

DOI: 10.52363/2414-5866-2026-1-27

УДК: 351.86:352(477):364-786.2

Покалюк В.М., доктор педагогічних наук, доцент, начальник кафедри пожежної та рятувальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України м. Черкаси.
ORCID: 0000-0001-8706-7096

Клецковський І.В., аспірант, Запорізький національний університет м. Запоріжжя
ORCID: 0009-0004-0507-9093

Pokaliuk V., doctor of pedagogical sciences, associate professor, head of the department of fire and rescue and physical training National University of Civil Protection of Ukraine Ukraine

Kletskovskyi I., researcher of Zaporizhzhia National University of Zaporizhzhia

ВИКЛИКИ ТА МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РЕАГУВАННІ НА ГУМАНІТАРНІ ПОТРЕБИ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

CHALLENGES AND MECHANISMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT PARTICIPATION IN RESPONDING TO HUMANITARIAN NEEDS OF THE POPULATION UNDER ARMED CONFLICT CONDITIONS

Стаття присвячена дослідженню викликів та механізмів участі органів місцевого самоврядування у реагуванні на гуманітарні потреби населення в умовах збройного конфлікту. Метою є виявлення системних проблем, що обмежують ефективність органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та гуманітарного реагування, а також обґрунтування напрямів удосконалення відповідних механізмів публічного управління. Методологію дослідження складають системний аналіз, порівняльний метод та інституційний підхід, що дозволяють комплексно розглянути нормативно-правову базу, практику діяльності територіальних громад та міжнародний досвід гуманітарного реагування на місцевому рівні. Результати дослідження свідчать про суттєву невідповідність між розширеними повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, закріпленими

реформою децентралізації, та їх реальною спроможністю реагувати на масштабні гуманітарні потреби в умовах повномасштабного збройного конфлікту. Встановлено, що ключовими викликами є фінансова залежність громад від центрального бюджету, дефіцит кадрових компетентностей у сфері управління надзвичайними ситуаціями та недостатня координація між рівнями публічної влади. Підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування у гуманітарному реагуванні потребує комплексного реформування: зміцнення фінансової автономії громад, розбудови їх інституційної спроможності та вдосконалення механізмів міжрівневої координації в системі цивільного захисту України.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, цивільний захист, гуманітарні потреби, збройний конфлікт, децентралізація, територіальні громади, публічне управління, інституційна спроможність, надзвичайні ситуації, міжрівнева координація.*

The article examines the challenges and mechanisms of local self-government participation in responding to the humanitarian needs of the population under armed conflict conditions. The purpose of the article is to identify systemic problems limiting the effectiveness of local self-government bodies in the field of civil protection and humanitarian response, and to substantiate directions for improving the relevant public administration mechanisms. The methodology includes systems analysis, comparative method, and an institutional approach, enabling a comprehensive examination of the regulatory framework, territorial community practices, and international experience of local-level humanitarian response. The results indicate a significant gap between the expanded powers of local self-government bodies in the field of civil protection — enshrined by the decentralization reform — and their actual capacity to respond to large-scale humanitarian needs under full-scale armed conflict conditions. Key challenges identified include financial dependence of communities on the central budget, a deficit of personnel competencies in emergency management, and insufficient coordination between levels of public authority. Conclusions. Enhancing the effectiveness of local self-government participation in humanitarian response requires comprehensive reform: strengthening the financial autonomy of communities, building their institutional capacity, and improving inter-level coordination mechanisms within Ukraine's civil protection system.

