

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України
Львівський національний університет імені Івана Франка
(юридичний факультет)
Вища школа права і адміністрації у Жешуві (WSPiA)



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Матеріали
VIII Міжнародної науково-практичної конференції
(12 червня 2026 року, м. Львів)

*До 30-річчя Конституції України
та 35-річчя Незалежності України*

Львів
ЛНУ імені Івана Франка
2026

УДК 342.9:352/354.071.6](477)»364/366»(06)

Д39

Д39 **Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи** : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 року, м. Львів). До 30-річчя Конституції України та 35-річчя Незалежності України / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2026. – 358 с.

Матеріали збірника висвітлюють проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації публічної влади в Україні на теперішньому етапі, проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також перспектив муніципальної реформи в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграції України.

Видання розраховане на фахівців у галузях конституційного, муніципального, адміністративного права, державного управління, права Європейського Союзу – наукових та науково-педагогічних працівників, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, а також магістрів і студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади.

УДК 342.9:352/354.071.6](477)»364/366»(06)

*Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику.
Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст.
Тези друкуються в авторській редакції.*

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	9
------------------------	----------

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Скрипнюк Олександр Васильович

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ.....	13
---	----

Онїщенко Наталія Миколаївна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ФОКУСІ НАУКОВОЇ ТА ПРАКТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ	20
--	----

Niemczuk Przemysław

NADZÓR JAKO PRAWNY INSTRUMENT DECENTRALIZACJI.....	24
--	----

Устименко Володимир Анатолійович,

Джабраїлов Руслан Аятшахович

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСЯГНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ЦІЛЕЙ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПІДХОДИ У ПРАВІ ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВРАХУВАННЯ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	29
---	----

Пархоменко Наталія Миколаївна

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВOTВOPЧИХ ЄВРОЗOBОВ'ЯЗАНЬ УПОВНОВАЖЕНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСНІ ОСОБЛИВОСТІ.....	34
---	----

Кулинич Павло Федотович

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ВОЄННОГО ПЕРІОДУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	39
---	----

Малишева Наталія Рафаелівна

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ДОВКІЛЛЄВОМУ УПРАВЛІННІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	44
---	----

Андрійко Ольга Федорівна,

Беззубов Дмитро Олександрович

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПОСТВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ.....	50
---	----

Нагребельний Володимир Петрович, Шпарик Юрій Михайлович ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ.....	56
Крусян Анжеліка Романівна ФУНКЦІОНАЛЬНА АДАПТИВНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ	61
Eckhardt Krzysztof SKUTECNOŚĆ LOKALNEGO REFERENDUM ODWOŁAWCZEGO JAKO INSTRUMENTU WSPIERANIA PROCESU DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ.....	68
Баймуратов Михайло Олександрович, Кофман Борис Якович, Баймуратов Максим Михайлович МІЛІТАРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОФІЛЬНОГО КОЛА, УСВІДОМЛЕННЯ І РОЗУМІННЯ НАЯВНИХ ТА ПЕРСПЕКТИВНИХ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	72
Батанов Олександр Васильович МУНІЦИПАЛІЗМ У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ТА ПОВОЄННОГО ПЕРІОДУ	101
Борденюк Василь Іванович ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	114
Жовнірчик Ярослав Федорович ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД – РОСІЙСЬКОЇ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ.....	120
Беззубов Дмитро Олександрович ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В АСПЕКТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	125
Камінська Наталія Василівна ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОЇ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ШЛЯХУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЕТЕРАНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ, СОЦІАЛЬНОГО СУПРОВОДУ ВЕТЕРАНІВ	131
Ключковський Юрій Богданович ПРЯМА ТА УЧАСНИЦЬКА МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ І ПРИРОДА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	135
Кобилецький Микола Мар'янович ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ХІV – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ ТА ІХ СУЧАСНЕ ВИКОРИСТАННЯ.....	141

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 р., м. Львів)

Колісніченко Наталія Миколаївна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ПІДЗВІГНОСТІ Й ЯКОСТІ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ
ДОСЛІДЖЕННЯХ 148

Кринична Ірина Петрівна

КОМУНІКАТИВНА СТІЙКІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ 153

Куйбіда Василь Степанович

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ 158

Куян Ірина Анатоліївна

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ 162

Лялюк Олексій Юрійович

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНЦЕПТУ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ» В УМОВАХ СУЧАСНИХ
ВИКЛИКІВ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ 168

Марцеляк Олег Володимирович

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТІВ ФРАНЦІЇ ЯК МОДЕЛЬ
ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 174

Максакова Руслана Миколаївна

ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СТІЙКІСТЬ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 179

Рабінович Сергій Петрович

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ІНТЕРЕСІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ІНТЕРЕСІВ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ: НОВІ ВИКЛИКИ
ДЛЯ НАУКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО Й МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА 184

Стецюк Петро Богданович,

Стецюк Наталія Василівна
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА
ПІСЛЯВОЄННОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ 188

Стойко Олена Михайлівна

АВТОНОМІЯ КОРСИКИ ЯК ПОКАЗНИК МЕЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
У ФРАНЦІЇ 192

Шаульська Галина Миколаївна

ІНСТИТУТИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
ПРОДОВЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 195

ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ

Андрейків Андрій Іванович

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА СУБ'ЄКТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У ПРОЄКТАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ..... 199

Барвіненко Віталій Дмитрович

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОСИЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 205

Бочарова Наталія Василівна

ПРОБЛЕМИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ПЛАНІ ДІЙ ЄС
З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ДЕМОКРАТІЇ НА 2020–2027 РОКИ..... 209

Бутирін Євген Олександрович

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕКОМУНІЗАЦІЇ ТА ДЕКОЛОНІЗАЦІЇ
МУЗЕЙНИХ ЗАКЛАДІВ..... 214

Батанова Наталія Миколаївна

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ТА МУНІЦИПАЛІЗМУ..... 221

Бедрій Руслан Богданович

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ
У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ..... 227

Бобровник Денис Олександрович

ІДЕНТИФІКАТОРИ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ..... 232

Волохов Олексій Сергійович

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА СТАЛИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ..... 244

Воронов Марк Миколайович

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ТА ПАРТИЦИПАТОРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ
ЯК ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДАХ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ В КРАЇНАХ-СУСІДАХ
(НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ, РУМУНІЇ ТА УГОРЩИНИ)..... 250

Галус Олена Олександрівна

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОВНОВАЖНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД
В УМОВАХ НЕМОЖЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ..... 256

Демиденко Володимир Олексійович

ДИСБАЛАНС СУДОВОГО РОЗСУДУ У СПРАВАХ ЩОДО МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ..... 259

Іванцова Зоя Анатоліївна

ДО ПИТАННЯ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА ІНФОРМАЦІЙНИЙ ВИМІР ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ..... 266

Кисіль Людмила Євгенівна

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ
В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ 271

Костецька Тетяна Анатоліївна

ПРО ЦИФРОВІЗАЦІЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 277

Marszałek Marcin

DELEGATION OF PUBLIC TASKS TO OPERATORS PROVIDING PUBLIC SERVICES
[DELEGACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH NA RZECZ PRZEDSIĘBIORCÓW
ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ] 282

Моргул Вячеслав Васильович

РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЮ РИТОРИКОЮ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОВОВА ДІАГНОСТИКА РЕФОРМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(2014-2026) ТА ІНСТИТУЦІЙНА АЛЬТЕРНАТИВА ЄОПП-ГС 289

Попов Микола Петрович

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 294

Потапчук Ганна Вячеславівна

МУНІЦИПАЛЬНА ЛЮДИНА В МЕЖАХ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ
ТА В ДИСКУРСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 299

Тимошук Віктор Павлович

ОКРЕМІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ ТА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН 310

Хван Руслан Миколайович,

Єфремова Наталія Володимирівна
СУЧАСНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ:
ДО УСВІДОМЛЕННЯ І РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ 315

Хорт Ігор Володимирович

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕНОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ
ТА ОМС ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ ПІДГОТОВКИ ГРОМАДЯН
ДО НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ: ПОШУК ПРАВОВОГО БАЛАНСУ 329

Чиркін Антон Сергійович

ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ПОТОЧНИЙ СТАН
І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ 335

Янюк Наталія Володимирівна

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ 339

Куліш Андрій Миколайович

ДО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ
ЯК ЕЛЕМЕНТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ 347

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 р., м. Львів)

Cieślewicz Magdalena

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ
NA PRZYKŁADZIE POLSKIEGO PROGRAMU OCHRONY LUDNOŚCI..... 353

ПЕРЕДМОВА

Початок ХХІ століття позначився докорінним переосмисленням ролі місцевого самоврядування у забезпеченні демократичного розвитку держави, утвердженні верховенства права, реалізації прав людини та формуванні сучасної моделі публічної влади. У європейському правовому просторі муніципалізм дедалі більше сприймається не лише як система організації місцевого самоврядування чи одна з форм здійснення публічної влади, а як самостійна конституційна цінність, що визначає якість демократії, рівень розвитку громадянського суспільства, сталого розвитку й ефективного публічного управління, ступінь наближеності влади до людини тощо.

Україна, послідовно здійснюючи масштабну реформу децентралізації та реалізуючи європейський вектор конституційного розвитку, фактично формує власну модель національного муніципалізму. Якщо на початковому етапі реформування головна увага приділялася перерозподілу компетенції, фінансово-економічних ресурсів і повноважень між різними рівнями публічної влади, то сьогодні предметом наукового осмислення стає значно ширше коло проблем, пов'язаних із трансформацією самої природи місцевого самоврядування, його функціонального призначення, ціннісних засад та інституційної архітектури.

Сучасний муніципалізм дедалі виразніше постає як багатовимірне суспільно-правове явище, що інтегрує конституційні, адміністративні, довкілєві, фінансові, соціальні, економічні, цифровізаційні та національні компоненти розвитку територіальних громад. У його основі знаходиться людиноцентрична концепція публічної влади, відповідно до якої територіальна громада розглядається не лише як адміністративно-територіальна одиниця чи первинний суб'єкт місцевого самоврядування, а як самодостатня соціальна спільнота, простір реалізації прав людини, локальної демократії, соціальної солідарності та сталого розвитку.

Саме тому сучасний розвиток муніципалізму доцільно розглядати у взаємозв'язку трьох взаємодоповнюючих вимірів – ціннісного, функціонального та організаційного.

У ціннісному аспекті муніципалізм сьогодні дедалі більше утверджується як один із фундаментальних принципів сучасного

конституціоналізму. Його зміст виходить далеко за межі традиційного розуміння місцевого самоврядування як форми локального управління. Він охоплює систему конституційних цінностей, серед яких особливе місце займають людська гідність, свобода, демократія участі, субсидіарність, автономія територіальних громад, солідарність, відповідальність, відкритість влади, правова визначеність, соціальна згуртованість, сталий розвиток територій та верховенство права. У цьому контексті муніципалізм стає важливою передумовою формування громадянського суспільства, зміцнення довіри до публічної влади та розвитку демократичної політичної культури.

Функціональний вимір сучасного муніципалізму також зазнає істотної трансформації. Органи місцевого самоврядування вже давно перестали бути виключно суб'єктами вирішення питань місцевого значення. Сьогодні вони виконують широкий спектр публічних функцій, пов'язаних із забезпеченням національної стійкості, цивільного захисту, соціальної безпеки, економічного розвитку, цифрової трансформації, екологічної політики, енергетичної безпеки, міжнародного територіального співробітництва, інтеграції ветеранів, підтримки внутрішньо переміщених осіб, реалізації політики відновлення та забезпечення прав людини. Таким чином, функціональна природа муніципалізму набуває комплексного міжгалузевого характеру, інтегруючи практично всі основні напрями сучасної державної політики.

Не менш динамічно розвивається організаційно-інституційний вимір муніципалізму. Реформа децентралізації започаткувала формування нової моделі територіальної організації публічної влади, заснованої на спроможності територіальних громад, ефективному розподілі компетенції, фінансовій автономії, розвитку міжмуніципального співробітництва, цифровізації управлінських процесів та впровадженні сучасних механізмів публічного адміністрування. Одночасно відбувається переосмислення взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, трансформується співвідношення централізації й децентралізації, удосконалюються механізми державного нагляду, адміністративного контролю та конституційних гарантій місцевої демократії.

Особливої актуальності ці процеси набули в умовах повномасштабної російської збройної агресії. Війна стала своєрідним інституційним

тестом для українського муніципалізму. Саме територіальні громади продемонстрували здатність до швидкої самоорганізації, мобілізації людських, матеріальних і фінансових ресурсів, забезпечення життєдіяльності населення, підтримки сил оборони, організації гуманітарної допомоги та збереження функціонування критичної інфраструктури. Фактично місцеве самоврядування стало одним із ключових елементів національної стійкості та конституційної безпеки держави.

Водночас воєнний стан актуалізував низку фундаментальних наукових проблем, які потребують переосмислення традиційних доктринальних підходів. Йдеться про пошук оптимального балансу між централізацією та децентралізацією, визначення конституційних меж діяльності військових адміністрацій, гарантування автономії територіальних громад, забезпечення безперервності місцевої демократії в умовах неможливості проведення виборів, трансформацію компетенції органів місцевого самоврядування, модернізацію муніципальної служби, цифровізацію управління, розвиток механізмів громадської участі та забезпечення належного захисту прав людини в особливий період.

Не менш важливим є те, що післявоєнне відновлення України дедалі більше розглядається не лише як масштабний інфраструктурний проєкт, а як процес глибокої модернізації всієї системи публічного управління. Саме територіальні громади покликані стати основними суб'єктами цієї реконструкції, а сучасний муніципалізм – методологічною основою формування нової моделі розвитку держави, що поєднуватиме принципи демократичного врядування, економічної ефективності, цифрової трансформації, екологічної відповідальності, соціальної справедливості та європейської інтеграції.

Саме в такому широкому науковому контексті замислювалася VIII Міжнародна науково-практична конференція «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи», що відбулася 12 червня 2026 року та об'єднала погляди науковців, практиків, експертів і представників влади на актуальні проблеми децентралізації та муніципального розвитку в умовах війни не лише з Києва, Львова, Одеси, Запоріжжя, Харкова, Вінниці та інших міст і регіонів України, а й зарубіжних учасників із Республіки Польща. Організаторами конференції виступили Інститут держави і права імені

В. М. Корецького НАН України, юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка та Вища школа права і адміністрації у Жешуві (WSPIA).

Метою конференції стало обговорення здобутків реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі, проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також перспектив муніципальної реформи відповідно до європейських принципів і стандартів.

Цей збірник переконливо засвідчує, що сучасна наука муніципального права вже виходить за межі аналізу окремих аспектів реформи децентралізації. Представлені дослідження формують цілісне бачення українського муніципалізму як багатовимірного конституційно-правового феномена, що поєднує аксіологічні засади локальної демократії, функціональну еволюцію публічної влади та організаційні механізми забезпечення спроможності територіальних громад. Наукові праці, включені до збірника, відображають сучасні тенденції розвитку конституційної доктрини, адміністративно-правової науки, муніципального права, права Європейського Союзу та публічного управління, а також пропонують нові підходи до розв'язання практичних проблем функціонування місцевого самоврядування в умовах війни та післявоєнної відбудови України.

Олександр Батанов,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України*

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Скрипнюк Олександр Васильович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
директор Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
Заслужений юрист України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Проблема децентралізації публічної влади в Україні є однією з ключових проблем розвитку сучасного конституціоналізму, оскільки безпосередньо пов'язана із питаннями обмеження державної влади, забезпечення демократії, гарантування прав людини та формування ефективної системи стримувань і противаг. Від моменту проголошення незалежності України питання співвідношення централізації та автономії місцевого самоврядування залишалося одним із визначальних напрямів конституційного будівництва.

Особливої актуальності ця проблематика набула після Революції Гідності та обумовлених нею політичних трансформацій 2014 року, коли стало очевидним, що надмірна концентрація владних повноважень на центральному рівні створює загрозу не лише ефективності державного управління, а й самим засадам демократичного конституційного ладу. Адаже у період функціонування моделі надмірно централізованої президентської влади фактично було послаблено роль парламенту та уряду, обмежено інституційну спроможність місцевого самоврядування, підірвано фінансову

самостійність територіальних громад, що сприяло посиленню корупційних ризиків і деформації принципу поділу влади.

У контексті конституціоналізму децентралізація є не лише адміністративною реформою, а фундаментальним механізмом демократичного розвитку держави. Вона покликана забезпечити такий баланс єдності та поділу державної влади, за якого держава зберігає свою цілісність і здатність реалізовувати загальнонаціональні функції, але водночас визнає автономію територіальних громад та їх конституційне право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Саме через децентралізацію реалізується одна з базових ідей конституціоналізму – недопущення надмірної концентрації влади та створення ефективних механізмів її контролю суспільством.

Конституція України заклала необхідне нормативне підґрунтя для розвитку місцевого самоврядування як елементу конституційного ладу. Відповідно до статті 7 Основного Закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, що свідчить про його фундаментальне значення для організації публічної влади. Такий конституційний підхід означає, що місцеве самоврядування не є похідним від держави чи другорядним елементом конституційного механізму публічної влади, а виступає самостійною інституційною гарантією демократичного устрою держави.

Конституційні положення щодо місцевого самоврядування охоплюють широкий спектр питань: визнання його природи, визначення функціонального призначення, організаційних засад, територіальної та економічної основи, компетенції, гарантій діяльності та прав жителів територіальних громад. У цьому аспекті Конституція виконує стабілізуючу функцію, оскільки закріплює базові правила взаємодії держави та суспільства у сфері локальної демократії.

Важливим етапом розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування стало формування спеціального законодавства, зокрема прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему місцевого самоврядування, статус його органів та посадових осіб, їх компетенцію, відповідальність і гарантії діяльності. Разом із тим практика реалізації цих норм засвідчила, що законодавчого регулювання недостатньо без належного конституційного закріплення завершеної моделі децентралізованої влади.

Реформа місцевого самоврядування, започаткована схваленням у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, стала важливим кроком у напрямі європейської інтеграції українського конституціоналізму. Її метою було подолання надмірної централізації, забезпечення спроможності територіальних громад, реалізація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевої влади.

Запропоновані у 2015, 2019 та 2021 роках зміни до Конституції України мали створити завершену конституційну основу децентралізації. Вони передбачали закріплення принципу децентралізації влади, формування трирівневої системи адміністративно-територіального устрою, передачу значної частини виконавчих функцій органам місцевого самоврядування, розподіл компетенції відповідно до принципу субсидіарності, гарантування фінансової спроможності громад, а також трансформацію місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи префектурного типу.

Однак повномасштабна агресія Російської Федерації проти України та введення воєнного стану у 2022 році призупинили процес конституційного оновлення. Унаслідок цього реформа децентралізації, попри значні практичні результати, залишається без остаточного конституційного завершення. Така ситуація створює проблему відповідності між фактичною моделлю функціонування місцевого самоврядування та її конституційним оформленням.

З огляду на це повоєнна модернізація України неминуче актуалізує питання внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади. Саме конституційне закріплення нової моделі місцевого самоврядування має стати фундаментом для подальшого оновлення законодавства, включаючи реформування законів про місцеве самоврядування, систему державного нагляду, бюджетні відносини та розподіл компетенції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Водночас конституційна модернізація не може обмежуватися лише інституційними змінами. Вона потребує чіткого визначення доктринальної основи місцевого самоврядування. Саме від вибору відповідної муніципальної концепції залежить зміст

майбутньої конституційної моделі. З огляду на українські традиції конституціоналізму найбільш перспективною видається громадівська концепція місцевого самоврядування, відповідно до якої територіальна громада є первинним суб'єктом локальної демократії.

Визнання територіальної громади центральним елементом муніципальної системи має принципове значення для реалізації ідеї народовладдя. Громада виступає демократичною протиположністю до центральної владі, забезпечує участь громадян у прийнятті рішень та запобігає надмірній концентрації владних ресурсів. Саме тому питання конституціоналізації територіальної громади є не лише проблемою теорії муніципального права, а складовою загальної проблематики розвитку українського конституціоналізму.

Одним із ключових завдань майбутньої конституційної реформи має бути визначення меж конституційного регулювання місцевого самоврядування. Конституція повинна закріплювати фундаментальні принципи, гарантії та статус основних суб'єктів, тоді як деталізація організаційних процедур має залишатися сферою законодавчого регулювання. Саме баланс між стабільністю конституційних норм і гнучкістю законодавства є важливою умовою ефективного функціонування демократичної держави.

Світовий досвід свідчить про загальну тенденцію посилення конституційного статусу місцевого самоврядування. Європейські демократії розглядають муніципальну автономію як один із фундаментальних елементів правової держави. Водночас механічне запозичення зарубіжних моделей без урахування українських політичних, правових та соціально-економічних умов може створити додаткові ризики. Конституційна модернізація має базуватися на міжнародних стандартах, але водночас враховувати власний досвід державотворення.

Особливого значення набуває імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: автономії громад, субсидіарності, фінансової самостійності, судового захисту місцевого самоврядування та повсюдності його здійснення. