста часто перебувають в опозиції до центрального уряду. Це призводить до нерівного розподілу державних коштів, адже лояльні до центру громади отримують більше ресурсів, ніж «непокірні» муніципалітети.
Формування місцевих еліт	Реформа виховала покоління професійних муніципальних менеджерів, які орієнтовані на результат і підзвітні безпосередньо виборцям, а не призначеним «згори» губернаторам.	Бюрократичне навантаження	Делегування нових функцій від держави до громад не завжди супроводжується належним фінансуванням, що виснажує місцеві бюджети та змушує муніципалітети вдаватись до економії на проектах розвитку.

Джерело: згруповано автором.

Особлива увага авторами приділяється ризикам і труднощам, які супроводжували цей процес, зокрема необхідності підтримки високої довіри населення до цифрових реєстрів і систем ідентифікації. Дослідження підкреслює, що естонська модель є унікальним прикладом того, як інституційна гнучкість та стратегічне бачення можуть компенсувати обмеженість фізичних ресурсів держави.

В. Еспіноса та співавтори [7] досліджують еволюцію електронного урядування в Естонії як ключового чинника соціально-економічного розвитку та модернізації публічного адміністрування. Авторська позиція полягає в тому, що успіх естонської моделі базується на синергії цифрової інфраструктури, високої суспільної довіри до державних інституцій та радикального спрощення бюрократичних процедур. Особлива увага приділяється тому, як цифровізація послуг нівелює географічні бар'єри, сприяючи інклюзивності та прозорості у відносинах між державою та громадянами. Дослідження підкреслює, що «цифрова стратегія» є не лише технічним оновленням, а фундаментальною зміною управлінської парадигми, яка дозволяє невеликим державам ефективно конкурувати на глобальному рівні. В статті наголошується, що застосування цифрових інструментів ефективно лише за умови низького рівня корупції та реального, а не декларативного захисту прав власності.

У публікації І. Гриненка [8] обґрунтовано, що цифрова трансформація місцевого самоврядування в Україні має базуватися на комплексному поєднанні технологічних інновацій та глибокої реформи нормативно-правового поля. Автор доводить необхідність впровадження «людиноцентричної» моделі цифрових послуг, запозичуючи досвід країн-лідерів (зокрема Естонії та Польщі) для мінімізації бюрократичних бар'єрів та підвищення прозорості муніципалітетів. Особливу увагу приділено ризикам «цифрової нерівності» громад, для подолання яких пропонується впровадження уніфікованих хмарних платформ та систем кіберзахисту місцевого рівня. Дослідження підкреслює, що інтеграція громад у єдиний

цифровий простір (зокрема через систему DREAM) є критичною умовою для залучення міжнародних інвестицій у процеси повоєнного відновлення.

У статті К. Макбрайд та співавторів [9] досліджено критичні бар'єри, що перешкоджають ефективному обміну даними між органами місцевого самоврядування, на прикладі Естонії та інших європейських країн. Автори виявили, що попри високий рівень загальнодержавної цифровізації, на муніципальному рівні все ще існують значні технічні, організаційні та правові перешкоди, які обмежують інтеграцію інформаційних систем.

Основні проблеми, на думку авторів, пов'язані не стільки з відсутністю технологій, скільки з дефіцитом цифрових навичок у персоналу, критичним браком фахівців з обробки цифрових даних, неоднозначністю протоколів безпеки та складністю узгодження форматів даних між різними відомствами. Науковцями наголошено на необхідності створення цілісної екосистеми управління даними, яка б дозволяла муніципалітетам приймати рішення на основі аналізу «великих даних» (data-driven decisions) для покращення якості надання публічних послуг.

Аналізуючи основні аспекти естонського досвіду муніципального управління, можливо сформулювати перелік основних його переваг та недоліків (таблиця 3.2).

Естонський досвід доводить, що цифровізація в країні побудована на високій інституційній довірі, а не на системах безпеки. Для України цей шлях є найбільш привабливим для швидкого відновлення, але він потребує висококваліфікованого кадрового ІТ-резерву та потужного захисту енергетичної та цифрової інфраструктури, які можуть стати об'єктами атак в умовах існування в найближчі десятиліття перманентної загрози повторення агресії з боку російської федерації.

І. Доскалов [10] проводить компаративний аналіз українського та закордонного досвіду впровадження інструментів електронного урядування в умовах глобальної інформатизації. Досліджується вплив цифрових технологій

на підвищення якості надання публічних послуг, прозорість державних процесів та рівень залученості громадян до прийняття управлінських рішень.

Таблиця 3.2

Переваги та недоліки Естонського досвіду муніципального управління

Переваги		Недоліки	
Радикальна прозорість та спрямованість на досягнення нульового рівня корупції	Завдяки системі X-Road та електронному підпису, 99% муніципальних послуг доступні онлайн. Це мінімізує людський фактор і робить практично неможливим побутове хабарництво.	Ризик «цифрового розриву»	Попри високу доступність послуг, літні люди або мешканці віддалених регіонів без належних цифрових навичок можуть відчувати себе виключеними з управління.
Принцип «Once-Only» (Лише один раз)	Громадянин надає дані державі лише один раз. Будь-який муніципальний орган сам отримує інформацію з реєстрів, не вимагаючи від людини довідок, що суттєво економить час та бюджет громади.	Залежність від критичної інфраструктури в умовах перманентних гібридних загроз з боку РФ	Екстремальна цифровізація робить муніципальне управління вразливим до тривалих перебоїв з електроенергією або інтернетом. У разі «блекауту» традиційні (паперові) механізми управління майже відсутні.
Цифрова стійкість та кібербезпека	Естонія першою у світі впровадила «цифрове посольство» (бекап державних даних за кордоном). Це робить муніципальне управління стійким навіть до фізичного знищення серверів чи кібератак.	Проблема кадрового голоду (Digital Brain Drain)	Висококваліфіковані ІТ-фахівці часто віддають перевагу приватному сектору або роботі в Таллінні, що створює дефіцит спеціалістів для підтримки складних цифрових систем у малих громадах.
Ефективність малих громад	Навіть найменші муніципалітети мають доступ до тієї ж самої високотехнологічної інфраструктури, що й столиця. Це нівелює географічну нерівність та дозволяє ефективно керувати територіями з низькою щільністю населення.	Складність обміну даними на місцевому рівні	На рівні окремих муніципалітетів виникають труднощі з інтеграцією локальних баз даних через різні технічні протоколи та правові нюанси

Джерело: згруповано автором.

Перехід до інформаційного суспільства та моделі «цифрового уряду», на думку автора, вимагає від органів публічної влади не лише технічного переоснащення, а й докорінної зміни організаційної культури та управлінської парадигми. Запозичення успішних іноземних практик має відбуватися з урахуванням підвищення цифрової грамотності управлінців, специфіки вітчизняного законодавства та інституційного середовища для забезпечення сталої модернізації системи управління.

У оприлюдненому в 2025 році спільному дослідженні науковців з Великобританії, Німеччини та Фінляндії [11] аналізується концепція «кліматичної спроможності» середніх та малих міст Німеччини, які часто мають менше фінансових та, особливо, власних кадрових ресурсів порівняно з мегаполісами, але відіграють вирішальну роль у національній стратегії декарбонізації. Автори виявляють, що успішна реалізація заходів з адаптації та пом'якшення наслідків зміни клімату залежить від поєднання внутрішніх чинників (політична воля, наявність профільних фахівців у штаті) та зовнішньої підтримки через цільові гранти.

Ключовим бар'єром для малих муніципалітетів є «проектна втома» та складність бюрократичних процедур отримання фінансування, що вимагає переходу до стабільних міжбюджетних трансфертів замість короткострокових субсидій чи грантів. Інтеграція кліматичних цілей у щоденні управлінські процеси та співпраця між муніципалітетами є необхідними умовами для подолання обмеженості місцевих ресурсів.

М. Каммерер та У. Цайгерманн (2025) [12] аналізують механізми та обсяги фінансування заходів з адаптації до змін клімату в німецьких муніципалітетах, підкреслюючи критичну роль фінансової спроможності місцевої влади. Автори погоджуються з дослідником глобальних проблем потоків фінансування кліматичної адаптації міст — науковцем К. Дієсмартінесом [13], виявляючи серйозний дисбаланс і значну нерівність у розподілі коштів, де багатші міста та райони демонструють вищу активність у

залученні інвестицій, тоді як менш заможні громади залишаються вразливими через брак власних ресурсів та складнощі у доступі до зовнішніх грантів.

Згідно з висновками згаданих науковців, для ефективного управління кліматичними ризиками необхідно перейти від ситуативного фінансування окремих проєктів до системної інтеграції адаптаційних витрат у муніципальні бюджети. Автори підкреслюють важливість державної підтримки та розробки прозорих фінансових інструментів, які дозволили б громадам планувати довгострокову стійкість інфраструктури до екстремальних погодних явищ.

Науковці з Німецького інституту урбаністики К. Альтенбург та Й. Хассе (2023) [14] стверджують, що німецькі муніципалітети (міста та громади) є ключовою ланкою у досягненні національних цілей кліматичного захисту, оскільки саме на місцевому рівні реалізуються проєкти з енергомодернізації, трансформації міської мобільності та переходу до відновлюваних джерел енергії. У статті наголошується, що успіх екологічних ініціатив напряду залежить від постійності фінансової підтримки та кадрового забезпечення громад, які часто стикаються з браком ресурсів для впровадження складних кліматичних стратегій.

Автори наголошують на необхідності тісної координації між центральним урядом та місцевою владою, де держава виступає фасилітатором, що забезпечує необхідні інструменти та інвестиційні механізми. Особлива увага приділяється ролі міст як «лабораторій інновацій», де тестуються нові підходи до сталого розвитку, що згодом можуть бути масштабовані на загальнодержавний рівень.

У своїй статті Д. Кащенко (2024) [15] акцентує увагу на тому, що ізраїльська модель організації цивільного захисту – концепція Командування тилу (Home Front Command) базується не на ізольованій роботі армії, а на глибокій інтеграції муніципалітетів у загальну систему оборони. В українському контексті це означає перетворення громад на автономні одиниці, здатні функціонувати в умовах розриву вертикальних зв'язків та постійних надзвичайних ситуаціях. Ключовим є перехід від волонтерства як «стихійного

явища» до волонтерства як «інституціоналізованого резерву», що має чіткі протоколи взаємодії з місцевою владою. Автором наголошено на важливості використання в громадах БПЛА, геоінформаційних систем та штучного інтелекту для прогнозування та управління кризами.

Узагальнюючи наведені в цьому розділі закордонні практики, систематизуючи результати аналізу сучасної зарубіжної та вітчизняної наукової думки, враховуючи глобальні тренди цифровізації суспільства (естонський кейс), супротиву рецентралізації (польський досвід), екологічної відповідальності (німецький досвід) та безпекової стійкості (ізраїльська модель), доцільно згрупувати стратегічні напрями розвитку громад за функціональними блоками. Узагальнене бачення такої багатовекторної муніципальної політики та стратегічні напрями розвитку муніципального управління представлено на рис. 3.1.

Стратегічні вектори базуються на цифровій трансформації екосистеми громади через систему прийняття рішень на основі «великих даних», забезпечення повної сумісності місцевих реєстрів із державними платформами для прозорого залучення інвестицій та відновлення, подолання «цифрового розриву» через створення офлайн-точок доступу до онлайн-послуг та навчання персоналу. Інтеграція кліматичної політики у повсякденне управління містом як інструмент економічного розвитку є стратегічним вектором для національного муніципального управління. Даний вектор реалізується через перехід громад на відновлювані джерела енергії та модернізацію комунальних підприємств за моделлю «муніципальних енергетичних стратегій», створення окремих фінансових механізмів для захисту інфраструктури від екстремальних погодних явищ, об'єднання ресурсів малих громад для реалізації великих екологічних проєктів, на які не вистачає самотійного бюджету.



Рис. 3.1. Стратегічні напрями розвитку муніципального управління на основні закордонного досвіду

Джерело: сформовано автором на основі [1; 4; 8; 9; 10; 11; 13; 14].

Важливим вектором в умовах війни є трансформація муніципалітету з адміністративного органу на активний центр безпеки та цивільного захисту через розробку чітких алгоритмів переходу громади з мирного у надзвичайний режим (за моделлю Командування тилу Ізраїлю). Перехід від хаотичної

допомоги до створення реєстрів муніципальних резервів, інтегрованих у систему ТрО та ДСНС забезпечить сталість муніципального управління. Системне навчання мешканців громад алгоритмам реагування на воєнні загрози та надзвичайні ситуації стане основою національної стійкості.

Таким чином, запозичення іноземних практик публічного управління має здійснюватися через призму безпекової архітектури, враховуючи перманентні ризики військової агресії та гібридних впливів в найближчі десятиліття. Ключовими чинниками успіху є перехід від проєктного до системного бюджетування, подолання ресурсної асиметрії між громадами та інституціоналізація системи супроводу кваліфікованих кадрів. Врахування специфіки вітчизняного законодавства є обов'язковим для розбудови гібридної моделі управління, здатної забезпечити сталу модернізацію муніципального сектору.

3.2. Концептуальна модель муніципального управління в умовах викликів та загроз

В умовах повномасштабної війни муніципалітетам необхідно розраховувати на власні наявні ресурси, які дозволять насамперед вистояти та вплинути на муніципальний розвиток. Розроблення стратегій, програм, планів розвитку дозволить реалізувати відповідні траєкторії, враховуючи при цьому особливості регіонів з наявними трудовими, соціальними, матеріальними та інтелектуальними ресурсами. Сьогодні визначальну роль у розвитку муніципалітетів відіграють наявні бізнес-структури, кадрові ресурси, обсяг фінансування науки та інновацій. Саме через розвиток науки та інновацій можна забезпечити муніципалітети сучасними інструментами управління, зокрема цифровими, підвищити ефективність використання ресурсів і сформувати стійкість до кризових викликів.

Як зазначають Круглашов А. та Швидюк С. (2025) адаптація місцевого самоврядування до воєнних умов потребує не лише стабільних механізмів

реагування, але й стратегічного бачення післявоєнного відновлення. Війна змусила переглянути баланс між централізацією та децентралізацією, при цьому необхідно запобігти надмірному зосередженню влади в одній інституції, а тим більше в одних руках після завершення бойових дій. Одним із ключових викликів для України є підтримка громадянської активності та збереження демократичних процедур, попри вимушені обмеження [16, с.245].

Відновлення регіонів буде залежати від ефективного муніципального управління з можливістю залучення усіх зацікавлених сторін бізнесу, влади, суспільства та науки. Вважаємо, що наявні в Україні місцеві ресурси створюють належні передумови для ефективного прийняття управлінських рішень. Серед основних передумов визначення ефективності важливе місце посідає розвиток бізнес-структур. Звісно, сьогодні їхнє скорочення свідчить про переорієнтацію державного фінансування на оборонну сферу, а також про те, що значна частина підприємств не змогла релокуватися із зони активних бойових дій або зазнає кадрових труднощів через брак персоналу у зв'язку із мобілізаційним процесом. Найбільш негативний вплив на кількість суб'єктів господарювання відбувся під час повномасштабного вторгнення (рис. 3.2).

Найбільшу кількість діючих суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності зафіксовано у 2010 році – 2 184 105 одиниць. У 2024 році їх чисельність становила 1 949 471 одиницю, що відповідає рівню, близькому до показників 2021 року. Майже 85% із діючих суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності – це фізичні особи-підприємці, їх тенденція також має скорочення за досліджуваний період на 141307 одиниць.

Тенденція зростання кількості діючих суб'єктів господарювання протягом 2023–2024 рр. дає підстави визначити прогностні обсяги їх кількості. Таким чином, за умови подальшого збереження управління та механізмів функціонування суб'єктів господарювання, за тих же умов 2024 року, можливо передбачити за допомогою функції «ПРЕДСКАЗ» табличного

редактора «Microsoft Excel» кількість діючих суб'єктів господарювання через два роки.

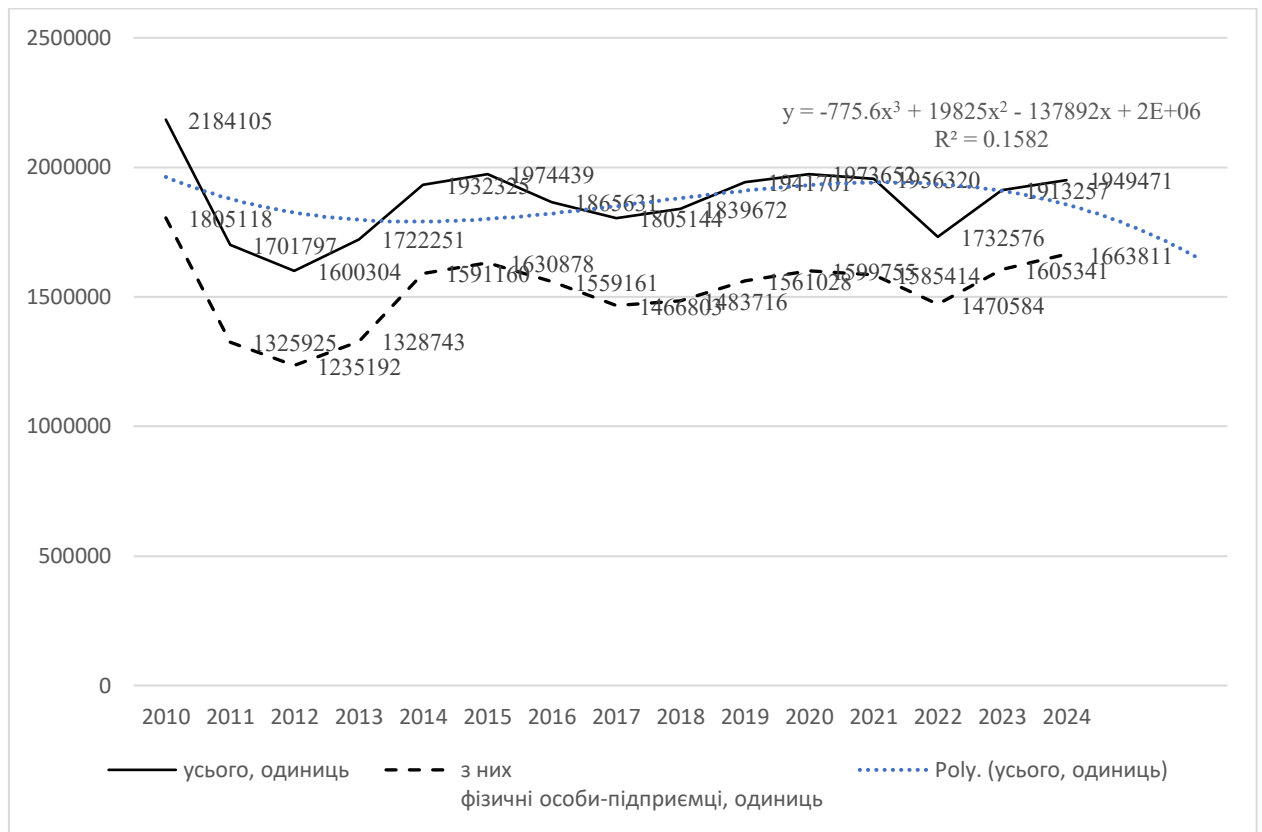


Рис. 3.2. Динаміка кількості діючих суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності за 2010-2024 роки

Джерело: згруповано автором [17].

Закономірність зміни кількості діючих суб'єктів господарювання може бути представлена у вигляді полінома третього ступеня $y = -775,6x^3 + 19825x^2 - 137892x + 2E+06$ з коефіцієнтом множинної детермінації $R^2 = 0,1582$. Низький коефіцієнт детермінації (0,1582) підтверджує високу турбулентність середовища. Це математично доводить, що стандартні механізми управління (податкова політика) не є єдиним фактором впливу – безпековий фактор та міграція (людський капітал) домінують. Це означає, що модель описує лише 15,8% змін показника. У статистиці така модель вважається неадекватною для прогнозування. Це свідчить про те, що на кількість суб'єктів впливають нелінійні шоки (податкова криза 2011-2012 років, податкова реформа 2017

року, воєнна криза 2014, 2022 рр.), які неможливо описати простою математичною кривою.

Якщо припустити, що $x=1$ для 2010 року, то для 2024 року $x=15$, тоді прогноз на два роки вперед (2026 рік) відповідає $x=17$.

Підставляємо $x=17$ у рівняння:

$$1. \quad y = -775,6 \cdot (17)^3 + 19825 \cdot (17)^2 - 137892 \cdot 17$$

$$2. \quad \text{Вільний член} \approx 2\,000\,000$$

$$y = 1574738 \text{ одиниць}$$

Поліноміальна модель прогнозує набагато стрімкіше падіння (1,57 млн), ніж лінійна (1,91млн). Це відбувається через від'ємний коефіцієнт при x , який «тягне» графік вниз після досягнення певного піку. Також зафіксовані аналітичними платформами реальне зменшення ФОП на 141 307 одиниць є важливим аргументом для муніципального управління, що дрібний бізнес є найбільш вразливим до податкових змін та безпекових ризиків.

Проте, як показав час, будь-які математичні моделі не можуть враховувати реалій імунітету українського бізнесу, набутого з 2022 року, стійкості до податкових змін та положення лінії бойового зіткнення. Стосовно ФОП маємо констатувати суттєве сповільнення темпів зростання, яке було зафіксоване у 2024 році та, особливо, у 2025 році через масові ліквідації на тлі нових мобілізаційних правил і податкових загроз і, нарешті, на початку 2026 року зафіксовано позитивний баланс за рахунок приросту ФОП у сфері послуг, енергоефективності, логістики та торгівлі насамперед в тилових великих містах.

Зазначена тенденція дозволяє стверджувати, що бізнес-середовище, особливо мікро-бізнес, за умови підтримки з боку місцевого самоврядування, зниження корупційних ризиків у взаємовідносинах, переходу на цифрову модель господарювання з використанням інноваційних маркетингових та управлінських процесів, здатні в умовах полікриз не лише просто існувати, але й розвиватись, створюючи передумови до розвитку усієї територіальної громади, забезпечуючи її фінансову стійкість та автономію від центру.

Саме тому у нашому дослідженні приділено увагу ключовим кризовим часовим проміжкам, а не відносно сталим останнім рокам, коли усі суб'єкти господарювання відносно звиклись з викликами й умовами ведення бізнесу та здатні щонайменше до тактичного прогнозування розвитку подальших подій в умовах триваючої військової агресії.

Здійснимо аналіз кількості суб'єктів господарювання за регіонами, з метою встановлення як впливають вище наведені зовнішні (агресія, війна, наближення фронту) та внутрішні (фіскальна політика) фактори на розвиток підприємництва в динаміці по основних маркерних 2014, 2021, 2022, 2023 роках. (таблиця 3.3.).

За перші роки війни найбільше від'ємне значення кількості суб'єктів господарювання спостерігаємо у Донецькій та Луганській областях через окупацію та втрату територій на 52692 одиниці та 20143 одиниці відповідно за досліджуваний період. Також дана тенденція спостерігається по Херсонській області: кількість суб'єктів господарювання скоротилася на 35408 одиниць. В цілому тенденція до скорочення за 2014–2023 роки спостерігається у всіх регіонах країни. Однак такі області, як Дніпропетровська, Київська, Івано-Франківська, Рівненська, Полтавська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, за роки дослідження мають стійкий позитивний прогрес щодо збільшення кількості суб'єктів господарювання. Більшість регіонів є релакаційними майданчиками для бізнесу, а також центрами цифрової трансформації, з відповідними перспективами розвитку. Саме тому муніципальне управління регіонів повинно бути спрямоване на залучення нових і переміщених бізнес-одиниць, а також на створення сприятливого середовища для їх функціонування та розвитку.

Кількість суб'єктів господарювання за регіонами

	2014 рік		2021рік		2022рік		2023 рік		Відхилення (+,-) 2023 року від 2014року		Відхилення (+,-) 2023 року від 2021 року		Відхилення (+,-) 2023 року від 2022 року	
	Усього, од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, фіз.осіб- од. підпр., од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, фіз.осіб- од. підпр., од.	з них фіз.осіб- підпр., од.	Усього, фіз.осіб- од. підпр., од.	з них фіз.осіб- підпр., од.
Україна	1932161	1591160	1956248	1585414	1732508	1470584	1913193	1605341	-18968	14181	-43055	19927	180685	134757
Вінницька область	77314	67983	68102	58052	65869	57835	73106	63844	-4208	-4139	5004	5792	7237	6009
Волинська область	48168	42652	41089	34809	40601	35399	45974	39999	-2194	-2653	4885	5190	5373	4600
Дніпропетровська область	149741	123513	153260	122749	143055	118499	160478	132750	10737	9237	7218	10001	17423	14251
Донецька область	81537	70171	61751	52549	29846	26878	28845	25571	-52692	-44600	-32906	-26978	-1001	-1307
Житомирська область	58451	51864	50419	43391	47797	42389	52588	46245	-5863	-5619	2169	2854	4791	3856
Закарпатська область	57495	51424	47946	41374	45447	40548	48761	43074	-8734	-8350	815	1700	3314	2526
Запорізька область	90969	76486	76176	60813	48945	40998	51204	41636	-39765	-34850	-24972	-19177	2259	638
Івано - Франківська область	54818	46873	55196	47403	54282	48228	60421	53342	5603	6469	5225	5939	6139	5114
Київська область	94445	76572	113452	93190	108241	93580	124761	106752	30316	30180	11309	13562	16520	13172
Кіровоградська область	40385	32740	37186	28839	35621	28535	39725	32032	-660	-708	2539	3193	4104	3497
Луганська область	24425	21192	21091	17735	5502	5169	4282	3260	-20143	-17932	-16809	-14475	-1220	-1909
Львівська область	117732	99150	132740	111554	133117	116391	149350	129565	31618	30415	16610	18011	16233	13174

Миколаївська область	57368	46919	54388	42907	43830	36836	49324	40764	-8044	-6155	-5064	-2143	5494	3928
Одеська область	131247	107308	132857	108895	117451	100386	128752	108295	-2495	987	-4105	-600	11301	7909
Полтавська область	64466	54468	65364	54110	60514	51435	67411	57185	2945	2717	2047	3075	6897	5750
Рівненська область	41947	36758	43519	37356	42857	37822	47982	42250	6035	5492	4463	4894	5125	4428
Сумська область	45094	39275	41739	35607	38695	33779	41630	36306	-3464	-2969	-109	699	2935	2527
Тернопільська область	43553	38394	38225	33089	37908	33787	41357	36570	-2196	-1824	3132	3481	3449	2783
Харківська область	167176	142356	167691	141883	141726	125709	150589	131806	-16587	-10550	-17102	-10077	8863	6097
Херсонська область	51372	43212	42877	35066	15318	13644	15964	13331	-35408	-29881	-26913	-21735	646	-313
Хмельницька область	64822	57854	61907	54209	60661	54463	67226	60147	2404	2293	5319	5938	6565	5684
Черкаська область	53288	45135	55154	45916	52443	45154	57843	49601	4555	4466	2689	3685	5400	4447
Чернігівська область	42254	36237	40272	36182	38783	35761	42402	38744	148	2507	2130	2562	3619	2983
м. Київ	227335	139930	41305	35113	38302	34010	42186	37215	185149	-102715	881	2102	3884	3205

Джерело: згруповано автором та розраховано за даними [17].

Так Т. Васильців та О. Виговський (2025), аналізуючи здатність регіональної соціально-економічної системи зберігати і створювати умови для розвитку суб'єктів малого підприємництва в різних безпекових і соціально-економічних умовах, дійшли висновку, що регіони України з кращими безпековими умовами, не вирізняються достатньо позитивними тенденціями розвитку малого підприємництва. Автори констатували, що лише безпека не гарантує розвиток без ефективних економічних стимулів [18].

Також за даними аналізу концентрації суб'єктів господарювання за регіонами (додаток А, таблиця А.1.) найбільша їх питома вага до загальноукраїнських показників у 2023 році спостерігається у Дніпропетровській (8,39%), Львівській (7,81%), Харківській (7,87%), Київській (6,52%), Одеській (6,73%), Вінницькій (3,58%), Полтавській (3,52%) та Хмельницькій (3,51%) областях. Перелічені регіони також є лідерами у концентрації кількості фізичних осіб-підприємців станом на 2023 рік, зокрема у Харківській та Львівській областях показники становлять 8,21% та 8,07% від загальної кількості суб'єктів господарювання відповідно. Зазначені показники є підтвердженням наведених у роботі висновків вітчизняних науковців щодо симбіозу факторів безпеки та ефективності економічних стимулів з боку органів місцевого самоврядування, як складових успішного та динамічного розвитку бізнесу. Так, Львівська область вирізнялась безпечнішими умовами для ведення бізнесу за рахунок значного віддалення від лінії фронту, у зв'язку з чим забезпечила адаптацію та розвиток релокованого бізнесу та відкриття нових ФОП. Проте, Харківський регіон та його територіальні громади, після деокупації значної частини території, не зважаючи на постійні ризики обстрілів та повторення вторгнення, спромоглись завдяки ухваленням «дружнім до бізнесу» рішенням та економічній підтримці із залученням донорських коштів і міжбюджетних трансфертів, втримати на рівні та надати позитивний імпульс розвитку мікробізнесу. Досвід територіальних громад Харківщини, проявлена муніципальним самоуправлінням стійкість та адаптивність до криз – є прикладом успішності реформи децентралізації.

Наведений вище приклад дає нам можливість погодитись із думкою Васюти В. та Мехеди Я. (2025), які зазначають, що повномасштабна агресія росії завдала значних збитків українським підприємствам, що призвело до значного скорочення бізнес-активності та економічного спаду. Проте частина підприємців адаптувалася до нових умов. Наразі в Україні спостерігається зростання числа нових суб'єктів підприємництва, зокрема у сферах роздрібної торгівлі та ІТ-послуг. Для підтримання підприємництва в умовах війни необхідна подальша підтримка з боку держави та міжнародних донорів. Відновлення національної економіки після війни, на думку дослідників, потребуватиме 3–5 років з акцентом на інтеграцію до ЄС та залучення міжнародної допомоги» [19].

З метою простеження динаміки розвитку підприємництва та його форм за останні 15 років, залежності від зовнішніх викликів та загроз, переслідуючи мету окреслення пріоритетів муніципального менеджменту у відносинах з бізнесом під час повоєнного відновлення було проаналізовано структуру показників діяльності суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва, що наведена в таблиці 3.4.

Проведений аналіз структури показників діяльності суб'єктів господарювання свідчить про домінування малого та мікропідприємництва в економіці України протягом усього досліджуваного періоду. У структурі підприємств частка малих підприємств коливалася в межах 13,33%–21,71%, тоді як серед них переважали мікропідприємства, частка яких сягала понад 84%. Частка великих підприємств залишалася стабільно низькою та не перевищувала 0,22%, що підтверджує обмежену кількість великого бізнесу в національній економіці. Відносно невелике збільшення за останні роки частки великого бізнесу пояснюється «ефектом виживання» та консолідацією активів навколо великих і стабільних компаній.

Водночас скорочення частки середніх підприємств може свідчити про зростання структурних диспропорцій та потребу у державній і муніципальній підтримці бізнесу для забезпечення збалансованого економічного розвитку.

Таблиця 3.4

Структура показників діяльності суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва

Роки	Підприємства					фізичні особи-підприємці			
	усього	великі	середні	малі	з них мікропідприємства	усього	суб'єкти середнього підприємства	суб'єкти і малого підприємства	суб'єкти мікропідприємства
2010	17,35	0,15	0,96	16,36	84,10	82,65	0,02	82,64	82,11
2011	22,08	0,18	1,22	20,82	83,50	77,92	0,02	77,90	77,16
2012	22,81	0,19	1,26	21,50	83,26	77,19	0,02	77,17	76,51
2013	22,84	0,17	1,10	21,71	85,20	77,16	0,02	77,14	76,58
2014	17,65	0,15	0,82	16,80	85,93	82,35	0,04	82,31	81,82
2015	17,40	0,12	0,77	16,60	86,71	82,60	0,02	82,59	82,39
2016	16,42	0,13	0,80	15,61	85,07	83,58	0,02	83,56	83,25
2017	18,74	0,12	0,83	17,89	86,12	81,26	0,02	81,24	80,83
2018	19,35	0,13	0,87	18,45	86,27	80,65	0,02	80,63	80,02
2019	19,60	0,14	0,91	18,66	86,49	80,40	0,02	80,38	79,86
2020	18,94	0,14	0,89	18,02	86,55	81,06	0,02	81,04	80,62
2021	18,96	0,16	0,89	18,03	86,37	81,04	0,02	81,03	80,57
2022	15,12	0,19	0,85	14,24	83,61	84,88	0,01	84,87	84,58
2023	16,09	0,17	0,74	15,33	86,94	83,91	0,01	83,90	83,57
2024	14,65	0,20	0,72	13,90	85,93	85,35	0,01	85,34	85,03
2025 (прогн)	14,25	0,22	0,70	13,33	84,10	85,75	0,01	85,74	85,42

Джерело: згруповано автором та розраховано за даними [17].

У структурі фізичних осіб-підприємців також спостерігається переважання малого бізнесу: у 2024 році їх частка становила 85,34%, з яких 85,03% припадало саме на мікропідприємництво. Це свідчить про високу роль самозайнятості та дрібного підприємництва у формуванні економічної активності населення. Досягнення за прогнозами у 2025 році цим показником максимуму за усі роки (85,75%) свідчить про адаптивність самозайнятих осіб до блекаутів та порушення логістичних ланцюгів, а також переходом малого бізнесу на спрощені форми реєстрації через поширення інструментів діджиталізації (через платформу «Дія»).

Після 2022 року простежується подальше посилення ролі мікробізнесу як найбільш адаптивної форми господарювання в умовах воєнних викликів. Значна перевага мікропідприємництва та малих підприємств в структурі

економіки допустима під час війни для вирішення нагальних потреб громад в умовах кризи. Проте, задля швидкого відновлення економіки в повоєнний період цього буде замало через уповільнення можливості створення інтеграційних бізнес-структур і подальшого регіонального економічного розвитку.

В. Ватульов (2024) стверджує, що розвиток регіональних інноваційно-інтегрованих структур створює можливості для більш повного задоволення потреб та реалізації інтересів регіону з урахуванням його специфічних особливостей. Зазвичай такі структури трактуються як інтеграційні об'єднання представників високотехнологічного сектору регіональної економіки. Їхні ключові переваги полягають у стимулюванні технологічного розвитку території, посиленні кооперації між учасниками та нарощуванні професійних і інноваційних компетенцій» [20].

Необхідно зауважити, що розвиток інтегрованих бізнес-структур тісно взаємопов'язаний з роботою муніципалітетів та свідчить про їх ефективне управління. Інформація про розвиток інтегрованих бізнес-структур (кластери, холдинги, індустріальні парки, бізнес-асоціації, технопарки, мережеві об'єднання) є важливим індикатором результативності роботи муніципалітетів, оскільки відображає їх здатність формувати сприятливе бізнес-середовище, залучати інвестиції та висококваліфікований персонал, чим стимулювати економічний розвиток територій. Загальна кількість кластерів по регіонах України станом на початок 2026 року (максимальна кількість кластерів в одному регіоні 4-5) зображена на рисунку 3.3.

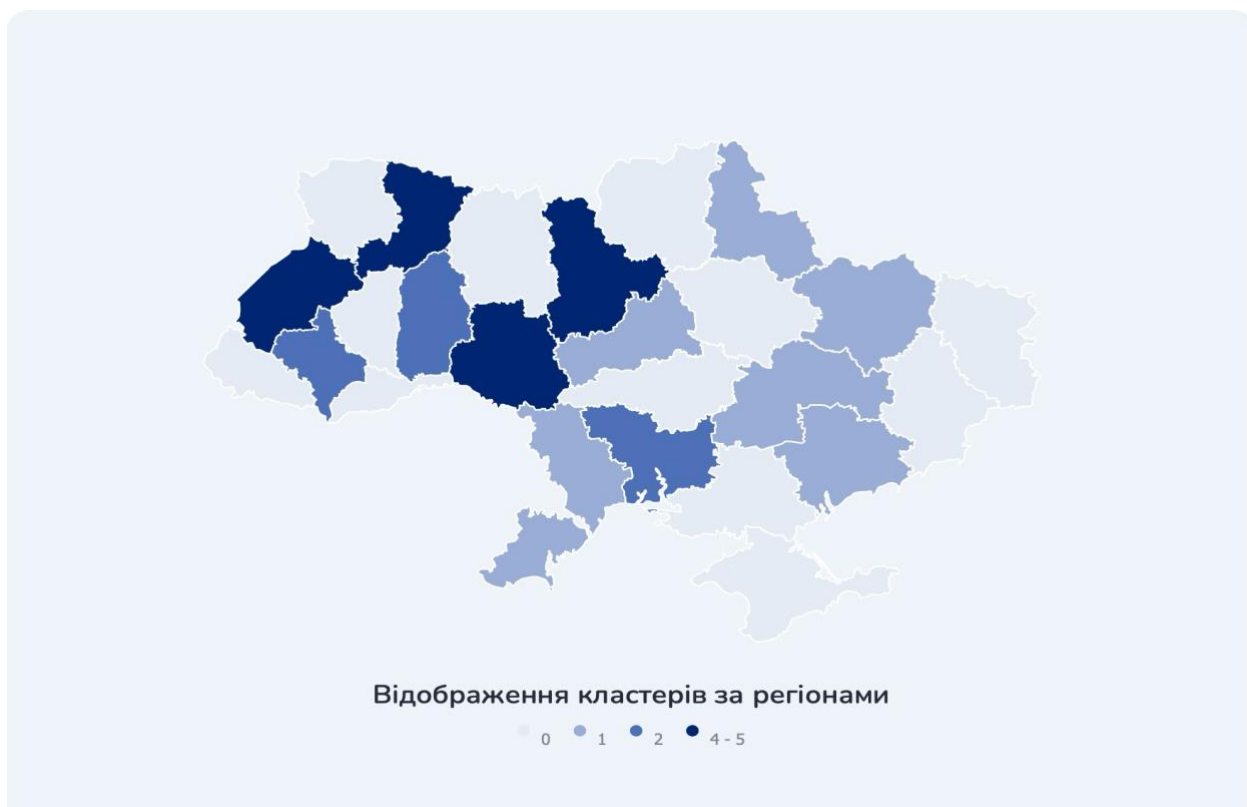


Рис. 3.3. Кластерна мапа по регіонам України

Джерело: [21].

Проведений аналіз статистики, представленої на платформі Кластерний Атлас України, свідчить про поступове формування в Україні сучасної мережі інтегрованих бізнес-структур кластерного типу. Кластери охоплюють різні галузі економіки та виступають важливим інструментом кооперації бізнесу, науки, влади й громадського сектору. Цей проєкт реалізується за підтримки програми «EU4Business: відновлення, конкурентоспроможність та інтернаціоналізація МСП», яка вже сьогодні закладає фундамент повоєнного відновлення бізнесу в Україні.

Серед галузей найбільшою кластеризацією характеризується агропромисловий комплекс, у якому зафіксовано найбільшу кількість кластерних об'єднань. Також значна концентрація кластерів спостерігається у меблевій промисловості, ІТ-секторі, готельно-ресторанному бізнесі, машинобудуванні та легкій промисловості. Це свідчить про зростання ролі секторів, орієнтованих на інновації, експорт і локальну додану вартість.

Територіально найбільша концентрація кластерів спостерігається у Києві та Львові, де розміщено близько третини всіх кластерних ініціатив. Така ситуація пояснюється вищим рівнем ділової активності, концентрацією людського капіталу, університетів, інноваційної інфраструктури та доступом до міжнародних ринків. Водночас розвиток кластерів у регіонах демонструє поступове поширення моделі кооперації по всій території держави.

Важливою тенденцією є активізація створення кластерів після 2020 року: близько 60% кластерів сформовано саме в цей період. Це може свідчити про адаптацію українського бізнесу до кризових умов, потребу у спільному використанні ресурсів, релокацію підприємств та посилення міжнародної підтримки малого і середнього бізнесу.

Для Миколаївської області показовим є функціонування Морського Кластеру України, що об'єднує 36 учасників у сфері суднобудування. Це підтверджує наявність потенціалу розвитку спеціалізованих регіональних кластерів на основі історично сформованих конкурентних переваг територій.

Отже, кластеризація економіки України виступає перспективним напрямом розвитку інтегрованих бізнес-структур, підвищення конкурентоспроможності регіонів та стимулювання муніципального економічного управління. Для регіональної політики доцільним є посилення підтримки кластерних ініціатив у менш представлених областях, зокрема шляхом грантових програм, партнерства громад і бізнесу та розвитку інноваційної інфраструктури.

Проведений аналіз матеріалів Міністерства економіки України щодо державної політики» Зроблено в Україні» свідчить [22], що програма стала важливим інструментом стимулювання внутрішнього виробництва, інвестиційної активності та розвитку інтегрованих бізнес-структур. Її ключова мета полягає у підтримці українських виробників, збільшенні випуску продукції з високою доданою вартістю, створенні робочих місць та зміцненні бюджетних надходжень.

Одним із результативних напрямів програми є фінансова підтримка переробних підприємств. За інформацією Міністерства економіки [23], з липня 2022 року видано 1 316 грантів на загальну суму 6,7 млрд грн, що свідчить про значний попит бізнесу на модернізацію, розширення та відновлення виробничих потужностей. Це особливо актуально в умовах воєнних ризиків і релокації підприємств. Важливим інструментом стимулювання внутрішнього ринку є програма компенсації вартості української техніки та обладнання. У 2026 році підприємці отримали перші 20,8 млн грн компенсації, а до переліку продукції входили 1 208 найменувань від 44 українських машинобудівних підприємств. Це підтверджує зростання ролі локалізованого виробництва та попиту на продукцію національного машинобудування.

Окрему увагу держава приділяє розвитку індустріальних парків як форми інтегрованих бізнес-структур. Програма передбачає фінансування до 150 млн грн на створення інженерно-транспортної інфраструктури, а для деокупованих територій держава покриває до 80% вартості робіт. Це створює умови для концентрації підприємств, кооперації виробництва та активізації муніципального економічного розвитку.

Отже, державна політика підтримки бізнесу «Зроблено в Україні» демонструє, що розвиток інтегрованих бізнес-структур напряму пов'язаний з ефективністю державного та муніципального управління. Для регіонів участь у таких програмах є індикатором спроможності залучати інвестиції, формувати конкурентне середовище, долати наслідки релокації та забезпечувати економічну стійкість територій. Відбувається перехід від «моделі виживання» до «моделі стимульованого розвитку», що є вагомим аргументом на користь концептуальної моделі муніципального управління.

Дорошенко Г., Калініченко Л. та Фрідман О. (2025) наголошують, що гнучкі форми корпоративного управління набувають все більшої актуальності в умовах цифрової економіки, яка характеризується високою динамічністю, інноваційністю та глобалізацією. Ці форми дають змогу організаціям

адаптуватися до швидких змін ринку, мінімізувати ризики та забезпечувати конкурентоспроможність у довгостроковій перспективі» [24].

Важливим показником розвитку регіонів є розвиток інноваційно-активних підприємств, а також формування сприятливого інноваційного середовища, що забезпечує інтеграцію науки, бізнесу та державного управління. Наведений аналіз витрат регіонів на інновації в довоєнний період, в найкритичніший момент української державності – 2022 рік та рік часткової адаптації до викликів та воєнних ризиків – 2024 так само підтверджує перехід муніципального управління під час повномасштабного вторгнення від бюджету виживання до бюджету відновлення з подальшим вектором на розвиток, шляхом заміни прямого фінансування бізнесу на посередництво при отриманні інноваційних грантів. Динаміка витрат наведена в табл. 3.5.

Аналіз витрат на інновації за регіонами України у 2020–2024 роках свідчить про значну географічну асиметрію інноваційної активності та її чутливість до макроекономічних і безпекових чинників. Загалом на національному рівні у 2022 році спостерігалось суттєве скорочення інноваційних витрат порівняно з 2020 роком, що можна пояснити впливом воєнних дій, порушенням виробничо-логістичних ланцюгів, зниженням інвестиційної активності бізнесу та переорієнтацією фінансових ресурсів на підтримання операційної стійкості підприємств. Водночас у 2024 році відбулося відновлення та зростання витрат на інновації, що може свідчити про поступову адаптацію економічних суб'єктів до нових умов функціонування та активізацію процесів посткризового відновлення насамперед за рахунок державних грантів, компенсацій і, звісно оборонних замовлень.

Регіональна структура інноваційних витрат характеризується високим рівнем концентрації у м. Києві, що зумовлено ефектом агломерації, наявністю розвиненої науково-дослідної інфраструктури, концентрацією фінансових ресурсів, штаб-квартир великих корпорацій та доступом до інвестиційного капіталу. Значне зростання інноваційних витрат у столиці у 2024 році

порівняно з 2020 роком підтверджує її провідну роль у формуванні національної інноваційної системи.

Таблиця 3.5

Витрати на інновації за регіонами, тис.грн

Регіони	2020	2022	2024	Відхилення 2024 року (+,-) від:	
				2020	2022
Україна	23329625,0	14042718,0	26963166,0	3633541	12920448
Вінницька	242621,0	251719,6	1320925,0	1078304	1069205,4
Волинська	к/с	31497,1	309796,0	-	278298,9
Дніпропетровська	2631999,0	3190661,5	1699142,0	-932857	-1491519,5
Донецька	1499806,0	к/с	к/с	-	-
Житомирська	259467,0	177612,8	339298,0	79831	161685,2
Закарпатська	к/с	47131,5	к/с	-	-
Запорізька	3007745,0	к/с	к/с	-	-
Івано-Франківська	399587,0	108192,1	308449,0	-91138	200256,9
Київська	1080896,0	379456,9	753309,0	-327587	373852,1
Кіровоградська	348657,0	88915,6	458267,0	109610	369351,4
Луганська	32290,0	—	—	-	-
Львівська	739529,0	874447,6	542974,0	-196555	-331473,6
Миколаївська	834316,0	169502,2	171738,0	-662578	2235,8
Одеська	556826,0	207814,7	228011,0	-328815	20196,3
Полтавська	1121923,0	107893,6	219898,0	-902025	112004,4
Рівненська	119391,0	204764,5	к/с	-	-
Сумська	236319,0	200993,4	87215,0	-149104	-113778,4
Тернопільська	391565,0	221898,4	637758,0	246193	415859,6
Харківська	1885690,0	722534,5	1693273,0	-192417	970738,5
Херсонська	101556,0	—	—	-	-
Хмельницька	186775,0	61722,2	948680,0	761905	886957,8
Черкаська	462575,0	337136,6	к/с	-	-
Чернівецька	112186,0	к/с	59137,0	-53049	-
Чернігівська	46065,0	88325,7	503888,0	457823	415562,3
м. Київ	6660556,0	4527836,5	12718462,0	6057906	8190625,5

Джерело: згруповано автором та розраховано за даними [17].

Позитивна динаміка інноваційних витрат у низці регіонів, зокрема Вінницькій, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській та Кіровоградській областях, може бути пов'язана з дією програм регіонального розвитку, посиленням ролі малого та середнього бізнесу, а також поступовою цифровізацією бізнес-процесів. Додатковим чинником виступає державна та міжнародна підтримка відновлення економічної активності в регіонах, що зазнали відносно менших руйнувань.

Натомість у Дніпропетровській, Полтавській, Миколаївській, Одеській та Сумській областях зафіксовано зниження інноваційних витрат у 2024 році порівняно з 2020 роком, що може пояснюватися сукупним впливом промислової спеціалізації регіонів, високою енерго- та капіталомісткістю виробництв, а також негативними наслідками воєнних ризиків для прифронтових територій, що обмежують доступ до інвестиційних ресурсів і знижують інноваційну активність підприємств.

Окрему проблему становить відсутність або неповнота статистичних даних щодо окремих регіонів (зокрема Донецької, Луганської, Херсонської та частково Запорізької областей), що обумовлено окупацією територій, руйнуванням статистичної інфраструктури та ускладненням збору первинної інформації. Це додатково посилює регіональну диспропорційність оцінки інноваційного розвитку.

Натомість допустиме згідно вимог Закону України «Про офіційну статистику» маркування Держстатом даних за окремі роки для Закарпатської, Чернівецької, Рівненської та Черкаської областей, як конфіденційних статистичних даних (к/с), може свідчити про слабку інноваційну активність середнього та малого бізнесу в цих регіонах, де зазвичай таку активність проявляють лише поодинокі бізнес-гіганти, або критичні для обороноздатності держави підприємства.

Таким чином, результати проведеного аналізу засвідчили збереження значних відмінностей у інноваційній активності регіонів України та повністю підтвердили актуальність зроблених у 2025 році висновків науковців Васильцева Т. і Виговського О. про ключове завдання державної регіональної політики в умовах війни - формування збалансованої інноваційної екосистеми шляхом підтримки депресивних регіонів, стимулювання інноваційних підприємств та розвитку інфраструктури трансферу технологій, що стане ключовим вектором забезпечення стійкості національної економіки, зміцнення її конкурентоспроможності в процесі європейської інтеграції та

формування надійного підґрунтя для післявоєнного відновлення територіальних громад [18].

Необхідно підкреслити, що важливу роль в інноваційній активності в мирний час відіграють кадри, але під час війни та пов'язаних з нею процесів (мобілізаційних, міграційних тощо) ця роль стає критичною. Адже в умовах кризи кадри, окрім виконавської дисципліни, знання законодавства та управлінських навичок, мають володіти цифровою грамотністю, бути готовими до антикризового менеджменту та роботи з підвищеним навантаженням в екстремальних умовах. На жаль, у більшості областей України, особливо з міркувань безпеки, дані не оприлюднюються з метою виконання вимог Закону України «Про офіційну статистику» щодо статистичної конфіденційності. Тому, нами було здійснено аналіз кількості дослідників задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок в еквіваленті повної зайнятості в усіх регіонах держави, крім тих, що зазнали найбільшої окупації. Для цього були використані уточненні набори даних Держстату України за 2021-2024 роки та аналітичні звіти УкрІНТЕІ (табл. 3.6).

Аналіз кількості дослідників, задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок в еквіваленті повної зайнятості за регіонами України у 2021–2024 роках, свідчить про суттєві трансформації кадрового потенціалу національної науково-дослідної сфери під впливом економічних, демографічних та безпекових факторів. Загалом по Україні чисельність дослідників скоротилася з 32 061 особи у 2021 році до 28 711 осіб у 2024 році, або на 10,5 %. Це вказує на зниження кадрового ресурсу науки, що пов'язано з міграційними процесами, релокацією установ, скороченням фінансування наукової діяльності та зміною пріоритетів державної політики в умовах війни.

Найбільша концентрація дослідників традиційно зосереджена у м. Києві, де у 2024 році працювало 17 080 осіб, що становить майже 60 % загальної чисельності дослідників країни. Така ситуація пояснюється високим рівнем централізації науково-дослідної інфраструктури, розміщенням провідних академічних установ, університетів, галузевих інститутів та інноваційних

компаній. Попри збереження домінуючих позицій, у столиці також спостерігається скорочення кадрового потенціалу на 1 740 осіб порівняно з 2021 роком.