Keywords: *local self-government, civil protection, humanitarian needs, armed conflict, decentralization, territorial communities, public administration, institutional capacity, emergencies, inter-level coordination.*

Постановка проблеми. Збройний конфлікт поставив органи місцевого самоврядування на передній край гуманітарного реагування: саме територіальні громади першими зіткнулися з масовим переміщенням населення, руйнуванням інфраструктури та різким зростанням потреб вразливих категорій населення [8], [9]. Реформа децентралізації формально наділила їх широкими повноваженнями у сфері цивільного захисту, однак практика воєнного часу виявила глибоку суперечність між закріпленими повноваженнями та реальною спроможністю громад їх виконувати [10], [11]. Ця суперечність зумовлена комплексом системних чинників — фінансовою залежністю від державного бюджету, дефіцитом кадрових компетентностей та нерозвиненістю механізмів міжрівневої координації — і потребує комплексного наукового осмислення [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У міжнародному науковому дискурсі ключовим є питання співвідношення децентралізації та стійкості місцевих систем управління в умовах криз. В. Романова доводить, що розподіл функцій і фінансування між рівнями влади є визначальним чинником ефективності гуманітарного реагування на місцевому рівні [10]. М. Савіско та співавтори виявляють суперечності між правовими змінами та практикою функціонування громад в умовах воєнного стану [11], тоді як аналітики Карнегі фіксують парадоксальне поєднання рецентралізаційних тенденцій у фіскальній сфері із зростанням адаптивної спроможності місцевих громад [7]. В українському науковому просторі Асоціація міст України та Всеукраїнська асоціація ОТГ систематизують законодавчі зміни і практичні виклики функціонування самоврядування в умовах війни [1], [4], а методичні напрацювання ДСНС формують практичне підґрунтя для організації цивільного захисту на рівні територіальних громад [5]. Водночас комплексний характер викликів гуманітарного реагування та механізми їх подолання залишаються недостатньо дослідженими, що й визначає наукову прогалину даної статті.

Метою статті є виявлення системних викликів, що обмежують ефективність органів місцевого самоврядування у реагуванні на гуманітарні потреби населення в умовах збройного конфлікту, та обґрунтування механізмів їх подолання в системі публічного управління цивільним захистом України.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правову основу участі органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту формує Кодекс цивільного захисту України, який визначає територіальні громади як повноправних суб'єктів єдиної державної системи цивільного захисту та покладає на їх органи широке коло повноважень: від організації евакуації та забезпечення укриттями до координації аварійно-рятувальних служб, оповіщення населення і формування реєстрів постраждалих осіб [2]. Принципово важливим є те, що Кодекс закріплює дворівневу модель організації цивільного захисту на місцевому рівні: органи місцевого самоврядування утворюють ланки територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та несуть відповідальність за їх функціонування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2]. Ця модель передбачає не лише реактивне реагування на надзвичайні ситуації, а й превентивне планування — розроблення планів цивільного захисту, формування резервів матеріально-технічних ресурсів, підготовку населення та організацію системи оповіщення.

Реформа децентралізації, реалізована в Україні починаючи з 2014 року, суттєво трансформувала інституційне середовище цивільного захисту на місцевому рівні. Об'єднання територіальних громад та наділення їх прямими міжбюджетними відносинами з державним бюджетом створило якісно нові умови для організації цивільного захисту: громади отримали як ширші повноваження, так і більші фінансові ресурси для їх реалізації [4]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює за органами місцевого самоврядування право самостійно формувати власну організаційну інфраструктуру реагування на надзвичайні ситуації, включаючи створення комунальних аварійно-рятувальних служб та підрозділів місцевої пожежної охорони [3]. Таким чином, до початку повномасштабного збройного конфлікту в Україні була сформована нормативна база, яка теоретично забезпечувала достатній рівень децентралізації функцій цивільного захисту.

Однак збройний конфлікт виявив принципову невідповідність між нормативно закріпленою моделлю та реальними можливостями її реалізації. Плани цивільного захисту більшості територіальних громад розроблялися переважно для сценаріїв техногенних або природних надзвичайних ситуацій і не передбачали механізмів реагування на одночасне масове переміщення населення, руйнування критичної інфраструктури та тривалий збройний конфлікт [9]. При цьому саме громади, а не центральні органи влади, стали першою інституційною ланкою, до якої звернулося населення за допомогою, що створило

безпрецедентне навантаження на їх організаційний, кадровий та фінансовий потенціал [7]. Гуманітарні результати фіксують, що на початковому етапі конфлікту місцеві структури виявилися значно ефективнішими у реагуванні на гуманітарні потреби порівняно з міжнародними організаціями завдяки знанню місцевого контексту та наявним соціальним зв'язкам, однак швидко зіткнулися з критичними обмеженнями у фінансовому та організаційному забезпеченні [9].

Системним викликом, що суттєво обмежує спроможність органів місцевого самоврядування у гуманітарному реагуванні, є фінансова залежність від центрального бюджету. Перерозподіл військового податку з доходів фізичних осіб на користь державного бюджету у 2023 році позбавив місцеві бюджети одного з ключових джерел власних надходжень, що в умовах одночасного скорочення податкової бази через переміщення населення та зупинку підприємств критично підірвало фінансову автономію громад [7]. Нерівномірність фінансових можливостей між громадами набула якісно нового виміру: у 2024 році Київ генерував 39% усіх міських доходів країни, тоді як більшість регіонів зазнала суттєвого фіскального скорочення [7]. Це означає, що спроможність громади реагувати на гуманітарні потреби власного населення значною мірою визначається її географічним розташуванням, а не реальним масштабом потреб — що є фундаментальним порушенням принципу справедливого розподілу публічних ресурсів.

Ця тенденція вписується у ширший феномен, який дослідники характеризують як «парадокс воєнної децентралізації»: збройний конфлікт одночасно посилює роль місцевого рівня як першої лінії гуманітарного реагування та генерує потужні рецентралізаційні імпульси у фіскальній і регуляторній сферах [11]. Запровадження військових адміністрацій створило додатковий інституційний рівень управління, що в окремих випадках призводить до дублювання функцій та розмивання відповідальності між органами місцевого самоврядування і військовою адміністрацією. Правова невизначеність щодо розподілу повноважень між цими інституціями в умовах воєнного стану залишається суттєвою перешкодою для ефективного гуманітарного реагування на місцевому рівні [11]. Дослідження засвідчують, що громади, які зберегли функціональну автономію та налагодили конструктивну взаємодію з військовими адміністраціями, демонструють значно вищий рівень ефективності у задоволенні гуманітарних потреб населення [10].

Не менш гострою є проблема кадрової спроможності. Органи місцевого самоврядування, сформовані переважно для вирішення питань

місцевого розвитку в мирний час, виявилися непідготовленими до виконання функцій кризового управління — координації гуманітарних потоків, оцінки потреб вразливих груп, взаємодії з міжнародними гуманітарними організаціями та управління тимчасовим житлом для внутрішньо переміщених осіб [10]. Дефіцит відповідних компетентностей набуває особливої гостроти з огляду на те, що місцеві організації становлять 71% партнерів гуманітарної системи ООН в Україні [12], тобто фактично є основними операторами гуманітарного реагування, однак часто не мають достатнього інституційного потенціалу для виконання цієї ролі на належному рівні. Показово, що міжнародні програми підтримки місцевого врядування, зокрема програма DOBRE організації Global Communities, зосередилися саме на навчанні місцевих посадовців основам кризового управління як ключовій умові підвищення стійкості громад [8].

Окремим науковим і практичним питанням є проблема координації між рівнями публічної влади та міжнародними гуманітарними акторами. Міжнародні гуманітарні організації, діючи переважно через центральні органи влади, не завжди забезпечують ефективне доведення допомоги до рівня конкретних громад, що породжує розрив між наявними ресурсами та їх цільовим використанням [8; 9]. Ця проблема має структурний характер: більшість міжнародних гуманітарних систем побудована за принципом централізованого координування з поступовою локалізацією, тоді як українська система цивільного захисту передбачає активну роль місцевого рівня вже на початковому етапі реагування. Подолання цього структурного розриву потребує не лише налагодження інформаційного обміну, а й переосмислення самої архітектури взаємодії між національними та міжнародними гуманітарними системами з урахуванням децентралізованого характеру українського врядування.

Водночас збройний конфлікт виявив і значний адаптивний потенціал місцевого самоврядування, який заслуговує на окрему наукову увагу. Громади демонструють здатність до швидкої самоорганізації, налагодження горизонтальних зв'язків з громадськими організаціями, бізнесом та діаспорою, формування власних неформальних механізмів підтримки переміщених осіб поза межами офіційних програм [7]. Цей феномен свідчить про те, що децентралізація сформувала в Україні реальний соціальний капітал на місцевому рівні, який став важливим ресурсом стійкості в умовах кризи. Однак цей потенціал реалізується нерівномірно і значною мірою залежить від лідерських якостей місцевого керівництва та передуючого досвіду громади у розбудові партнерств, а не

від системних інституційних механізмів — що є суттєвою вразливістю системи в цілому.

Підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування у гуманітарному реагуванні потребує реформування у кількох взаємопов'язаних напрямках. Зміцнення фінансової автономії громад через перегляд механізмів розподілу податкових надходжень з урахуванням реального гуманітарного навантаження є необхідною передумовою для забезпечення сталого фінансування заходів цивільного захисту [6]. Системна розбудова кадрових компетентностей органів місцевого самоврядування у сфері кризового управління — через навчання, горизонтальний обмін досвідом між громадами та інтеграцію міжнародних стандартів гуманітарного реагування — є ключовою умовою підвищення інституційної спроможності місцевого рівня [5], [8]. Вдосконалення механізмів координації між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та міжнародними гуманітарними організаціями потребує чіткого законодавчого розмежування функцій і відповідальності, а також запровадження єдиних інформаційних платформ для обліку гуманітарних потреб та ресурсів [12].

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що органи місцевого самоврядування в умовах збройного конфлікту перетворилися на ключову інституційну ланку гуманітарного реагування, однак системно не були підготовлені до виконання цієї ролі. Реформа децентралізації сформувала необхідне нормативне підґрунтя та розширила повноваження територіальних громад у сфері цивільного захисту, проте не забезпечила відповідного рівня фінансової автономії, кадрової спроможності та механізмів міжрівневої координації, достатніх для реагування на масштабну гуманітарну кризу.

Встановлено, що системні виклики, які обмежують ефективність органів місцевого самоврядування у гуманітарному реагуванні, мають комплексний характер і охоплюють три взаємопов'язані виміри. Фінансовий вимір визначається прогресуючою залежністю місцевих бюджетів від центрального фінансування в умовах рецентралізаційних тенденцій воєнного часу, що породжує критичну нерівномірність гуманітарної спроможності між громадами. Інституційний вимір характеризується дефіцитом кадрових компетентностей у сфері кризового управління та правовою невизначеністю щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями. Координаційний вимір проявляється у структурному розриві між

децентралізованою архітектурою українського врядування та централізованими моделями міжнародних гуманітарних систем.

Водночас дослідження виявило значний адаптивний потенціал місцевого самоврядування, що реалізувався через стихійну самоорганізацію громад, горизонтальні партнерства з громадськими організаціями та бізнесом. Цей потенціал свідчить про те, що децентралізація сформувала реальний соціальний капітал на місцевому рівні, однак його нерівномірна реалізація вказує на необхідність інституціоналізації успішних адаптивних практик через механізми міжмуніципального співробітництва та оновлені плани цивільного захисту.

Пріоритетними напрямками підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування у гуманітарному реагуванні визначено: перегляд механізмів розподілу податкових надходжень з урахуванням реального гуманітарного навантаження на громади; системну розбудову кадрових компетентностей у сфері кризового управління; законодавче розмежування функцій між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями; запровадження єдиних інформаційних платформ обліку гуманітарних потреб та ресурсів. Реалізація цих напрямів у комплексі створить системну основу для підвищення стійкості територіальних громад як ключової ланки цивільного захисту України.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у порівняльному аналізі ефективності різних моделей організації гуманітарного реагування на рівні територіальних громад залежно від їх розміру, географічного розташування та рівня інституційної спроможності до початку збройного конфлікту.

Список використаних джерел:

1. Асоціація міст України. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування. 2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voennogo-stanu> (дата звернення: 02.04.2026)
2. Верховна Рада України. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012, №5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 02.04.2026)
3. Верховна Рада України. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997, №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 12.04.2026)
4. Всеукраїнська асоціація ОТГ. Децентралізація 2023: законодавчий порядок денний в умовах війни. 2023. URL:

<https://hromady.org/en/decentralizaciya-2023-zakonodavchij-poryadok-dennij-v-umovax-vijni> (дата звернення: 02.04.2026)

5. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту: методичний посібник. 2023. URL: <https://nmc.dsns.gov.ua> (дата звернення: 02.04.2026)

6. Кабінет Міністрів України. План основних заходів цивільного захисту України на 2025 рік: Розпорядження від 24.12.2024, №1313-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2026)

7. Carnegie Endowment for International Peace. Ukraine's Regional Shift: Realignment in Wartime and Beyond. 2025. URL: <https://carnegieendowment.org/research/2025/12/ukraine-regional-realignments-wartime-postwar-reconstruction> (дата звернення: 02.05.2026)

8. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). Ukraine: Humanitarian situation. 2026. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en (дата звернення: 12.04.2026)

9. Humanitarian Outcomes. Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine. 2022. URL: https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf (дата звернення: 02.04.2026)

10. Romanova V. Does decentralization boost Ukrainian resilience? The role of local authorities in supporting internally displaced persons. *Post-Soviet Affairs*. 2025. Vol. 41, №5. P. 459–477. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2547336>

11. Savisko M. et al. Ukrainian decentralization under martial law: challenges for regional and local self-governance. *Post-Soviet Affairs*. 2025. Vol. 41, №5. P. 411–435. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2520167>

12. Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025. UN OCHA. 2025. URL: <https://humanitarianaction.info/plan/1271> (дата звернення: 02.04.2026)

References:

1. Association of Cities of Ukraine. (2022). Local self-government during martial law: peculiarities of functioning. <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voyennogo-stanu>

2. Carnegie Endowment for International Peace. (2025). Ukraine's regional shift: Realignment in wartime and beyond. <https://carnegieendowment.org/research/2025/12/ukraine-regional-realignments-wartime-postwar-reconstruction>

3. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). (2026). Ukraine: Humanitarian situation. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en
4. Humanitarian Outcomes. (2022). Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine. https://humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf
5. Romanova, V. (2025). Does decentralization boost Ukrainian resilience? The role of local authorities in supporting internally displaced persons. *Post-Soviet Affairs*, 41(5), 459–477. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2547336>
6. Savisko, M., et al. (2025). Ukrainian decentralization under martial law: Challenges for regional and local self-governance. *Post-Soviet Affairs*, 41(5), 411–435. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2520167>
7. State Emergency Service of Ukraine. (2023). Powers of local self-government bodies in the field of civil protection: Methodological guide. <https://nmc.dsns.gov.ua>
8. UN OCHA. (2025). Ukraine humanitarian needs and response plan 2025. <https://humanitarianaction.info/plan/1271>
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", No. 280/97-VR. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). Civil Protection Code of Ukraine, No. 5403-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
11. Vseukrainska asotsiatsiia OTH [All-Ukrainian Association of Hromadas]. (2023). Detsentralizatsiia 2023: zakonodavchyi poriadok denniy v umovakh viiny [Decentralization 2023: Legislative agenda under wartime conditions]. <https://hromady.org/en/decentralizaciya-2023-zakonodavchij-poryadok-dennij-v-umovax-vijni>
12. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). Plan of main civil protection measures of Ukraine for 2025, No. 1313-p. <https://www.kmu.gov.ua>

Фінансування. Це дослідження не отримувало зовнішнього фінансування. Використання ШІ. При підготовці цієї статті штучний інтелект не використовувався. Автор несе повну відповідальність за зміст статті. Подяки. Автор не має подяки.

Отримано: 29.04.2026

Прийнято: 27.05.2026

Опубліковано: 22.06.2026