

УДК 342.25:352.07(477)

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-215>

О. О. Петришин, к.ю.н., старший дослідник, учений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-6099-8832

ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ВОЄННИЙ СТАН І НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

***Анотація.** Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну в лютому 2022 року спричинило радикальну трансформацію правової та інституційної архітектури публічної влади, актуалізувавши питання співвідношення централізації та децентралізації в умовах екзистенційної загрози. У статті аналізується, як довоєнна реформа децентралізації 2014–2021 рр. вплинула на здатність української держави витримувати шок повномасштабної війни, та обґрунтовується концепт «децентралізованої стійкості» як пояснювальної рамки для цього феномена. Теоретичну основу дослідження становлять концепція войовничої демократії, теорія поліцентричного врядування та підхід Дж. Агамбена до надзвичайного стану, адаптовані до контексту сучасної України. Показано, що запровадження воєнного стану та створення військових адміністрацій не призвели до повного згорання місцевого самоврядування, а сформували конфігурацію «оспорюваного надзвичайного стану», у якій надзвичайні повноваження постійно співвідносяться з конституційними гарантіями та демократичною підвітністю.*

На підставі аналізу нормативно-правової бази, політичних рішень та емпіричних досліджень простежено, як органи місцевого самоврядування стали ключовими акторами забезпечення життєдіяльності населення, гуманітарного реагування, інтеграції внутрішньо переміщених осіб та підтримки освітньої й медичної інфраструктури. Окрему увагу приділено фіскальному виміру воєнного врядування, зокрема частковій реєнтралізації доходів та перерозподілу ресурсів на користь державного бюджету, що створює довгострокові ризики для фінансової спроможності громад. Розкрито роль цифрової трансформації та інституційних інновацій як чинників, що посилюють адаптивність деєнтралізованої системи. Зроблено висновок, що український кейс демонструє можливість поєднання режиму воєнного стану з функціонуванням деєнтралізованих інститутів за умови збереження їх інституційної вбудованості, політичної суб'єктності та постійної оспорюваності надзвичайних повноважень.

Ключові слова: воєнний стан; публічне адміністрування; місцеве самоврядування; деєнтралізація; деєнтралізована стійкість; полієнтралізоване врядування; національна безпека; військові адміністрації; демократія, що обороняється; надзвичайний стан.

Вступ. Повномасштабне вторгнення, розпочате Російською Федерацією 24 лютого 2022 року, становить найбільшу екзистенційну загрозу українській державності з моменту здобуття незалежності в 1991 році. Воно примусило до фундаментальної реконфігурації публічного адміністрування та правових рамок, спричинивши якісно новий формат взаємодії між державою та суспільством. Гібридний характер конфлікту – поєднання звичайних військових операцій, інформаційної війни, кібератак, економічного примусу та системних ударів по цивільній інфраструктурі – поставив перед владою завдання одночасно забезпечити оборону, функціонування критичних послуг і збереження демократичної легітимності [3; 11].

Український досвід формує унікальне емпіричне поле для аналізу того, як демократичні інститути реагують на одночасні виклики повномасштабної війни й ризики демократичного відкату. На відміну від багатьох історичних прецедентів, де війна супроводжувалася швидкою єнтралізацією та широким згортанням місцевого самоврядування, Україна зберегла складну

гібридну систему, яка поєднує елементи надзвичайного правління з продовженням діяльності виборних органів місцевого самоврядування, функціонуванням парламенту та судової влади [4; 10]. Призупинення виборів у період воєнного стану створило ризики накопичення «демократичного дефіциту», однак одночасно актуалізувало альтернативні механізми участі та підзвітності на місцевому рівні.

У цих умовах особливого значення набуває попередній досвід децентралізації. Фіскальні й інституційні реформи 2014–2021 років, які радикально посилили спроможність громад та переформатували вертикаль публічної влади, стали критичним чинником стійкості держави: саме на рівні органів місцевого самоврядування концентрувалися головні практичні відповіді на виклики масового внутрішнього переміщення, руйнування інфраструктури та необхідності підтримувати базові послуги в умовах постійних безпекових загроз [5; 13; 17].

Постановка проблеми. Система місцевого самоврядування України, яка пройшла фундаментальну трансформацію в рамках реформи децентралізації 2014–2021 років, зіткнулася з безпрецедентним випробуванням у зв'язку з повномасштабною російською агресією. Ця ситуація породжує фундаментальне протиріччя між конституційними засадами місцевого самоврядування, які передбачають автономію та демократичну легітимність місцевої влади, та імперативами воєнного часу, що вимагають централізації управління, оперативності прийняття рішень та підпорядкування цивільної адміністрації військовим потребам. Проблема ускладнюється тим, що на відміну від класичних моделей воєнного управління, які передбачають тимчасове згортання демократичних інститутів на користь виконавчої вертикалі, українська практика демонструє збереження та навіть посилення ролі органів місцевого самоврядування в критичних сферах життєзабезпечення населення.

Особливої гостроти набуває питання інституційного дуалізму, який виник внаслідок паралельного функціонування виборних органів місцевого самоврядування та призначених військових адміністрацій. Ця подвійність створює не лише правові колізії щодо розмежування повноважень та відповідальності,

але й породжує системні виклики для ефективності публічного управління, демократичної підзвітності та розподілу ресурсів. Водночас емпіричні дані свідчать, що саме децентралізована модель врядування забезпечила високий рівень стійкості української держави та суспільства перед обличчям екзистенційної загрози, що ставить під сумнів традиційні теоретичні постулати про необхідність жорсткої централізації в умовах війни.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі трансформації системи місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану через призму концепції децентралізованої стійкості, з'ясуванні механізмів адаптації демократичних інститутів до екстремальних викликів та оцінці їх внеску в забезпечення національної безпеки.

Теоретична рамка: войовнича демократія, поліцентричне врядування та «оспорюваний надзвичайний стан». Аналіз трансформації воєнного врядування України вимагає багатогранної концептуальної рамки, яка інтегрує інсайти з конституційної теорії, науки публічного адміністрування та досліджень безпеки. Цей розділ розробляє інтегровану теоретичну лінзу, яка синтезує три взаємопов'язані концепції: еволюцію «войовничої демократії» серед ризиків посилення виконавчої влади, концепцію «децентралізованої стійкості» як розширення теорії поліцентричного врядування та теоретичні наслідки «оспорюваного надзвичайного стану» в децентралізованому контексті.

Концепція «войовничої» або «борючої» демократії, спочатку сформульована Карлом Левенштайном у 1937 році у відповідь на підйом фашизму в Європі, виникла як теоретична рамка для розуміння того, як демократичні системи можуть захищатися від внутрішньої підривної діяльності без жертвування своїм суттєвим демократичним характером [15; 4]. Формулювання Левенштайна підкреслювало фундаментальний парадокс демократичної самооборони: необхідність обмеження певних демократичних свобод для збереження самого демократичного порядку. Однак український випадок вимагає фундаментальної реконцептуалізації цієї рамки для вирішення зовнішньої військової агресії, а не внутрішньої підривної діяльності, фундаментально змінюючи розрахунок демократичної самооборони.

В українському контексті загрози демократичному врядуванню походять не в першу чергу від внутрішніх екстремістських рухів, а від функціональних тисків військової мобілізації, територіальної фрагментації, вимог операційної безпеки та необхідності швидкого прийняття рішень у відповідь на кінетичні загрози.

У цьому контексті воєнний стан може виступати як необхідний інструмент самооборони демократії, але водночас — як потенційний канал її ерозії. Ключовим є питання інституційних запобіжників: чи зберігаються парламентський контроль, незалежність судової влади, автономія місцевого самоврядування та можливість громадянського суспільства впливати на публічну політику [3; 11].

Теорія поліцентричного врядування, розвинена в роботах Е. Остром, К. Андерссона та інших, виходить з того, що множинні центри прийняття рішень, пов'язані між собою горизонтальними та вертикальними мережами, можуть забезпечувати кращу адаптивність і стійкість у складних системах, ніж жорстко централізовані структури [2; 7; 16].

Дослідження адаптивного управління та резилієнс-підходів підкреслюють три ключові механізми, через які поліцентричні системи посилюють стійкість:

1. циркуляція знань і використання локальної інформації;
2. мобілізація різноманітних ресурсів через множинні канали;
3. експериментування й інновації завдяки паралельним, частково автономним політикам на різних рівнях [8; 14; 16].

