

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
В УМОВАХ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Маймескул Наталія Сергіївна

Науковий керівник:
кандидат юридичних наук, доцент
Терлецький Дмитро Сергійович

Рецензент:
кандидат юридичних наук
Батан Юрій Дмитрович

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Маймескул Наталії Сергіївни на тему «Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в умовах режиму воєнного стану»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено комплексному аналізу теоретичних, правових і організаційних засад взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в умовах дії правового режиму воєнного стану, визначенню особливостей розподілу повноважень, форм і механізмів координації їхньої діяльності за умов збройної агресії та загроз національній безпеці, а також змістовному аналізу елементів конституційно-правового статусу органів влади, визначено особливості управлінських зв'язків – субординаційних, координаційних та реординаційних – які набули нового змісту у період воєнного стану. Робота складається із вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Актуальність теми дослідження визначається масштабом і характером викликів, що постали перед системою публічного управління України у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану та необхідністю забезпечення стійкого функціонування органів влади всіх рівнів. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації, розпочата у лютому 2022 року, зумовила різке зростання навантаження на органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, які взяли на себе ключові завдання щодо підтримання правопорядку, забезпечення обороноздатності, організації евакуації населення, охорони критичної

інфраструктури та координації дій сил цивільного захисту. У цих умовах питання взаємодії між різними рівнями влади набуває не просто теоретичного значення, а стає чинником національної безпеки та стійкості держави.

У нових реаліях держава зіткнулася з потребою тимчасового посилення виконавчої вертикалі та оперативного перерозподілу повноважень. Це спричинило виникнення дискусійних ситуацій щодо меж компетенції військових адміністрацій, співвідношення їхніх повноважень із повноваженнями органів місцевого самоврядування, визначення ієрархії управлінських рішень, процедур координації та підпорядкування. З огляду на це актуальність дослідження обумовлена необхідністю наукового аналізу того, яким чином змінилася система взаємодії органів влади на місцях і наскільки ці зміни відповідають потребам правового режиму воєнного стану та конституційним засадам організації влади.

Значна кількість підзаконних актів, численні зміни до законодавства, а також поява нових інституцій – таких як обласні та районні військові адміністрації, військові адміністрації населених пунктів – призвели до ускладнення правозастосовної практики та появи колізій між рішеннями органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та військових адміністрацій. У цих умовах системне дослідження характеру взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у воєнний період є ключовим для вироблення узгоджених підходів до вдосконалення нормативної бази та забезпечення передбачуваності державної політики.

У процесі роботи було проаналізовано динаміку управлінських рішень у різних регіонах України, виявлено закономірності трансформації публічного управління, особливо в областях, що зазнали тимчасової окупації або перебували під активними бойовими діями. Значну увагу приділено

практичним аспектам діяльності військових адміністрацій, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Виокремлено проблемні аспекти, що виникали у питаннях координації евакуаційних заходів, організації територіальної оборони, забезпечення оборонних потреб громад та відновлення інфраструктури після бойових дій.

Уточнено зміст категорії «взаємодія органів публічної влади в умовах воєнного стану» та формування комплексної моделі аналізу управлінських зв'язків між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Досліджено феномен тимчасового зміщення балансу влади у бік централізації та запропоновано критерії оцінювання оптимальності такого перерозподілу з погляду забезпечення національної безпеки, конституційності та ефективності управління.

Обґрунтовано наявність взаємозв'язку між ефективністю взаємодії органів влади та стійкістю функціонування територіальних громад у період війни. Проведений аналіз показав, що саме узгодженість управлінських дій між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та військовими адміністраціями виступає ключовим чинником забезпечення безперервності функціонування територіальних громад в умовах збройної агресії.

Встановлено, що якість вертикальної та горизонтальної координації безпосередньо впливає на здатність громади оперативно реагувати на загрози, підтримувати життєво важливі інфраструктурні системи, організовувати евакуаційні заходи, здійснювати розподіл гуманітарної допомоги та реалізовувати заходи територіальної оборони. У роботі доведено, що ефективна взаємодія дозволяє мінімізувати управлінські конфлікти, знижує ризики дублювання або паралічу повноважень, забезпечує чіткість каналів комунікації та підвищує якість управлінських рішень у режимі підвищеної невизначеності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, взаємодія органів влади, правовий режим воєнного стану, субординація, координація, реординація.

SUMMARY

for the master's thesis of Nataliia Serhiivna Maimeskul «Features of interaction between local self-government bodies and local executive authorities under martial law»

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 «Public management and administration». – National University «Odesa Law Academy», Odesa, 2025.

The master's thesis is devoted to a comprehensive analysis of the theoretical, legal, and organizational foundations of interaction between local self-government bodies and local executive authorities under the legal regime of martial law. The study examines the specific redistribution of powers, the forms and mechanisms of coordination of their activities in the context of armed aggression and threats to national security, as well as the substantive elements of their constitutional and legal status. Special attention is paid to the nature of administrative relations—subordination, coordination, and reordination—which have acquired new characteristics during the period of martial law. The structure of the thesis includes an introduction, two chapters comprising six subsections, conclusions, and a list of references.

The relevance of the research topic is determined by the scale and nature of the challenges that have emerged for the system of public administration in Ukraine following the introduction of martial law and the need to ensure the resilient functioning of public authorities at all levels. The full-scale armed aggression of the Russian Federation, launched in February 2022, has placed significant pressure on local self-government bodies and local executive authorities, which have assumed key responsibilities in maintaining public order, ensuring defence capabilities, organizing civilian evacuation, protecting critical infrastructure, and coordinating civil protection forces. Under such conditions, the issue of interaction between different levels of authority acquires not merely

theoretical significance but becomes a factor directly influencing national security and state resilience.

In the new realities, the state faced the necessity to temporarily strengthen the executive vertical and to promptly redistribute certain powers. This resulted in complex discussions regarding the scope of competence of military administrations, the correlation between their powers and those of local self-government bodies, the hierarchy of administrative decisions, and coordination and subordination procedures. Accordingly, the relevance of the research is reinforced by the need for an in-depth scholarly examination of how the system of interaction among authorities at the local level has transformed, and to what extent these transformations align with the requirements of the legal regime of martial law and constitutional principles of public authority organization.

A considerable number of subordinate acts, frequent amendments to legislation, and the establishment of new institutions—such as regional and district military administrations—have complicated law-enforcement practice and led to conflicts between decisions of local self-government bodies, local state administrations, and military administrations. Under these conditions, a systematic study of the nature of interaction between executive authorities and local self-government bodies during wartime becomes essential for developing coherent approaches to improving the regulatory framework and ensuring predictability in state policy.

The research analyzes the dynamics of administrative decision-making across various regions of Ukraine, identifies the major patterns of transformation in public administration, particularly in regions under temporary occupation or subjected to active hostilities, and examines practical aspects of the functioning of military administrations and their cooperation with local self-government bodies. Special attention is paid to problematic issues arising in the coordination of evacuation operations, organization of territorial defence, meeting defence-related needs of communities, and restoring infrastructure damaged by hostilities.

The study clarifies the concept of “interaction of public authorities under the conditions of martial law” and develops a comprehensive analytical model of administrative relations between local self-government bodies and local executive authorities. It further explores the phenomenon of the temporary shift in the balance of authority toward centralization and proposes criteria for assessing the optimality of such redistribution from the perspectives of national security, constitutionality, and administrative efficiency.

The research substantiates the existence of a strong relationship between the effectiveness of intergovernmental interaction and the resilience of territorial communities during wartime. The analysis demonstrates that the coherence of administrative actions among local self-government bodies, local executive authorities, and military administrations is a critical factor in ensuring the uninterrupted functioning of territorial communities under conditions of armed aggression. The study establishes that the quality of vertical and horizontal coordination directly affects a community’s ability to respond promptly to threats, maintain vital infrastructure systems, organize evacuation measures, distribute humanitarian aid, and implement territorial defence activities. It also shows that effective interaction minimizes administrative conflicts, reduces the risks of duplication or paralysis of powers, ensures clarity of communication channels, and enhances the quality of decision-making under heightened uncertainty.

Keywords : local self-government bodies, local executive authorities, intergovernmental interaction, legal regime of martial law, subordination, coordination, reordination local self-government bodies, local executive authorities, intergovernmental interaction, legal regime of martial law, subordination, coordination, reordination.

ЗМІСТ

ВСТУП	10
РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВІ ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ	14
1.1.Правова природа та інституційні засади функціонування місцевих органів публічної влади	14
1.2.Особливості правового режиму воєнного стану як чинника трансформації системи публічного управління.	27
1.3.Теоретичні моделі взаємодії місцевих органів публічної влади.	37
РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ	50
2.1. Функції та повноваження місцевих органів публічної влади та особливості їх реалізації в умовах дії правового режиму воєнного стану ..	50
2.2. Основні напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади	62
2.3. Роль органів місцевого самоврядування у повоєнному відновленні України	70
ВИСНОВКИ.....	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	82

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасні соціально-політичні та безпекові виклики, зокрема збройна агресія на території України, масові переміщення населення, руйнування об'єктів життєзабезпечення та критичної інфраструктури, створюють підвищені ризики для життєдіяльності територіальних громад та стабільності соціально-економічних процесів. В цих умовах відсутність ефективної координації між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади може призвести до затримки прийняття управлінських рішень, зниження ефективності реалізації державної політики на місцях та порушень у сфері надання критичних публічних послуг.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування зберігають свої конституційно визначені повноваження. Проте, для забезпечення оперативного управління територіями та координації дій у кризових умовах створюються військові адміністрації, відповідно до чинного законодавства у тих випадках, де місцеві органи самоврядної влади не здатні належним чином виконувати свої функції у зв'язку з безпековими обставинами. Начальники військових адміністрацій здійснюють координацію діяльності органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування, забезпечуючи життєдіяльність територій, реалізацію державної політики та ефективне реагування на надзвичайні ситуації. Такий правовий та організаційний механізм формує специфічну модель управлінських відносин, що потребує комплексного наукового аналізу з метою визначення оптимальних підходів до взаємодії органів влади різних рівнів в умовах кризових обставин.

Наукові розвідки механізмів співпраці дозволяє систематизувати правові, організаційні та процедурні інструменти координації, визначити їх ефективність та можливості вдосконалення. Таке дослідження є необхідним для формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення державної політики, підвищення оперативності управлінських рішень та

забезпечення сталості функціонування державного апарату в умовах надзвичайних ситуацій.

Проблематика взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади належить до кола ключових питань сучасної науки конституційного та адміністративного права. Її дослідження має безпосередній зв'язок із процесом децентралізації влади, становленням реального місцевого самоврядування та пошуком оптимальної моделі публічного управління в Україні. Сучасний воєнний контекст лише загострив потребу в науковому осмисленні цих процесів, оскільки правовий режим воєнного стану поставив перед державою завдання забезпечити баланс між централізованим управлінням і збереженням місцевої автономії. Аналіз наявних наукових досліджень дає підстави стверджувати, що системного, ґрунтовного наукового аналізу нової моделі управлінських відносин між різними центрами публічної влади на місцях на рівні монографічних досліджень не проводилось. Проте, у науковому середовищі поступово формується теоретичне обґрунтування та оцінка тих складних багатоварових процесів, які відбуваються у сфері реалізації публічної влади на місцях з позиції різних наукових напрямків.

Об'єкт і предмет. Об'єктом дослідження виступають відносини, які виникають у процесі реалізації функцій та повноважень органів публічної влади на місцях в умовах дії правового режиму воєнного стану. Предметом дослідження є особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в умовах режиму воєнного стану.

Мета і завдання.

Метою кваліфікаційної роботи є здійснення комплексного теоретико-правового дослідження особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в умовах дії правового режиму воєнного стану, визначення ефективних механізмів їх координації, узгодження повноважень і забезпечення безперервності публічного управління в кризових умовах. Досягнення поставленої мети передбачає

виявлення закономірностей розвитку правових засад такої взаємодії, аналіз чинного законодавства, адміністративної практики та вироблення пропозицій щодо їх удосконалення відповідно до сучасних викликів воєнного часу.

Для реалізації поставленої мети в роботі передбачено розв'язання таких основних завдань:

- Розкрити теоретико-правову сутність взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади як елемента публічного управління в Україні.
- Охарактеризувати конституційно-правові засади розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, з урахуванням принципів децентралізації та субсидіарності.
- Проаналізувати особливості правового статусу військових адміністрацій та їх вплив на функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану.
- Визначити форми і механізми взаємодії між місцевими радами, їх виконавчими органами та місцевими державними адміністраціями в умовах воєнного стану (інформаційні, координаційні, нормативно-правові, договірні).
- Оцінити ефективність практичних моделей взаємодії, реалізованих у конкретних регіонах України, зокрема у громадах, де діють військові адміністрації.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить система загальнонаукових і спеціально-правових методів, які у своїй сукупності забезпечують комплексний підхід до аналізу предмета дослідження. Діалектичний метод застосовано для розкриття сутності взаємодії органів публічної влади як динамічного процесу, що змінюється під впливом воєнних умов. Історико-правовий метод використано для дослідження еволюції правового статусу органів місцевого самоврядування

та місцевих державних адміністрацій в Україні, зокрема у кризові періоди. Порівняльно-правовий метод дав змогу зіставити українську модель взаємодії місцевих органів влади з аналогічними європейськими практиками, що діють у країнах, які переживали воєнні або надзвичайні стани. Системно-структурний метод використано для аналізу інституційної організації місцевої влади, структури її елементів та зв'язків між ними. Формально-юридичний метод застосовано при аналізі чинного законодавства, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Метод контент-аналізу дозволив дослідити зміст офіційних документів, рішень місцевих рад, договорів про співпрацю та меморандумів між органами влади. Метод моделювання та прогнозування використано для обґрунтування перспективних напрямів реформування системи взаємодії органів влади на місцевому рівні у післявоєнний період.

Структура та обсяг. Кваліфікаційна робота структурно складається зі вступу, двох розділів та шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 72 сторінки.

РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВІ ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

1.1.Правова природа та інституційні засади функціонування місцевих органів публічної влади

Жорстка централізація та застосування командно-адміністративних способів управління, які Україна отримала у спадок від тоталітарної держави протирічили обраному курсу на побудову демократичної та правової держави. Це обумовило пошук найбільш оптимальної моделі організації влади на місцях, яка б забезпечила баланс, як загальнодержавних, так і місцевих інтересів. Парадигма побудови демократичної та правової держави з розвиненим громадянським суспільством зумовила втілення процесів децентралізації та деконцентрації на всіх рівнях функціонування держави, особливо на первинному рівні – рівні функціонування громад. Фактично прийняттям Конституції України було юридично оформлено результати тривалого пошуку моделі організації публічної влади на місцях.

Специфічний характер публічної влади, що функціонує в межах адміністративно-територіальної одиниці полягає в тому, що її природа відображає інтереси певної територіальної громади – публічного колективу жителів, які об'єднані спільним проживанням на певній території та необхідністю спільного вирішення питань місцевого значення. Ця влада не є похідною від державної, оскільки не ґрунтується на принципі політичного панування або централізованого управління, а має на меті забезпечення життєдіяльності громади, задоволення її соціальних, культурних і господарських потреб.

Конституція України 1996 року закріпила основоположні принципи демократичної, правової та соціальної держави, які визначають засади функціонування системи місцевого самоврядування. Серед них особливе значення мають принципи народного суверенітету, визнання та гарантування місцевого самоврядування як самостійного інституту публічної влади.

Встановлення у статті 5 Конституції України народу, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі сформувало фундамент нової конституційної моделі народовладдя, яка поєднує безпосередні та представницькі форми здійснення влади. Народ реалізує свої владні повноваження як безпосередньо – через вибори, референдуми, інші форми прямої демократії, – так і опосередковано – через систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Новизна конституційного підходу полягає у визнанні за територіальними громадами права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що становить прояв народного суверенітету на локальному рівні. Уперше на конституційному рівні закріплено, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а діють від імені та в інтересах територіальної громади. Такий підхід засвідчує перехід від централізованої моделі управління до демократично децентралізованої, де громада визнається первинним суб'єктом публічної влади.

Публічна влада характеризується всебічною присутністю у суспільному житті, оскільки вона супроводжує основні соціальні процеси та забезпечує організоване управління спільними справами. За своєю сутністю публічна влада є похідною від народного суверенітету, тобто виникає не сама по собі, а як форма організації волі народу в інституційних структурах. Відтак інтереси суспільства мають бути безпосередньою основою та критерієм діяльності всіх суб'єктів публічної влади, а їх практичні рішення повинні відтворювати й реалізовувати ці інтереси в реальній державній політиці та управлінні.