Таблиця 3.6

Кількість дослідників задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок в еквіваленті повної зайнятості за регіонам, осіб

Регіон	2021 рік	2022 рік	2023 рік	2024 рік	Абс. зміна 2024 від 2021 року	Зміна у % 2024 року від 2021 року
Україна (усього)	32061	24028	26179	28711	-3350	89,50
Вінницька	158	137	122	165	+7	104,40
Волинська	36	39	32	33	-3	91,70
Дніпропетровська	2199	1657	1821	2089	-110	95,00
Житомирська	101	82	70	79	-22	78,20
Закарпатська	100	114	118	114	+14	114,00
Запорізька	1129	751	808	761	-368	67,40
Івано-Франківська	134	121	126	135	+1	100,70
Київська	1031	848	913	1027	-4	99,60
Кіровоградська	37	35	32	36	-1	97,30
Львівська	2153	2052	2249	2458	+305	114,20
Миколаївська	153	65	86	94	-59	61,40
Одеська	1546	1058	1346	1350	-196	87,30
Полтавська	179	134	148	158	-21	88,30
Рівненська	27	25	26	28	+1	103,70
Сумська	316	231	237	240	-76	75,90
Тернопільська	29	26	28	31	+2	106,90
Харківська	4947	2489	2541	3135	-1812	63,40
Хмельницька	41	32	36	45	+4	109,80
Черкаська	88	70	69	80	-8	90,90
Чернівецька	32	30	36	32	0	100,00
Чернігівська	105	26	25	36	-69	34,30
м. Київ	18820	14856	16071	17080	-1740	90,80

Джерело: згруповано автором та розраховано за даними [17].

Серед регіонів значним науковим потенціалом характеризуються Харківська, Львівська, Дніпропетровська та Одеська області. Водночас

Харківська область зазнала найбільшого скорочення чисельності дослідників – на 1 812 осіб, або на 36,6 %, що безпосередньо пов'язано з інтенсивними бойовими діями, пошкодженням наукової та освітньої інфраструктури, евакуацією установ і переміщенням наукових кадрів. Подібна негативна тенденція простежується у Запорізькій, Миколаївській, Чернігівській та Сумській областях, де скорочення кадрового складу обумовлене безпековими ризиками та ускладненням функціонування дослідницьких установ.

Позитивну динаміку чисельності дослідників демонструють окремі регіони західної та центральної частини України. Зокрема, у Львівській області чисельність дослідників зростає на 305 осіб, або на 14,2 %, у Закарпатській – на 14,0 %, у Хмельницькій – на 9,8 %, у Тернопільській – на 6,9 %, у Вінницькій – на 4,4 %. Це може бути наслідком релокації закладів освіти та наукових установ із зон активних бойових дій, активізації міжнародної співпраці та посилення ролі регіонів відносно безпечного розташування.

Важливою тенденцією є зростання міжрегіональної диференціації кадрового забезпечення науки. Переважна частина дослідників концентрується у столиці та кількох великих науково-освітніх центрах, тоді як значна кількість областей має вкрай низькі показники чисельності науковців. Це свідчить про нерівномірність розвитку науково-інноваційного простору країни та обмеженість кадрового потенціалу периферійних територій.

Сучасний стан кадрового забезпечення наукових досліджень в Україні характеризується одночасним впливом процесів скорочення, релокації та регіональної концентрації. За таких умов державна політика має бути спрямована на збереження людського капіталу науки, стимулювання повернення дослідників, підтримку молодих науковців, розвиток регіональних наукових центрів та інтеграцію українських дослідницьких установ до міжнародного наукового простору. Саме тому потрібно і в подальшому на державному рівні забезпечити активізацію та масштабування грантових

програм від Національного фонду досліджень України із збереженням тренду на збільшення замовлень в секторі оборонних технологій.

Отже, в основні побудови концептуальної моделі розвитку муніципального управління в умовах війни та кризового менеджменту України, формування стійкості та адаптивності такого управління буде гіпотеза про те, що повноцінна трансформація процесів в регіоні може бути забезпечена об'єднанням наукового потенціалу, бізнесу та кадрових ресурсів. Спираючись на теоретичні засади Васильціва Т. та Виговського О. щодо ролі муніципального органу як фасилітатора, для створення обґрунтованої економіко-математичної моделі муніципального управління використаємо дані: людський капітал (дослідники), інноваційні витрати бізнесу та бюджетні ресурси. Можемо описати виробничу функцію муніципального розвитку як модифіковану функцію Кобба-Дугласа:

$$U = A \cdot I_b^{\alpha} \cdot R_s^{\beta} \cdot G_m^{\gamma} \quad (3.1)$$

де U – загальний рівень корисності/розвитку громади;

I_b – інноваційні інвестиції приватного бізнесу (власні кошти підприємств);

R_s – науковий потенціал (кількість дослідників та якість їхніх розробок);

G_m – муніципальні витрати (гранти, інноваційні ваучери, інфраструктура);

Kl – людський капітал (рівень освіти та кількість фахівців);

A – технологічний коефіцієнт (рівень цифровізації управління, напр. Smart City).

α, β, γ – еластичність розвитку за відповідними ресурсами ($\alpha + \beta + \gamma = 1$).

Оскільки статистика показала, що α (бізнес) зараз є найбільшим драйвером ($> 70\%$ витрат), а γ (муніципалітет) – найменшим ($< 1\%$), модель вказує на критичну розбалансованість.

Муніципалітет має обмежений ресурс B , який він розподіляє:

$$B = G_{infra} + G_{social} + G_{inniv} \quad (3.2)$$

Для ефективного управління необхідно, щоб частка G_{innov} (стимулювання науки та бізнес-кластерів) зростала, оскільки вона має мультиплікативний ефект на I_b приватні інвестиції.

Модель має враховувати синергію інтегровані структур:

$$I_b^{total} = I_b^{initial} + k \cdot (R_s \cdot G_m) \quad (3.3)$$

K – коефіцієнт ефективності взаємодії («місток» між наукою та бізнесом).

Якщо муніципалітет (G_m) не взаємодіє з наукою (R_s), то $k=0$, і потенціал дослідників, який виявили (42 тис. осіб), не додає вартості економіці.

Навіть невелике збільшення муніципального фінансування (γ) у напрямку підтримки прикладних розробок інженерів (R_s) здатне спровокувати експоненційне зростання загального добробуту громади за рахунок розблокування потенціалу, який сьогодні використовується недостатньо.

Виконано за методом лінійної трансформації, де 100 балів це максимальне значення показника серед усіх регіонів за всі три періоди (еталоном виступає м. Київ 2020 або 2024 рр.).

Інтегральний показник (U) розрахований за модифікованою функцією Кобба-Дугласа:

$$U = A \cdot (I_{b_norm})^{0.55} \cdot (R_{s_norm})^{0.45} \quad (3.4)$$

Коефіцієнт A прийнято за 1,0 для коректності порівняння динаміки.

Розрахунок інтегрального показника (U) наведено в таблиці 3.7. Київ майже повернувся до показників 2020 року за рахунок відновлення інноваційних витрат бізнесу. Львівська область демонструє унікальну траєкторію зростання в 2022 році та стабілізацію у 2024-му. Це математичне підтвердження успішної муніципальної політики з прийому релокованого інтелектуального капіталу. На жаль, Харківська область продемонструвала науковий потенціал (R_s), який виявився інертним (зберігся на рівні 23,2), але падіння фінансування (I_b) обвалило загальний показник майже вдвічі порівняно з 2020 роком. Миколаївська область демонструє ознаки

поступового покращення інтегрованого значення розвитку муніципального управління у 2024 році (ріст U з 1.39 до 2.23), проте все ще перебуває значно нижче довоєнного рівня. Вінницька область продемонструвала високий ріст U на 61%. Це відбулося суто за рахунок фінансового фактора (I_b), тоді як наукова база (R) навіть дещо скоротилася. Це класична модель «екстенсивного інноваційного розвитку». Відповідно до проведеного аналізу муніципальне управління має стати платформою для синхронізації цих показників, їх синергії, щоб кадри не «проїдали» потенціал, фінанси не витрачалися лише на закупівлю імпорту без залучення місцевих вчених.

Таблиця 3.7

Розрахунок інтегрального показника (U) на основі формул 3.1 – 3.4

Регіон	Період	Норм. I_b (Фінанси)	Норм. R_s (Кадри)	Інтегральний показник U	Динаміка U до 2020
м. Київ	2020	100	98,4	99,28	—
	2022	68,4	82,1	74,25	↓ 25%
	2024	93,6	100	96,43	↓ 3%
Львівська	2020	12,4	11,2	11,85	—
	2022	14,8	10,8	12,88	↑ 9%
	2024	15,4	10,2	12,83	↑ 8%
Дніпропетровська	2020	18,2	16,4	17,37	—
	2022	10,6	13,8	11,94	↓ 31%
	2024	14,4	12,4	13,47	↓ 22%
Харківська	2020	12,8	26,4	17,66	—
	2022	2,4	21,2	6,48	↓ 63%
	2024	4,3	23,2	9,48	↓ 46%
Вінницька	2020	3,8	1,8	2,7	—
	2022	4,2	1,6	2,73	↑ 1%
	2024	12,6	1,4	4,34	↑ 61%
Миколаївська	2020	4,2	3,2	3,72	—
	2022	0,8	2,6	1,39	↓ 63%
	2024	2,1	2,4	2,23	↓ 40%

Джерело: розраховано автором.

Також, важливим розвитком муніципального управління є цифрова трансформація. Колектив авторів вважає, що «цифровізація взаємодії між громадою та бізнесом є критичним чинником підвищення регіональної конкурентоспроможності, оскільки вона забезпечує прозорість управління, спрощує процедури та стимулює підприємницьку активність. Ефективна реалізація стратегії потребує поетапного підходу: від розбудови базової інфраструктури та нормативної бази (до 1 року) до формування інноваційних кластерів і повної інтеграції в міжнародні цифрові екосистеми (понад 3 роки). Цифрові сервіси стають не лише інструментом економічного розвитку, а й елементом національної безпеки, забезпечуючи координацію гуманітарних потреб, підтримку ВПО та прозорість використання донорських коштів» [25].

На основі проведеного аналізу резюмуємо, що муніципальне управління в регіонах повинно бути побудовано на засадах трьох векторів: синхронізації, капіталізації та цифрової стійкості (рис. 3.4).

Вектор синергії науки та бізнесу для регіонів повинен забезпечити співфінансування наукових проєктів та розробок, забезпечивши запобігання деградації місцевих вчених. Для регіонів, де найвища частка фізичних осіб-підприємців, пріоритетним вектором розвитку має бути капіталізація їхнього потенціалу із забезпеченням доступу до науково-дослідної інфраструктури (коворкінги, лабораторії) та створенням муніципальних бізнес-інкубаторів. Вектор цифрової стійкості характерний для регіонів, де впроваджено Smart City.

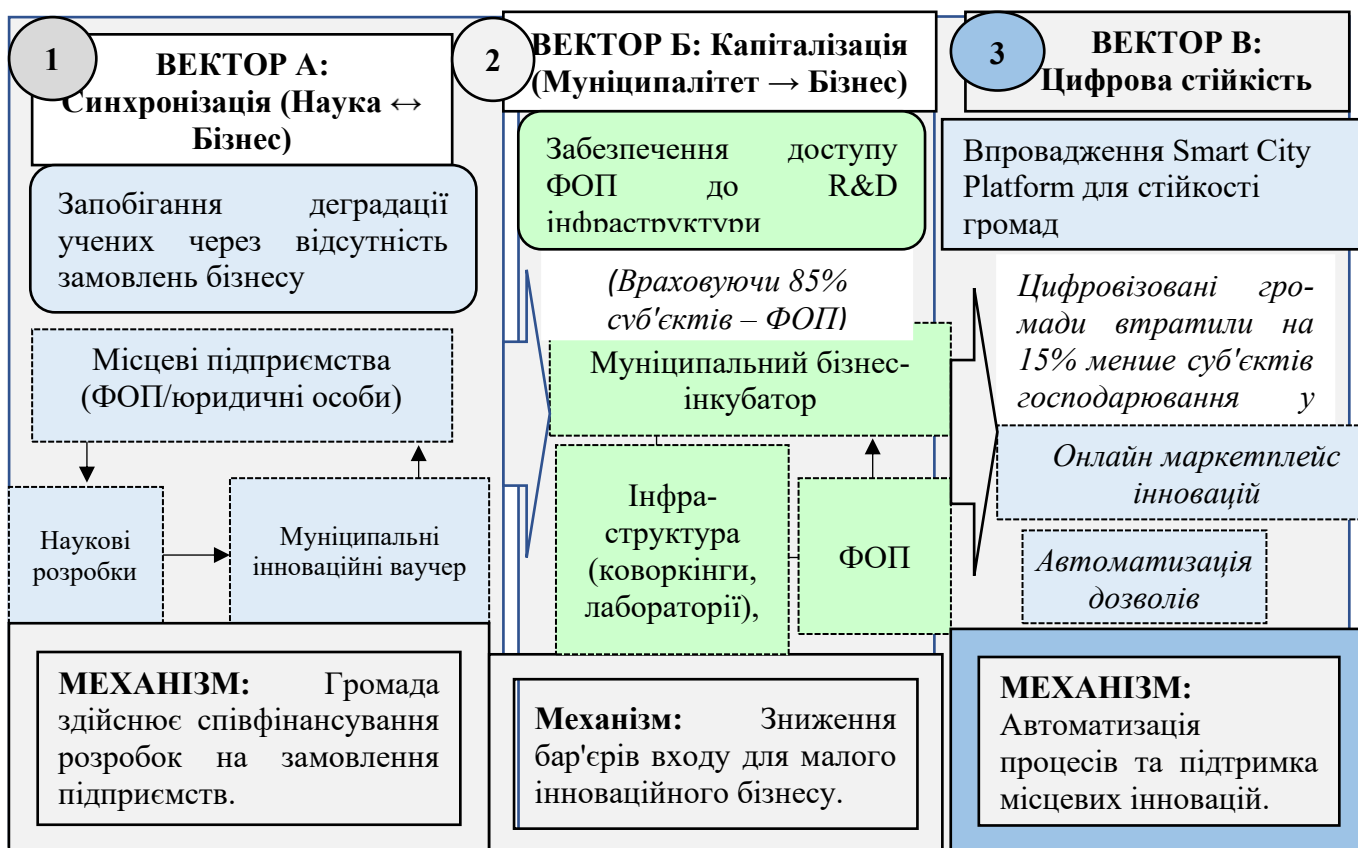


Рис. 3.4. Ключові вектори трансформації муніципального управління

Джерело: авторська пропозиція.

Погоджуємося з думкою Судомир С. (2024), що концепція розумного міста є важливим інструментом забезпечення сталого розвитку територій, що дозволяє містам ефективніше долати виклики урбанізації, такі як екологічне забруднення, неефективне використання ресурсів, транспортні проблеми та зниження якості життя. Використання цифрових технологій, інтернет речей, великих даних і штучного інтелекту сприяє оптимізації управління міськими процесами, підвищенню екологічної стійкості та соціальної згуртованості [26].

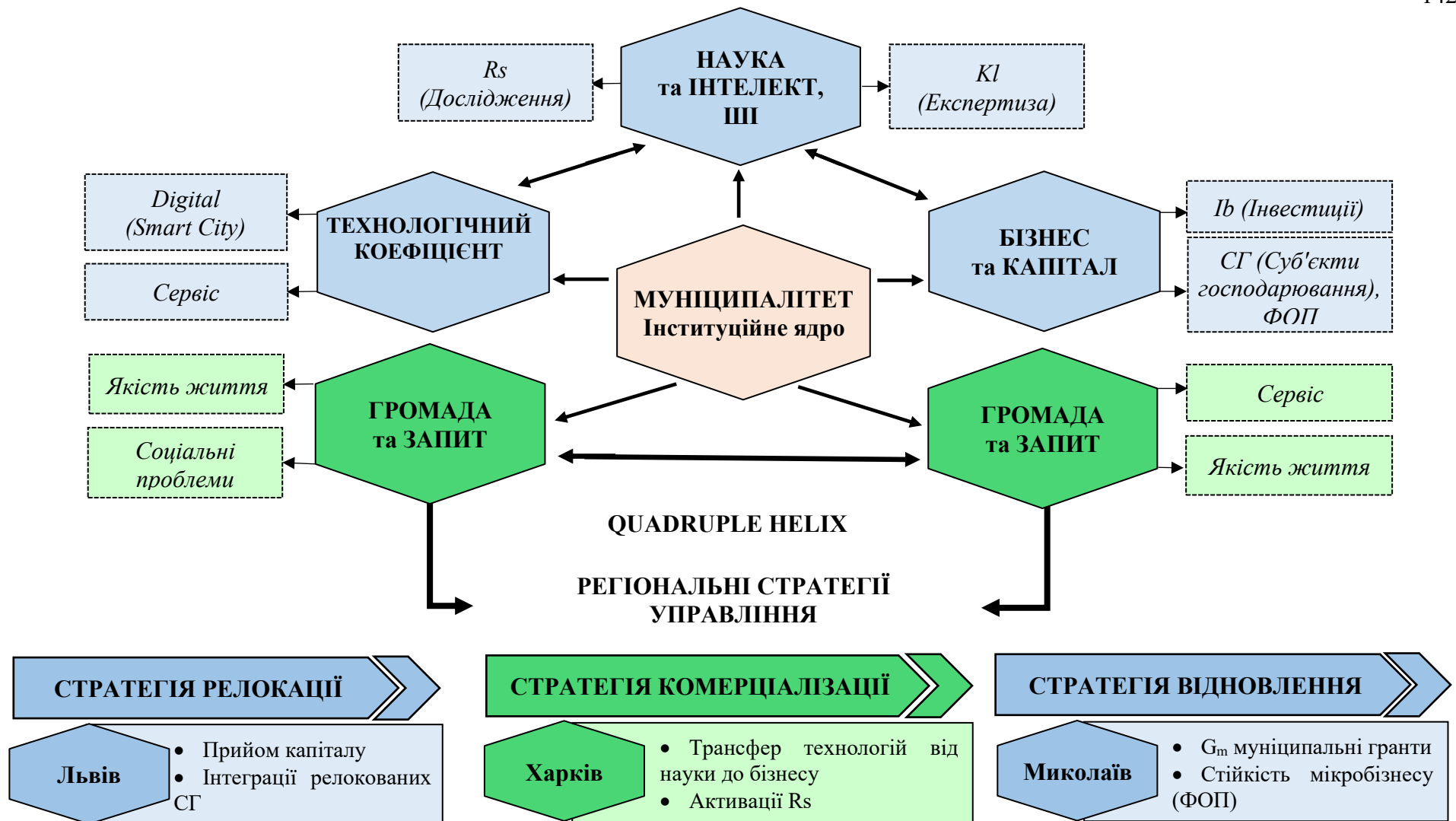


Рис. 3.5. Концептуальна модель муніципального управління інноваційним розвитком

Джерело: авторська розробка.