У випадку України ці механізми проявилися в тому, що громади швидко адаптували національні рішення до локального контексту, організували власні системи гуманітарної підтримки й територіальної оборони, створили десятки інноваційних практик (від «підземної освіти» до цифрових платформ волонтерської координації) [5; 13; 17].

Поняття «децентралізованої стійкості» у цій статті використовується для позначення ситуації, коли інституційні інвестиції у місцеве самоврядування до кризи фактично підвищують здатність держави як цілого витримувати шок, попри те, що частина повноважень у кризовий момент концентрується у центрі.

Перший механізм, циркуляція знань, функціонує через розподілені процеси прийняття рішень, які дозволяють місцевим акторам швидко виявляти та реагувати на загрози, використовуючи неявні знання та соціальний капітал. В українському контексті місцеві органи влади продемонстрували помітну здатність адаптувати національну політику до локальних умов. Ця адаптивна спроможність виявилася критичною у відповіді на швидко мінливі лінії фронту, потоки біженців та атаки на інфраструктуру, де місцеві знання та мережі забезпечували більш швидке та ефективне реагування, ніж централізовані директиви.

Другий механізм, мобілізація ресурсів, виникає з різноманітних каналів, через які поліцентричні системи можуть залучати підтримку. Українські громади продемонстрували надзвичайну спроможність мобілізувати як матеріальні, так і людські ресурси через формальні та неформальні мережі, часто обходячи бюрократичні вузькі місця. Ця спроможність була особливо очевидною в організації територіальної оборони, евакуації цивільних осіб та гуманітарній допомозі, де місцеві ініціативи часто випереджали державні відповіді.

Третій механізм, експериментування та інновації, дозволяє одночасне тестування кількох підходів до виникаючих викликів. Децентралізована структура України створила те, що по суті функціонує як масштабний експеримент у воєнному врядуванні, з різними громадами, які розробляють різні рішення подібних проблем. Цей різноманітний підхід породив інноваційні практики в цифрових послугах, соціальному захисті та економічній адаптації, які згодом поширилися горизонтально через мережі міст та вертикально через національне прийняття політики.

Агамбенова концепція «надзвичайного стану» описує особливу зону, де звичайний правовий порядок призупиняється, а розподіл між «внутрішнім» і «зовнішнім» правовим простором стирається [1]. Традиційно це тлумачиться як потенційно небезпечний інструмент, що може вивести владу за межі конституційних стримувань і противаг.

Український досвід повномасштабної війни демонструє варіант, який умовно можна назвати «оспорюваним надзвичайним станом». Надзвичайні повноваження дійсно концентрують-

ся у виконавчій владі та військовому командуванні, але водночас:

1. парламент продовжує ухвалювати закони;
2. Конституційний Суд та судова система загалом здійснюють визначені функції;
3. органи місцевого самоврядування зберігають свій конституційний статус, навіть у разі створення військових адміністрацій [18; 19].

Це створює ситуацію, коли межі й зміст надзвичайних повноважень є не лише юридично визначеними, а й постійно предметом переговорів і оскарження між різними рівнями влади й суспільними акторами (місцеві ради, асоціації органів місцевого самоврядування, громадянське суспільство, міжнародні партнери). Саме ця «оспорюваність» і є одним із ключових чинників, що стримують ризики авторитарної консолідації в умовах війни [3; 9; 10].

Правова та інституційна архітектура воєнного стану. Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року спровокувало фундаментальну реконфігурацію правової та інституційної архітектури країни, створюючи те, що можна охарактеризувати як дуалістичну систему врядування, яка одночасно централізує певні функції, зберігаючи, а в деяких випадках навіть посилюючи, децентралізовані структури. Ця правова трансформація, закріплена в Указі Президента № 64/2022 та згодом продовжена парламентськими рішеннями, встановила складну рамку, яка виходить за межі простої бінарності між нормальним та надзвичайним правлінням [18; 19].