Публічна влада постає як складний багаторівневий процес, що здійснюється у різних організаційних формах і за участю численних суб'єктів, наділених повноваженнями діяти від імені держави чи територіальної громади. Її різноформатне практичне втілення зумовлене структурою публічної організації владарювання, яку утворюють як базові елементи державного механізму, так і інші інституції, що мають особливий правовий статус і виконують специфічні владні функції.

Структурна диференціація механізму публічної влади зумовлює необхідність різних процедур, методів і способів її здійснення, що забезпечують належну реалізацію публічних інтересів та ефективне управління суспільними процесами. У межах цього механізму кожен суб'єкт публічної влади діє відповідно до визначеної компетенції, що дозволяє забезпечити узгодженість та цілісність публічно-владної діяльності. Саме інституційна впорядкованість і чіткий розподіл повноважень між різними складовими забезпечують стабільність функціонування системи публічної влади та створюють умови для її легітимного впливу на суспільний розвиток.

У контексті аналізу публічної влади як складової сучасного українського конституціоналізму А. Крусян виходить з того, що вона (публічна влада) є системним утворенням, «що включає види цієї влади (державну владу та публічно-самоврядну владу) та рівні, на яких реалізується та зорганізується публічна влада (центральный та місцевий рівні)» [36, с. 81]. Такий підхід до розуміння публічної влади отримав підтримку та поширення у науці.

На думку Б. Калиновського «Конституційно-правове регулювання статусу місцевої публічної влади в Україні являє собою систему норм і принципів, які встановлені у прийнятих уповноваженими на те органами публічної влади актах, і регулюють суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням місцевої публічної влади в Україні, визначають зміст цієї влади, її статус, суб'єктний склад, об'єкти, на які вона спрямована, та територіальну основу» [27, с. 65].

Беручи до уваги, що система місцевої публічної влади в Україні інституційно сформована на конституційних засадах і нормах галузевого законодавства та охоплює два взаємопов'язані, але функціонально відмінні компоненти: органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади, зокрема місцеві державні адміністрації, Б. Калиновський пропонує «місцеву публічну владу поділити на два види за функціональним спрямуванням:

- місцеву державну владу, яка ґрунтується на необхідності забезпечення виконання функцій держави на певній території;
- владу місцевого самоврядування, спрямовану на здійснення управління місцевими справами територіальною громадою» [26, с. 17-18].

На підставі зазначеного, систему суб'єктів, які реалізують місцеву публічну владу можна об'єднати у дві групи: до першої слід віднести місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади); другу групу таких суб'єктів об'єднують органи місцевого самоврядування.

Функціональне призначення зазначених груп суб'єктів має суттєві відмінності з огляду на їх природу та інтерес, який вони представляють (публічний (державний) чи публічний (самоврядний)).

Функціональне призначення місцевого самоврядування полягає в тому, «що воно гарантує право та реальну здатність територіальним громадам, як його первинним суб'єктам, безпосередньо або через певну сукупність форм (видів) територіальної самоорганізації та діяльності громадян самостійно, під власну відповідальність здійснювати самоуправління в межах закону і вирішувати ключові проблеми соціально-економічного розвитку територій та задовольняти потреби-інтереси місцевих спільнот. Водночас, створюючи оптимальні умови для наближення влади до населення, відповідно, гнучку систему територіального управління, що пристосована до місцевих умов та особливостей, місцеве самоврядування вимагає зі свого боку належного рівня організаційного, матеріально-фінансового, нормативного забезпечення, завдяки якому стане можливим вирішення існуючих справ місцевого значення відповідних територіальних громад» [29, с. 257]. Органи місцевого самоврядування «утворюються для того, щоб виконувати власні завдання і функції; наділяються повноваженнями для того, щоб вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади та від її імені; діяльність її органів фінансується з місцевих бюджетів». [75, с. 73]

Головною функцією місцевих органів виконавчої влади, у свою чергу, є здійснення державно-владних, виконавчих повноважень на територіальному рівні, що включає реалізацію норм національного законодавства, виконання розпоряджень та інших нормативно-правових актів. Вони забезпечують ефективне публічне адміністрування, організовуючи та «координуючи діяльність управлінських структур у різних сферах, таких як освіта, охорона здоров'я, місцева інфраструктура, екологія, соціальний захист та економічний розвиток. Захист прав і свобод громадян на місцевому рівні є ключовим завданням цих органів, який реалізується через під тримку розвитку місцевого самоврядування та забезпечення доступу громадян до основних послуг і ресурсів, включаючи правову допомогу, соціальну підтримку та інформаційні ресурси» [79, с. 124].

Інтерпретації місцевого самоврядування в науковій літературі демонструють значне розмаїття, що обумовлено різними уявленнями про його сутнісні характеристики, природу та роль у державному механізмі та громадянському суспільстві.

В результаті осмислення природи місцевого самоврядування у наукових дослідженнях сформувалось три основних теорії (концепції): громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму.

Громадівська теорія місцевого самоврядування є однією з ключових концепцій, що визначають підхід до організації влади на місцевому рівні. Основна її ідея полягає у тому, що джерелом влади та управлінських рішень виступає безпосередньо місцева громада.

Ця концепція підкреслює, що ефективне самоврядування можливе лише за умови активної участі громадян у прийнятті рішень та контролі за їх виконанням, а також через формування горизонтальних та вертикальних каналів комунікації між членами громади і місцевими інституціями влади. Громадівська модель акцентує на значенні соціальної солідарності, колективної відповідальності та самостійності громади у вирішенні локальних проблем, включаючи економічний розвиток, управління

ресурсами, забезпечення безпеки, охорону навколишнього середовища та розвиток інфраструктури.

У межах громадівського підходу наголошується, що саме територіальна громада є первинним носієм публічної влади та основним суб'єктом, уповноваженим вирішувати питання місцевого значення. Така концепція виходить із припущення, що максимальна концентрація владних повноважень на рівні місцевої спільноти забезпечує найбільш повне відображення реальних потреб населення та створює сприятливе середовище для розвитку локальної демократії. Як справедливо наголошує Н. Мішина, перевагою зазначеної теорії є те, що «вона надає територіальній громаді найбільший обсяг прав при здійсненні місцевого самоврядування», що, у свою чергу, сприяє посиленню інституційної спроможності громади, формуванню відповідального управління та розширенню механізмів участі членів громади у прийнятті рішень. За рахунок цього суттєво зростає потенціал налагодження конструктивного діалогу між владою та населенням, що позитивно впливає на загальний рівень легітимності та відкритості місцевої влади. Таким чином, на думку Н. Мішиної, «збільшується ймовірність максимального врахування думки членів територіальної громади», а також створюється стабільне підґрунтя взаємної довіри між владою та громадою. Водночас «ця теорія надає органам і посадовим особам місцевого самоврядування найбільшу незалежність від органів державної влади», що дозволяє їм діяти самостійно, швидко реагувати на локальні потреби та формувати власну політику розвитку без надмірного втручання центральних органів [44, с. 28].

У державницькій концепції місцеве самоврядування трактується як елемент єдиної системи публічної влади, в межах якої органи місцевого рівня реалізують не власні, а децентралізовано передані державою функції. Такий підхід виходить із презумпції, що носієм влади виступає держава, а всі інші суб'єкти можуть отримувати певні повноваження виключно завдяки її волевиявленню. У цьому контексті місцеве самоврядування не розглядається як автономний інститут чи самостійна форма публічної влади.

Прихильники даної теорії акцентують на тому, що держава визначає як зміст, так і межі компетенції органів місцевого рівня, а отже, останні можуть діяти лише в межах встановленого державою правового простору. На відміну від громадівського підходу, який підкреслює первинність територіальної громади та її самоврядну природу, державницька концепція заперечує можливість інституційного поділу влади на державну і муніципальну. У цьому баченні місцеве самоврядування розуміється насамперед як інструмент реалізації державної політики на місцях, а не як окремий рівень публічної влади зі своєю власною правотворчою чи владною суб'єктністю.

Теорія муніципального дуалізму є найбільш придатною до застосування у сучасних реаліях. Вона поєднує в собі, як характеристики громадівської, так і державницької теорій.

Інтеграція принципів громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування забезпечує конституційні передумови для легітимної та врегульованої взаємодії між державними органами і місцевими структурами влади. Такий синтез дозволяє здійснювати управлінські та регуляторні функції у межах правового поля, уникаючи конфліктного протиставлення між централізованими та локальними владними інституціями, як влучно підкреслено М. Орзіхом, можливість «входити в правові ворота». Водночас він мінімізує ризики виникнення штучних бар'єрів автономії або надмірної самотійності місцевих рад, що можуть формуватися під впливом політичних чи емоційних чинників і суперечити загальнодержавним інтересам [50, с. 64].

Дуалістична доктрина місцевого самоврядування розглядає поєднання громадянського і державницького підходів як основну умову ефективного функціонування місцевих органів влади. Громадянський аспект підкреслює автономію територіальних громад, їх право на участь у формуванні рішень, а також необхідність забезпечення представництва інтересів громадян у локальних органах влади. Державницький підхід визначає місцеве самоврядування як складову єдиної системи публічної влади, підпорядкованої державним інтересам, правовим нормам і

загальнонаціональній стратегії розвитку. Синтез цих принципів створює правову та організаційну основу, яка дозволяє органам місцевого самоврядування діяти у межах закону та забезпечує узгоджену взаємодію з державними інституціями.

Місцеве управління, яке представлене місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, на думку О. Бориславської, – «не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами» [24, с. 24].

Помітне протиставлення державницького та громадівського підходів у теорії місцевого самоврядування фактично є проявом різниці методологічних засад, на яких ґрунтуються ці концепції. За цими розбіжностями стоїть відмінність дослідницьких орієнтацій та уявлень учених про сутність держави, право й механізми публічної влади. Сам інститут місцевого самоврядування характеризується багатошаровою та поліструктурною природою, що унеможливорює його одновимірне трактування. Тому кожна з наявних теоретичних моделей здатна висвітлити лише окремий, проте значущий елемент цього складного феномену, доповнюючи загальне уявлення про його зміст і функціональне призначення [84, с. 125].

Місцеве самоврядування як феномен, на думку Ю. Кириченко, характеризується наступним: «1) є однією з форм народовладдя, відповідно виступає специфічним способом організації влади, що належить

територіальній громаді для здійснення певних державно-управлінських повноважень та функцій; 2) є однією з основоположних засад правової, демократичної держави, громадянського суспільства та є однією з форм їх функціонування; 3) виступає правом та реальною здатністю відповідних територіальних громад самостійно, а також через органи місцевого самоврядування під власну відповідальність і в межах закону вирішувати питання життєдіяльності місцевого населення із врахуванням загальнополітичного курсу держави; 4) подвійна (гібридна) природа функціонування місцевого самоврядування: виступає самостійною підсистемою публічної влади і водночас підсистемою громадянського суспільства; 5) наділяється власною самоврядною та делегованою державою компетенцією; 6) первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – фізичні особи, що постійно мешкають, працюють на чітко визначеній території чи адміністративно-територіальній одиниці і характеризуються наявністю внутрішніх зв'язків між її членами, колективною свідомістю і спільними інтересами» [29, с. 257]. Дані характеристики, які виокремлено дослідником відображено підхід до розуміння місцевого самоврядування як складного утворення, що проявляє себе як учасник відносин різної природи, і владних відносин, і відносин, що виникають у сфері функціонування громадянського суспільства, тобто поза впливом держави, при цьому здійснюючи реалізацію власних інтересів територіальних громад.

Державна влада та місцеве самоврядування, хоча й належать до різних форм публічної влади, відрізняються насамперед за характером і обсягом своєї компетенції. Сфера діяльності місцевих органів державної влади визначається тим колом суспільних потреб, які були передані центральною ланкою державної влади для організації їх належного виконання на місцях. Водночас межі компетенції органів місцевого самоврядування формуються на основі тих прав і функцій, які вони отримують у результаті делегування з боку державних інституцій та реалізації своїх власних повноважень, які

впливають із природи місцевого самоврядування та обумовлені тими інтересами, які на думку Г. Чапала, є «інтересами громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань» [84, с. 97]. Саме право на реалізацію власних інтересів, які не є загальнодержавними передбачено і ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. [70].

В свою чергу, інтереси, які є спільними і для держави і для місцевих громад, «перебувають одночасно як в сфері функціонального призначення державних інституцій, так і в сфері функціонування елементів соціальної організації місцевих співтовариств», і саме вони є «наріжним каменем» компетенційних конфліктів та спорів між різними центрами місцевої публічної влади [84, с. 123].

Причини такої ситуації мають комплексний характер: незакінчений процес трансформації системи публічного управління; тривала дія централізованих управлінських моделей, успадкованих від попередніх періодів; численні прогалини та неузгодженості у нормативному регулюванні, що спричиняють конфлікти під час визначення обсягу повноважень різних інституцій; неповна імплементація принципів, закріплених у Європейській хартії місцевої демократії; суперечності, пов'язані з використанням делегованих функцій, передбачених законодавством про місцеве самоврядування; нечіткість правових механізмів державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; недостатність матеріальних і фінансових ресурсів на місцевому рівні; а також збереження істотної підпорядкованості місцевого самоврядування органам державної влади [7, с. 124]. Попри існування вище зазначених проблем «делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має важливе значення для забезпечення державних інтересів на місцевому рівні» та ефективним способом реалізації виконавчої влади на місцях [36, с. 89].

Територіальна організація публічної влади в Україні виступає складною багаторівневою системою, у межах якої поєднуються інститути державного

управління та механізми місцевого самоврядування. Вона формує просторову модель функціонування публічних інституцій, забезпечує їхню взаємодію з населенням та визначає способи реалізації повноважень на різних адміністративно-територіальних рівнях.

Сучасний етап розвитку цієї системи характеризується поступовим відходом від надмірно централізованих підходів і утвердженням принципів субсидіарності, автономії територіальних громад та посиленням їхньої інституційної спроможності. Територіальна організація публічної влади дедалі більше орієнтується на функціональну диференціацію, чітке закріплення компетенції та збалансований розподіл владних функцій між державними структурами і місцевими інституціями.

Унаслідок децентралізаційних процесів формується нова архітектоніка управління, де саме територіальний рівень стає ключовим середовищем для реалізації публічних функцій, надання адміністративних послуг і забезпечення участі громадян у прийнятті рішень. Така модель сприяє ефективнішому врахуванню локальних потреб, підвищенню якості публічного адміністрування та зміцненню демократичних засад у діяльності органів влади.

Територіальна організація публічної влади знаходиться у нерозривному зв'язку із адміністративно-територіальним устроєм України. Система органів, як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування функціонують межах складників адміністративно-територіального устрою, до яких, відповідно до ст. 133 Конституції України віднесено «Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [34].

Слід зазначити, що організація місцевого самоврядування здійснюється на трьох рівнях: первинному – рівень територіальних громад села, селища, міста; та двох асоційованих рівнів, на яких акумульовано спільні інтереси громад у межах району та області. Система органів місцевого самоврядування, які реалізують інтереси територіальної громади на

первинному рівні представлена представницькими органами, відповідними сільськими, селищними та міськими головами та виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. А рівні районів та областей функціонують лише представницькі органи – районні та обласні ради, депутати яких представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у відповідних адміністративних межах районів та областей.

Як слушно зазначають В. С. Колтун та О. В. Радченко система місцевого самоврядування функціонує як «відкрита та складна структура», що має багаторівневу організацію й характеризується «нелінійними зв'язками між елементами». Вона включає низку взаємопов'язаних підсистем, а її загальний результат перевищує просту суму окремих компонентів, формуючи нову якість. При цьому кожен структурний елемент цієї системи (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») посідає власне місце та виконує специфічні функції, «за винятком головної посадової особи територіальної громади», яка реалізує визначені повноваження одноосібно в силу свого статусу [32, с. 69].

Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) функціонують на рівні районів та областей та пов'язані з системою органів місцевого самоврядування взаємним делегуванням повноважень. Обласні та районні ради відповідно до закону (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65]) делегують виконавчо-розпорядчі повноваження. Зворотний напрямок передбачає делегування від виконавчої влади до виконавчих органів сільських, селищних та міських рад (Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65]), де закріплено делеговані повноваження у кожній сфері компетенції виконавчих органів місцевих рад.

Делегування повноважень, на думку Ю. Харченко, «це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам

місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування» [82, с. 84].

За такої моделі територіально організації публічної влади неминучим є виникнення напруги у взаємовідносинах між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також перше десятиліття функціонування системи виявило також проблеми, які пов'язані із відсутністю спроможності громад повноцінно функціонувати та вирішувати питання місцевого значення, як то передбачає Європейська хартія місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, викликало потребу проведення, як реформи адміністративно-територіального устрою, так і поглиблення реформи децентралізації. а місцевого самоврядування, а також формування раціонального адміністративно-територіального устрою.

Концепція адміністративної реформи в Україні визначила «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування» та передбачала реалізацію реформи у три етапи [63]. «Завершальний етап реформи передбачав поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління. Поряд з тим потрібно констатувати, що станом на 2014 р. не було розроблено належної правової основи для провадження реформи та до того ж не було комплексного бачення концепції здійснення реформи» [39, с. 33].

Новий поштовх дана реформа отримала у результаті підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [71] та прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» [58]. У наслідку втілення положень зазначених актів інституційна спроможність територіальних громад значно посилилась, внаслідок їх об'єднання та посилення матеріально-фінансової самостійності.

За аналітичними даними соціологічного дослідження, яке було проведено Київським міжнародним інститутом соціології 49 відсотків респондентів вважають, що «реформа відіграла позитивну у роль у можливостях спротиву широкомасштабному російському вторгненню» та 76.5 відсотків підтримують продовження проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації навіть під час війни [42, с. 16, 20].

Завершення реформи децентралізації дозволить місцевим громадам отримати повну автономію у визначенні пріоритетів розвитку, бюджетного планування та управління ресурсами. Це створить умови для більш ефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів на місцевому рівні, сприятиме розвитку інфраструктури, соціальних послуг і економічної самостійності територій. Окрім цього, реформа призведе до зменшення адміністративного навантаження на центральні органи влади, розподіляючи повноваження на місцевий рівень. Це забезпечить більш оперативне та гнучке реагування на потреби громад, скорочує бюрократичні бар'єри і підвищить якість управлінських рішень.

1.2. Особливості правового режиму воєнного стану як чинника трансформації системи публічного управління.

Після повномасштабного вторгнення на територію України та введення правового режиму воєнного стану функціонування всієї системи органів публічної влади зазнало трансформації, метою якої стала необхідність спрямування діяльності на забезпечення оборони, національної безпеки, захист суверенітету та територіальної цілісності держави. На думку С.В. Ситник, «структурно-функціональні зміни в системі виконавчої влади

стали відповіддю на виклики з якими зіткнулася Україна в умовах війни та окупації її територій» [78, с. 95]. Правовий режим воєнного стану відіграє ключову роль у системі забезпечення національної безпеки держави, а відтак, його запровадження потребувало посилення виконавчої вертикалі та обмеження окремих демократичних процедур, що є тимчасовим заходом і має забезпечити безперервність управління державою. Окрім того, він спрямований також на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, які постраждали внаслідок російської агресії, шляхом наділення органів публічної влади додатковими повноваженнями та встановленням обмежень, необхідних для ефективного забезпечення безпеки держави та охорони прав і свобод громадян [40, с. 190].

На зміни у системі конституціоналізму, а саме функціонального механізму наголошує А. Крусян. «Загрози збройної агресії, небезпека державної незалежності, територіальної цілісності обумовлюють зміни у системі органів публічної влади, а саме: трансформація конституційно визначеної системи місцевих органів виконавчої влади у військові державні адміністрації; посилення централізації у системі виконавчої влади та необхідність поєднання централізації та децентралізації в умовах воєнного стану; набуття додаткових повноважень та зміна алгоритму реалізації функцій місцевих органів публічної (виконавчої та самоврядної) влади, за якого пріоритетними стають функції, обумовлені воєнним станом та викликами у сфері національної безпеки і оборони» [37, с. 17]

В умовах «воєнних викликів» уряд опиняється перед необхідністю формування інтегрованої системи управлінських рішень, здатної забезпечити стабільне функціонування держави та мінімізувати наслідки збройної агресії. У таких обставинах структурно-функціональні зміни в системі органів виконавчої влади набувають комплексного характеру, оскільки спрямовуються не лише на оперативне реагування на кризові ситуації, але й на послідовне підвищення інституційної спроможності державного управління. Ключовими орієнтирами цих трансформацій виступають

адаптивність, організаційна стійкість та здатність адміністративної системи забезпечувати безперервність публічного управління [2, с. 121].

Запровадження воєнного стану як спеціального правового режиму спричинило трансформацію базових механізмів організації діяльності органів публічної влади. Він сформував оновлену систему регулятивних засад, що визначають порядок ухвалення управлінських рішень у кризових умовах, та переорієнтував структуру владних взаємодій на забезпечення безпеки держави. Унаслідок цього було «переосмислено існуючий механізм розподілу повноважень», переглянуто інституційні центри управління та змінено характер відносин між державою і суспільством, які адаптувалися до нових умов функціонування країни в умовах збройної агресії.

Трансформація діяльності органів публічної влади виявилася передусім зумовленою потребою реагування на комплекс загроз національній безпеці, що виникли як наслідки війни та набули системного виміру. Саме ці загрози об'єктивно вимагали переформатування управлінських процедур, оперативного перерозподілу компетенцій та посилення інституційної спроможності органів влади діяти в умовах постійної небезпеки [2, с. 122].

Нормативно-правове визначення правового режиму воєнного стану закріплено у двох ключових законодавчих актах – Законах України «Про оборону України» [68] та «Про правовий режим воєнного стану» [69]. Саме вони формують базову правову конструкцію цього інституту та визначають його підстави, суб'єктів і межі реалізації.

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про оборону України» воєнний стан визначено як «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а

також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень», в свою чергу майже тотожне визначення цього особливого режиму міститься і у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 1). Відмінність дефініцій у зазначених законодавчих актах полягає у розширеному переліку органів, на яких покладається виконання додаткових повноважень для досягнення мети введення правового режиму воєнного стану, а саме у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» до переліку органів включено військові адміністрації. Окрім цього, у даному акті, розширено і мету введення цього режиму, а саме «відсіч збройній агресії та усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.» [55, с. 10]. Відсутність термінологічної єдності та нормативні колізії не лише ускладнюють практичне застосування правових норм, але й «стають інструментом зовнішньої інформаційно-психологічної війни» [83, с. 47].

У статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» докладно визначено «послідовність процедури його введення», тобто наявним є «чіткий алгоритм» дій Президента України в умовах реальних загроз територіальній цілісності та суверенітету держави [55, с. 14]. Зокрема, цей алгоритм передбачає наступний послідовний комплекс дій, спрямованих на забезпечення правового та організаційного механізму реагування на загрози національній безпеці. Спершу Рада національної безпеки і оборони України формулює та подає Президенту України пропозиції щодо необхідності введення воєнного стану. Президент їх аналізує і, у разі наявності підстав, видає відповідний указ, після чого звертається до Верховної Ради України для його затвердження, одночасно подаючи відповідний проєкт закону, що забезпечує правове закріплення заходів указу. Після схвалення Верховною Радою указ підлягає невідкладному оприлюдненню через засоби масової інформації або інші офіційні канали, що відбувається одночасно із законом, який його затверджує. Така процедура

гарантує законність та оперативність дій органів влади, створюючи правові умови для ефективного реагування на збройну агресію та захисту територіальної цілісності і суверенітету держави.

Суб'єкти реалізації режиму воєнного стану в Україні становлять сукупність спеціально уповноважених органів державної влади та їхніх посадових осіб, які відповідно до чинного законодавства мають особливий правовий статус. Наявність такого статусу, що включає спеціальні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, забезпечує їм можливість застосовувати комплекс правових, організаційних, матеріально-технічних, інформаційних та фінансово-економічних заходів, необхідних для створення й підтримання умов належного функціонування відповідного правового режиму. [87, с. 854].

Запровадження воєнного стану в Україні в умовах російської збройної агресії істотно трансформувало діяльність органів публічної влади на всіх рівнях управління. Зазначений правовий режим встановлює «особливі умови функціонування держави, спрямовані на забезпечення оборони країни, захист населення» та відновлення її територіальної цілісності. Основними змінами в діяльності органів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, на думку Р. Федоренко, є наступні: «1) розширення повноважень, відповідно до якого органам публічного адміністрування надаються додаткові повноваження для ефективного реагування на виклики воєнного часу. Зокрема, це стосується питань мобілізації, забезпечення оборони, евакуації населення, надання гуманітарної допомоги тощо; 2) відбувається перерозподіл бюджетних коштів та матеріальних ресурсів на потреби оборони та забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану; 3) прийняття рішень в умовах воєнного стану, переважно, відбувається в оперативному режимі, з урахуванням динамічно змінюваної ситуації; 4) створюються військові адміністрації, які тісно співпрацюють з органами місцевого самоврядування для координації дій на місцях; 5) воєнний стан стимулює прискорення процесів цифрової трансформації в органах публічного адміністрування, що дозволяє ефективніше надавати послуги

населенню та координувати дії різних структур». [81, с. 28]. Важливою характеристикою функціонування системи публічного управління в умовах дії воєнного стану є «створення тимчасових державних органів – військових адміністрацій», які забезпечують виконання управлінських та оборонних завдань у специфічних безпекових умовах [33, с. 104].

Система місцевого самоврядування в Україні продемонструвала високу здатність до стабільного функціонування навіть у кризових умовах. В умовах правового режиму воєнного стану органи місцевої влади продовжують виконувати свої повноваження, забезпечують надання необхідних адміністративних та соціальних послуг населенню, а також беруть активну участь у підтримці обороноздатності держави. Ключовою структурною основою, що гарантує «стійкість тилу», виступають територіальні громади, які завдяки узгодженій діяльності не лише посилюють власні можливості, а й роблять вагомий внесок у підтримку економічної стабільності країни. На початковому етапі повномасштабної агресії громади фактично перебрали на себе значну частину завдань із забезпечення життєдіяльності на місцях, у тому числі – у населених пунктах, що перебували в зоні бойових дій. Вони організовували підтримку Збройних Сил України, сприяли проведенню евакуаційних заходів та розміщенню переміщених осіб у більш безпечних регіонах, забезпечували умови для релокації підприємств, а також виконували ключову функцію щодо збереження суспільної стабільності [53, с. 119].

Війна, загроза окупації у перші дні активувала місцеве самоврядування швидко реагувати на загрози та налагодити оперативну взаємодію з органами державної влади [18, с. 91].

Законодавство про правовий режим воєнного стану передбачає ряд змін в організації системи органів публічної влади. Зокрема, Президентом України в перші дні повномасштабного вторгнення було видано ряд актів, якими запроваджувався особливий порядок функціонування держави задля

здатності дати відсіч агресору. Указ Президента України від 23.02.2022 № 63/2022 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» [57] передбачав введення правового режиму надзвичайного стану в усіх областях України. Окрім цього, на голів місцевих державних адміністрацій було покладено обов'язок утворити штаби для здійснення координаційної діяльності між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та установами для запровадження і здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану.

Інтенсивність військових дій з боку агресора вимагали швидкого реагування на посилення загрози територіальній цілісності. Вже 24 лютого 2022 року Президентом України було видано Указ «Про введення воєнного стану в Україні» [56] та Указ «Про утворення військових адміністрацій» [74]. Відповідно до останнього на базі існуючих обласних, районних та Київської міської державних адміністрацій було утворено військові адміністрації як тимчасові органи, що функціонують на період дії воєнного стану. Таким чином, у період дії воєнного стану система місцевих органів виконавчої влади на рівні областей і районів була тимчасово трансформована, а її функціональні повноваження перейшли до військових адміністрацій, створених для забезпечення безперервності та оперативності публічного управління в умовах збройної агресії.

На спірний статус створеної у місті Київ, відповідно Указу Президента «Про утворення військових адміністрацій» [74], міської військової адміністрації звертає увагу С. Баранов, який зазначає, що «Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не виділяє місто Київ як окрему територіальну одиницю поряд з областями та районами, в якій військова адміністрація може бути утворена для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку». А відтак, створення військової адміністрації у місті Київ може відбуватися через фактичну відсутність діяльності органів ради, їх ухилення від виконання функцій, невиконання встановлених законом повноважень або у випадках,

передбачених законодавством щодо припинення компетенції відповідних органів [8, с. 64-65].

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено створення окремого виду військових адміністрацій, а саме військових адміністрацій в межах населених пунктів.

Військові адміністрації населених пунктів створюються у тих селах, селищах чи містах, де місцеві ради та/або їхні виконавчі органи з об'єктивних чи фактичних причин не здійснюють власні конституційні та законодавчо визначені повноваження. Йдеться про ситуації, коли такі органи фактично припинили діяльність, самоусунулися від виконання наданих їм функцій, не виконують покладених на них завдань або коли їхні повноваження припинено у передбаченому законом порядку. Створення військової адміністрації також допускається у разі необхідності заміни раніше діючих військово-цивільних адміністрацій [72; 73].

Військові адміністрації населених пунктів перебирають на себе як повноваження, що раніше виконували військовими цивільними адміністраціями, так і ті повноваження, які випливають із Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Їх діяльність спрямована на забезпечення управління територіями, де органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати своїх функцій у повному обсязі.

У інших населених пунктах (селах, селищах, містах), де місцеве самоврядування продовжує працювати, повноваження відповідних рад та їх виконавчих органів зберігаються повністю. В умовах воєнного стану ці органи отримують додаткову компетенцію, необхідну для здійснення заходів у взаємодії з військовим командуванням, зокрема щодо реалізації вимог правового режиму воєнного стану.

Окремою категорією серед усіх трьох типів військових адміністрацій є адміністрації областей, районів та населених пунктів, на території яких раніше функціонували військово-цивільні адміністрації. У такому випадку повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів

припиняють дію з моменту початку реалізації повноважень новоствореними військовими адміністраціями, тоді як повноваження районних та обласних адміністрацій припиняються з дати набрання чинності відповідним указом Президента України про створення цих адміністрацій.

Здійснюючи порівняння статусу всіх видів військових адміністрацій можна виділити їх відмінності:

По-перше, це порядок формування. Районні та обласні військові адміністрації утворюються на базі існуючих обласних та районних державних адміністрацій, тобто не здійснюється формування нового кадрового складу цих адміністрацій, проте, за необхідності, посади службовців у цих видах адміністрацій можуть заміщуватись військовослужбовцями військових формувань або особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту. Військові адміністрації населених пунктів, за виключенням міста Київ, формуються із військовослужбовців військових формувань або із числа осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, а очільник такої адміністрації призначається на посаду Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних сил України або обласної військової адміністрації. Закон також передбачає можливість призначення на цю посаду відповідного сільського, селищного, міського голову.

По-друге, районні та обласні військові адміністрації функціонують в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць де зберігається місцеве самоврядування, а його органи продовжують виконувати покладені законодавством повноваження.

Законодавством передбачені виключення у разі окупації адміністративного центру області, його оточення або за рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України відповідні районні, обласні ради не здійснюють своїх повноважень їх виконання покладається на відповідну районну чи обласну військову адміністрацію. За такої ситуації

начальник відповідної військової адміністрації здійснює керівництво виконавчим апаратом відповідної ради та управління спільним майном територіальних громад в межах району та області. Підприємства, установи, організації, які засновані на спільній власності територіальних громад переходять у підпорядкування відповідним військовим адміністраціям.

У випадках створення військових адміністрацій населених пунктів можливим є два варіанта: «коли при введенні адміністрації міська рада та міський голова зберігає частину повноважень виконкому, і другий – начальник військової адміністрації отримує повний перелік повноважень міської ради й виконкому. Тобто у нього вся повнота влади на території міста» [21, с. 19]. Оскільки, до введення правового режиму воєнного стану на рівні населених пунктів не існувало представництва виконавчої влади, за виключенням міста Києва, порядок надання, у випадку створення військових адміністрацій такого виду, відрізняється від набуття повноважень військовими адміністраціями обласного та районного рівнів. Внесені зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 10) передбачають прийняття Верховною Радою України рішення за поданням Президента України, в кожному окремому випадку створення військової адміністрації населеного пункту, про підпорядкування очільнику військової адміністрації населеного пункту апарату місцевої ради та її виконавчих органів [69]. За офіційними даними на серпень 2023 року парламентом було прийнято 19 постанов з цього питання [21, с. 19] .

Коротко підсумовуючи, можна зазначити наступне: загрози, перед якими опинилася Україна у лютому 2022 року, поставили перед центральною державною владою питання оперативної перебудови всієї системи органів влади та її консолідації задля виконання завдань з організації оборони держави, забезпечення безперервності публічного управління та підтримання життєдіяльності територіальних громад. У цих умовах виникла потреба у чіткому перерозподілі повноважень між різними рівнями влади, посиленні

координації між військовими та цивільними органами, а також у створенні дієвих механізмів реагування на динамічні виклики воєнного часу. Така трансформація стала не лише вимушеним кроком, але й важливим елементом адаптації державного управління до реалій повномасштабної війни.

1.3. Теоретичні моделі взаємодії місцевих органів публічної влади.

Сучасні наукові дослідження демонструють значну різноманітність підходів до інтерпретації механізмів взаємодії між інституціями у сфері регіонального та місцевого розвитку. Їх концептуальне обґрунтування формується на перетині теорій публічного управління, інституціонального аналізу та мережевого підходу, що дозволяє комплексно пояснити природу та динаміку таких управлінських процесів.

На різних етапах становлення та розвитку системи місцевого самоврядування взаємодія державних органів і самоврядних інституцій постійно супроводжувалася певними труднощами та організаційними викликами.

Процеси формування та функціонування інститутів місцевого самоврядування істотно залежать від діяльності органів державної влади, що діють у межах відповідних територій. Характер і якість їхньої взаємодії значною мірою впливають на результативність регіональної політики, у межах якої розв'язуються ключові економічні, соціальні та політичні завдання розвитку територій. Водночас така координація забезпечує дієвість локальної політики, сприяючи вирішенню потреб місцевої спільноти та одночасно — виконанню загальнодержавних функцій.

В основі взаємовідносин органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування на думку переважної більшості дослідників лежать дві групи принципів: конституційні (загальні) та спеціальні.

До конституційно встановлених засад, які визначають взаємодію між органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної влади, належать ключові принципи, закріплені в Основному Законі. Першочерговим серед них є «принцип народного суверенітету», передбачений статтею 5 Конституції України, що визначає народ як носія влади та джерело її здійснення на державному й самоврядному рівнях. Не менш значущим є «принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування», закріплений у статті 7 Конституції України, що забезпечує інституційну самостійність територіальних громад. Також фундаментальним є «принцип верховенства права» (ст. 8 Конституції України), який визначає зміст та спрямованість діяльності всіх органів публічної влади. Окремо варто підкреслити «принцип законності», за яким органи державної влади та місцевого самоврядування можуть діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України) [36, с. 91].

До спеціальних принципів взаємодії місцевих органів публічної влади А. Крусян відносить наступні принципи: «поєднання місцевих і державних інтересів; взаємної підтримки місцевих органів публічної влади та координації сумісних дій; державної підтримки та гарантованості місцевого самоврядування; судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими органами публічної влади», які закріплено у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [36, с. 91].

Даний перелік спеціальних принципів взаємодії Н. Сиворотка пропонує доповнити принципами: «самостійності органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень; взаємної згоди при виробленні сумісного рішення; спільного вирішення питань забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами; добровільності укладання договорів та угод; взаємної відповідальності; гласності» [77, с. 43]. Доволі дискусійний видається віднесення до принципів взаємодії органів, які представляють різні локальні центри публічної влади самостійність лише органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції.

Слід звернути увагу, на визначені А. Шиньковичем принципи взаємодії, серед яких варто відзначити принцип взаємного контролю за діяльністю та субсидіарність, яка проявляється «в процесі здійснення органами місцевого самоврядування мінімальних державних стандартів і переданих їм окремих державних повноважень» [86, с. 225]. Схожої позиції дотримується О. Мошак, яка вважає, що «принцип субсидіарності – це система взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю.» [46, с. 40].

Інший зміст відповідно до мети застосування принципу субсидіарності визначає В. Грубась, який вважає, що принцип субсидіарності полягає у «оптимальному розподілі повноважень між центром і регіонами, а значить – в оптимальному співвідношенні централізації і децентралізації» [20, с. 21]. Реалізація принципу субсидіарності, на думку дослідника, може здійснюватися на державному, регіональному та місцевому рівнях публічної влади, однак саме місцевий рівень створює «найбільш необхідні умови» для його повноцінного втілення. Це зумовлено тим, що органи самоврядування функціонують як «мала одиниця», здатна самостійно виконувати частину компетенцій, що традиційно належать вищим органам, а також сприяти розширенню громадських ініціатив. За умов сучасної соціально-економічної нестабільності застосування субсидіарного підходу сприятиме раціональному використанню фінансових, часових та кадрових ресурсів і дозволить підтримати «баланс соціальних інтересів» [20, с. 21].

Втім, у сучасній науці, на думку В. Гедулянова, «надто часто принцип субсидіарності розглядається не зовсім вірно». Досить поширеним є підхід, за якого пропонується передавати окремі повноваження органів публічної влади неструктурованим формам громадської активності. Втім, на думку автора, доктрина субсидіарності виходить із того, що ці «повноваження розподіляються у найбільш оптимальний спосіб» між інституціями

державного управління та органами місцевого самоврядування, забезпечуючи раціональний баланс компетенцій [15, с. 16].

Піддаючи сумніву можливість центрального рівня публічної влади виконувати виключно допоміжну функцію щодо місцевого самоврядування В. Гедулянов доходить висновку, що саме державні інституції, включаючи парламент, формують нормативну базу, у межах якої здійснюється діяльність органів місцевого самоврядування. Крім того, органи державної влади здійснюють нагляд та контроль за роботою місцевих самоврядних органів, зокрема представницьких, що є лише одним із численних проявів їхнього визначального впливу [15, с. 15]. Дана позиція не позбавлена змістовної логіки і трактування принципу субсидіарності як усунення держави в особі органів публічної влади від вирішення загальнонаціональних та місцевих проблем шляхом передачі своїх повноважень на рівень самоорганізації суттєво викривляє його значення у сучасних реаліях державотворчих процесів, а саме процесів децентралізації та деконцентрації публічної влади та його закріплення у такому значенні на законодавчому рівні і втілення у практику становитиме загрози для існування цілісної та суверенної державності.

Заслуговує на увагу позиція Т. Шахматової, що принцип субсидіарності визначає порядок «розподілу компетенцій між державними органами та місцевим самоврядуванням» у тих сферах, де їх повноваження «можуть перетинатися й реалізуються на локальному рівні». Його сутність полягає в тому, що «виконання управлінських функцій має бути покладено на той рівень влади, який є найближчим до населення», та здатний забезпечити належну якість і результативність вирішення відповідних питань «в інтересах територіальної громади».

У цьому контексті, на думку автора, принцип субсидіарності не поширюється на дві категорії питань: по-перше, на сферу, що повністю належить до «виключної компетенції держави»; по-друге, на «питання локального (місцевого) значення», оскільки їх вирішення згідно з

Конституцією України вже віднесено до «самостійних повноважень органів місцевого самоврядування» [85, с. 127].

На початку двадцять першого століття у багатьох суспільних науках отримало значне поширення використання категорії комплементарності, як методологічного інструменту дослідження складних систем. В. С. Колтун одним із перших дослідників у галузі публічного управління, спробував обґрунтувати інституціональну та функціональну комплементарність системи місцевого самоврядування. Здійснена ним екстраполяція новітніх методологічних інструментаріїв на дослідження системи місцевого самоврядування, дала змогу обґрунтувати висновок, що «інституціональна комплементарність системи місцевого самоврядування передбачає заздалегідь вибудований і закріплений у законодавстві спосіб реалізації взаємодії з іншими органами публічного управління як місцевого, так і центрального рівнів». На думку дослідника такий тип комплементарності є статичним, тобто відображає «організаційну іманентну єдність декількох відносно стабільних систем», які закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [31, с. 106].

Прикладом прояву інституціональної комплементарності можуть бути положення статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та положення статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Мова про те, що зазначенні норми визначають з одного боку самостійність цих двох систем, а з іншого точки їх перетинання. Зокрема, відповідно до зазначених норм встановлено заборону втручання в діяльність органів місцевого самоврядування органів чи посадових осіб виконавчої влади, у свою чергу, законодавець покладає на місцеві державні адміністрації обов'язок сприяти реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень, а також розглядати та враховувати у своїй діяльності пропозиції, які можуть надавати депутати місцевих рад, посадовці органів місцевого самоврядування тощо. Важливо також в контексті аналізу

інституціональної комплементарності звернути увагу на положення зазначених статей законів, якими передбачено обов'язок повідомляти відповідні органи місцевого самоврядування про розгляд питання місцевою державною адміністрацією, яке потрапляє у сферу інтересів місцевого самоврядування. В зазначених положеннях законів передбачено також, що задля реалізації спільних програм представники обох центрів місцевої публічної влади можуть, як створювати спеціальні органи, так і укласти договори.

Функціональна комплементарність, як доводить В. С. Колтун, відображає певний процес, вона «може формуватися і використовуватись ситуативно (на основі принципів організаційної і правової автономії) в якості механізму «відповіді» на той чи інший виклик, що постає перед будь-яким елементом системи місцевого самоврядування; на відміну від інституціональної, її ініціаторами і суб'єктами може виступати не тільки легітимізована керуюча підсистема (наприклад, місцева рада), але і будь-який інший (група інших) елементів системи місцевого самоврядування; другою стороною комплементарності може виступати не тільки орган публічного управління, але і інша територіальна громада» [31, с. 106].

Для демонстрації прояву функціональної комплементарності Р. Титикало пропонує звернути увагу на положення статей 49, 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, автор наголошує «Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Щодо депутата місцевої ради, то він як «член колегіального виборного органу» представляє інтереси територіальної громади, і «тісно взаємодіє з органами публічної влади в інтересах відповідного органу місцевого самоврядування»,

та може використовувати для цього, як інструмент впливу, депутатський запит та депутатське звернення [80, с. 189-190].

В площині аналізу взаємодії органів публічної влади на місцях, з огляду на перетинання питань в межах реалізації ними своїх повноважень та функцій, постійно виникає проблема їх розмежування в контексті реалізації реформи децентралізації. Взаємодія між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повинна ґрунтуватись на чіткому розмежуванні їхніх повноважень і сфер діяльності.

Складність вирішення питання щодо розмежування повноважень полягає в тому, що об'єктом правовідносин між даними органами можна вважати широкий перелік завдань, які вирішуються при здійсненні їх повноважень, а саме: забезпечення прав і свобод людини і громадянина; нормативно-правове регулювання та створення системи, яка забезпечує впровадження мінімальних соціальних стандартів; охорона навколишнього природного середовища та інші. Спроби здійснення розмежування повноважень без розмежування предметів відання цих органів не були результативними.

Ефективне визначення меж компетенції різних суб'єктів публічної влади на місцевому рівні в контексті процесу децентралізації, на думку А. Крусян, потребує опори на низку концептуальних підходів.

Передусім, місцеве самоврядування слід розглядати як «автономну форму публічної влади», яка реалізує свої повноваження не від імені держави, а в інтересах територіальної громади, і тому має іншу правову природу, ніж органи державної влади.

Наступним принципом є те, що «в умовах системної децентралізації» місцеві органи влади наділяються правом розв'язувати широке коло публічних питань, що безпосередньо стосуються повсякденного життя громади та її розвитку.

Водночас і державні структури, і органи самоврядування зорієнтовані на «досягнення якісного управління територіями», що зумовлює необхідність узгодження їхньої діяльності.

Окремого значення набуває «визначення взаємодії різних рівнів публічних інтересів» – загальнонаціональних, державних та локальних, оскільки саме їхнє співвідношення впливає на формування управлінських рішень на місцях.

Ще одним принципом є «використання договірних механізмів», за допомогою яких певні завдання або повноваження можуть передаватися від одного рівня влади іншому для більш ефективного вирішення питань місцевого значення [36, с. 87] .

Стабільність функціонування системи публічної влади на місцях забезпечується завдяки широкій та збалансованій мережі взаємозв'язків між її елементами, які проявляються в різних формах управлінської взаємодії – від співпідпорядкованих до узгоджувальних та зворотно-організаційних механізмів.

Взаємодія органів публічної влади на місцях це, в першу чергу, управлінські відносини за своєю сутністю, а відтак для виокремлення видів такої взаємодії доцільно використати принцип «ординації».

У найбільш узагальненому вигляді управлінські взаємовідносини, в тому числі і відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, можна описати через їх поділ на вертикальний та горизонтальний виміри. Такий поділ ґрунтується на логіці розподілу правомочностей та обов'язків між учасниками таких взаємодій. Вертикальні взаємозв'язки характеризуються підпорядкуванням одного суб'єкта іншому, що відображає різний рівень владних можливостей та право однієї сторони здійснювати вплив незалежно від позиції іншої. Натомість горизонтальні відносини не передбачають підпорядкування сторін, оскільки учасники перебувають у координаційному, а не в становищі підпорядкування. У науці

широкого поширення набула ідея наявності в управлінських відносинах так званої «зворотної субординації» або інша назва «реординація».

На монографічному рівні професор А. Крусян дослідила та обґрунтувала наявність у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями трьох видів відносин взаємодії: координацію (взаємодія на партнерських засадах), субординацію (відносини підпорядкування) та реординацію (відносини зворотного напрямку від субординації) [35].

У контексті публічного управління координаційна діяльність постає як складний багаторівневий механізм упорядкування взаємодії між суб'єктами, відповідальними за реалізацію управлінських функцій. Її зміст визначається системою принципів, що мають забезпечувати організованість і взаємну узгодженість дій суб'єктів взаємодії.

Координаційна взаємодія, яка на думку А. Крусян є пріоритетним видом взаємодії, у публічному управлінні передусім спрямована на «об'єднання та узгодження управлінських зусиль» різних суб'єктів задля вирішення спільних завдань. Такий формат співпраці реалізується у сферах, де державні та місцеві інтереси є взаємопов'язаними й однаково значущими для стабільного функціонування територіальних громад. Важливою рисою координації є те, що вона вибудовується між органами, які «не перебувають у відносинах адміністративного підпорядкування», а тому ґрунтується на «взаємній зацікавленості», рівноправності та необхідності узгоджених дій [36, с. 92].

Найчастіше координаційні механізми застосовуються під час спільного вирішення питань «економічного, соціального і культурного розвитку територій, у сфері соціального захисту населення, охорони довкілля та раціонального природокористування, а також при забезпеченні законності, правопорядку та дотримання прав і свобод людини» [36, с. 92]. У таких умовах координація виконує функцію системного узгодження дій всіх учасників публічної влади, що дозволяє уникати дублювання функцій і забезпечувати збалансованість управлінських рішень.

У межах координаційної взаємодії проявляється незалежний характер діяльності учасників управління, які представляють власні інтереси й діють автономно, але потребують узгоджених підходів. Завдяки такому формату співпраці відбувається «впорядкування спільних дій» та формування узгоджених орієнтирів розвитку між учасниками, які взаємодіють на основі «паритетних відносин». Подібна модель дозволяє не лише «зіставляти й узгоджувати напрями діяльності», що відповідають інтересам кожного учасника, але й виробляти спільне бачення щодо змісту поставлених завдань, а також оперативно реагувати на проблеми й суперечності, що виникають у процесі їхньої взаємодії [22, с. 67].

На думку переважної більшості науковців, при взаємодії органів місцевої публічної влади перевага саме на користь координаційних відносин. Так, в результаті дослідження координаційного виду відносин Я. Сандул приходить до схожих висновків, що координація виступає як специфічний тип соціальної взаємодії, за якої сторони функціонують як «партнери на рівних засадах» і ґрунтуються на «зацікавленості кожного учасника» щодо узгодження власного управлінського впливу на один і той же об'єкт. Що стосується координаційних зв'язків, дослідниця звертає увагу на те, що вони можуть формуватися як між органами, які перебувають у «стосунках влади-підпорядкування», так і між органами, які не мають таких відносин. На місцевому та регіональному рівнях, з огляду на те, що «органи місцевого самоврядування не знаходяться у стосунках в ієрархічній системі», пріоритет слід надавати розвитку саме координаційної взаємодії [76, с. 256].

Відносини субординаційні більш характерними для системи органів виконавчої влади, де вони знаходяться у ієрархічній залежності один від одного. Як вид взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування субординаційні відносини проявляються в контексті реалізації делегованих повноважень.

Так, відповідно до положень ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65] виконавчі органи місцевих рад підконтрольні

відповідним органам виконавчої влади. Нормативний припис передбачає наявність субординаційних подвійного підпорядкування, а саме, їх підконтрольність, і місцевим державним адміністраціям як органам загальної компетенції, і територіальним органам державної виконавчої влади. Окрім даного напрямку субординаційних зв'язків, чинне законодавство передбачає існування інших відносин підпорядкування де підпорядкованим суб'єктом є місцева державна адміністрація. Відповідно до статей 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [66] та 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65] обласні та районні ради делегують повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, які є підзвітними та підконтрольними відповідним радам в межах цих делегованих повноважень. Аналізуючи відносини субординаційного характеру, слід підкреслити, що на сучасному етапі функціонування системи органів публічної влади при наявності таких відносин орган керівного рівня не лише встановлює виконання певних вказівок, але й забезпечує «умови для їх належного виконання» [76, с. 256].

Третій вид взаємодії, як дедалі ширше застосовується в практиці це реординаційний. На думку, В. Дерещ, «характеристикою реординаційних відносин є їх зворотність. Для того, щоб означити зворотність процесу «ординації», використовується префікс «ре», який в перекладі з латинської означає, зокрема, «зворотність, протилежність дії». Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади – це відносини, здійснення зворотного впливу в яких є правом чи обов'язком органу виконавчої влади керованого об'єкта щодо органу виконавчої влади керуючого суб'єкта. Керуючий суб'єкт повинен відреагувати на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги та ін. керованого об'єкта» [23, с. 86].

Як наголошує А. Крусян, «реординаційні структурні взаємозв'язки» формуються тоді, коли при реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень необхідно враховувати місцеві інтереси, що визначає характер цієї взаємодії. Такий тип взаємозв'язків включає

«кореляційну реординацію (кореляція інтересів)», яка виникає внаслідок узгодження інтересів різних органів, а також «ініціативну реординацію», що формується за ініціативою органів місцевого самоврядування під час вирішення питань, які стосуються інтересів територіальних громад [36, с. 93].

Нормативними засадами виникнення та розвитку реординаційних відносин є норми чинного законодавства, які регулюють діяльність місцевих органів публічної влади. В якості прикладу можна навести наступні положення: питання висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації (частини 7,8 статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [66]; п.29 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65]); розгляд та врахування місцевими державними адміністраціями «пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» (частина перша статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [66]) тощо.

Варто погодитись із позицією В. Бусленко та І. Гупало, що «ігнорування реординаційних зв'язків суб'єктом управління загрожує виникненню конфлікту інтересів, зниженню ефективності державного управління, його стійкості та динамізму» [12, с. 192]

Різні типи структурних взаємозв'язків – координаційні, субординаційні та реординаційні – у системі місцевого управління перебувають у тісній взаємодії, доповнюючи один одного та забезпечуючи гармонійне функціонування органів влади на територіальному рівні. Реалізація повноважень органів публічної влади на місцях потребує комплексного використання всіх форм взаємодії, що дозволяє досягати узгодженості дій і підтримувати високий рівень ефективного управління територіями.

Вище зазначені види ординаційної взаємодії реалізуються у відповідних формах. На думку Р. Панчишин, «під формою взаємодії слід розуміти способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються у зазначеній сфері». Найбільш поширеними формами взаємодії органів

місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: «утворення спільних робочих груп; організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань; організація та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою» [51, с. 112]; «проведення спільних дій, заходів з комплексних питань», «складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності місцевих органів публічної влади з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження» [36, с. 93]; «заслуховування звітів під час проведення засідань представницького органу влади [45, с. 20]. тощо.

Нагальним питанням є не лише детальне унормування зазначених взаємозв'язків, але й нормативне закріплення відповідних форм, які можуть бути використані в процесів взаємодії місцевого самоврядування та виконавчої влади у відносинах всіх типів ординації. У такий спосіб вирішення проблем взаємодії дає змогу уникнути ризиків неузгодженості в діях цих центрів публічної влади при впровадженні, як загальнодержавних, так і регіональних та місцевих програм соціально-економічного розвитку територій.

РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Функції та повноваження місцевих органів публічної влади та особливості їх реалізації в умовах дії правового режиму воєнного стану

У сучасних умовах воєнного конфлікту питання повноважень органів публічної влади на місцевому рівні набуває особливої актуальності, оскільки ефективність управління територіальними громадами безпосередньо впливає на забезпечення життєдіяльності населення та реалізацію державної політики. Військовий стан вимагає від місцевих органів влади адаптації до нових обставин, зміни пріоритетів управлінської діяльності та посилення координації з центральними органами влади, що ставить під питання традиційні моделі розподілу повноважень та функцій. У такому контексті чітке визначення прав, обов'язків та компетенцій органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади стає критично важливим для підтримки стабільності соціально-економічного розвитку територій.

Особливості реалізації повноважень органів публічної влади на місцях у воєнний період визначаються не лише юридичними нормами, але й практичними обмеженнями, які виникають унаслідок загрози безпеці населення, руйнування інфраструктури та необхідності швидкого реагування на кризові ситуації. Внаслідок цього традиційні механізми управління модифікуються, а органи влади змушені поєднувати нормативно закріплені повноваження з оперативними рішеннями, що забезпечують функціонування систем життєзабезпечення громад. Аналіз цих процесів дозволяє окреслити специфіку розподілу компетенцій та підходи до оптимізації взаємодії між різними рівнями публічної влади в умовах надзвичайних обставин.

Зміст компетенції органу публічної влади є основою для визначення його місця та ролі у системі державного управління. Здійснення цих функцій

можливе лише за умови додержання конституційного принципу законності, який передбачає обов'язок діяти у порядку та спосіб, визначений Конституцією та законами України. Дія цього принципу має загальний характер і не допускає виключень, у тому числі й у період воєнного стану.

Поширеною є теза про те, що у науковій літературі досі відсутнє єдине, загальновизнане тлумачення категорії «функції органів місцевого самоврядування». Попри етимологічне походження терміну (від лат. *functio* — «здійснення», «виконання»), яке вказує на його зв'язок із практичною діяльністю, зміст цього поняття трактується дослідниками по-різному.

У науці сформовано визначення функцій органів місцевого самоврядування як: «окремі напрямки їх діяльності здійснювані відповідно до мети їх утворення та діяльності та у межах точно окреслених завдань, що на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення, і які деталізуються у їх повноваженнях» [3, с. 12]; «основні напрями їх діяльності» [11, с. 280]; «основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України» [16, с. 183]; «основні напрямки і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України» [9, с.24].

Водночас загальна логіка наведених наукових підходів свідчить про певну концептуальну узгодженість: більшість авторів виходить із того, що функції відображають основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування, їх цільове призначення та роль у системі публічної влади. Таким чином, хоча дефініція не є уніфікованою, у фундаментальних положеннях погляди дослідників суттєво не розходяться.

Заслуговує на увагу вдала спроба О. Алтуніної визначити особливості функцій органів місцевого самоврядування, а саме: «функції органів

місцевого самоврядування логічно продовжують загальні функції держави» та корелюють із завданнями суб'єктів публічного управління, оскільки місцеве самоврядування є складовою механізму публічної влади; вони постають як «окремі напрями діяльності органів місцевого самоврядування», що відображають специфіку їх компетенції; «зміст функцій є похідним від визначених цілей і завдань», а їх формування та розвиток зумовлені потребою виконання покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків; функції «конкретизуються через систему повноважень» органів місцевого самоврядування, які визначають зміст їх діяльності; у чинному законодавстві відсутнє чітке, уніфіковане визначення; реалізація функцій має «постійний, системний характер і триває протягом усього періоду діяльності органу»; функції поділяються на «власні (самоврядні) та делеговані», що відображає особливості природи місцевого самоврядування; їх реалізація сприяє «поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів і забезпечує ефективне розкриття соціально-економічного потенціалу територіальних громад» [3, с. 10].

Місцеві органи виконавчої влади, зберігаючи організаційно-структурну самостійність, функціонують як взаємопов'язані компоненти єдиного державного механізму, спрямованого на практичне втілення публічної влади. Їх місце у системі управління визначається тим, що саме вони забезпечують оперативне перетворення нормативних рішень держави на конкретні управлінські дії, створюючи місток між політичними рішеннями та реальними процесами в суспільстві. Завдяки цьому виконавча влада виступає ключовою ланкою державного управління, що реалізує як стратегічні пріоритети, так і щоденні завдання функціонування держави.

Функціональна сутність діяльності органів виконавчої влади формується залежно від характеру завдань держави та структури публічного управління, що зумовлює багатовекторність їхньої роботи. У науковій доктрині виділяється низка базових функцій, які відображають основні напрями діяльності державного апарату.

Регулятивна функція, яка виявляється у здатності органів виконавчої влади формувати та реалізовувати державну політику у визначених сферах. Вона охоплює нормотворчу діяльність, встановлення обов'язкових правил поведінки, процедур та стандартів, необхідних для практичної реалізації законів. У межах цього напряму органи виконавчої влади забезпечують адаптацію законодавчих приписів до конкретних умов суспільного життя, виступаючи інструментом деталізації правового регулювання.

Адміністративно-організаційна функція у практичному вимірі забезпечує узгодженість управлінських процесів, впорядкованість діяльності та безперервність функціонування органів влади.

Правоохоронна (охоронна) функція спрямована на забезпечення належного рівня правопорядку та захист конституційних прав і свобод громадян. Її зміст охоплює протидію правопорушенням, участь у забезпеченні національної безпеки, реалізацію заходів цивільного захисту, реагування на надзвичайні ситуації та організацію системи запобігання кризам.

Соціально-економічна функція втілює соціальну спрямованість держави і пов'язана з практичним забезпеченням прав громадян на соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, працю та інші суспільно значущі блага, а також формування умов для стійкого економічного розвитку, управління бюджетною та фінансовою сферами, підтримку конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості.

Контрольно-наглядова функція охоплює здійснення державного контролю за дотриманням законодавства суб'єктами господарювання, органами влади та іншими інституціями. У межах цієї функції органи виконавчої влади аналізують ефективність виконання державних програм, перевіряють діяльність підпорядкованих структур, приймають рішення щодо усунення виявлених порушень і застосування заходів впливу. Така діяльність забезпечує законність і підзвітність у сфері управління.

Сервісно-управлінська функція охоплює організацію надання адміністративних послуг, забезпечення доступу до публічної інформації, функціонування електронних сервісів, а також підтримання якісної взаємодії держави з громадянами та бізнесом. Сервісна орієнтація виконавчої влади сприяє підвищенню її відкритості, прозорості та довіри суспільства.

У сукупності зазначені функції формують цілісну модель діяльності органів виконавчої влади, що забезпечує ефективність, стійкість і здатність держави реагувати на сучасні виклики. Вони окреслюють не лише напрями роботи державного апарату, а й відображають його фундаментальну роль як механізму, що забезпечує реальне втілення політичних рішень, підтримання соціальної рівноваги та формування умов для суспільного розвитку.

Функціональне призначення місцевих державних адміністрацій в умовах режиму воєнного стану та створення на їх основі військових адміністрацій зазнало змін, а саме функції, що пов'язані з обороною, цивільним захистом, мобілізацією та координацією з військовим командуванням стають пріоритетними при збереженні реалізації функцій даних органів до впровадження спеціального режиму.

У результаті здійснення аналізу нормативно-правових актів С. Баранов пропонує авторський перелік функцій, які реалізують військові адміністрації в умовах дії правового режиму воєнного стану, а саме: «1) адміністративно-управлінські; 2) адміністративно-розпорядчі; 3) військово-мобілізаційні; 4) економічні; 5) фінансово-бюджетні; 6) правоохоронні; 7) юрисдикційні; 8) соціально-гуманітарні; 9) патріотичного-виховання» [8, с. 71]. Даний перелік поєднує як функції, які реалізують місцеві органи виконавчої влади у мирний час та в умовах особливого режиму воєнного стану.

Також варто враховувати, що військові адміністрації, у випадку нездатності виконувати свої функції та повноваження органами місцевого самоврядування, отримують додаткове навантаження у вигляді функцій та повноважень відповідних органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ч.2 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації населеного пункту «крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови» [69].

Як зазначалось у підрозділі 1.2., за виключенням функціонування військових адміністрацій населених пунктів, в інших адміністративно-територіальних одиницях органи місцевого самоврядування не припиняють своє функціонування тобто функціонують разом із військовими адміністраціями. Проте, чинним законодавством передбачено випадки, коли на військові адміністрації обласного та районного рівня теж можуть бути покладені повноваження та функції органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини 3 статті 10 вищезазначеного закону передбачено три підстави для виконання обласними або районними військовими адміністраціями повноважень відповідної ради: тимчасова окупація, оточення адміністративного центру області або прийняття рішення Верховною Радою України [69]. Слід звернути увагу, що у законодавстві не передбачено підстав за наявності яких Президентом України може бути внесено подання на підставі якого Верховна Рада може прийняти рішення про покладення виконання повноважень обласної чи районної ради на відповідного начальника військової адміністрації.

При здійсненні порівняння функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій О. Анпілогов робить цілком обґрунтований висновок, що різниця між ними обумовлена їх «правовою природою і конституційно-правовим статусом», а відтак, на думку автора «функції органів виконавчої влади мають бути такими, щоб забезпечити реалізацію цієї влади у певному регіоні, а органів місцевого самоврядування – забезпечити вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.» [4, с. 190].

Отже, у своїй основі функції місцевих державних адміністрацій відтворюють природу державної виконавчої влади на рівні регіону, тоді як функції органів місцевого самоврядування втілюють принципи локальної демократії та самостійності громади. Такий дуалізм забезпечує збалансований розподіл публічних функцій у межах території, дозволяючи одночасно реалізовувати державні інтереси й забезпечувати автономію місцевої спільноти.

У період воєнного стану відмінності між функціями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування стають особливо виразними. Місцеві державні адміністрації виконують провідну роль у координації державних заходів з питань безпеки, оборони та підтримки громадського порядку, контролюють виконання розпоряджень воєнного командування та управління ресурсами, необхідними для захисту населення. Водночас органи місцевого самоврядування демонструють самостійність і спроможність у вирішенні соціально-гуманітарних і економічних завдань, підтримці життєдіяльності територіальних громад, мобілізації місцевих ресурсів та сприянні діяльності Збройних Сил України, що свідчить про практичну ефективність децентралізації навіть за умов кризової ситуації.

Водночас для повного розуміння змісту діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування недостатньо окреслити їхні функції, оскільки саме система повноважень, що конкретизує відповідні функціональні напрями, відображає реальний обсяг їхньої компетенції та механізми практичної взаємодії в умовах воєнного стану.

В умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні було сформовано кілька типів військових адміністрацій, що відрізняються як своїм правовим статусом, так і інституційною основою. Обласні та районні військові адміністрації створювалися шляхом трансформації однойменних місцевих державних адміністрацій, фактично перебравши на себе їхній організаційний ресурс та систему управлінських зв'язків. Натомість військові

адміністрації населених пунктів становлять новий елемент системи публічної влади, оскільки до початку повномасштабної агресії аналоги таких органів у селах, селищах і містах були відсутні; їхнє утворення стало реакцією на випадки, коли органи місцевого самоврядування не могли або не здійснювали своїх повноважень. Їх поява зумовила тимчасове звуження автономії місцевого самоврядування, оскільки вони перебирали на себе як окремі владно-розпорядчі повноваження держави, так і частину функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Даний вид військових адміністрацій фактично об'єднали в одній структурі повноваження державної влади та самоврядування, забезпечуючи оперативне управління критично важливими процесами життєзабезпечення громад.

Унаслідок цього сформувався багаторівневий масив військових адміністрацій, правові засади діяльності яких різняться залежно від того, на які саме інституції вони спираються та які завдання їм делеговано державою. Відповідно, зміст і обсяг їхніх повноважень суттєво відрізняються.

Відповідно до вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [69] вичерпного переліку повноважень районних та обласних військових адміністрацій не передбачено натомість частина 1 статті 15 даного акту містить бланкетну норму, якою передбачено здійснення даними адміністраціями, як повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій, так і повноважень, передбачених законами України «Про оборону України» [68], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [67], «Про критичну інфраструктуру» [64], а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65] у разі покладення на них виконання повноважень районних та обласних рад.

Військові адміністрації створюються на основі діючих державних адміністрацій і тимчасово підміняють їхню інституційну роль у період дії особливого правового режиму. Разом із тим між зазначеними органами наявні і відчутні розбіжності. Військові адміністрації не виконують тих завдань, які притаманні мирному часу, зокрема не залучаються до процедур приватизації.