Концептуальна модель муніципального управління інноваційного розвитку ґрунтується на взаємодії науки, інтелекту, бізнесу та технологічних можливостях, що дозволяє сформулювати відповідну стратегію розвитку регіонів з урахування особливостей релокації бізнесу, комерціалізації наукових проєктів та максимального залучення інтелектуального потенціалу, долучення до проєктів відновлення та масштабування. Застосування муніципалітетами комплексної системи непрямого регулювання перетворює ці інституції з контролерів та «гаманця» у фасилітатора мережевої взаємодії.

На основі проведених аналітичних даних здійснимо класифікацію стратегій муніципального управління за регіональними кластерами (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Класифікація стратегій муніципального управління за регіональними
кластерами

Тип стратегії	Регіони-представники	Ключова характеристика	Основний механізм реалізації	Роль муніципалітету
Стратегія РЕЛОКАЦІЇ (Акцепторна)	Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська	Орієнтована на прийом та інтеграцію зовнішнього капіталу та кадрів.	Створення індустріальних парків, спрощення реєстрації СГ, соціальна адаптація спеціалістів.	Адаптер: Швидке надання ресурсів для бізнесу, що переїхав.
Стратегія КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ (Академічна)	Харківська, Одеська, Дніпропетровська	Спрямована на перетворення наявного наукового потенціалу в ринкові продукти.	Створення центрів трансферу технологій, муніципальні гранти на прикладні розробки.	Посередник: Зв'язок між університетською наукою та промисловістю.
Стратегія ВІДНОВЛЕННЯ (Ресурсензійна)	Миколаївська, Чернігівська, Запорізька	Орієнтована на зупинку деградації бізнес-мережі та відновлення критичної інфраструктури.	Пряме муніципальне замовлення, податкові канікули для ФОП, безпекові гарантії.	Донор: Пряма підтримка життєздатності мікробізнесу.
Стратегія МАСШТАБУВАННЯ (Глобальна)	м. Київ, Київська область	Спрямована на підтримку технологічного лідерства та вихід на міжнародні ринки.	Цифровізація (Smart City), підтримка R&D центрів транснаціональних корпорацій.	Модератор: Зменшення регуляторних бар'єрів та розвиток інфраструктури.

Джерело: згруповано автором.

Аналіз класифікації стратегій муніципального управління за регіональними кластерами свідчить, що в сучасних умовах ефективність місцевого розвитку визначається здатністю органів муніципальної влади адаптувати управлінські підходи до специфіки соціально-економічного потенціалу, безпекової ситуації та ресурсних можливостей територій. У результаті виокремлено чотири базові типи стратегій, кожна з яких відповідає особливостям окремих регіональних груп.

Стратегія релокації характерна для західних областей України та орієнтована на інтеграцію переміщеного бізнесу, трудових ресурсів і капіталу. Її реалізація забезпечує формування нових виробничих осередків, підвищення зайнятості населення та посилення інвестиційної привабливості територій.

Стратегія комерціалізації властива промислово-науковим центрам і спрямована на трансформацію наукового потенціалу у конкурентоспроможні продукти та технології. У цьому випадку муніципалітет виконує роль координатора взаємодії між освітою, наукою та бізнесом, стимулюючи інноваційне підприємництво.

Стратегія відновлення є пріоритетною для регіонів, що зазнали значних руйнувань, і передбачає стабілізацію економічного середовища, підтримку малого бізнесу та відбудову критичної інфраструктури. Основна роль муніципальної влади полягає у прямому ресурсному та організаційному сприянні локальним суб'єктам господарювання.

Стратегія масштабування характерна для столичної агломерації та орієнтована на зміцнення глобальної конкурентоспроможності, розвиток цифрової економіки та підтримку високотехнологічного сектору. За таких умов муніципалітет виступає модератором інноваційного середовища та інституційним драйвером міжнародної інтеграції.

Отже, універсальної моделі муніципального управління не існує, а результативність регіонального розвитку залежить від застосування диференційованих стратегій відповідно до кластерних особливостей

територій. Це актуалізує необхідність переходу до гнучкої, адаптивної та територіально орієнтованої системи муніципального менеджменту в Україні.

3.3. Стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління України в умовах євроінтеграції

Членство в Європейському Союзі – це не винагорода за пройдений шлях. Це горизонт, що постійно уточняється в міру наближення, і водночас постійно зростаючий набір вимог, що стають обов'язковими ще до перетину фінішної стрічки. Для системи муніципального управління України цей горизонт набуває конкретного змісту: директиви і регламенти ЄС, принципи SIGMA, стандарти Європейської хартії місцевого самоврядування і умови використання фінансових інструментів – все це разом утворює правову і управлінську рамку, відповідність якій є передумовою вступу.

Оскільки більшість євроінтеграційних реформ реалізується саме на місцевому рівні, муніципальне управління є не другорядним, а центральним суб'єктом процесу. Ставлення до євроінтеграції як до суто зовнішньополітичного питання – застаріла позиція. Угода про асоціацію 2014 р. вже тоді перетворила євроінтеграцію на внутрішньо-управлінський процес, визначивши сотні зобов'язань у сфері регуляторного середовища, публічного управління, захисту довкілля і соціальних стандартів, значна частина яких реалізується саме через органи місцевого самоврядування.

Отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС 23 червня 2022 року трансформувало цей процес у принципово новий вимір. ЄС формально відкрив переговори про вступ з Україною на першій міжурядовій конференції у червні 2024 р.; 30 вересня 2025 року Україна успішно завершила процес офіційного двостороннього скринінгу, що сформувало фундамент для безпосереднього відкриття переговорних кластерів. Україна продемонструвала вражаючу здатність оперативно реалізовувати реформи навіть в умовах воєнного часу.

Завершення скринінгу це значний технічний здобуток, але лише початок. Глава переговорів «Реформа публічного управління» є частиною першого кластера «Основи процесу вступу до ЄС», який відкривається першим і є передумовою для відкриття інших кластерів. Дві дорожні карти з верховенства права і реформи публічного управління є фундаментальними передумовами, без затвердження яких Радою ЄС буде відсутня можливість відкриття жодного з інших кластерів. Це означає, що реформа публічного управління, включно з муніципальним рівнем, є шлюзом до всього переговорного процесу. ЄС визначає муніципальний рівень та здатність місцевих влад впроваджувати європейське право, відповідати критеріям прозорості, спроможності, деполітизації та професійності, як основу спроможності України.

У грудні 2025 р. на неформальній зустрічі міністрів у справах ЄС у Львові узгоджено десятипунктовий план реформ на 2026 рік, що охоплює антикорупційні заходи і реформу верховенства права відповідно до вимог процесу вступу до ЄС. Акцент у плані було зроблено на кластері «Основи», що включає верховенство права, публічне управління, демократичні інститути і права національних меншин.

Публічне управління, у найширшому розумінні, разом із муніципальним рівнем перебуває в центрі вказаних вимог ЄС. Фінансова підтримка євроінтеграційних трансформацій забезпечується насамперед через механізм Ukraine Facility. Ukraine Facility – програма, що набрала чинності 1 березня 2024 р. і діє на 2024–2027 рр., пропонуючи Україні 50 млрд євро стабільної і передбачуваної фінансової підтримки від ЄС; вона охоплює підтримку відновлення, реконструкції та модернізації держави, підтримку реформ на шляху до прискореної інтеграції до ЄС та забезпечення фінансових потреб для підтримки безперервності основних послуг.

Для муніципального управління принципово важливим є те, що сам регламент Ukraine Facility прямо визначає «сприяння територіальній згуртованості» як одну з загальних цілей механізму. Серед конкретних завдань

програми – зміцнення демократичних інститутів, зокрема представницьких органів регіонального і муніципального рівнів та їхніх наглядових повноважень, підтримка децентралізації і місцевого розвитку, передусім через забезпечення змістовної участі всіх рівнів управління у доступі до коштів через відкриті, справедливі і прозорі процедури.

Підтримка інституційних спроможностей і децентралізації прямо зазначена серед дій, що фінансуються за Третім Стовпом Facility, у тому числі через twinning, партнерства між містами ЄС і України. Це означає, що муніципальний рівень є не лише об'єктом підтримки, а й суб'єктом, від спроможності якого залежить ефективне освоєння коштів.

Окремим флагманським інструментом підтримки муніципального рівня є програма U-LEAD з Європою. Третя фаза U-LEAD з бюджетом 62 млн євро (ЄС – 40 млн, Німеччина – 18 млн, Данія – 4 млн) орієнтована на три ключові пріоритети: зміцнення місцевого самоврядування і підготовку громад до вступу до ЄС; нарощування спроможностей через мережу 24 регіональних офісів; підтримку місцевої реконструкції та розвитку з акцентом на поглинальну спроможність для майбутнього застосування структурних інструментів ЄС.

Таблиця 3.9 систематизує ключові фінансові інструменти ЄС, що безпосередньо стосуються розвитку муніципального управління України. Таблиця 3.9 вказує, що важлива системна умова ефективного використання цих інструментів залежить від поглинальної спроможності муніципального рівня, тобто від його здатності планувати, реалізовувати і звітувати про проєкти відповідно до стандартів ЄС. Ця спроможність у більшості українських громад нині суттєво менша за необхідну.

Принципи публічного управління, розроблені SIGMA/OECD, є основним операційним стандартом, що застосовується Єврокомісією для оцінювання якості публічного управління в країнах-кандидатах. Програма «Принципи публічного управління» SIGMA слугує системою принципів і

критеріїв оцінювання, заснованих на міжнародних стандартах, вимогах і кращих практиках держав – членів ЄС та країн ОЕСР.

Таблиця 3.9

Фінансові інструменти ЄС для підтримки розвитку муніципального управління України (2024–2027 рр.)

Інструмент	Обсяг	Функція	Актуальність для муніципального управління	Горизонт
Ukraine Facility (загальний)	50 млрд євро	Відновлення, реформи, модернізація	Субнаціональний рівень – не менше 20% від загального обсягу грантів	2024–2027
Ukraine Facility, Стовп III	Частина з 17 млрд безповоротної допомоги (грантів)	Передвступна підтримка, capacity building	Підтримка реформ ОМС; twinning	2024–2027
U-LEAD з Європою, Фаза III	62 млн євро	Децентралізація; підготовка до вступу в ЄС	Прямий – навчання, поради, відновлення	До 2027
EU4PAR (реформа держуправління)	Окремий бюджет	Реформа публічного адміністрування	Стандарти SIGMA для ОМС	2024–2026
Єдиний ринок (SME Programme)	Частина загального бюджету	Підтримка малих суб'єктів підприємництва і бізнес-середовища	Опосередкований (через місцевий розвиток)	Постійно

Джерело: складено автором на основі [27; 28; 29; 30].

Принципи SIGMA охоплюють шість ключових блоків: стратегічні рамки реформи; розроблення і координація політики; публічна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами. Кожен із цих блоків має прямий вимір для муніципального рівня.

Аналіз стану виконання принципів SIGMA на муніципальному рівні України виявляє суттєву нерівномірність. Якщо в частині надання послуг (особливо через ЦНАПи і «Дію») певний прогрес є беззаперечним, то в частині стратегічних рамок, управління людськими ресурсами і механізмів

підзвітності, розрив між практикою більшості громад і стандартами SIGMA залишається значним.

Таблиця 3.10 відображає оцінку відповідності системи муніципального управління України принципам SIGMA за ключовими блоками.

Таблиця 3.10

Оцінка відповідності муніципального управління України принципам SIGMA
(за ключовими блоками)

Блок SIGMA	Стан у великих містах	Стан у середніх громадах	Стан у малих/сільських громадах	Ключові прогалини	Пріоритетні заходи
Стратегічні рамки	Середній	Слабкий	Критичний	Відсутність багаторічного планування	Обов'язкові стратегії розвитку з моніторингом
Розроблення і координація політики	Середній	Слабкий	Відсутній	Нерозвиненість горизонтальної координації	Інтегроване планування з участю громади
Публічна служба і HR	Середній	Слабкий	Слабкий	Відкладені конкурси; низькі зарплати	Законодавче врегулювання кадрових стандартів
Підзвітність	Середній	Слабкий	Слабкий	Обмеженість механізмів контролю у воєнний час	Відновлення прозорості; відкриті бюджети
Надання послуг	Добрий	Середній	Задовільний	Цифровий розрив між типами громад	Стандарти мінімальних послуг
Управління державними фінансами	Середній	Середній	Слабкий	Обмеженість власних доходів; залежність від трансфертів	Розширення фіскальної автономії

Джерело: складено автором на основі [31; 32; 33; 34; 35].

Таблиця 3.10 демонструє, що найстійкішими є сервісний вимір і управління фінансами у великих громадах. Найслабшими ланками є стратегічне і кадрове управління на всіх рівнях. Це означає, що при плануванні євроінтеграційних реформ муніципального рівня першочергову увагу слід приділяти там, де структурний дефіцит найбільш виражений.

Переговорний процес про вступ до ЄС традиційно сприймається як справа центрального уряду і парламенту. Але реалії значно складніші: лівова частка євроінтеграційних змін реалізується саме на місцевому рівні. Це основа для подальших євроінтеграційних процесів. Стандарти якості питної води, правила будівництва, вимоги до поводження з відходами, стандарти надання соціальних послуг – усі ці норми, що підлягають гармонізації з правилами ЄС, є муніципальними функціями.

В серпні 2024 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову про утворення Міжвідомчої робочої групи для координації роботи 36 переговорних груп; до її складу входять представники центральних органів влади, громадянського суспільства, бізнесу і міжнародних партнерів; ця група відповідає за розроблення і узгодження переговорних позицій за 33 переговорними главами.

Показово, що в переговорних групах, на відміну від практики більшості країн-кандидатів, представництво органів місцевого самоврядування досі залишається декларативним, а не системно утворюючим. Важливим етапом інституціоналізації євроінтеграційних процесів на субнаціональному рівні, стало створення у 2021 році механізму координації місцевих і державних зусиль у євроінтеграції – Конгресу місцевих і регіональних влад при Президенті України. Одним із ключових результатів роботи Конгресу стало запровадження на підставі Постанови КМУ від 20.08.2024 року № 985 посад профільних заступників голів з питань європейської інтеграції, міжнародного співробітництва та координації міжнародної технічної допомоги в обласних, Київській та Севастопольській міських державних (військових) адміністраціях.

Формальна присутність представників ОМС у переговорних, робочих групах без забезпечення системного розвитку та нарощування їхніх реальних компетенцій та спроможностей на місцевому рівні не здатні забезпечити ефективність переговорного процесу. На рівні Ради ЄС зроблено певні кроки в цьому напрямку, адже. Наступним етапом після створення у 2015 році та

функціонування в якості дорадчого та моніторингового органу – робочої групи Комітетів регіонів (CoR) по Україні стало ухвалення радою ЄС 16.03.2026 р. офіційного рішення (2026/618), яким схвалено утворення Спільного консультативного комітету між Європейським комітетом регіонів та Україною, до якого увійдуть на паритетних засадах з боку України 12 представників ОМС нашої держави. На відміну від робочої групи цей комітет є вищим офіційним інституційним органом політичного діалогу на рівні місцевих та регіональних влад, отже має вищий статус і більший вплив на формування позицій ЄС. Формування складу цього комітету та проактивна участь представників українського муніципального управління – важливий інституційний пріоритет.

Маємо визнати наявність найскладнішої інституційно-конституційної дилеми, яка є ключовим фактором стримування при виконанні переговорного кластеру 1 «Основи» (в частині реформування публічного управління). Її сутність полягає у системних правових колізіях між стандартами ЄС та вітчизняною моделлю місцевого самоврядування. Поправки до Конституції України, що передбачали утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розмежування повноважень між ними і головами місцевих державних адміністрацій, були заплановані на перший етап реалізації Концепції 2014–2017 рр., але через ряд причин так і не відбулись. Запровадження у країні правового режиму воєнного стану у 2022 році зробило ухвалення вказаних змін до Основного Закону взагалі неможливим в силу імперативних приписів частини 2 статті 157 Конституції України. А визначена розділом XIII Конституції України процедура внесення до неї змін у мирний час свідчить, що цей конституційний тупик в найближчі роки залишиться своєрідним правовим шлагбаумом на шляху до вступу в ЄС. Спроби унормувати це питання через використання інструментів «м'якого права», шляхом фасилітації інтересів ОМС через Конгрес місцевих і регіональних влад, ухвалення Урядом низки підзаконних нормативно-правових актів, а також прийняття змін до діючих та розробки проєктів нових законів є радше

заявкою України про наміри та намаганням переконати ЄС у виконанні вимог Дорожньої карти. Прикладом непереконливості та половинчатості може слугувати Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» від 05.11.2025 року, яким передбачено запровадження через 12 місяців після закінчення дії правового режиму воєнного стану механізму забезпечення законності актів ОМС через інформування та консультаційну підтримку з боку місцевих державних адміністрацій або через вимоги усунення порушень та звернення до суду щодо скасування незаконних актів. Проте, Законом запроваджується нагляд лише за актами ОМС, ухваленими в межах делегованих центром повноважень, залишаючи поза наглядом законність актів ОМС, які ухвалені на виконання їхніх власних повноважень. За оприлюдненими у 2026 році висновками експертів Центру політико-правових реформ цей закон не вирішує головної проблеми – реформа місцевих державних адміністрацій залишається незавершеною [36].

Відсутність власних виконавчих органів у обласних і районних радах для ЄС є принциповою проблемою. У підсумку обласний рівень є «обезголовленим» самоврядуванням: є виборні ради, але реальна виконавча влада зосереджена у призначених центром глав обласних державних адміністрацій (нині – ОВА). Це суперечить принципам субсидіарності, чіткого розмежування повноважень, прозорості використання насамперед грантових коштів ЄС, за такого не відповідає та порушує Європейську хартію місцевого самоврядування.

Тому, конституційна реформа має бути ретельно підготовлена вже сьогодні із повноцінним залученням громадськості та ОМС, експертної думки фахівців та членів Спільного консультативного комітету, подальшим обговоренням з Венеціанською комісією і, найголовніше, чіткою, зрозумілою для європейських партнерів дорожньою картою її ухвалення в найкоротші визначені законодавством строки після завершення дії правового режиму

воєнного стану. Саме такий підхід з боку української сторони може бути врахований ЄС, як реальне виконання Україною своїх євроінтеграційних зобов'язань.

На основі аналізу євроінтеграційних вимог, стану реформи і реальних управлінських можливостей в дослідженні сформульовано п'ять стратегічних пріоритетів розвитку муніципального управління України в умовах євроінтеграції. Вони є взаємопов'язаними і мають реалізовуватися одночасно, а не послідовно.

Пріоритет 1. Конституційне і законодавче завершення реформи децентралізації. Наявна конституційна модель із виборними обласними і районними радами без власних виконавчих органів є незавершеною і несумісною зі стандартами ЄС у повному обсязі. Першочерговим завданням є підготовка конституційних змін, що передбачають: утворення виконавчих органів обласних і районних рад; чітке розмежування повноважень між ними і призначуваними державними адміністраціями; конституційне закріплення фінансової автономії місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні це завершення розробки та розгляд народними депутатами України нового проєкту Закону України «Про префектів» замість знятого з розгляду в лютому 2026 року № 4298 від 30.10.2020 через критику ОМС та ЄС, вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування» в частині: уточнення компетенцій за принципом субсидіарності; запровадження мінімальних стандартів організаційної спроможності ОМС; врегулювання механізмів відновлення самоврядних структур на деокупованих територіях [37].

Пріоритет 2. Розвиток фіскальної автономії і фінансової спроможності громад. Повноцінна реалізація євроінтеграційних зобов'язань на муніципальному рівні потребує відповідного фінансового потенціалу. Сьогодні структура місцевих бюджетів залишається надмірно залежною від трансфертів: у переважній більшості малих і середніх громад трансфери з державного бюджету становлять понад 60% доходів.

Пріоритетними заходами є: розширення переліку місцевих податків і зборів відповідно до практики держав ЄС (зокрема – розширення майнового оподаткування); перегляд нормативів розподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів; запровадження механізмів горизонтального вирівнювання між громадами (за аналогією з практикою Німеччини, Польщі, Франції); перегляд обмеження резервного фонду місцевого бюджету на 1% [38].

Пріоритет 3. Стандартизація якості публічних послуг відповідно до вимог ЄС. Гармонізація сфери надання публічних послуг із вимогами ЄС є найбільш репрезентативним та практичним індикатором євроінтеграційного процесу, ефект від якого має вплив на якість життя кожного мешканця територіальної громади. Така конвергенція охоплює щонайменше кілька напрямів: стандарти доступності і якості адміністративних послуг (дотримання строків та прозорість процедур, обґрунтованість рішень та можливість їх оскарження, інклюзивність та цифрова безбар'єрність); стандарти комунальних послуг відповідно до Розділу 27 «Довкілля та зміна клімату» Кластера 4 «Зелений порядок денний та стала зв'язність» (якість питної води та дотримання санітарних норм у відповідності до Директив ЄС, поводження з відходами згідно з концепцією Циркулярної економіки); стандарти соціальних послуг (денний догляд, соціальна допомога та супровід, послуги для осіб похилого віку через впровадження концепції активного та здорового старіння). Всі ці стандарти реалізуються на рівні громади і вимагають як нормативного, так і фінансового і кадрового забезпечення. Водночас вони є базовим індикатором ефективності виконання вимог Кластера 1, оскільки муніципальне управління відповідає за їхнє провадження на місцях.

Пріоритет 4. Інституціоналізація та розбудова кадрового потенціалу муніципального управління. Будь-які організаційні, правові і фінансово-економічні реформи залишаються декларативними без компетентного людського капіталу, здатного їх реалізувати. Дефіцит кваліфікованих кадрів в муніципальному управлінні є системною та хронічною проблемою. Реформа

децентралізації її загострила, передавши громадам нові повноваження без адекватного і симетричного кадрового забезпечення. Воєнний стан та пов'язані з ним мобілізаційні та міграційні процеси лише поглибили кадрові проблеми.

Пріоритетними заходами є: запровадження обов'язкової і системної програми навчання та підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування; розвиток одного із найстаріших і найефективніших інструментів євроінтеграційної підтримки місцевого самоврядування – мережі twinning-партнерств між українськими і європейськими громадами для практичного обміну досвідом та стажування молодих фахівців; впровадження прозорих конкурсів на службу в ОМС із забезпеченням конкурентної оплати праці для їх переможців; введення в штат посад із питань євроінтеграції в громадах, що мають відповідний управлінський потенціал; системне навчання щодо використання фондів ЄС, знання права ЄС та антикорупційного комплаєнсу, оскільки це є критичною компетенцією для освоєння коштів Ukraine Facility і майбутніх структурних фондів. Одним з таких заходів є діяльність міжнародної програми U-LEAD, яка займається нарощуванням спроможностей громад через мережу 24 регіональних офісів шляхом проведення навчальних курсів, експертних консультацій і надання допомоги в розвитку мережі ЦНАП та їх цифровізації. U-LEAD активно нарощує поглинальну спроможність для майбутнього застосування структурних інструментів ЄС, а Комітет регіонів підкреслює необхідність зміцнення підтримки capacity building у Стовпі III Ukraine Facility саме для цієї мети.

Пріоритет 5. Повоєнне відновлення та розвиток партнерських відносин, як каталізатор євроінтеграційної трансформації муніципального управління. Відновлення управлінських структур і зруйнованої внаслідок бойових дій інфраструктури не має носити характер реконструкції. За умови підтримки європейськими партнерами, в процесі такого відновлення у нас можуть з'явитись реальні шанси використати цей процес для розбудови муніципального управління відповідно до стандартів ЄС та принципу «Build

Back Better», особливо в територіальних громадах, що залишались на окупованих територіях чи були в зоні ведення безпосередніх бойових дій. Цей принцип має сприйматись не як чергове гасло, а як стратегічний вибір для подальшої розбудови держави.

Розвиток горизонтальних партнерств між громадами та їхніми партнерами в ЄС є структурним елементом євроінтеграції на муніципальному рівні. Закон «Про міжмуніципальне співробітництво» 2014 р. і Закон «Про міжнародне територіальне співробітництво» 2024 р. встановили правові, економічні та організаційні рамки для таких партнерств.

Транскордонне співробітництво є особливо важливим для прикордонних регіонів: Львівщини, Закарпаття, Чернівецьчини, Волині, Одещини де взаємодія з польськими, словацькими, угорськими і румунськими громадами вже має практичну традицію. В умовах євроінтеграції ця традиція набуває додаткового системного значення: транскордонні партнерства є не лише економічно вигідними, а й інституційно цінними, як джерело управлінських знань і практик.

Членство в ЄС відкриє Україні доступ до структурних фондів: Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF), Європейського соціального фонду (ESF+), Фонду згуртованості та інших інструментів, що є головним фінансовим двигуном регіонального розвитку в ЄС. Обсяги цих фондів для членів ЄС сягають десятків мільярдів євро на програмний цикл. Для України з її масштабами та потребами вони можуть стати дієвим трансформаційним ресурсом.

Проте доступ до структурних фондів не дає автоматичного права. Він вимагає чіткої системи регіонального планування та інтеграції національної геокодової системи у європейський стандарт (адаптація NUTS-класифікації вже відбувається в Україні); відповідних органів управління і проміжних органів; систем моніторингу, звітності і контролю за використанням коштів ЄС; повноцінних фінансових і адміністративних спроможностей бенефіціарів, у тому числі органів місцевого самоврядування.

Таблиця 3.11 відображає стратегічні пріоритети у розрізі ключових вимірів, суб'єктів відповідальності, фінансових інструментів і очікуваних результатів.

Таблиця 3.11

Стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління України в умовах євроінтеграції

Пріоритет	Ключові завдання	Суб'єкти відповідальності	Фінансові інструменти	Період реалізації	Очікуваний результат
1. Конституційне і законодавче завершення реформи	Конституційні зміни щодо виконавчих органів рад; оновлення ЗУ «Про МС»; механізми відновлення на деокупованих територіях	Верховна Рада; Президент; ЦОВВ	Ukraine Facility; U-LEAD	Після воєнного стану + 1 рік	Відповідність конституційної моделі стандартам ЄС
2. Фіскальна автономія і фінансова спроможність	Розширення місцевих податків; перегляд нормативів; горизонтальне вирівнювання; резервний фонд 3–5%	Мінфін; Верховна Рада; ОМС	Ukraine Facility; МФО	1–3 роки	Частка власних доходів у більшості громад > 40%
3. Стандарти публічних послуг за нормами ЄС	Гармонізація стандартів послуг; розширення ЦНАПів; цифровізація	МЦТ; Мінрегіон; ОМС	U-LEAD; Ukraine Facility; ЄС	2–4 роки	90%+ послуг відповідають мінімальним стандартам
4. Кадровий потенціал МУ	Програми підвищення кваліфікації; twinning; посади з євроінтеграції; навчання щодо фондів ЄС	НАДС; університети; U-LEAD	U-LEAD; ЄС гранти	1–5 років	≥80% управлінців пройшли навчання з євроінтеграції
5. Відновлення як каталізатор трансформації	Відбудова «краще, ніж було»; інтеграція стандартів ЄС у нові об'єкти; підготовка до структурних фондів	ОМС; Мінвідновлення; міжнародні донори	Ukraine Facility; Rebuild Ukraine	3–10 років	Деокуповані громади – відновлені відповідно до стандартів ЄС

Джерело: складено автором на основі [27; 29; 39; 40; 41].

Усі ці системи потрібно будувати зараз, ще до вступу до ЄС, щоб бути готовими до використання коштів структурних фондів ЄС відразу після набуття членства в ЄС. Винагородою за розбудову таких систем в найближчі роки може стати частковий достроковий доступ України до вказаних структурних фондів, за умови ухвалення ЄС політично-правового рішення про «поступову інтеграцію» України в ЄС. Звісно, ухвалення такого рішення можливе виключно за умови виконання нашою державою основних переговорних кластерів.

В ході дослідження виявлено п'ять системних викликів, що можуть стримати або деформувати євроінтеграційну трансформацію муніципального управління.

Виклик 1. Імітаційна нормативна гармонізація без реальної трансформації. Ризик полягає в тому, що зміни залишаться на рівні формального відтворення норм ЄС без істотних змін у реальній практиці управління. Цей феномен відомий, як «paper compliance», від чого ЄС застерігав раніше інші країни-кандидати (наприклад, досвід Румунії та Болгарії). Запобігти йому дозволить впровадження жорстких процедур емпіричного моніторингу та практична перевірка дієвості нових регуляторних актів.

Виклик 2. Структурна нерівність між громадами у поглинанні ресурсів ЄС або фінансова асиметрія територіальних громад. На прикладі програми Ukraine Facility стає очевидним ризик того, що великі та більш розвинені громади використають переважну частину грантових ресурсів, тоді як малі або значно постраждали внаслідок війни, через дефіцит абсорбційної спроможності, залишаться позаду. Це відтворює і поглиблює «структурну нерівність децентралізаційного ефекту» на новому рівні.

Виклик 3. Кадровий дефіцит як обмежувальний фактор розвитку та стійкості муніципального управління. Євроінтеграційні процеси вимагають специфічних компетенцій: знання права ЄС та антикорупційного комплаєнсу при використанні коштів структурних фондів ЄС, цифрова грамотність та

володіння навичками кризової комунікації та однією з мов ЄС, специфічний досвід управління проєктами, нарешті відповідність вимогам доброчесності. Ці компетенції є рідкісними навіть у великих містах, а в периферійних громадах вони практично відсутні. З урахуванням демографічної кризи в Україні та вимушеною еміграцією під час війни кваліфікованих фахівців, особливо молоді, цей виклик набуває загрозливого контексту. Саме тому, відповіддю на нього може бути лише системна державна політика щодо повернення українських фахівців додому в повоєнний період.

Виклик 4. Інституційна нестабільність воєнного і повоєнного часу. Постійна ротація керівників (через мобілізацію, звільнення, переміщення), невизначеність через тривалість війни щодо строків внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розмежування повноважень між ними і головами місцевих державних адміністрацій, а отже паралельне функціонування військових адміністрацій і ОМС – усе це формує високоризиковане середовище, яке ставить під сумнів реалізацію довгострокових стратегічних реформ.

Виклик 5. Загроза рецентралізації через логіку воєнної мобілізації та контролю за повоєнною відбудовою. Вимушена в умовах екзистенційної загрози державності під час війни часткова рецентралізація має загрозливі тенденції на перетворення із тимчасового інструменту воєнного управління на інституційне закріплення в якості постійної структурної характеристики системи. Оскільки наші європейські партнери послідовно відстоюють принципи субсидіарності і децентралізації подібна траєкторія суттєво ускладнить переговорний процес щодо вступу України до ЄС.

Подолання цих викликів потребує не лише технічних, а й політичних рішень та політичної волі, щоб забезпечити чітке розуміння на центральному рівні, що муніципальне управління є стратегічним, а не другорядним рівнем євроінтеграційної трансформації.

Для зведення аналізу у практично орієнтовану перспективу в дослідженні формулюється стратегічний горизонт муніципального управління України до 2030 року у двох вимірах – мінімальному і оптимальному.

Мінімальний сценарій передбачає: конституційні зміни у сфері місцевого самоврядування підготовлені і прийняті протягом 12–24 місяців після завершення воєнного стану; усі громади мають базові антикризові плани і мінімальні стандарти цифрових послуг; деокуповані громади відновлені і функціонують з обраними радами; переговорний процес про вступ до ЄС на рівні муніципального кластера завершений.

Оптимальний сценарій передбачає: повна конституційна модернізація системи місцевого самоврядування; провідні українські громади за показниками якості управління і публічних послуг відповідають середньоєвропейському рівню; спроможність поглинання структурних фондів ЄС сформована на рівні не менше 60–70% громад; «структурна нерівність децентралізаційного ефекту» суттєво скорочена завдяки адресним програмам підтримки.

Різниця між мінімальним і оптимальним сценаріями - це різниця між «виживанням» системи муніципального управління та її реальною трансформацією. В умовах, коли повоєнне відновлення і євроінтеграція утворюють унікальний збіг стимулів і ресурсів, вибір лише «виживання» був би управлінською помилкою, яку наступні покоління нам не пробачать.

Висновки до розділу 3

Дослідження стратегічних напрямів розвитку муніципального управління в умовах викликів та загроз, дає можливість зробити наступні висновки:

1. Здійснено комплексний аналіз зарубіжних практик розвитку муніципального управління на прикладі Польщі, Естонії, Німеччини та Ізраїлю. Виявлено переваги та недоліки досвіду реформ у Польщі та Естонії, визначено доцільність адаптації для України їхніх ключових детермінантів,

серед яких: системність підготовки муніципальних кадрів, розвиток механізмів взаємодії з фондами ЄС та інструментів електронного урядування. Водночас закордонний досвід досліджуваних країн виявив деструктивні чинники розвитку муніципального управління, а саме: дублювання управлінських повноважень, політизацію інвестиційних проєктів, високий ризик уразливості до кібератак та кризи довіри громадян щодо цифрового голосування. Особливу цінність для України в умовах воєнного стану становить досвід Ізраїлю щодо забезпечення життєстійкості громад. Проведене дослідження дозволило визначити та обґрунтувати стратегічні вектори розвитку муніципального управління в Україні шляхом розробки гібридної моделі, яка базується на євроінтеграційних стандартах та безпековій стійкості Ізраїлю.

2. Доведено, що успішна модернізація системи муніципального управління базується на принципі субсидіарності, відповідно до якого місцеве самоврядування виступає не як пасивний об'єкт державного регулювання, а як автономний, адаптивний до полікриз суб'єкт стратегічного розвитку. Досвід Польщі та аналіз методичних рекомендації OECD підтверджують, що інституційна стійкість системи публічного управління забезпечується через баланс між централізацією загальнодержавних стандартів і децентралізацією операційних повноважень і матеріально-технічних ресурсів. На основі досвіду Естонії встановлено, що впровадження моделі «цифрового муніципалітету» є критичним чинником мінімізації трансакційних витрат та нівелювання корупційних ризиків на місцевому рівні. Обґрунтовано, що імплементація концепції Data-Driven Urban Management (муніципального менеджменту на основі даних) забезпечує якісний перехід від реактивного до проактивного управління, забезпечуючи високу якість надання публічних сервісів через інтеграцію цифрових платформ та реалізацію принципу «Once-Only» (одноразового введення даних).

3. Встановлено, що в умовах глобальної турбулентності та екзистенційних безпекових викликів, які прогнозовано зберігатимуться

найближчі десятиліття, пріоритетним вектором модернізації муніципального управління є адаптація ізраїльської моделі безпекової координації. Науково обґрунтовано необхідність інституціоналізації тристоронньої взаємодії між муніципалітетами, силами оборони та інститутами громадянського суспільства, що передбачає створення локальних екосистем життєзабезпечення, здатних до автономної регенерації та оперативного реагування на надзвичайні ситуації. Досвід забезпечення резильєнтності громад у Німеччині засвідчує, що еколого-кліматична адаптація еволюціонує від вузькоспеціалізованого галузевого напрямку до наскрізного компоненту муніципального менеджменту. Обґрунтовано, що локальний «зелений перехід» є дієвою формою капіталізації територій, де енергонезалежність громад виступає базовим фактором економічної конкурентоспроможності та соціальної стабільності в довгостроковій перспективі.

4. Компаративний аналіз виявив системну загрозу «повзучої рецентралізації», що проявляється у збільшенні частки цільових субвенцій на тлі зниження питомої ваги власних податкових надходжень громад. Наголошено на необхідності законодавчого закріплення фіскальної автономії муніципалітетів як гаранта протидії політичному тиску центру та базової передумови для стратегічного планування відновлення територій у повоєнний період. Визначено, що реформа муніципального управління в контексті повоєнного відновлення має бути спрямована не на копіювання зарубіжних моделей, а на формування автентичної інституційної архітектури з чітко розмежованими повноваженнями, реальною фінансовою автономією і механізмами кризового менеджменту, що не руйнуватимуть базові самоврядні засади.

5. Удосконалено концептуальну модель муніципального управління інноваційним розвитком, яка ґрунтується на синергії науки, інтелекту, бізнесу та технологічних можливостей громад. Такий підхід дозволяє сформулювати стратегію розвитку регіонів з урахуванням особливостей релокації бізнесу, комерціалізації наукових стартапів, максимального залучення

інтелектуального потенціалу територій до каскадування та масштабування проєктів повоєнного відновлення.

6. Проведено класифікацію регіонів за відповідними стратегіями розвитку муніципального управління, що дозволить у майбутньому громадам обирати власний вектор модернізації на основі динаміки релокаційного руху, комерціалізації інновацій та масштабів відновлення територій з урахуванням фактичної чисельності суб'єктів господарювання. У межах цієї моделі науково обґрунтовано специфічні ролі муніципалітетів (адаптер, посередник, донор та модератор).

7. Стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління в умовах євроінтеграції визначаються п'ятьма взаємопов'язаними напрямками: конституційним і законодавчим завершенням реформи децентралізації; розвитком фіскальної автономії; стандартизацією якості публічних послуг відповідно до вимог ЄС; розбудовою кадрового потенціалу; а також повоєнним відновленням як каталізатором євроінтеграційної трансформації. Успішне завершення у вересні 2025 року скринінгового процесу у межах переговорів про вступ України до ЄС та узгодження у грудні 2025 року десятипунктового плану реформ підтверджують, що євроінтеграційний вектор трансформувався з декларативного орієнтира у систему конкретних нормативно-правових зобов'язань із визначеними строками та маркерами виконання.

8. Визначено, що жоден із напрямів удосконалення муніципального управління (правовий, цифровий, антикризовий, євроінтеграційний) не може бути реалізований ізольовано. Їх вирішальний вплив на ефективність реформи можливий виключно за умови синергії та достатнього інституційного і кадрового потенціалу громад. Саме цей потенціал є найбільш дефіцитним ресурсом і водночас найважливішим об'єктом управлінського інвестування на найближчі роки.

Список використаних джерел до розділу 3

1. Євтушенко О. Н., Ємельянов В. М., Андріяш В. І. Муніципальний менеджмент: підручник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.
URL: <https://surl.li/iowgfr>
2. Levitas A. Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About «Decentralization». *Studies in Comparative International Development*. 2017. Vol. 52. No. 1. P. 23–44. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12116-015-9203-5>
3. Majcherkiewicz T. Rebirth of Local Government in Poland: 25 Years of Decentralization Reform. *Decentralization and Reform in Africa*. Springer, Cham, 2016. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_13
4. Cieślak B. Local Self-Government Against the State: Resistance of Polish Municipalities to Creeping Centralization. *Urban Affairs Review*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1177/10780874251327089>
5. Zeigermann U., Lepesant G. Local climate and energy politics: an introduction. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00613-y>
6. Margetts H., Naumann A. Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand. *Digital Government: Research and Practice*. Oxford University Press, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198787365.003.0001>
7. Espinosa V. I. et al. E-Government as a Development Strategy: The Case of Estonia. *International Journal of Public Administration*. 2025. Vol. 48. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2316128>
8. Гриненко І. Шляхи адаптації зарубіжного досвіду цифрової трансформації місцевого самоврядування в Україні. *Координати публічного управління*. 2026. № 2. С. 138–159. DOI: <https://doi.org/10.62664/cpa.2025.02.06>
9. McBride K. et al. Bridging the gap: Unravelling local government data sharing barriers in Estonia and beyond. *Government Information Quarterly*. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101947>

10. Доскалов І. С., Ручинська Н. С. Зарубіжний та вітчизняний досвід функціонування системи публічного управління в умовах становлення інформаційного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 21. С. 111–115. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.21.111>
11. Eckersley P., Otto A., Haupt W., Kern K. Climate capacity in medium-sized German cities: (how) do smaller municipalities implement mitigation and adaptation policies? *Npj Climate Action*. 2025. Action 4 (62). DOI: <https://doi.org/10.1038/s44168-025-00259-w>
12. Kammerer M., Zeigermann U. Managing climate impacts – an analysis of adaptation funding in German cities and districts. *Npj Climate Action*. 2025. Vol. 4. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.1038/s44168-025-00280-z>
13. Diezmartínez C. V. Research and funding priorities for urban climate change adaptation and resilience. *Nature Climate Change*. 2024. Vol. 14. No. 3. P. 247–252. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41558-024-01934-1>
14. Altenburg C., Hasse J. Supporting municipalities key for successful climate protection. *Clean Energy Wire*. 2023. URL: <https://www.cleanenergywire.org/news/2023-preview-supporting-municipalities-key-successful-climate-protection-urban-research-institute>
15. Кащенко Д. В. Зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 2 (65). С. 370–382. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-2-19>
16. Круглашов А., Швидюк С. Місцеве самоврядування України в умовах війни: адаптація до нових викликів. *Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис*. 2025. Чис. 32. С. 238–246. DOI: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2025.32.39>
17. *Державна служба статистики*. Офіційний сайт. URL: <https://stat.gov.ua/>
18. Васильців Т., Виговський О. Аналізування форми та видів економічного механізму стимулювання розвитку та мобільності малого і середнього бізнесу регіону в умовах євроінтеграції України. *Modern*

- Development of Economic Systems*. 2025. № 15. С. 388–393
DOI: <https://doi.org/10.31891/mdes/2025-15-50>
19. Васюта В., Мехеда Я. Українське підприємництво в умовах війни. *Галицький економічний вісник*. 2025. 1(92). С. 181–186
DOI: https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu
20. Ватульов В. Інноваційно-інтегровані структури як оптимальна форма сучасного бізнесу. *Економіка та суспільство*. 2024. № 59.
DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-140>
21. Статистика кластерів. Атлас Промислових Кластерів України. 2026. URL: <https://surl.li/nhhbhl>
22. Зроблено в Україні: в індустріальних парках на кінець 2025 року збудовано або будується 37 заводів. Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. 2026. URL: [HTTPS://ME.GOV.UA/NEWS/DETAIL/B023320C-FC61-4E81-ADD5-D2EBFC78EDD2?LANG=UK-UA&TITLE=ZROBLENOVUKRAINI](https://me.gov.ua/news/detail/B023320C-FC61-4E81-ADD5-D2EBFC78EDD2?LANG=UK-UA&TITLE=ZROBLENOVUKRAINI)
23. Зроблено в Україні: Мінекономіки почало приймання заявок на гранти для розвитку та відновлення переробних підприємств у 2026 році. Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. 2026. URL: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=df469145-1a3f-44f5-a553-8b3ff85efe3c&title=>
24. Дорошенко Г., Калініченко Л., Фрідман О. Розвиток гнучких форм корпоративного управління в умовах цифрової економіки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 3. С. 21–27. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.3.21>
25. Бессонова А. В., Безугла Л. С., Белобородова М. В. Стратегія цифровізації взаємодії громади і бізнесу як фактор конкурентоспроможності регіону. *Економічний вісник Дніпровської політехніки*. 2025. № 3. С. 214–221.
DOI: <https://doi.org/10.33271/ebdut/91.214>
26. Судомир С. Концепція Smart City як інноваційний підхід до забезпечення сталого розвитку територій: міжнародний досвід та перспективи

впровадження в Україні. *Modeling the Development of the Economic Systems*. 2024. № 3. С. 416–421. DOI: <https://doi.org/10.31891/mdes/2024-13-59>

27. Ukraine Facility: офіційна сторінка ЄС.
URL: https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/ukraine-facility_en

28. EU, Member States and Partners unveil Phase III of U-LEAD with Europe. EEAS. 2024. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-member-states-and-partners-unveil-phase-iii-u-lead-europe>

29. The Ukraine Facility: позиція Комітету регіонів ЄС. CoR. 2024. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/opinions/cdr-3816-2023>

30. OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

31. SIGMA/OECD. Principles of Public Administration. Paris: OECD, 2017. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-2017-Ukraine-Assessment-ENG.htm>

32. Council of Europe / CEMG. Policy Advice on the Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organisation of Power in Ukraine. Strasbourg: CoE, 2024. URL: <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-eng-final/1680b2b519>

33. Ukraine accession negotiations: офіційна сторінка ЄК.
URL: https://enlargement.ec.europa.eu/countries/ukraine_en

34. Ukraine successfully completes its screening process. European Commission, September 2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/news/ukraine-successfully-completes-its-screening-process-2025-09-30_en

35. Ukraine must work on a 10-point EU reform plan by 2026. New Union Post. December 2025. URL: <https://newunionpost.eu/2025/12/11/ukraine-reform-plan-eu-membership/>

36. Дерещ В. Реформа місцевих державних адміністрацій. Експертний коментар щодо Закону № 4677-IX. ГО «Центр політико-правових реформ». 2026.

URL: <https://pravo.org.ua/blogs/reforma-misczevyh-derzhavnyh-administracij-ekspertnyj-komentar-shhodo-zakonu-4677-ih/>

37. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 27. Ст. 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20>

38. Цифрові трансформації та підтримка ЄС. eap-csf.org.ua. URL: <https://eap-csf.org.ua/tsyfrovi-transformatsiyi-ta-pidtrymka-yes/>

39. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (консолідована редакція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

40. Про схвалення Стратегії реформування публічного управління України на 2022–2025 роки: Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>

41. EU, Member States and Partners unveil Phase III of U-LEAD with Europe. EEAS. 2024. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-member-states-and-partners-unveil-phase-iii-u-lead-europe>

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження присвячене комплексному аналізу організаційно-правових аспектів муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Муніципальне управління – не другорядний рівень публічної влади, а базовий інститут демократичного суспільства, від дієвості якого безпосередньо залежить якість життя громадян. Доведено, що успішна модернізація системи муніципального управління базується на принципі субсидіарності, відповідно до якого місцеве самоврядування виступає не як пасивний об'єкт державного регулювання, а як автономний, адаптивний до полікриз суб'єкт стратегічного розвитку. Теоретичний аналіз концептуальних підходів засвідчив, що попри понад столітню наукову дискусію між прихильниками різних теорій місцевого самоврядування – від теорії вільної громади до дуалістичної – жодна з них не дає вичерпного пояснення природи сучасного муніципального управління. Синтетичний підхід, що поєднує соціологічне (громада як суб'єкт самоврядування), правове (система нормативно визначених інститутів і процедур) і управлінське (система виконання публічних функцій) розуміння є найбільш евристично продуктивним. Саме цей підхід визначив логіку всього наукового дослідження.

2. Проведений аналіз впливу воєнного стану на функціонування муніципального управління показав масштабне внутрішнє переміщення населення (ВПО), що призвело до критичного навантаження на соціальну та інфраструктурну архітектуру муніципалітетів. Регіональний аналіз підтвердив формування чіткої функціональної спеціалізації громад на «тилові» та прифронтові у воєнний період. «Тилові» громади-реципієнти фокусуються на адаптації інфраструктури, тоді як прифронтові громади переходять до моделі антикризового управління. Визначена асиметрія обґрунтовує необхідність відмови від уніфікованих підходів на користь диференційованого

організаційно-правового механізму, що враховує безпекові ризики та ресурсні можливості конкретних територіальних кластерів. Аналіз структури доходів місцевих бюджетів за досліджуваний період виявив зниження частки власних надходжень. Зазначене скорочення відбулося внаслідок вилучення наприкінці 2023 року «військового» ПДФО, що призвело до загального падіння ділової активності. Зростання залежності від державних трансфертів та бюджету соціальної підтримки ВПО обумовлює високу фінансову вразливість громад. Доведено доцільність спрямування реінжинірингу муніципального управління на диверсифікацію джерел фінансування, цифровізацію контролю за витратами за допомогою безпечних та інклюзивних екосистем, а також активізацію муніципального маркетингу для залучення міжнародних донорів.

3. Доведено необхідність удосконалення організаційно-правового механізму реінжинірингу муніципального управління, що трактується як складна багатогранна система впливу на функціонування територіальних громад, яка функціонує на нормативно-правовому, інформаційно-цифровому, методичному та інституційному забезпеченні. При цьому сам механізм враховує цифрові й організаційні інструменти (екосистема, геоінформаційні системи, проєктний менеджмент, електронна демократія, аутсорсинг муніципальних функцій, центри підтримки бізнесу та релокації), фактори впливу (доступ до програм транскордонного співробітництва, впровадження системи DREAM, соціальна інклюзія та функціональна прозорість, рівень ділової активності) та специфічні особливості роботи (диференційованість за кластерним бізнесом, інклюзивність та горизонтальна відповідність, датоцентричність). За вказаних умов основною метою реінжинірингу є зміна особистих та спільних ціннісних орієнтирів у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції, сприяння відновленню територіальних кордонів, верховенства права. Удосконалено ієрархічну модель інституційного забезпечення муніципального управління, що дозволяє поєднати стратегічне бачення держави з оперативними потребами конкретної громади. Запропонована ієрархія дозволяє громадам бути повноцінними суб'єктами

формування політики. Ключовим елементом ієрархії в умовах реінжинірингу стає цифрова прозорість: кожна ланка ієрархії бачить рух ресурсів та статус виконання проєктів, що мінімізує корупційні ризики та пришвидшує відновлення.

4. Здійснено комплексний аналіз зарубіжних практик розвитку муніципального управління на прикладі Польщі, Естонії, Німеччини та Ізраїлю. Виявлено переваги та недоліки досвіду реформ у Польщі та Естонії, визначено доцільність адаптації для України їхніх ключових детермінантів, серед яких: системність підготовки муніципальних кадрів, розвиток механізмів взаємодії з фондами ЄС та інструментів електронного урядування. Водночас досвід досліджуваних країн виявив деструктивні чинники розвитку муніципального управління, а саме: дублювання управлінських повноважень, політизацію інвестиційних проєктів, високий ризик уразливості до кібератак та кризи довіри громадян до електронного голосування. Особливу цінність для України в умовах воєнного стану становить досвід Ізраїлю щодо забезпечення життєстійкості громад. Проведене дослідження дозволило визначити та обґрунтувати стратегічні вектори розвитку муніципального управління в Україні шляхом розробки гібридної моделі, яка базується на євроінтеграційних стандартах та безпековій стійкості Ізраїлю. Стратегічні напрями базуються на цифровій трансформації екосистеми громади через систему прийняття рішень на основі «великих даних» (Big Data), забезпечення повної сумісності місцевих реєстрів із державними платформами для прозорого залучення інвестицій та відновлення, подолання «цифрового розриву» через створення офлайн-точок доступу до онлайн-послуг та навчання персоналу. Інтеграція кліматичної політики у повсякденне управління містом як інструмент економічного розвитку є стратегічним імперативом для національного муніципального управління. Зазначений напрям реалізується через перехід громад на відновлювані джерела енергії та модернізацію комунальних підприємств за моделлю «муніципальних енергетичних стратегій», створення окремих фінансових механізмів для

захисту інфраструктури від екстремальних погодних явищ, об'єднання ресурсів малих громад для реалізації великих екологічних проєктів за умов обмеженого фінансового потенціалу окремих територій. Важливим вектором в умовах війни є трансформація муніципалітету з адміністративного органу на активний центр безпеки та цивільного захисту через розробку чітких алгоритмів переходу громади з мирного у надзвичайний режим (за моделлю Командування тилу Ізраїлю). Перехід від хаотичної допомоги до створення реєстрів муніципальних резервів, інтегрованих у систему ТрО та ДСНС, забезпечить сталість муніципального управління, а системне навчання мешканців громад алгоритмам реагування на воєнні загрози та надзвичайні ситуації стане основою національної стійкості.