Конституційна основа воєнного стану в Україні, визначена в статті 64 Конституції та операціоналізована через Закон України «Про правовий режим воєнного стану», дозволяє тимчасове обмеження конституційних прав та свобод, але важливо, що не призупиняє саму Конституцію [18]. Це розрізнення створило правовий простір, де конституційні органи продовжують функціонувати, хоча й з модифікованими повноваженнями та процедурами. Парламент залишається в сесії, судова система продовжує працювати, і, що критично, органи місцевого самоврядування зберігають свій конституційний статус, навіть коли їхні

повноваження підлягають потенційному обмеженню або заміщенню військовими адміністраціями.

Створення військових адміністрацій представляє найбільш значну інституційну інновацію воєнного стану України. Ці органи, очолювані призначеними військовими керівниками, функціонують як гібридні цивільно-військові структури, які можуть або доповнювати, або заміщати існуючі органи місцевого самоврядування залежно від безпекової ситуації. Важливо, що правова рамка встановлює градуйовану систему: в районах активних бойових дій військові адміністрації повністю заміщують цивільні органи влади; у прифронтових регіонах вони співіснують з виборними органами в системі подвійного підпорядкування; у тилкових районах виборні органи місцевого самоврядування продовжують функціонувати з мінімальним військовим наглядом [18].

Воєнний стан також істотно трансформував процедури публічного управління: спрощено публічні закупівлі, змінено трудове законодавство, розширено можливості реквізиції майна, запроваджено спеціальні режими управління критичною інфраструктурою [11; 18]. У цих процесах органи місцевого самоврядування часто виступають посередниками між державними вимогами та потребами населення, намагаючись пом'якшити конфлікти між ефективністю та правовими гарантіями.

Фіскальні виміри воєнного врядування. Довоєнна реформа децентралізації суттєво змінила фіскальну архітектуру публічної влади в Україні. Внаслідок укрупнення громад, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом частка місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті істотно зросла – до близько половини загальних доходів на піку реформи [6; 13]. У науковій літературі цю модель слушно описували як «фіскальний федералізм без федералізму» – суттєве посилення територіальної автономії без зміни унітарного характеру держави [5; 13].

Повномасштабна війна спричинила часткову рецентралізацію. У центрі дискусій опинилося рішення про перерозподіл «військового збору»: якщо раніше значна частина цього ресурсу залишалася в громадах дислокації військових частин,

то з 2024 року ці надходження в значній мірі спрямовуються до державного бюджету. За оцінками експертів та асоціацій органів місцевого самоврядування, йдеться про десятки мільярдів гривень щороку, що для багатьох громад означає втрату ключового джерела розвитку саме в момент різкого зростання видатків на соціальний захист, інфраструктуру та підтримку ВПО [6; 10].

Водночас органи місцевого самоврядування продемонстрували значну адаптивність в цьому питанні, зокрема, у багатьох громадах:

1. активізовано партнерства з бізнесом (у тому числі з елементами «муніципальної оборони», коли місцеві підприємства системно підтримують конкретні підрозділи ЗСУ чи ТрО);
2. розвинуті механізми прямої співпраці з міжнародними донорами, зокрема в рамках програм технічної допомоги та грантових проєктів;
3. застосовано інструменти гнучкого планування та пріоритизації видатків, що дозволило утримувати базові послуги навіть за істотного ресурсного шоку [5; 9; 13].

Соціальні послуги, ВПО та гуманітарне реагування. Масове внутрішнє переміщення – до 5,9 млн внутрішньо переміщених осіб на піку – створило безпрецедентне навантаження на приймаючі громади [12]. Вони взяли на себе левову частку роботи з розміщення людей, забезпечення житлом, організації доступу до освіти, медичних і соціальних послуг.

В освітній сфері органи місцевого самоврядування стикнулися з одночасною проблемою руйнування значної кількості закладів освіти (понад 3000 пошкоджених або зруйнованих об'єктів за різними оцінками) та необхідності інтеграції сотень тисяч дітей-переселенців у локальні шкільні системи. Відповіддю стали інноваційні моделі, наприклад:

- 1) «підземні школи» у Харкові та інших прифронтових містах;
- 2) гібридні формати навчання в Києві та інших великих громадах з ротаційним відвідуванням офлайн-класів;
- 3) подвійні зміни й використання приміщень сусідніх громад у відносно безпечних регіонах.