Крім того, у місцевих державних адміністраціях система повноважень структурується за основними сферами суспільного розвитку, що відповідає стабільним умовам державного управління. У свою чергу, діяльність військових адміністрацій концентрується на оборонній та безпековій тематиці, реагуванні на воєнні ризики та подоланні їх наслідків. Показовою є, зокрема, їхня компетенція щодо підтримки громадян у відновленні пошкодженого житла внаслідок бойових дій чи інших проявів збройної агресії [8, с. 74, 75; 79, с. 125].

На відміну від повноважень районних та обласних військових адміністрацій сукупність яких визначається кількома законами, які зазначено вище, статус військових адміністрацій населених пунктів, а саме перелік їх повноважень складають два блоки повноважень: один передбачено частиною 2 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [69] та другий статті 27-41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65] в частині делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад.

Перший блок повноважень включає повноваження спрямовані на «запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [69] тобто виконання військовими адміністраціями функцій тимчасового органу створеного для посилення державної влади в умовах агресії, проте, значна частина повноважень, які умовно можна об'єднати у перший блок – це ключові повноваження виконавчих органів місцевих рад, які у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено як власні повноваження місцевого самоврядування.

До другого блоку належать повноваження, що відповідно до законодавства делегуються виконавчим органам місцевих рад, однак у період воєнного стану тимчасово повертаються до системи виконавчої влади для

забезпечення безперервності публічного управління та виконання критично важливих функцій.

На відміну від військових адміністрацій, які створюються для посилення виконавчої вертикалі в особливих режимах, і наділяються для цього відповідними повноваженнями, органи місцевого самоврядування з початком повномасштабного вторгнення опинились в ситуації коли посилення загроз вимагало активних дій, але відповідних повноважень їх функціонування на випадок війни законодавство не передбачає [6, с. 50].

У умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування отримали розширений спектр завдань, які вимагали оперативного реагування та високого рівня координації. По-перше, вони мали забезпечити тісну співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, погодити порядок роботи та, за потреби, узгодити перерозподіл окремих повноважень. Така організаційна модель дозволила у стислі строки організувати оборону населених пунктів, мобілізувати необхідні ресурси та налагодити ефективну комунікацію з населенням для збереження життя та здоров'я громадян.

По-друге, значну увагу приділяли роботі з внутрішньо переміщеними особами. «Особливо це стосувалося відносно спокійних регіонів, розташованих поблизу кордонів з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та Румунією. Органи місцевого самоврядування забезпечували реєстрацію статусу внутрішньо переміщених осіб, видачу довідок, організацію розміщення та роздачі гуманітарної допомоги, а також оформлення соціальних виплат і допомоги, що відповідало потребам переселенців» [41, с. 70].

По-третє, «окремої уваги вимагала діяльність органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для формування чітких алгоритмів дій у таких умовах Офіс підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні створив спеціальну правову групу, яка

підготувала персоналізовані рекомендації щодо можливих рішень залежно від конкретних обставин» [41, с. 70].

Проте, варто зазначити, що з упровадженням правового режиму воєнного стану «держава запровадила низку спеціальних обмежень щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування» [49]. Такі заходи були спрямовані на забезпечення обороноздатності, захист критичної інфраструктури та підтримку належного рівня координації між цивільними і військовими органами. Водночас окремі рішення центральних органів виконавчої влади викликали правові дискусії щодо їх відповідності чинному законодавству та принципам місцевого самоврядування. Зокрема, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [25], якою обласні та районні ради були позбавлені повноважень щодо управління відповідними бюджетами, застосовувалася не лише до рад, що діяли в умовах окупації або активних бойових дій, а й до органів місцевого самоврядування в тилкових регіонах, де об'єктивних підстав для таких обмежень не існувало [49].

У результаті цього рішення «розпорядчі функції щодо обласних і районних бюджетів фактично були централізовані та передані місцевим державним адміністраціям, які стали одноосібно управляти фінансовими ресурсами відповідного рівня». Така модель породила дисбаланс між конституційно гарантованою автономією місцевого самоврядування та практикою централізованого управління в умовах воєнного стану. Вона також актуалізувала питання меж допустимого обмеження самоврядних повноважень в особливих правових режимах, оскільки обмеження, спрямовані виключно на забезпечення оборони, не повинні виходити за межі необхідного та пропорційного втручання у діяльність представницьких органів місцевого рівня [49].

Експертне середовище підкреслює, що ключ до врегулювання фінансових розбіжностей полягає не у простій зміні суб'єкта, який розпоряджається бюджетними коштами, а у впровадженні прозорих

механізмів та передбачуваних процедур їх використання. На думку фахівців, варто сформувати спільний для всіх учасників бюджетного процесу перелік витрат, що мають пріоритет під час воєнного стану, та забезпечити його чітке виконання. Такий підхід дозволяє зняти напругу шляхом регулювання правил, а не шляхом перерозподілу владних інструментів між різними рівнями управління.

Особливу увагу експерти звертають на необхідність запровадження єдиного стандарту поведінки, який би стосувався кожного суб'єкта сектору публічних фінансів — «як для громад, так і для державної влади» [49]. Запровадження такого узгодженого переліку першочергових статей видатків дозволить уникнути непорозумінь, посилити підзвітність і забезпечити однакові правила для всіх, без будь-яких винятків. У цьому контексті прозорість розглядається як оптимальна альтернатива адміністративному перерозподілу фінансових повноважень.

У період воєнного стану функції та повноваження органів місцевого самоврядування набувають особливої важливості, оскільки вони поєднують традиційні соціально-економічні та адміністративні завдання з новими, кризовими функціями, спрямованими на забезпечення безперервного функціонування місцевого самоврядування і підтримку населення. До таких функціональних напрямків належить організація роботи з внутрішньо переміщеними особами, надання гуманітарної допомоги, координація дій у сфері критичної інфраструктури, мобілізація місцевих ресурсів, забезпечення комунікації та оперативного інформування населення щодо змін у безпековій та соціально-економічній ситуації. Важливо, що органи місцевого самоврядування виконують ці завдання на підставі Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також відповідних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів місцевої влади в умовах воєнного стану. В умовах кризи органи місцевого самоврядування демонструють високий рівень автономності у прийнятті управлінських рішень, оперативності та здатності до гнучкого реагування, що

підтверджує практичну ефективність заходів реформи децентралізації, реалізованої в Україні до початку повномасштабного вторгнення.

Повноваження військових адміністрацій, у свою чергу, сконцентровані на виконанні заходів державної безпеки та оборони, координації дій із військовим командуванням і контролі за розподілом ресурсів, необхідних для захисту населення та територіальної цілісності держави.

2.2. Основні напрямки взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

В умовах воєнного стану взаємодія між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями набуває системного й багатовимірного характеру, що зумовлює необхідність наукового осмислення її принципів, форм і напрямків. Така взаємодія є не лише юридичною чи адміністративною категорією, а й реальним механізмом забезпечення стійкості публічної влади, ефективного управління територіями, підтримання обороноздатності та життєдіяльності громад. Її зміст визначається поєднанням централізованого керівництва з ініціативою місцевого рівня, що виявляється у реалізації принципів субсидіарності, координації дій, законності, публічності, гнучкості управління, відповідальності та партнерства.

Варто зазначити, що чинне законодавство не визначає чітких механізмів, форм чи процедур взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, практика його застосування засвідчує наявність комплексу проблем, що потребують спеціальної регламентації. Насамперед ідеться про «звуження простору автономії місцевого самоврядування», оскільки під час запровадження

воєнного стану можуть ухвалюватися рішення, які передають частину компетенції місцевих органів на рівень центральної влади [19, с. 196].

Крім того, «зміна управлінських орієнтирів і перерозподіл ресурсів», характерні для воєнного часу, нерідко вступають у суперечність із локальними потребами й стратегічними пріоритетами громад. Ускладнює ситуацію і те, що «загострення безпекової обстановки здатне обмежити спроможність місцевих органів влади виконувати свої функції або позбавити їх контролю над окремими процесами управління». Додатковим ризиком є «можливі порушення прав і свобод людини», що створює підґрунтя для конфліктів між центральною владою, органами місцевого самоврядування та населенням [19, с. 196].

У період дії воєнного стану взаємодія між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями формується не стільки за формальними процедурами, скільки під впливом реальних потреб громади та оперативної ситуації на місцях. Життєві обставини та безпекові виклики фактично визначають напрями координації між цими інституціями, задаючи практичну логіку співпраці, яка часто виходить за межі традиційних адміністративних моделей. У таких умовах основою взаємодії стає спільна відповідальність за захист населення, збереження критичної інфраструктури та забезпечення безперервності публічного управління. Саме життя, а не нормативні приписи, диктує необхідність оперативного узгодження рішень, перерозподілу ресурсів, а подекуди – і тимчасового корегування меж компетенції кожного органу.

Форми та механізми співпраці між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями зумовлюються насамперед характером питань, що потребують невідкладного реагування, а також ступенем нагальності управлінських рішень. Коли мова йде про забезпечення обороноздатності, евакуацію населення, ліквідацію наслідків обстрілів чи організацію гуманітарної підтримки, стає очевидним, що ефективність реагування

можлива лише за умов синхронізації дій усіх суб'єктів публічної влади на конкретній території. Це приводить до формування гнучкої системи координації, у якій органи місцевого самоврядування забезпечують соціально-гуманітарний та інфраструктурний компоненти, а військові адміністрації – безпеково-оборонний і стратегічний. Взаємодія набуває не лише функціонального, а й ситуативного характеру, коли вибір форми співпраці – від спільних штабів і координаційних нарад до об'єднання ресурсів і процедур спільного ухвалення рішень – визначається поточною загрозою і потребами громади.

Одним із ключових напрямів співпраці органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій під час війни є забезпечення захисту громадян: це включає організацію евакуації, надання житла, гуманітарної допомоги й оперативної медичної підтримки. Місцеві органи влади часто мобілізують ресурси на місцях (комунальні підприємства, волонтерські мережі) і координують дії з військовими адміністраціями, щоб гарантувати захищене функціонування громад в умовах загрози. Це підтверджують дослідження ролі місцевого самоврядування в кризових ситуаціях – зокрема, автори зазначають, що органи місцевого самоврядування надають суттєвий внесок у соціальну стабільність та безпеку на локальному рівні [10, с. 102].

Можна навести приклад прийняття рішення органом місцевого самоврядування, яким передбачено алгоритм дій для захисту цивільного населення. Новоборисівська сільська рада своїм рішенням затвердила план цивільного захисту Новоборисівської сільської територіальної громади на особливий період. План виступає ключовим документом, який регламентує порядок координації та взаємодії між органами місцевого самоврядування, військовим управлінням Новоборисівської територіальної громади та іншими підрозділами виконавчої влади. Він визначає алгоритми спільних дій щодо виконання завдань із захисту населення та територій від надзвичайних

ситуацій під час особливого періоду, встановлюючи конкретні повноваження та обов'язки кожного учасника процесу. Такий документ слугує механізмом забезпечення оперативності реагування, ефективного розподілу ресурсів та взаємодії всіх суб'єктів, залучених до підтримки безпеки та життєдіяльності громади [59]. Нормативною основою прийняття таких планів є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту» від 9 серпня 2017 р. № 626, яка передбачає розробку планів «з метою упорядкування та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій. Такі плани «визначають організацію управління реагуванням на надзвичайні ситуації, порядок дій і взаємодії, а також організацію основних видів забезпечення органів управління та сил цивільного захисту, що залучатимуться до реагування у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, переведення органів управління та сил цивільного захисту у режим підвищеної готовності, режим надзвичайної ситуації» [61].

У сфері оповіщення та комунікації з населенням ключову відповідальність несуть керівники органів місцевого самоврядування. Саме вони організовують ефективну взаємодію між владою та громадянами під час евакуації, забезпечують своєчасне доведення достовірної інформації про стан справ та безпеку, а також координують дії відповідних служб і волонтерських структур. Законодавчо визначено, що такі завдання відносяться до безпосередніх повноважень органів місцевого самоврядування у кризових ситуаціях.

Для ефективного виконання цих функцій органи місцевого самоврядування повинні формувати надійну інформаційну мережу, яка залучає місцеві ініціативи та структурні підрозділи громади, здатні швидко донести повідомлення до населення. Наприклад, активну роль можуть відігравати вуличні та квартальні комітети, за умови що вони забезпечені

надійними засобами зв'язку. При необхідності громада має виділити додаткові ресурси на придбання або модернізацію таких засобів, щоб гарантувати оперативне інформування мешканців у разі надзвичайних ситуацій.

До прикладу, Гусятинська селищна рада відповідно до пункту 9 статті 36¹, частини 2, пункту 3 частини 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [65] прийняла рішення щодо модернізації місцевої автоматизованої системи централізованого оповіщення (МАСЦО) населення. Створення такої системи спрямовано на «цифровізацію процесів оповіщення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також населення». Реалізація цього масштабного проєкту передбачає залучення коштів місцевого бюджету [62].

За роки війни в Україні поширення набула така форма координаційної взаємодії як підписання меморандумів про співпрацю. Даний спосіб не є повноцінною заміною координації на договірних засадах, проте, як показує практика взаємодії органів публічної влади на місцях, вона створює правове підґрунтя для реалізації спільних дій з метою вирішення конкретних проблем.

Частіше за все меморандуми передбачають спільне вирішення питань, пов'язаних із масовою внутрішньою міграцією. Меморандум про співпрацю, який підписали Кам'янська міська рада та Покровська районна державна адміністрація, який передбачає спільні зусилля для підтримки внутрішньо переміщених осіб із Покровського району, які тимчасово переїхали до Кам'янського. Документ регламентує надання гуманітарної допомоги, вирішення соціальних питань, залучення благодійників та організацію інформаційної підтримки. В рамках цих заходів у Кам'янській громаді створено гуманітарні штаби та Координаційну раду з питань ВПО, яка оперативно реагує на потреби переселенців [28].

Крім цього, Кам'янська міська влада активно співпрацює з благодійними організаціями – наприклад, підписано Меморандум з

«Карітасом України» для створення тимчасового житла для ВПО. Також міською радою було відкрито гуманітарний центр підтримки ВПО «Селидове.UA» у Кам'янському за участі військової адміністрації та благодійників [13].

Таким чином, місцева громада не тільки приймає переселенців, а й формує структури комунікації та підтримки — від координаційних рад і штабів до партнерств з міжнародними фондами — що дозволяє оперативно реагувати на потреби внутрішньо переміщених осіб та інформувати їх про можливу допомогу.

Прикладом застосування такого способу взаємодії як підписання меморандуму, але за участю та сприяння військової адміністрації є підписання меморандуму між міськими головами Дніпра та Кам'янського із ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго». Як зазначив очільник обласної військової адміністрації «Ми працюємо разом не перший рік, і за цей час навчилися один одного чути. Пам'ятаю, як ми починали: завжди шукали, хто винен. Я дуже радий, що в нашій області, шляхом переговорів і переконань, ми навчилися займатися не пошуком винних, а пошуком відповіді на питання «що робити?»» [43].

Дієвим прикладом використання меморандуму як інструмента вирішення складних проблем є підписання Меморандуму про співпрацю щодо будівництва житла для громадян, які постраждали від війни між Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих території України, Міжнародною організацією з міграції, Вінницькою обласною державною адміністрацією (обласною військовою) та Агрономічною сільською радою. Метою проєкту є «забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом завдяки доступній довгостроковій оренді» [54].

Форми та напрямки взаємодії, які були характерними у довоєнний період продовжують розвиватись і під час війни. За рішенням Тернопільської обласної військової адміністрації перед ухваленням розпорядчого документу з питань, що стосуються інтересів конкретних територіальних громад,

Тернопільська обласна військова адміністрація надсилає його проєкт відповідній місцевій раді для надання своєї позиції. Це забезпечує прозорість та врахування думки органів місцевого самоврядування щодо рішень у сферах земельних відносин, поводження з твердими побутовими відходами та інших адміністративних і організаційних питань, що фіксуються в розпорядженнях голови обласної військової адміністрації. Можливість громади висловити свою позицію сприяє вдосконаленню документу та запобігає прийняттю рішень без належного узгодження з місцевими органами влади. Очевидно, що при прийнятті рішень органи виконавчої влади реально враховують потреби та інтереси територіальних громад і їхніх мешканців [52].

