



УДК 351.07:352(477):355.01

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2026.34.39>

ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ

Євсєєва Галина,

доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного управління та права
ННІ «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури»
Українського державного університету науки і технологій;
ORCID ID: 0000-0001-9207-6333

Мельник Юрій,

аспірант кафедри публічного управління та права
ННІ «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури»
Українського державного університету науки і технологій;
ORCID ID: 0009-0000-7750-0941

У статті здійснено комплексний аналіз внутрішньої політики територіальних громад у контексті сучасних трансформацій публічного управління та викликів, зумовлених воєнним станом в Україні. Обґрунтовано авторський підхід до розуміння внутрішньої політики територіальної громади як цілісної системи публічних дій органів місцевого самоврядування та громадян, спрямованих на забезпечення соціальної згуртованості, безпеки, стійкості та сталого розвитку на локальному рівні. Доведено, що в умовах війни внутрішня політика громади зазнає суттєвої трансформації, зміцнюючи акценти з традиційних соціально-економічних функцій на гуманітарно-безпекові, комунікативні та ідентифікаційні напрями. Особливу увагу приділено ролі територіальної громади як активного суб'єкта реалізації української національної ідеї, що виявляється у практичному втіленні цінностей єдності, свободи, гідності та суб'єктності в управлінських рішеннях і практиках громадської участі. Аргументовано, що ефективна внутрішня політика територіальної громади в період війни має ґрунтуватися на принципах субсидіарності, партнерства влади і громадянського суспільства, патріотизму та відповідальності. Запропоновано авторське визначення внутрішньої політики територіальної громади та структуровано її основні компоненти: управлінський, соціально-гуманітарний, безпековий, комунікативний та ідентифікаційний. Обґрунтовано, що ефективність внутрішньої політики громади значною мірою залежить від рівня інтеграції національних цінностей у локальну політику та здатності органів місцевого самоврядування мобілізувати соціальний капітал громади. Зроблено висновок, що внутрішня політика територіальних громад є ключовим чинником забезпечення національної стійкості держави та потребує подальшого наукового осмислення в межах теорії публічного управління.

Ключові слова: внутрішня політика; територіальна громада; публічне управління; місцеве самоврядування; соціальна згуртованість; національна ідентичність; воєнний стан; національна стійкість.

Yevsieieva Halyna, Melnyk Yurii. Internal Policy of a Territorial Community under Wartime Conditions in the Context of the Ukrainian National Idea

This article presents a comprehensive analysis of the internal policy of territorial communities in the context of contemporary transformations in public administration and the challenges posed by the state of war in Ukraine. The study substantiates an original approach to interpreting the internal policy of a territorial community as an integrated system of public actions carried out by local self-government bodies in cooperation with citizens, aimed at ensuring social cohesion, security, resilience, and sustainable development at the local level. It is demonstrated that under wartime conditions, the internal policy of communities undergoes profound transformation, with a shift in emphasis from traditional socio-economic functions to humanitarian, security-related, communicative, and identity-oriented dimensions. Particular attention is devoted to the role of the territorial community as an active actor in implementing the Ukrainian national idea at the local level, manifested through the practical realization of the values of unity, freedom, dignity, and agency in managerial decision-making and civic participation practices. The article proposes an authorial definition of the internal policy of a territorial community and systematizes its key components, including managerial, socio-humanitarian, security, communicative, and identity-based elements. It is argued that the effectiveness of a community's internal policy largely depends on the extent to which national values are integrated into local policies and on the capacity of local self-government bodies to mobilize the community's social capital. The study concludes that the internal policy of territorial communities represents a critical factor in strengthening national resilience and requires further theoretical and empirical investigation within the field of public administration.

Key words: internal policy; territorial community; public administration; local self-government; social cohesion; national identity; wartime governance; national resilience.