У сфері охорони здоров'я громади організували перепрофілювання медичних закладів, створення стабілізаційних пунк-

тів, мобільних бригад, розвиток локальних програм психологічної підтримки. У містах, які стали великими хабами евакуації (як-от Дніпро чи Львів), місцеве самоврядування разом із медичною спільнотою та волонтерами істотно наростили спроможність системи травматологічної допомоги й реабілітації [5; 17].

У сфері соціального захисту воєнний стан висвітлив як переваги децентралізації (можливість швидко розгорнути локальні програми підтримки), так і її межі (значна нерівність між громадами). Там, де місцеві бюджети й управлінські команди були сильні ще до війни, з'явилися комплексні програми підтримки вразливих груп – ВПО, людей похилого віку, осіб з інвалідністю, родин загиблих військовослужбовців. Водночас у бідніших чи сильно постраждалих громадах можливості для таких програм залишаються обмеженими [9; 10; 12].

Цифрова трансформація та інституційні інновації. Повномасштабна війна прискорила цифрову трансформацію врядування в Україні. Додаток «Дія» та мережева інфраструктура е-урядування, розбудовані до 2022 р., стали важливою опорою для підтримання адміністративної безперервності: значна частина довідок, соціальних виплат і послуг була переведена в електронну форму, що особливо важливо для переміщеного населення [19; 20].

Органи місцевого самоврядування активно інтегрувалися в цю цифрову екосистему через: 1) розвиток власних порталів послуг, де жителі можуть онлайн подавати заяви, реєструвати бізнес, отримувати базові адміністративні послуги; 2) використання цифрових платформ для краудсорсингу інформації (фіксація пошкоджень інфраструктури, координація волонтерських ініціатив); 3) запровадження інструментів електронної участі – консультації з громадськістю, електронні петиції, локальні бюджети участі тощо [9; 20].

При цьому цифровізація оголила й низку вразливостей: посилення кібератак на ІТ-інфраструктуру органів місцевого самоврядування, поглиблення цифрового розриву між міськими та сільськими громадами, ризики виключення з доступу до послуг людей із низькою цифровою грамотністю. Це зумовило

необхідність додаткових інвестицій у кібербезпеку, інклюзивний дизайн сервісів і розвиток цифрових компетентностей на місцевому рівні.

Демократична легітимність, громадська участь і міжнародний вимір. Призупинення виборів на період воєнного стану законо-мірно породжує ризики накопичення демократичного дефіциту, коли виборні посадові особи продовжують виконувати повноваження понад строк мандату [4; 10]. Щоб компенсувати відсутність регулярних виборів, багато громад розгорнули додаткові механізми участі: громадські ради, регулярні зустрічі з мешканцями, формати онлайн-консультацій, практики звітування мерів і старост у публічному просторі.

Громадянське суспільство відіграло значну роль як посередник між населенням та владою: воно мобілізує ресурси, здійснює моніторинг рішень, формує порядки денні для органів місцевого самоврядування. У воєнних умовах відносини між місцевою владою та громадськими організаціями стали менш конфронтаційними, більш партнерськими. Водночас виникають і ризики кооптації частини громадського сектору в орбіту публічної влади, що потребує уваги дослідників і практиків [3; 9; 10].

Міжнародний вимір війни істотно змінив характер співпраці українських громад із європейськими та іншими муніципалітетами. Мережі побратимських зв'язків перетворилися на канали постачання гуманітарної допомоги, обладнання, підтримки відбудови. Європейські міста стали для українських громад партнерами у питаннях управління потоками біженців, цифрового врядування, енергетичної стійкості. Ці транснаціональні муніципальні мережі фактично доповнюють класичну міждержавну дипломатію, створюючи багаторівневу європейську солідарність [5; 9; 17].

Надання Україні статусу країни-кандидата в ЄС посилило значення європейських стандартів місцевого врядування. Виконання вимог *acquis communautaire* у сферах екології, закупівель, прозорості, участі громадян безпосередньо впливає на практики органів місцевого самоврядування. Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування та стійкості в Україні» прямо орієнтована на підтримку спроможності місцевих

органів влади працювати в умовах війни й готуватися до після-воєнної відбудови та європейської інтеграції [9].