Також слід звернути увагу на такий напрямок співпраці місцевих органів публічної влади у відновленні пошкодженої інфраструктури та забезпеченні життєдіяльності громад. Обласні військові адміністрації відіграють ключову координуючу роль у процесах відновлення громад, здійснюючи стратегічне керівництво та синхронізацію ресурсів із органами місцевого самоврядування. Так, у проєктах, підтриманих програмою U-LEAD, ОВА формують партнерські платформи разом з ОМС для оперативної оцінки руйнувань, планування ремонтних робіт і розподілу державних фінансових та технічних ресурсів на рівні громад, як це було в Межівській та Вільнянській громадах Дніпропетровської області. Цей підхід забезпечує, щоб рішення про відбудову ухвалювалися з врахуванням як стратегічних вимог держави, так і локальних потреб. Крім того, обласні військові адміністрації працюють з місцевими радами над інституціалізацією комунікаційних структур — створенням штабів, спільних робочих груп і систем оповіщення, щоб забезпечити оперативність реагування на кризи, ефективне інформування населення та відновлення критичної інфраструктури [1].

В умовах воєнного стану взаємодія між обласними військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування набуває особливої

критичності, оскільки від ефективності цієї співпраці безпосередньо залежить захист населення та життєздатність територіальних громад.

Основні напрями взаємодії включають координацію дій у сфері оборони та громадської безпеки, забезпечення виконання заходів правового режиму воєнного стану, організацію гуманітарної підтримки населення, управління внутрішньо переміщеними особами, збереження критичної інфраструктури та підтримку безперервності функціонування органів влади. Ці напрями формують комплексний підхід до управління територією, що дозволяє поєднувати державні завдання із локальними потребами громад, забезпечуючи баланс між ефективним виконанням державних повноважень та збереженням автономії місцевого самоврядування.

Досвід воєнного періоду демонструє, що органи місцевого самоврядування активно реалізують соціально-гуманітарні функції, тоді як військові адміністрації концентрується на безпеці, координації дій військового командування та управлінні критично важливими ресурсами, що підтверджує дієвість концепції дуальної системи управління у кризових умовах.

Форми взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначаються нагальністю завдань та специфікою конкретної території, а також нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність обох рівнів влади в умовах воєнного стану.

До основних форм належить спільне планування дій, узгодження проєктів рішень та розпоряджень, організація регулярних нарад і координаційних зустрічей, оперативне інформування населення та обмін даними про ресурси та критично важливі об'єкти.

Важливо, що ці форми забезпечують синхронізацію державних заходів та дій місцевих органів, зменшують ризики непорозумінь та дозволяють оперативно реагувати на надзвичайні ситуації. При цьому форми взаємодії є гнучкими та адаптивними: вони можуть змінюватися залежно від рівня загрози, етапу військових дій або соціально-економічної ситуації в громаді,

що підкреслює практичну значущість інтеграції державних і місцевих інституцій.

Особливу роль у системі взаємодії відіграють механізми спільної відповідальності та оперативного реагування. Це включає інтеграцію структурних підрозділів органів місцевого самоврядування у робочі групи, створення спеціалізованих комунікаційних центрів та спільних штабів за участю військових адміністрацій, що дозволяє координувати дії на локальному рівні та швидко реагувати на загрози. Конкретними прикладами таких заходів є впровадження систем оповіщення населення (сирени, SMS-повідомлення, соціальні мережі), організація гуманітарної допомоги та створення центрів для внутрішньо переміщених осіб, розробка планів евакуації та забезпечення безперервності публічного управління навіть у зонах активних бойових дій. Ці інструменти взаємодії забезпечують комплексний підхід до управління територією, поєднуючи ефективність державних рішень із знанням місцевих особливостей і потреб громад, а також гарантують безпеку, життєздатність та соціальну стабільність територій у період воєнного стану.

2.3. Роль органів місцевого самоврядування у повоєнному відновленні України

Місцеве самоврядування в Україні стало ключовим інструментом забезпечення життєдіяльності територіальних громад під час повномасштабної війни. Децентралізаційна реформа, що тривала в країні останні роки, створила умови для високого рівня автономії та фінансової спроможності громад, що дозволило оперативно реагувати на гуманітарні та соціально-економічні виклики війни. Органи місцевого самоврядування взяли на себе координацію роботи з внутрішньо переміщеними особами, забезпечення життєво важливої інфраструктури, мобілізацію місцевих

ресурсів та комунікацію з населенням. Саме ці практики підтвердили ефективність децентралізації навіть в умовах екстремального стресу для державної системи.

Водночас воєнний стан вніс значні зміни у взаємодію органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, зокрема військовими адміністраціями. Вони тимчасово отримали повноваження, які дозволяють координувати заходи безпеки, оборони та підтримки громад, заміщуючи функції місцевих державних адміністрацій у тих населених пунктах, де органи місцевого самоврядування не могли виконувати свої завдання. Така координація забезпечувала ефективне управління ресурсами, своєчасне реагування на надзвичайні ситуації та підтримку населення. Спільна діяльність органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій показала, що навіть в умовах кризи можлива гармонійна взаємодія між різними рівнями публічної влади.

У період відновлення після війни досвід, здобутий під час воєнного стану, може бути використаний для побудови системи більш стійкого місцевого управління та самоврядування. Зокрема, практики оперативної координації, створення кризових штабів, спільного планування гуманітарних та соціально-економічних заходів можуть лягти в основу механізмів відновлення територій. Органи місцевого самоврядування будуть відповідальні не лише за відбудову житлового фонду та об'єктів інфраструктури, а й за соціальну адаптацію населення, реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб та забезпечення екологічної безпеки.

Зрештою, поєднання практик децентралізації та досвіду координації з військовими адміністраціями стане фундаментом для сталого розвитку місцевого самоврядування. Воно дозволить громадам не лише швидко реагувати на надзвичайні ситуації, а й планувати довгострокові стратегії соціально-економічного відновлення, залучати громадськість до управління, забезпечувати прозорість і підзвітність діяльності органів місцевої влади, а

також інтегрувати територіальні громади у відновлювальні процеси державного рівня.

Відновлення громад та регіонів після війни є одним із ключових напрямів сучасних досліджень у сфері відновлення національної економіки та забезпечення сталого розвитку країни. Збройний конфлікт спричинив значні руйнування інфраструктури, економічних ресурсів та соціальних зв'язків, що створило серйозні виклики для багатьох територій. «Реабілітація населених пунктів і громад» стає надзвичайно важливою для підтримки державної єдності, покращення життєвого рівня населення та розвитку нових економічних перспектив. Ефективне вирішення цих завдань здатне сформувати міцну основу для довгострокової стабільності, сприяти інклюзивному розвитку та інтеграції України до європейського економічного простору.

Важливою передумовою відновлення після війни є «стимулювання соціально-економічного розвитку громад», відновлення довіри до державних структур та активізація місцевої економіки. Розробка цілісних стратегій відновлення разом із підтримкою ініціатив на місцевому рівні дозволяє забезпечити стійкий розвиток навіть невеликих громад. Особливу роль відіграють інноваційні підходи, здатні створювати нові робочі місця, залучати інвестиції та інтегрувати локальні спільноти у глобальні економічні процеси. У підсумку, процес «післявоєнного розвитку громад» є критично важливим для України, оскільки він сприяє посиленню національної безпеки, активізації місцевих ініціатив та формуванню соціальної згуртованості [14, с. 255-256].

Наслідки збройної агресії, велика кількість руйнувань, а подекуди знищення повністю населених пунктів неминуче потребуватиме «реінтеграції, реновації, реабілітації та реанімації». Відновлення та розвиток територіальних громад та всієї системи місцевого самоврядування науковці вбачають у реалізації наступних напрямів: «по-перше, відновлення та розвитку їх людського складу та номенологічних ознак (із їх відповідними

кількісними та якісними характеристиками) (антропологічний чинник.), по-друге, їх функціонально-змістових властивостей, щодо організації їх індивідуального, групового і колективного життєвого циклу (екзистенційний чинник), по-третє, особливо їх стабілізації та сталості розвитку в сферах економічного, фінансового, технологічного, екологічного, управлінського, людського та інших ресурсних потенціалів (ресурсний чинник), а також по-четверте, їх політико-правової та економіко-правової суб'єктності, належного нормативно-статусного забезпечення тощо територій, а також людського соціуму, що на них мешкає та здійснює свій життєвий цикл – отже, вимірювання та оцінки як окремої людини, так і її груп, асоціацій місцевих жителів та всієї територіальної громади (статусний чинник).» [5, с. 29-30].

У післявоєнний перехідний період важливо забезпечити поступовий перехід від умов воєнного стану до повноцінного функціонування конституційних органів влади на місцевому рівні.

Цей етап характеризується необхідністю «поєднання відновлення цивільних структур управління, підтримки громадської безпеки та забезпечення життєдіяльності територіальних громад» [30, с. 38]..

Основною метою такого режиму є гарантування стабільності, безперервності публічного управління та створення умов для підготовки демократичних виборів, відповідно до європейських стандартів. У рамках цього процесу ключову роль відіграють як традиційні органи місцевого самоврядування, так і тимчасові органи – військові адміністрації. Для ефективного здійснення такого перехідного періоду, на думку Ю.Ключковського, «необхідне чітке та заздалегідь опрацьоване нормативне регулювання, яке дозволить реалізувати конкретні заходи:

- там, де це є можливим, слід відновити діяльність цивільних органів влади, таких як державні адміністрації та/або органи місцевого самоврядування;
- якщо відновлення цивільних органів влади неможливе або на певній території залишаються значні завдання безпекового характеру,

доцільним буде створення тимчасових органів змішаної природи – військово-цивільних адміністрацій; законодавчі підстави створення та функціонування таких органів потребують суттєвої модернізації;

- необхідно нормативно закріпити критерії, які свідчитимуть про готовність території до проведення національних та/або місцевих виборів із дотриманням європейських стандартів [30, с. 38].

Таким чином, післявоєнний перехідний період має стати чітко регламентованою фазою відновлення органів влади, де поєднується забезпечення безпеки, правопорядку та підготовка до відновлення демократичних процедур управління на місцевому рівні.

Для повного відновлення функціонування органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях необхідне одночасне виконання кількох ключових умов.

По-перше, важливо забезпечити ефективну участь правоохоронних органів для виявлення та розслідування випадків, коли серед представників органів самоврядування можуть бути особи, підозрювані у співпраці з окупантами. Така перевірка гарантує відновлення довіри до місцевих органів влади та захист інтересів територіальних громад.

По-друге, для нормальної роботи органів місцевого самоврядування критичною є наявність кворуму та здатності приймати колегіальні рішення. Діяльність органів стає неможливою, якщо частина представників покинула регіон або країну, зазнала переслідувань, кримінальної відповідальності, стала жертвою терору чи насильницьких дій з боку російської федерації, зникла безвісти або була викрадена. Забезпечення повного складу органів влади дозволяє відновити легітимність рішень та стабільність місцевого управління [30, С.38].

По-третє, одним із визначальних чинників відновлення самоврядування є проведення виборів, адже громада має право обирати керівників та депутатів, що є фундаментальним принципом місцевого самоврядування. Особливо актуально це для тих територій, де обрані голови та члени органів

не можуть виконувати свої функції з різних причин. Водночас варто зауважити, що в умовах воєнного стану організація та проведення виборів заборонені чинним законодавством, що потребує ретельного планування післявоєнного періоду для відновлення конституційних прав громадян [38].

Науковці розробляють оптимальні плани для участі органів місцевого самоврядування у відновленні країни. Заслужує на увагу пропозиції дослідників, які пропонують «побудову поетапної моделі відновлювальної діяльності», що дозволяє системно координувати процеси та підвищити їхню ефективність.

1. Перший етап «Стратегічне планування відновлення територіальних громад». На цьому етапі формується комплекс заходів щодо відновлення територій, враховуючи дані, отримані громадами від програм підтримки, зокрема USAID DOBRE. Вони слугують основою для підготовки комплексних програм розвитку, інтегрованих концепцій та планів просторового розвитку. Програма також надає «інструментарій для планування», включно з опитувальниками, алгоритмами дій та прикладами рішень.
2. Другий етап. «Формування організаційних механізмів» На цьому етапі створюються внутрішні структури в межах органів місцевого самоврядування, що забезпечують реалізацію заходів від імені територіальних громад. Вони відповідають за управління, координацію, контроль і організацію діяльності, взаємодіючи з представницькими органами та державними структурами. Нормативно-правові підстави визначаються відповідними постановами уряду [5, с. 35-36].
3. Третій етап. «Впровадження відновлювальних заходів». Цей етап включає практичну реалізацію запланованих дій: відбудову критичної інфраструктури, підтримку місцевих соціально-економічних ініціатив, відновлення освітніх, медичних та культурних об'єктів. Велике значення має участь місцевого населення у контролі та реалізації цих програм.

4. Четвертий етап. «Моніторинг і оцінка результативності». Встановлюються механізми збору та аналізу інформації про хід реалізації проєктів, визначаються показники ефективності та впливу на розвиток громади. Це дозволяє своєчасно виявляти проблеми та коригувати заходи для досягнення кращих результатів.
5. П'ятий етап. «Коригування та адаптація планів». На основі результатів моніторингу програми адаптуються під актуальні потреби громади, враховують нові виклики та зміни в соціально-економічному середовищі. Це підвищує ефективність відновлення та гарантує сталий розвиток.
6. Шостий етап. «Закріплення результатів та забезпечення стійкого розвитку». Завершальний етап спрямований на інтеграцію досягнутих результатів у повсякденну діяльність, створення умов для самодостатності громад та підтримку місцевих ініціатив. Важливо забезпечити нормативну, фінансову та організаційну базу для довгострокового розвитку та соціальної згуртованості населення.

Таким чином, діяльність органів місцевого самоврядування є ключовим елементом відновлення громад, що забезпечує системність, ефективність і комплексний підхід до вирішення соціально-економічних завдань після війни.

Не потрібно забувати про те, що всі заходи із повоєнного відновлення потребуватимуть значних фінансових ресурсів, як державних, так і місцевих. Одним із джерел фінансування відновлення України стане міжнародна допомога і в такому випадку органи місцевого самоврядування мають можливість використати свій інституційний ресурс для того, щоб при залученні коштів міжнародних донорів виступити гарантом у фінансовому обслуговуванні міжнародної допомоги [48].

Органи місцевого самоврядування, залучаючи міжнародні грантові ресурси, переконалися, що основна відповідальність за контроль використання фінансової допомоги фактично залишається за донорами, які здійснюють моніторинг безпосередньо в державі, що отримує підтримку.

Місцеві органи влади наразі виконують лише частину контрольних процедур. Така практика, очевидно, зберігатиметься, оскільки подолання корупційних ризиків просувається повільно навіть під час воєнного стану. Розширення контрольних функцій органів місцевого самоврядування у сфері управління зовнішніми фінансовими ресурсами свідчатиме про зростання довіри міжнародних партнерів і відображатиме реальний прогрес у реформуванні, що наближає Україну до європейського простору [48].

В контексті дослідження варто звернути увагу і на ті позитивні практики взаємодії органів місцевого самоврядування, які було уже втілено під час дії правового режиму воєнного стану, а саме реалізації національного проекту «Пліч-о-пліч згуртовані громади». Цей проект відображає загальнонаціональну підтримку, що надходить з усіх регіонів держави, демонструє згуртованість українських спільнот та їхнє об'єднання навколо зміцнення стійкості прифронтових громад, створення належних умов для їх функціонування та досягнення спільної перемоги. Громади взаємодіють попарно, формуючи партнерства на основі подібних характеристик — чисельності населення, типологічних ознак та економічної структури — а також з урахуванням зручної логістики. Такий формат організації забезпечує результативну співпрацю. За час війни цей проект охопив більшість громад на території України і демонструє спроможність та силу громад долати загрози та протистояти новим викликам [47]. Такі практики цілком реально втілити і в процесі повоєнного відновлення,

Узагальнюючи наведене можна зробити висновок, що у повоєнний період органи місцевого самоврядування стають центральними суб'єктами організації та координації відновлювальних процесів на місцевому рівні. Їхня діяльність охоплює кілька ключових напрямів, які визначають темпи та якість відродження територій. Насамперед до пріоритетів належать відновлення базової інфраструктури, житлового фонду та соціальних об'єктів, що створює умови для повернення населення й відновлення повсякденної життєдіяльності громад.

Важливим напрямом є підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами, зокрема залучення міжнародної технічної й фінансової допомоги, розширення партнерських програм та забезпечення прозорості бюджетних процесів. Паралельно ОМС активно працюють над відновленням та поживавленням місцевої економіки, підтримкою підприємництва, формуванням нових можливостей зайнятості та зміцненням економічної стійкості громад.