5. Удосконалено концептуальну модель муніципального управління інноваційним розвитком, яка ґрунтується на синергії науки, інтелекту, бізнесу та технологічних можливостей громад. Такий підхід дозволяє сформулювати стратегію розвитку регіонів з урахуванням особливостей релокації бізнесу, комерціалізації наукових стартапів, максимального залучення інтелектуального потенціалу територій до каскадування та масштабування проєктів повоєнного відновлення. Проведено класифікацію регіонів за відповідними стратегіями розвитку муніципального управління, що дозволить у майбутньому громадам обирати власний вектор модернізації на основі динаміки релокаційного руху, комерціалізації інновацій та масштабів відновлення територій з урахуванням фактичної чисельності суб'єктів господарювання. У межах цієї моделі науково обґрунтовано специфічні ролі муніципалітетів (адаптер, посередник, донор та модератор). Визначено, що жоден із напрямів удосконалення муніципального управління (правовий, цифровий, антикризовий, євроінтеграційний) не може бути реалізований ізольовано. Їх вирішальний вплив на ефективність реформи можливий виключно за умови синергії та достатнього інституційного і кадрового потенціалу громад. Саме цей потенціал є найбільш дефіцитним ресурсом і

водночас найважливішим об'єктом управлінського інвестування на найближчі роки.

6. Євроінтеграційний вектор визначає стратегічний горизонт реформування муніципального управління України на перспективу. Окреслено стратегічні пріоритети розвитку муніципального управління, які детермінуються п'ятьма взаємопов'язаними напрямками: конституційним і законодавчим завершенням реформи децентралізації; розвитком фіскальної автономії; стандартизацією якості публічних послуг відповідно до вимог ЄС; розбудовою кадрового потенціалу; а також повоєнним відновленням як каталізатором євроінтеграційної трансформації. Успішне завершення у вересні 2025 року скринінгового процесу у межах переговорів про вступ України до ЄС, узгодження у грудні 2025 року десятипунктового плану реформ та активна фаза реалізації Ukraine Facility підтверджують, що євроінтеграційний вектор трансформувався з декларативного орієнтира у систему конкретних нормативно-правових зобов'язань із визначеними строками та маркерами виконання. Відомо, що за оцінками Світового банку загальні потреби у відновленні і реконструкції України станом на 31.12.2025 р. сягають 588 млрд доларів США впродовж наступного десятиліття. Ліва частина цих потреб реалізовуватиметься на муніципальному рівні. Відбудова на основі безпосередньої орієнтації на стандарти ЄС, розвитку поглинальної спроможності щодо структурних фондів та уникнення відтворення довоєнних структурних дисфункцій стає стратегічним вибором, наслідки якого відчуватимуться десятиліттями. Проведене дослідження підтвердило, що ефективність муніципального управління в умовах глобальних викликів і загроз визначається насамперед інституційною спроможністю системи, її здатністю адаптуватись, навчатись і трансформуватись без втрати ключових функцій і демократичної легітимності. Визначена шестивимірна модель інституційної спроможності (фінансова, сервісна, інституційна, мережева, довірча і адаптивна стійкість) виступає не лише аналітичним інструментом оцінювання, а практичною рамкою для планування реформаторських заходів.

7. Вимушена в умовах екзистенційної загрози державності під час війни часткова рецентралізація має загрозливі тенденції на перетворення із тимчасового інструменту воєнного управління на інституційне закріплення як постійна структурна характеристика системи через застосування центром логіки воєнної мобілізації та контролю за повоєнною відбудовою. Оскільки європейські партнери послідовно відстоюють принципи субсидіарності і децентралізації, подібна траєкторія суттєво ускладнить переговорний процес щодо вступу України до ЄС. Подолання цього та інших викликів потребує не лише технічних, а й політичних рішень та політичної волі, щоб забезпечити чітке розуміння на центральному рівні, що муніципальне управління є стратегічним, а не другорядним рівнем євроінтеграційної трансформації.

ДОДАТКИ

Таблиця А.1

Концентрація суб'єктів господарювання в розрізі регіонів
(питома вага у загальнодержавних показниках України, у %)

	2014 рік		2021рік		2022рік		2023 рік		Відхилення (+,-) 2023 року від 2014року		Відхилення (+,-) 2023 року від 2021 року		Відхилення (+,-) 2023 року від 2022 року	
	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.	Усього, од.	з них фіз.осіб -підпр., од.
Вінницька область	4,00	4,27	3,48	3,66	3,80	3,93	3,82	3,98	-0,18	-0,30	0,34	0,32	0,02	0,04
Волинська область	2,49	2,68	2,10	2,20	2,34	2,41	2,40	2,49	-0,09	-0,19	0,30	0,30	0,06	0,08
Дніпропетровська область	7,75	7,76	7,83	7,74	8,26	8,06	8,39	8,27	0,64	0,51	0,55	0,53	0,13	0,21
Донецька область	4,22	4,41	3,16	3,31	1,72	1,83	1,51	1,59	-2,71	-2,82	-1,65	-1,72	-0,22	-0,23
Житомирська область	3,03	3,26	2,58	2,74	2,76	2,88	2,75	2,88	-0,28	-0,38	0,17	0,14	-0,01	0,00
Закарпатська область	2,98	3,23	2,45	2,61	2,62	2,76	2,55	2,68	-0,43	-0,55	0,10	0,07	-0,07	-0,07
Запорізька область	4,71	4,81	3,89	3,84	2,83	2,79	2,68	2,59	-2,03	-2,21	-1,22	-1,24	-0,15	-0,19
Івано - Франківська область	2,84	2,95	2,82	2,99	3,13	3,28	3,16	3,32	0,32	0,38	0,34	0,33	0,02	0,04

Київська область	4,89	4,81	5,80	5,88	6,25	6,36	6,52	6,65	1,63	1,84	0,72	0,77	0,27	0,29
Кіровоградська область	2,09	2,06	1,90	1,82	2,06	1,94	2,08	2,00	-0,01	-0,06	0,18	0,18	0,02	0,05
Луганська область	1,26	1,33	1,08	1,12	0,32	0,35	0,22	0,20	-1,04	-1,13	-0,85	-0,92	-0,09	-0,15
Львівська область	6,09	6,23	6,79	7,04	7,68	7,91	7,81	8,07	1,71	1,84	1,02	1,03	0,12	0,16
Миколаївська область	2,97	2,95	2,78	2,71	2,53	2,50	2,58	2,54	-0,39	-0,41	-0,20	-0,17	0,05	0,03
Одеська область	6,79	6,74	6,79	6,87	6,78	6,83	6,73	6,75	-0,06	0,00	-0,06	-0,12	-0,05	-0,08
Полтавська область	3,34	3,42	3,34	3,41	3,49	3,50	3,52	3,56	0,19	0,14	0,18	0,15	0,03	0,06
Рівненська область	2,17	2,31	2,22	2,36	2,47	2,57	2,51	2,63	0,34	0,32	0,28	0,28	0,03	0,06
Сумська область	2,33	2,47	2,13	2,25	2,23	2,30	2,18	2,26	-0,16	-0,21	0,04	0,02	-0,06	-0,04
Тернопільська область	2,25	2,41	1,95	2,09	2,19	2,30	2,16	2,28	-0,09	-0,13	0,21	0,19	-0,03	-0,02
Харківська область	8,65	8,95	8,57	8,95	8,18	8,55	7,87	8,21	-0,78	-0,74	-0,70	-0,74	-0,31	-0,34
Херсонська область	2,66	2,72	2,19	2,21	0,88	0,93	0,83	0,83	-1,82	-1,89	-1,36	-1,38	-0,05	-0,10
Хмельницька область	3,35	3,64	3,16	3,42	3,50	3,70	3,51	3,75	0,16	0,11	0,35	0,33	0,01	0,04
Черкаська область	2,76	2,84	2,82	2,90	3,03	3,07	3,02	3,09	0,27	0,25	0,20	0,19	0,00	0,02
Чернігівська область	2,19	2,28	2,06	2,28	2,24	2,43	2,22	2,41	0,03	0,14	0,16	0,13	-0,02	-0,02
м. Київ	11,77	8,79	2,11	2,21	2,21	2,31	2,21	2,32	-9,56	-6,48	0,09	0,10	-0,01	0,01

Джерело: згруповано автором та розраховано за даними [17].

Довідки про впровадження



Товариство з обмеженою відповідальністю
«Миколаївське будівельне управління № 8»
(ТОВ «МБУ № 8»)

вул. Самойловича, 42-А, Миколаїв, 54052

п/р UA673510050000026004878827948 в АТ «УкрСиббанк», МФО 351005

Ідентифікаційний код юридичної особи – 38841430

e-mail: nsu8nikolaev@gmail.com

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Шалухіній Вікторії Вікторівні про те, що її наукові напрацювання за темою дисертації «Організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз» впроваджено в роботу ТОВ «Миколаївське будівельне управління № 8» (ЄДРПОУ 38841430).

Використання результатів дослідження здійснювалося за напрямом концептуальної моделі трансформації муніципального управління, що поєднує синтез трьох ключових підходів процесного (діяльність громади як сукупність наскрізних бізнес-процесів), проектного (проектні цикли в управлінні відновленням та міжнародним аудитом) та цифрового (використання технологій для прийняття рішень на основі даних).

Теоретичні положення щодо організаційно-правової стійкості муніципальних структур сприяли вдосконаленню внутрішніх регламентів взаємодії між владою, наукою та бізнесом за моделлю «Потрійної спіралі».

Директор



Тетяна МАЛЕНКО

М.П.

08. 01. 2026 р.

РЕМБУД МОНТАЖ

ПРИВАТНЕ ПІДПРИЄМСТВО
«РЕМБУДМОНТАЖ»

Юридична адреса:
вул. Оранжевська, 96, Миколаїв, 54022
Ідентифікаційний код юридичної особи - 32543023
rbm32543023@gmail.com
(0512) 67-40-94, 099-531-74-03

ДОВІДКА про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Шалухіній Вікторії Вікторівні про те, що результати її дисертаційного дослідження на тему: «Організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз» (спеціальність 073 «Менеджмент») були використані та впроваджені в систему стратегічного планування та операційну діяльність ПП «РЕМБУДМОНТАЖ» (ЄДРПОУ 32543023).

Зокрема, підприємством прийнято до використання такі наукові та практичні результати:

1. Алгоритм мережевої взаємодії за моделлю «Потрійної спіралі», що дозволив підприємству налагодити ефективну комунікацію з органами місцевого самоврядування та науковими центрами для спільної розробки інноваційної продукції.

2. Методика оцінки організаційно-правових ризиків у системі «влада — бізнес», що дало змогу мінімізувати загрози при реалізації спільних проєктів на умовах державно-приватного партнерства.

3. Принципи адаптивного менеджменту в умовах глобальних загроз, які були інтегровані у внутрішню стратегію стійкості підприємства для забезпечення безперебійної роботи в умовах воєнного стану.

Використання запропонованих автором інструментів сприяло оптимізації управлінських рішень, розгляду перспектив залучення додаткових інвестиційних ресурсів через муніципальні інструменти підтримки та підвищенню конкурентоспроможності підприємства на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Директор

М.П.



Сергій ТОБОЛЯКОВ

«10 02» 2026 р.



ВГО «Українська Асоціація Центрів Підтримки Бізнесу»

ЄДРПОУ 26112446, Україна, 54001, м. Миколаїв, вул. Героїв Рятувальників, 2, оф. 107, а/с 400, дирекція: м. Миколаїв, вул. Марка Кропивницького, 51/1, тел: (067) 234 06 77, (050) 665 17 77 email: info@uabsc.org

2406/01-001 від 24.06.2026

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видає всеукраїнською громадською організацією «Українська асоціація центрів підтримки бізнесу» про те, що результати дисертаційного дослідження Шалухіної Вікторії Вікторівни на тему: «Організаційно-правові аспекти муніципального управління в умовах глобальних викликів та загроз», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 073 «Менеджмент», впроваджено та використовуються у діяльності організації.

Використання результатів дослідження сприяло вдосконаленню організаційних процедур діяльності громадської організації, підвищенню якості підготовки аналітичних матеріалів, проектних пропозицій та рекомендацій для органів місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності муніципального управління.

Результати дисертаційного дослідження мають практичне значення та можуть бути рекомендовані для подальшого використання органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та іншими інституціями, що працюють у сфері розвитку територіальних громад.

Виконавчий директор
ВГО «УКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ЦЕНТРІВ ПІДТРИМКИ БІЗНЕСУ»



Артем ВАЩИЛЕНКО

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях, які включені до міжнародних наукометричних баз:

1. Шалухіна В. В., Ляшенко В. М., Черкаський Г. І., Томчук О. О. Сучасні тенденції та вектори цифрової трансформації в Україні. *Ukrainian Journal of Applied Economics and Technology*. 2022. Vol. 7. No 2. pp. 219–225. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2022-2-26> (0,37 друк. арк., особистий внесок: особливості цифрових трансформацій в муніципальному управлінні – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**
2. Шалухіна В. В., Ляшенко В. М., Черкаський Г. І., Ващиленко А. М., Сумара А. О. Формування інноваційного потенціалу на макро-, мезо- та мікрорівнях в умовах цифровізації. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2023. Том 8. No 1. С. 41–46. DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2023-1-6> (0,37 друк. арк., особистий внесок: інноваційний потенціал як складова розвитку муніципального управління – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**
3. Ващиленко А. М., Шалухіна В. В., Черкаський Г. І., Михасько Т. Ю., Бездольний Д. С. Регіональне управління в умовах віртуалізації економіки: роль у інноваційному відновленні, принципи та проблеми. *Актуальні проблеми інноваційної економіки та права*. 2025. № 4. С. 32–37. DOI: <https://doi.org/10.36887/2524-0455-2025-4-8> (0,37 друк. арк., особистий внесок: особливості цифрових інструментів регіонального управління – 0,15 друк. арк.). **Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus International (ICI), Google Scholar, Crossref.**

4. Шалухіна В. В. Вплив воєнного стану на функціонування муніципального управління. *Сталий розвиток економіки*. 2026. № 2 (59). С. 859–865. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2026-59-116> (0,43 друк. арк.). Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus; Google Scholar; Crossref; OUCI; Vernadsky National Library.

5. Шалухіна В. В. Зарубіжний досвід організації муніципального управління в кризових умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 9. С. 383–389. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2026.9.383> (0,43 друк. арк.). Входить до наукометричних баз реферування та індексування: Index Copernicus; Google Scholar; Crossref; OUCI; Vernadsky National Library.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В. Сутність регіонального управління в умовах глобальних викликів та загроз. *Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємства реального сектора економіки*: матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції з міжнародною участю (м. Полтава, 27 жовтня 2022 р). Полтава: ПДАУ, 2022. С.47–50.

7. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В., Ващиленко А. М. Регіональне управління в умовах викликів і загроз. *Менеджмент XXI століття: глобалізаційні виклики*: матеріали VII Міжнародній науково-практичній конференції (м. Полтава, 18 травня 2023 р.). Полтава: ПДАУ, 2023. С. 210–212.

8. Мураховська Л. П., Шалухіна В. В., Гарагуля А. В. Формування інноваційної системи регіонального менеджменту в умовах глобальних викликів та загроз. *Сучасні інноваційно-інвестиційні механізми розвитку національної економіки в умовах євроінтеграції*: матеріали X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (м. Полтава, 09 листопада 2023 р.). Полтава: Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», 2023. С.72–74.

9. **Шалухіна В.**, Мураховська Л., Ващиленко А. Публічне управління в умовах воєнного стану. *Актуальні вектори відновлювальної трансформації економіки України*: збірник матеріалів наукових економічних читань (м. Миколаїв, 30 листопада – 01 грудня 2023 р.): у 2 т. Т. 1. Миколаїв: Іліон, 2023. С. 95–99.
10. Бездольний Д. С., **Шалухіна В. В.**, Сумара А. О. Регіональний розвиток в умовах воєнного стану. *Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємств реального сектору економіки*: матеріали ІХ Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (м. Полтава, 13 листопада 2024 р.). С. 111–113.
11. Antonenko A. A., Bezdolny D. S., **Shalukhina V. V.**, Vashchylenko A. M. Transformation of approaches to project management in the regions of Ukraine under decentralization. *Актуальні аспекти науково-технічного і соціально-економічного розвитку України: погляд молоді*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених і здобувачів вищої освіти (м. Первомайськ, 15 травня 2025 р). Первомайськ, 2025.