Стійкість та адаптація: емпіричні докази. Емпіричні дослідження, що аналізують роль місцевого самоврядування у стійкості України до російської агресії, підтверджують ключові елементи концепції «децентралізованої стійкості». Порівняльний аналіз довоєнних реформ децентралізації та практики функціонування громад у 2022–2024 рр. показує, що саме наявність сильних місцевих інститутів значною мірою пояснює здатність держави витримати початковий шок вторгнення й забезпечити відносну керованість у складних умовах [5; 13; 17].

Дослідження, засновані на опитуваннях представників органів місцевого самоврядування, інтерв'ю з мерами та аналізі кейсів окремих громад, демонструють, що:

1. громади з вищою довоєнною управлінською спроможністю (кадровий потенціал, досвід стратегічного планування, розвинене партнерство з бізнесом і громадянським суспільством) краще адаптувалися до воєнних викликів;
2. фінансова автономія, здобута через реформу децентралізації, дозволила оперативніше переорієнтувати ресурси на оборону, гуманітарну підтримку та відбудову;
3. інституційні мережі між громадами (асоціації, партнерства, об'єднання) стали каналами горизонтального обміну практиками та ресурсами, що пришвидшило поширення успішних інновацій [5; 13; 17].

Міжнародні індекси та огляди (Freedom House, IOM, UNDP, Рада Європи) фіксують парадоксальну, на перший погляд, картину: попри екстремальний воєнний контекст, демократичні показники України не демонструють катастрофічного падіння, а за низкою параметрів (участь громадян, активність місцевого самоврядування, стійкість громадянського суспільства) навіть спостерігається збереження або часткове зміцнення позицій [9; 10; 12; 20]. Це не заперечує наявності ризиків (затягування воєнного стану, надмірна концентрація влади, нерівність між громадами), але свідчить, що довоєнні інституційні інвестиції в децентралізацію створили потужний «резервуар стійкості», який працює навіть за умов екзистенційної загрози.

Висновки. Реформи децентралізації, здійснені в Україні протягом 2014–2021 років, доцільно розглядати не лише як інструменти демократизації та підвищення ефективності публічного управління, а й як стратегічні інвестиції в національну безпеку держави. Ці реформи сформували поліцентричну архітектуру влади, здатну до швидкої адаптації, мобілізації ресурсів та інноваційного пошуку рішень в умовах кризи. Створивши множинні, частково автономні центри прийняття рішень із значною адміністративною та фіскальною спроможністю, процес реформування забезпечив інституційну стійкість, яка виявилася критично важливою в умовах повномасштабної інвазії. Це спостереження ставить під сумнів усталені припущення щодо співвідношення територіального врядування та національної оборони, демонструючи, що децентралізація може посилювати, а не послаблювати державну спроможність у воєнний час, за умови наділення місцевих інституцій достатніми ресурсами та правовими повноваженнями для самостійних дій.

Запровадження воєнного стану в Україні не призвело до повного згорання демократичного врядування. Натомість у країні сформувався «оспорюваний надзвичайний стан», у якому надзвичайні повноваження постійно співвідносяться з конституційними принципами, а місцеве самоврядування продовжує відігравати центральну роль у забезпеченні життєдіяльності та функціонування громад. Парламент зберігає активність, судова система продовжує функціонувати, а муніципальні органи влади користуються значною дискрецією у впровадженні національної політики та розробленні локальних відповідей на воєнні виклики. Ця гібридна інституційна конфігурація засвідчує, що навіть в умовах екзистенційної загрози демократичні механізми можуть зберігатися поряд із надзвичайними заходами, створюючи систему взаємної підзвітності, яка запобігає концентрації неконтрольованої влади, водночас забезпечуючи операційну ефективність.

Водночас фіскальні рішення, ухвалені у воєнний час, зокрема перерозподіл надходжень від «військового збору» та централізація ключових дохідних джерел, виявляють тривожні

тенденції до рецентралізації, здатні підірвати локальну спроможність у середньостроковій перспективі. Хоча ці заходи обґрунтовуються невідкладними оборонними потребами та необхідністю забезпечення військових операцій, вони створюють ризик вимивання фінансового підґрунтя місцевого самоврядування саме тоді, коли муніципальні повноваження розширюються через безпрецедентне гуманітарне, соціальне та інфраструктурне навантаження. Ця напруга між короткостроковою військовою необхідністю та довгостроковою інституційною сталістю вимагає більш збалансованих політичних підходів, які одночасно враховуватимуть потреби фінансування оборони та збереження ресурсної бази громад.

Соціальна, гуманітарна та цифрова адаптація українських громад демонструє як значну інноваційність, так і суттєві диспропорції. Місцеві органи влади розробили креативні рішення для надзвичайних викликів, включаючи підземні освітні заклади у прифронтових містах, локально розроблені схеми соціального захисту для переміщених осіб та цифрові платформи для надання послуг в умовах обстрілів. Проте ці досягнення розподілені нерівномірно, із значними розривами між громадами щодо наявних ресурсів, адміністративної спроможності та доступу до міжнародних партнерств. Ця нерівність актуалізує фундаментальні питання сталості та справедливості децентралізованої стійкості, вказуючи на необхідність спрямування національної політики не лише на агреговану результативність системи місцевого самоврядування, а й на зростаючу дивергенцію між сильними та слабкими муніципалітетами.

З позицій теорії войовничої демократії та поліцентричного врядування український випадок демонструє, що демократичні держави можуть одночасно вести масштабну війну та підтримувати або навіть посилювати децентралізовані інституції. Це стає можливим, коли надзвичайні повноваження залишаються юридично та політично оспорюваними, а не абсолютними, і коли місцеве самоврядування інституційно вбудоване в системи прийняття рішень, а не лише толерується на розсуд центральних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Agamben G. State of Exception. Chicago : *University of Chicago Press*, 2005.
2. Andersson K. P., Ostrom E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*. 2008. Vol. 41, No. 1. P. 71–93.
3. Behnke N. Coping with turbulence and safeguarding against authoritarianism: Polycentric governance as a resilience resource. *Politics and Governance*. 2024. Vol. 12, No. 2. P. 80–90.
4. Bermeo N. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. 2016. Vol. 27, No. 1. P. 5–19.
5. Brik T., Murtazashvili J. The source of Ukraine’s resilience: How decentralized government brought the country together. *Foreign Affairs*. 2022. 28 June. URL: <https://www.foreignaffairs.com>
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. Decentralisation reform. Government Portal. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/reform/infrastructure/decentralization>
7. Carlisle K., Gruby R. L. Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. 2019. Vol. 47, No. 4. P. 927–952.
8. Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A. A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*. 2014. Vol. 19, No. 3. Art. 56.
9. Council of Europe. Strengthening Good Democratic Governance and Resilience in Ukraine: Action Plan 2023–2026. Strasbourg, 2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv>
10. Freedom House. Nations in Transit 2024: Ukraine. Washington, DC, 2024. URL: <https://freedomhouse.org>
11. Gross O., N Aol in F. Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge : *Cambridge University Press*, 2006.
12. International Organization for Migration. Ukraine Internal Displacement Report. General Population Survey, Round 11 (December 2022). Geneva : IOM, 2023. URL: <https://displacement.iom.int>
13. Keudel O. Local democracy, decentralisation reforms and Ukraine’s resilience. *Journal of Public Finance and Public Choice*. 2024. Vol. 39, No. 1. P. 10–28.
14. Lebel L., Anderies J. M., Campbell B. M., Folke C. et al. Governance and the capacity to manage resilience in regional social – ecological systems. *Ecology and Society*. 2006. Vol. 11, No. 1. Art. 19.
15. Loewenstein K. Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*. 1937. Vol. 31, No. 3. P. 417–432.
16. Ostrom E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20, No. 4. P. 550–557.