Окремого значення набуває розвиток безпекових спроможностей територій, удосконалення координації між місцевими органами влади, силовими структурами та громадськістю, а також упровадження механізмів широкої громадської участі. Включення мешканців у процеси ухвалення рішень дозволяє формувати спільне бачення пріоритетів відновлення та забезпечувати суспільну підтримку реформ.

У сукупності ці напрями діяльності створюють підґрунтя для сталого, інституційно зміцненого та орієнтованого на майбутній розвиток відновлення територій, а також підвищують спроможність органів місцевого самоврядування відігравати провідну роль у новій системі публічного управління повоєнної України.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні узагальнюючі висновки:

1. Реформа децентралізації публічної влади створила необхідні ресурсні, фінансові та організаційні умови, завдяки яким органи місцевого самоврядування змогли ефективно реалізовувати власні та делеговані повноваження. Цей трансформаційний процес дав конкретний результат: під час воєнного стану місцеві органи влади та територіальні громади продемонстрували високу спроможність і здатність до оперативного реагування, забезпечуючи захист державності, реалізацію гуманітарних завдань, підтримку Збройних сил України та територіальної оборони. Таким чином, реформа децентралізації дозволила перевірити на практиці ефективність місцевого самоврядування в умовах кризових викликів, підкресливши його роль як ключового елемента стійкості та стабільності держави.

2. У період воєнного стану система публічної влади зазнала суттєвого структурного переформатування, що проявилось у перегляді функцій і перерозподілі повноважень між різними ланками державного управління та місцевого самоврядування. Створення військових адміністрацій — обласних і районних на базі існуючих державних адміністрацій, а також місцевих у населених пунктах, де раніше не було органів державної виконавчої влади — забезпечило державі можливість оперативно реагувати на загрози, посилити координацію та контроль у сфері оборони, безпеки і життєзабезпечення. Водночас така модель спричинила тимчасове звуження автономії територіальних громад, оскільки місцеві військові адміністрації частково перебрали на себе функції, характерні для органів місцевого самоврядування.

3. У контексті дії режиму воєнного стану відмінності функцій органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій стають

особливо актуальними. Місцеві державні адміністрації виконують провідну роль у координації державних заходів із забезпечення обороноздатності, громадського порядку та захисту населення, контролюють реалізацію наказів воєнного командування, управління матеріально-технічними та фінансовими ресурсами. Водночас органи місцевого самоврядування проявляють високу спроможність до самостійного управління соціально-гуманітарними та економічними процесами, підтримки життєдіяльності територіальних громад, мобілізації локальних ресурсів та сприяння діяльності Збройних Сил України. Це підтверджує, що децентралізаційна реформа значно посилила ефективність локальної влади, забезпечуючи стабільність і адаптивність системи публічного управління навіть у критичних умовах.

4. Попри підвищення рівня централізації, система публічної влади зберегла здатність до адаптації: у тих громадах, де органи самоврядування продовжили діяльність, вони залишились ключовими суб'єктами у вирішенні гуманітарних, соціально-економічних та комунальних питань. У результаті взаємодія військових адміністрацій і місцевого самоврядування сформувала гібридну модель влади, що поєднала оперативність державного управління з інституційною стійкістю та ресурсною мобілізованістю громад. Така конфігурація довела спроможність української публічної влади до гнучкого й ефективного реагування в умовах війни та окреслила напрям подальшого інституційного відновлення у післявоєнний період.

5. Тимчасове зміщення балансу владних повноважень у бік централізації потребує комплексної оцінки за критеріями національної безпеки, конституційності та ефективності управління. Централізація доцільна, якщо забезпечує оперативну координацію силових структур, захист критичної інфраструктури та адекватне реагування на кризові ситуації. Водночас вона має відповідати нормам Конституції, мати чіткі строки дії та механізми прозорого контролю. Ефективність управління визначається швидкістю прийняття рішень, узгодженістю дій органів влади та раціональним використанням ресурсів. Запропонована система критеріїв

дозволяє оцінити оптимальність централізації, поєднуючи стратегічні потреби безпеки з принципами конституційності та управлінською результативністю. З позиції національної безпеки такими критеріями є здатність державних органів до оперативної координації оборонних та силових структур, ефективність захисту критичної інфраструктури та адекватність реагування на кризові та надзвичайні ситуації. Конституційний аспект оцінки включає відповідність централізованих механізмів нормам Конституції та законодавства, тимчасовість і легітимність повноважень, а також наявність механізмів прозорого контролю і підзвітності. Ефективність управління визначається швидкістю прийняття рішень, узгодженістю дій центральних і місцевих органів влади, раціональним використанням ресурсів і відповідністю управлінських рішень потребам населення та економіки.

6. Органи місцевого самоврядування будуть відігравати стратегічну роль у процесі повоєнного відновлення, забезпечуючи безпосереднє управління відбудовними процесами на територіях громад. Вони здатні виступати ключовим зв'язковим елементом між державними органами, місцевими інституціями та громадськістю, координуючи реалізацію програм соціально-економічного відновлення, відновлення інфраструктури та забезпечення життєдіяльності населення. Ефективність діяльності місцевого самоврядування, доведена роботою органів в умовах війни, визначається здатністю до організаційної координації, раціонального використання ресурсів та дотримання принципів законності, прозорості та підзвітності. Крім того, активна участь органів самоврядування сприяє відновленню соціальної згуртованості, зміцненню довіри населення до органів влади та створенню передумов для сталого розвитку громад у постконфліктний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 12 громад розробили Програми комплексного відновлення за підтримки U-LEAD [URL:https://u-lead.org.ua/news/786?utm_source=chatgpt.com](https://u-lead.org.ua/news/786?utm_source=chatgpt.com)
2. Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 672 с. URL <https://ipien.gov.ua/publication/adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-ukrainy-v-umovakh-vijny/>
3. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. Форум права. 2009. № 3. С. 8–13.
4. Анпілогов О.В. Співвідношення функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 188-190.
5. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування у повоєнному відновленні територіальних громад. *II Маріупольський конституційний форум «Візії майбутнього: конституційний вимір повоєнного відновлення України та європейської інтеграції»* : збірник матеріалів і тез (м. Київ, 6 жовтня 2023 р.). 2023. С.29-38.
6. Баймуратов М.М. Компетенція органів місцевого самоврядування України: трансформаційні зміни в умовах російсько-української війни. *Часопис Київського університету права*. 2024/2. С. 46 51.
7. Бальцій Ю.Ю. Щодо теорії розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 4. С.120-125.
8. Баранов С. О. Особливості реалізації адміністративно - правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану. *Воєнний стан: теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції: Колективна монографія*. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. 508 с. С.50-88.

9. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 21-24.
10. Березюк С.М., Чальцева О.М. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень*. 2024. (Груд 2024), С. 102-103.
11. Білак О. П. Герич А. В. Функціональне призначення органів місцевого самоврядування в сфері транскордонного співробітництва. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 278-284.
12. Бусленко В., Гупало І. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис*. 2024. Чис. 31. С. 188-192.
13. Відкриття гуманітарного центру підтримки ВПО «Селидове. UA» у м. Кам'янське [URL:https://dn.gov.ua/news/vidkrittya-gumanitarnogo-centru-pidtrimki-vpo-selidove-ua-u-m-kamyanske?utm_source=chatgpt.com](https://dn.gov.ua/news/vidkrittya-gumanitarnogo-centru-pidtrimki-vpo-selidove-ua-u-m-kamyanske?utm_source=chatgpt.com)
14. Вінницька О.А. Повоєнне відновлення громад України як шлях до сталого розвитку. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти*: Матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 9 грудня 2024 р., Миколаїв – Миколаїв: МНАУ, 2024. С. 255-258.
15. Гедульянов В. Е. Принцип субсидіарності та представницька демократія в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2022. № 60. С. 14-17.
16. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189.
17. Говоров В.С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник ХНУВС*. 2023. № 2. С. 76-83. [URL. https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/567a7c4b-2472-4b88-aaf4-dc1b94fea5a4/content.](https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/567a7c4b-2472-4b88-aaf4-dc1b94fea5a4/content)

18. Голик Ю. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: ключові виклики, обмеження та напрями подальшого розвитку / Ю. Голик // Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ: Науковий журнал. 2025. № 2 (135). – С.88-93. URL. <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/16682>.
19. Гордєєв Є. Є. Форми та заходи взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Інтеграція науки та практики управління в умовах соціокультурних трансформацій: Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції 25 травня 2023 рік*. С. 194-198.
20. Грубась В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації. *Науково-теоретичний альманах Грані* 2016. № 1. С. 17-23.
21. Де Централізація? Тенденції взаємодії місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях. Аналітичний звіт Центру соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку при Київській Школі Економіки. URL:<https://kse.ua/ua/kse-research/de-tsentralizatsiya-tendentsiyi-vzayemodiyi-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-organiv-derzhavnoyi-vladi-na-mistsyah/>
22. Дерещ В.А. Особливості управлінських відносин у системі органів виконавчої влади України у післявоєнний період. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2025. Том 36 (75) № 3. С. 65-69.
23. Дерещ В.А. Реординаційні відносини в діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 86-90.
24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
25. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня

2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

26. Калиновський Б. Феномен публічної влади як спільної управлінської діяльності державних та самоврядних органів. Доктринальні підходи в діяльності Конституційного Суду України : зб. матеріалів і тез наук.-практ. онлайн-конф. (Київ, 28 жовт. 2020 р.). Київ : Ваїте, 2020. С. 17-20.
27. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. *Часопис Київського університету права*. 2015. №4. С. 62-66.
28. Кам'янська міська рада й Покровська РДА підписали меморандум про співпрацю. URL: https://kam.gov.ua/ua/share-news/pg/241224528817249_n/.
29. Кириченко Ю. М. Щодо питання визначення поняття та призначення місцевого самоврядування України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 254 – 258. URL
30. Ключковський Ю.Б. Місьцеве самоврядування в Україні під час і після війни: між децентралізацією та відновленням. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня 2024 року, м. Львів). 2024. С. 34-40.
31. Колтун В. С. Комплементарність як парадигма місцевого самоврядування: методологічний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 4. С. 104–108.
32. Колтун В. С., Радченко О. В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 67–70.
33. Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Випуск 3. С. 100-106.

34. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
35. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] . Одеса: Юрид. л-ра, 2001. 164 с.
36. Крусян А.Р. Науково-практична парадигма взаємодії місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання : збірник. 2021. № 6(18). С. 79-97. URL <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1974>
37. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм в умовах воєнного стану. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання: збірник. 2022. № 3 (21) червень. С.12-22. URL <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/2340>
38. Кулінська А.В., Гусаріна Н.В. Удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах післявоєнного відновлення країни *ECONOMICS*. 2024. № 4. С. 29-37 URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No4/29.pdf>
39. Мартищенко С.Л. Концептуальні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*, 2022. № (2-4). С. 32-37. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.04>.
40. Махмурова-Дишлюк О.П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. *Київський часопис права*. 2024. 1. С. 185–190. URL. <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.25>.

41. Миколіук А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67-73.
42. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. Аналітичний звіт. 2022. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology_lsg_2022.pdf
43. Міські голови Дніпра та Кам'янського підписали меморандум із ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго» URL: https://kam.gov.ua/ua/st/pg/241116357584570_n/
44. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2021. №1. С. 26-30. URL <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/235777/234147>
45. Міщук І. В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2023. № 61. 18-21.
46. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. - 2017. - № 3. - С. 35-48.
47. Національний проект «Пліч-о-пліч згуртовані громади». URL: <https://www.plich-o-plich.gov.ua/#partners>
48. Негода Ю. Роль місцевих бюджетів у фінансуванні повоєнного відновлення комунальної сфери. *Економіка та суспільство* 2022. № 43. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-59>
49. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html
50. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1993. Вип. 1–2. С. 64–71.

51. Панчишин Р.І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6 частина 2. Сю 108-113.
52. Партнерство виконавчої влади та місцевого самоврядування в дії: громади Тернопільщини мають змогу надати свою позицію щодо окремих розпоряджень ОВА. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/18772>
53. Пирога І. С. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану/ І. С. Пирога, М. І. Пирога // Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право / голов. ред. Ю. М. Бисага – Ужгород, 2023. –Т. 1. Вип. 77. – С. 117-123. – Бібліогр.: с. 122-123 (17 назв). URL <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209>
54. Підписано Меморандум про співпрацю щодо будівництва житла для громадян, які постраждали від війни URL: https://agronomichna-gromada.gov.ua/news/1708100289/?utm_source=chatgpt.com
55. Правовий режим воєнного стану в Україні: юридична суть правового режиму воєнного стану; обмеження основних прав і свобод людини під час дії воєнного стану; нормативна база та пов'язані нормативні акти; актуальна судова практика. / Укл. : Бесчастний В. М., Джус О. А., Комісаров О. Г., Коропатнік І. М., Лошицький М. В., Микитюк М. А., Петков С. В.,Скриньковський Р. М., Шамрай Б. М.; За заг. ред. Шамрая Б. М. Київ. ВД «Професіонал», 2025. 468 с.
56. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
57. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України: Указ Президента України від 23.02.2022 № 63/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>.
58. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

59. Про затвердження Плану цивільного захисту Новоборисівської сільської територіальної громади на особливий період: Рішення виконавчого комітету Новоборисівської сільської ради від 11.04.2025 року № 159. URL: https://nbg.gov.ua/news/1744700704/?utm_source=chatgpt.com
60. Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: Постанова кабінету Міністрів України № 473 від 19 квітня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>.
61. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF#Text>
62. Про затвердження Технічного завдання на створення (модернізацію) місцевої автоматизованої системи централізованого оповіщення (МАСЦО) територіальної громади Гусятинської селищної ради: Рішення виконавчого комітету Гусятинської селищної ради від 22 жовтня 2024 року № 264. URL: https://hsr.gov.ua/news/1730815466/?utm_source=chatgpt.com.
63. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
64. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1882-20>.
65. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
66. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/586-14>.

67. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3543-12>.
68. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
69. Про правовий режим воєнного стану. Закон України 12 травня 2015р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. ст.250 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
70. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
71. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
72. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30 березня 2022 року №188/2022 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/2022#Text>.
73. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області : указ Президента України від 31 березня 2022 року №192/2022 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/2022#Text>.
74. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
75. Рудницька О.П., Тичина А.С. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду. Центральньо-український вісник права та публічного управління. 2024. № 1. С. 71-79.
76. Сандул Я. М. Управлінські зв'язки виконавчих органів місцевих рад з органами публічної влади. *Правове життя сучасної України* : матеріали

- Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.) / за ред. Г. О. Ульянової ; уклад.: О. В. Дикий, І. І. Братінов. Одеса : Гельветика, 2018. С. 255–257.
77. Сиворотка Н. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади: напрями та форми. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти* : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., (м. Миколаїв, 9 грудня 2024 р.). Миколаїв : МНАУ, 2024. С. 41-45.
 78. Ситник С. В. Адаптивні структурно-функціональні зміни органів виконавчої влади в Україні в умовах воєнного стану. *Політикус* : наук. журнал. 2023. № 4. С. 92-97. URL: <http://dspace.pdpu.edu.ua/handle/123456789/18757>.
 79. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2024. № 3. Том 35. С.127-123.
 80. Титикало Р.С. Визначення комплементарності місцевого самоврядування. *Київський часопис права*. 2023. № 2. С. 187-192.
 81. Федоренко Р.О. Вплив правового режиму воєнного стану на діяльність органів публічного адміністрування в Україні. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2023. С. 27-28. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20231124/article/download/fedorenko/pdf/1698.
 82. Харченко Ю.П. Теоретичні аспекти децентралізації владних повноважень. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2019. № 1 (7). С. 80-87.
 83. Цицюра, В. Співвідношення понять «воєнний стан» та «стан війни» за законодавством України. *Адміністративне право і процес*. 2025. № 2. С. 45-60. URL:<https://doi.org/10.32782/2227-796X.2025.2.04>

84. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004.
URL.<https://uacademic.info/ua/document/0404U004397#!>
85. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні. *Право України*. 2009. № 10. С. 125-131.
86. Шинькович А. Принцип субсидіарності як базова засада поділу влади та розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням. *Публічне урядування*. 2020. № 2 (22). С. 221-229.
87. Юр'єв В.В. Система суб'єктів забезпечення режиму воєнного стану в державі та місце і особливості у ній військових державних адміністрацій. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. №1 (31). С. 852-859.