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0



В умовах повномасштабної збройної агресії проти України та запровадження воєнного стану суттєво трансформується система публічного управління, зокрема на рівні територіальних громад. Саме громада стає базовим простором реалізації державної політики, національної стійкості та громадянської солідарності. У цих умовах особливого значення набуває внутрішня політика територіальної громади як сукупність управлінських рішень, механізмів взаємодії з населенням, інструментів соціальної підтримки, безпеки, комунікації та мобілізації ресурсів, спрямованих на збереження життєздатності громади та забезпечення її розвитку навіть за умов воєнних загроз. Наразі в таких умовах територіальна громада постає ключовим суб'єктом публічного управління та базовою ланкою забезпечення стійкості держави. Саме на рівні громад концентрується щоденна відповідальність за життєзабезпечення населення, функціонування критичної інфраструктури, організацію безпеки, цивільного захисту, надання соціальних і адміністративних послуг, підтримку внутрішньо переміщених осіб та координацію волонтерських і гуманітарних ініціатив. У воєнний період роль територіальної громади виходить за межі традиційних повноважень місцевого самоврядування і набуває комплексного характеру, поєднуючи управлінські, безпекові, соціальні, економічні та гуманітарні функції. Здатність громади швидко мобілізувати ресурси, ухвалювати ефективні управлінські рішення, взаємодіяти з військовими адміністраціями, органами державної влади та громадянським суспільством визначає рівень її життєстійкості, згуртованості та адаптації до умов війни.

Водночас територіальні громади стають простором формування довіри між владою і населенням, збереження соціальної єдності, реалізації принципів демократичного врядування навіть за умов надзвичайних обмежень. Саме на місцевому рівні перевіряється спроможність публічної влади діяти прозоро, відповідально та орієнтовано на потреби людини. У цьому контексті особливого значення набуває внутрішня політика територіальної громади.

Внутрішня політика територіальної громади є системою управлінських, організаційних, соціально-економічних та культурно-освітніх заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого розвитку території, підвищення якості життя мешканців та зміцнення місцевої ідентичності. Внутрішня політика територіальної громади є системою організаційних, економічних, соціальних, культурних та управлінських заходів, спрямованих на формування умов для сталого розвитку території та забезпечення добробуту її мешканців. Вона охоплює врегулювання питань місцевого значення відповідно до Конституції України [9] та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], у межах яких громада реалізує власні і делеговані повноваження.

Попри значну кількість наукових досліджень, присвячених децентралізації та розвитку територіальних громад, проблематика внутрішньої політики громад у контексті воєнного стану та її кореляції з українською національною ідеєю залишається недостатньо систематизованою. Найвні наукові підходи здебільшого зосереджені на інституційних або правових аспектах функціонування місцевого самоврядування, тоді як ціннісно-ідеологічний та гуманітарний виміри внутрішньої політики громади в умовах війни потребують поглибленого міждисциплінарного аналізу.

Наразі у науковій літературі внутрішню політику територіальної громади розглядають як складову публічної політики, що реалізується на локальному рівні та спрямована на розв'язання питань місцевого значення. У наукових дослідженнях внутрішня політика традиційно розглядається як сукупність управлінських, соціальних, гуманітарних та безпекових рішень, спрямованих на забезпечення стабільності та розвитку соціальної системи в межах певної політичної спільноти. Класичні підходи до аналізу внутрішньої політики сформовані в межах теорії державного управління та політичної науки [21; 22]. Фундаментальне значення для розуміння внутрішньої політики на місцевому рівні мають праці, присвячені інституціональній природі територіальної громади. О. Батанов визначає громаду як первинного носія публічної влади, здатного формувати власні політичні пріоритети в межах закону [2]. Аналогічної позиції дотримується В. Кравченко, наголошуючи на автономності внутрішньої політики органів місцевого самоврядування [10]. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює право громад самостійно визначати напрями внутрішньої політики у сфері соціального розвитку, культури, освіти та місцевої безпеки [20].

Науковці пов'язують активізацію внутрішньої політики територіальних громад із реформою децентралізації. О. Бориславська, І. Заверуха та інші, досліджуючи досвід функціонування й динаміки реформування публічної адміністрації і державно-територіального устрою розвинутих західноєвропейських демократій в контексті суспільно-правових процесів деконцентрації та децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування для забезпечення його ефективності, доводять, що передача повноважень на базовий рівень сприяє формуванню локальних



політик, орієнтованих на потреби мешканців [3]. А. Ткачук розглядає внутрішню політику громади як інструмент стратегічного розвитку, що охоплює планування, бюджетування та механізми участі громадян у стратегії розвитку власної території [19].

Значна частина наукових досліджень присвячена соціальній та гуманітарній складовій внутрішньої політики громад. Так, А. Колодій розглядає громадянську ідентичність як ключовий ресурс внутрішньої стабільності громади [8].

Соціогуманітарний вимір внутрішньої політики спостерігаємо у працях соціологів і політологів. Внутрішня політика громади розглядається ними як інструмент: формування локальної ідентичності; підтримки соціальної згуртованості; розвитку громадянської участі. Зокрема, П. Надолішній, І. Дегтярєва, Н. Гнидюк підкреслюють роль участі громадян, громадських організацій та інструментів партисипативної демократії (громадські слухання, бюджети участі) [5].

Сучасні дослідження акцентують увагу на трансформації внутрішньої політики громад у період воєнного стану. Аналітичні матеріали НІСД (2022–2024) засвідчують, що громади стають осередками реалізації політик безпеки, соціального захисту ВПО та збереження національної ідентичності [1]. В. Горбулін [6] та Я. Жаліло [7] підкреслюють, що в умовах гібридних загроз внутрішня політика на місцевому рівні набуває стратегічного значення для стійкості держави загалом.

В українській науковій традиції внутрішня політика дедалі частіше інтерпретується крізь призму публічного управління, де ключовими є принципи субсидіарності, участі громадян та багаторівневого врядування [18].

Науковці визначають внутрішню політику територіальної громади як частину публічної політики, що формується органами місцевого самоврядування з урахуванням локальних потреб та інтересів громадян. Так, В. Кравченко підкреслює, що діяльність громади спрямована на забезпечення ефективного врядування, задоволення суспільних потреб і розвиток місцевої демократії [10].

Реформа децентралізації в Україні реалізується з 2014 року та ґрунтується на таких ключових нормативно-правових актах як Конституція України (ст. 5, 7, 140–146) [9], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) [12], Закон України «Про засади державної регіональної політики» [13], Бюджетний та Податковий кодекси України (у частині фінансової децентралізації) [4; 11], Розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо затвердження перспективних планів формування територій громад [15].

У 2020 році було завершено адміністративно-територіальну реформу базового рівня та сформовано спроможні територіальні громади на всій території України. Станом на момент завершення реформи загальна кількість територіальних громад в Україні становить 1 469 у тому числі: міські громади та селищні громади, сільські громади.

Територіальні громади утворені відповідно до затверджених перспективних планів та охоплюють всю територію держави (за винятком тимчасово окупованих територій, де повноваження органів місцевого самоврядування обмежені або не реалізуються в повному обсязі). У межах реформи децентралізації ключовим критерієм оцінки громад є їх спроможність – здатність самостійно та ефективно здійснювати повноваження місцевого самоврядування. Серед основних якісних показників спроможності громад перше місце посідає фінансова спроможність – здатність формувати та виконувати бюджети розвитку. Інституційна та адміністративна спроможність передбачає наявність виконавчих органів ради, професійний апарат управління. Здатність впровадження стратегічного та програмно-цільового управління та доступність публічних сервісів для населення, цифровізація управлінських процесів. Важливим чинником якості територіальних громад є соціальна та інфраструктурна спроможність, яка в утриманні та розвитку закладів освіти, охорони здоров'я, культури. Особливе місце посідає розвиток комунальної інфраструктури та транспортна та просторово-територіальна доступність.

Наразі повномасштабна збройна агресія РФ з 2022 року суттєво вплинула на функціонування територіальних громад. Частина громад перебуває в умовах тимчасової окупації або наближеності до зони бойових дій. У багатьох громадах спостерігається нерівномірність фінансової спроможності. Чимало громад взяли на себе додаткові функції у сфері цивільного захисту, ВПО, гуманітарної допомоги та територіальної оборони. Водночас громади продемонструють високий рівень адаптивності та суб'єктності, що підтверджує ефективність моделі децентралізації.

Як бачимо, законодавчо закріплена реформа децентралізації забезпечила формування єдиної мережі територіальних громад, передачу реальних фінансових та управлінських повноважень на місцевий рівень та створення основ для сталого розвитку громад як базового елементу публічної влади.

Якість територіальних громад в Україні визначається не лише їх кількісними параметрами, а насамперед рівнем спроможності, управлінської ефективності та здатністю діяти в умовах криз і війни.



Виходячи з базових принципів спроможності громади ключовими елементами внутрішньої політики громади є:

- економічний розвиток та підтримка місцевого бізнесу;
- соціальна політика та соціальний захист;
- освітня та молодіжна політика;
- культурна політика та формування локальної ідентичності;
- безпека, комунальна та інфраструктурна політика;
- екологічний менеджмент та просторове планування.

Дослідники, які аналізують внутрішню політику територіальних громад, визначають ключовими характеристиками внутрішньої політики:

- локальність, тобто орієнтація на конкретні потреби громади;
- комплексність, яка охоплює економічну, соціальну, культурну, інфраструктурну та інші сфери;
- субсидіарність, що полягає у розв'язанні питань на найближчому до людини рівні;
- участь населення, передбачена як базовий елемент демократичного врядування.

У контексті воєнного стану в країні внутрішня політика громади набуває особливого значення, адже більшість повноважень та ресурсів передано з державного рівня на місцевий. Це розширює можливості громад не лише у сфері самоврядування, а й у формуванні власних стратегій розвитку та захисту. Вони формуються на основі стратегічних документів, таких як Стратегія розвитку територіальної громади, програми соціально-економічного розвитку, плани просторового розвитку тощо [14].

Отже, внутрішня політика територіальної громади – це цілеспрямована діяльність органів місцевого самоврядування і громадськості, що забезпечує комплексний розвиток території та реалізацію принципів місцевої демократії, а в умовах воєнного стану – захист та збереження та плекання української ідентичності відповідно до Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [17]. Внутрішня політика територіальної громади розглядається нами не лише як сукупність управлінських рішень органів місцевого самоврядування, а як цілісна система публічних дій, спрямованих на збереження соціальної згуртованості, національної ідентичності та стійкості громади в умовах воєнних і гібридних загроз.

На нашу думку, в умовах війни територіальна громада трансформується з об'єкта державної внутрішньої політики у активного суб'єкта реалізації національної ідеї на локальному рівні. Саме на рівні громади відбувається практична імплементація цінностей свободи, єдності, гідності та суб'єктності, які становлять зміст сучасної української національної ідеї – збереження незалежності. А відтак, внутрішня політика громади в сучасній Україні має гуманітарно-безпековий характер, поєднуючи класичні управлінські функції з завданнями:

- підтримки внутрішньо переміщених осіб;
- формування громадянської солідарності;
- протидії дезінформації та викликам, створених війною;
- збереження культурної та мовної ідентичності;
- мобілізації соціального капіталу.

Таким чином, внутрішня політика територіальної громади постає як ключовий рівень національної стійкості держави, що потребує осмислення в межах теорії публічного управління, а не лише місцевого самоврядування. Воєнний стан актуалізував необхідність переосмислення ролі місцевого самоврядування не лише як адміністративно-управлінської ланки, а як носія ціннісних орієнтирів української національної ідеї – свободи, єдності, гідності, суб'єктності та відповідальності. Внутрішня політика громади в таких умовах виходить за межі традиційного управління соціально-економічними процесами та набуває світоглядного виміру, оскільки безпосередньо впливає на формування громадянської ідентичності, довіри до влади, готовності населення до взаємодопомоги, спротиву та відновлення.

Література:

1. Аналітичні матеріали 2022–2024. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/analitichni-materiali> (дата звернення : 12.02.2026).
2. Батанов О. В. Територіальна громада як суб'єкт публічної влади в Україні. Київ : Ін Юре, 2009. 304 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Школик А. М. та ін. ; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/decentral-publich-vlady-boryslavska-2012.pdf> (дата звернення : 12.02.2026).
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змін. і допов.) : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення : 12.02.2026).



5. Гнидюк Н. А., Дегтярьова І. О., Надолішній П. І. Партисипативна демократія в системі публічного управління. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
6. Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт : [монографія] / Нац. ін-т стратег. дослідж.; за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с. URL: <https://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/ukr0011727> (дата звернення : 11.02.2026).
7. Економічна безпека України в умовах довготривалої війни. Експертно-аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2024. 71 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2024.08> (дата звернення : 12.02.2026).
8. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія. Львів : Червона Калина, 2002. 276 с.
9. Конституція України : станом на 1 січня 2020 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
10. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Київ : Атіка, 2012. 416 с.
11. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
13. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695 : станом на 13 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
15. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Дніпропетровської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Перелік від 20.05.2020 № 601-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2020-%D1%80#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280 : станом на 7 лют. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
17. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2834-IX : станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text> (дата звернення : 11.02.2026).
18. Публічне управління сільськими територіями України : навч. посібник / авт.-упоряд. : А. П. Савков, М. К. Орлатий, М. І. Кучер [та ін.] ; за ред. А. П. Савкова, М. К. Орлатого, М. І. Кучера ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; НАДУ. Київ : Фенікс, 2016. 336 с.
19. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 144 с.
20. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР : станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення : 11.02.2026).
21. Almond G., Powell G. Comparative politics: a developmental approach. New York : Harper Collins, 1996. 512 p.
22. Easton D. A systems analysis of political life. New York : Wiley, 1965. 507 p.

Дата першого надходження статті до видання: 26.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 23.02.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 01.05.2026