17. Rabinovych M., Brik T., Darkovic A., Savisko M. et al. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. Governance. 2023. Ahead of print.
18. Закон України « Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 г. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст.250. RL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
19. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 г. № 64/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 5. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
20. United Nations Development Programme. 63% of Ukrainians use state e-services, user numbers grow for third year in a row [Електронний ресурс]. Kyiv : UNDP in Ukraine, 25 January 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine>

REFERENCES :

1. Agamben G. (2005). Exception. Chicago : *University of Chicago Press*.
2. Andersson K. P. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*. Vol. 41, No. 1.
3. Behnke N. (2024). Coping with turbulence and safeguarding against authoritarianism: Polycentric governance as a resilience resource. *Politics and Governance*. Vol. 12, No. 2.
4. Bermeo N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. Vol. 27, No. 1
5. Brik T., Murtazashvili J. (2022). The source of Ukraine's resilience: How decentralized government brought the country together. Foreign Affairs. URL: <https://www.foreignaffairs.com>
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. Decentralisation reform. Government Portal. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/reform/infrastructure/decentralization>
7. Carlisle K., Gruby R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. Vol. 47, No. 4.
8. Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*. . Vol. 19, No. 3. Art. 56.
9. Council of Europe. Strengthening Good Democratic Governance and Resilience in Ukraine: Action Plan 2023–2026. Strasbourg, 2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv>
10. Freedom House. Nations in Transit 2024: Ukraine. Washington, DC, 2024. URL: <https://freedomhouse.org>
11. Gross O., N Aol in F. (2006). Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge : *Cambridge University Press*.

12. International Organization for Migration. Ukraine Internal Displacement Report. General Population Survey, Round 11. Geneva : IOM, 2023. URL: <https://displacement.iom.int>
13. Keudel O. (2024). Local democracy, decentralisation reforms and Ukraine's resilience. *Journal of Public Finance and Public Choice*. Vol. 39, No. 1.
14. Lebel L., Anderies J. M., Campbell B. M., Folke C. (2006). Governance and the capacity to manage resilience in regional social – ecological systems. *Ecology and Society*. Vol. 11, No. 1. Art. 19.
15. Loewenstein K. (1937). Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*. Vol. 31, No. 3.
16. Ostrom E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*. Vol. 20, No. 4. P. 550–557.
17. Rabinovych M., Brik T., Darkovic A., Savisko M. (2023). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. Governance. Ahead of print.
18. Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR)*. № 28. art. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
19. Ukraine. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini» vid 24 liutoho 2022 r. № 64/2022. *Ofitsiyni visnyk Prezidenta Ukrainy*. 2022. № 5. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
20. United Nations Development Programme. 63% of Ukrainians use state e-services, user numbers grow for third year in a row [Електронний ресурс]. Kyiv : UNDP in Ukraine, 25 January 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine>

O. O. Petryshyn

Decentralized Resilience in Ukraine: Local Self-Government, Martial Law and National Security

***Abstract.** The full-scale invasion of Ukraine has reshaped the legal and institutional architecture of public authority and revived debates on the balance between centralization and decentralization under existential threat. This article examines how the 2014–2021 decentralization reform shaped Ukraine's capacity to withstand full-scale war while maintaining democratic governance. It introduces the concept of «decentralized resilience» to demonstrate how pre-war investments in local self-government have functioned as a strategic component of national security.*

The theoretical framework draws on Karl Loewenstein's notion of militant democracy adapted to external invasion, theories of polycentric governance and adaptive management, and Giorgio Agamben's concept of the state of exception, reinterpreted through a «contested emergency» in which extraordinary powers remain embedded in constitutional structures. The article argues that martial law in Ukraine has not suspended democratic institutions but produced a hybrid configuration in which parliament, courts and local self-government operate alongside military administrations.

Empirically, the article relies on legal analysis, policy documents and recent studies to trace how municipalities and amalgamated communities became key actors in securing basic services, organizing humanitarian responses, integrating internally displaced persons and sustaining damaged infrastructures. Local governments with higher pre-war administrative and fiscal capacity were better able to mobilize resources and adapt national decisions to local conditions, including innovations such as underground schools and locally designed social protection schemes.

The article also examines the fiscal dimension of wartime governance, notably the partial recentralization of revenues and reallocation of financial flows favoring the state budget. While justified by defense imperatives, such measures risk undermining the medium-term sustainability of local authorities. The findings suggest that Ukraine's experience challenges the assumption that severe security threats necessarily require strong recentralization, demonstrating instead that democratic states can wage large-scale war while preserving decentralized institutions, provided that emergency powers remain legally contested and local self-government is institutionally embedded in decision-making systems.

Key words: *martial law, local self-government, decentralization, decentralized resilience, polycentric governance, national security, military administrations, militant democracy, state of exception, Ukraine.*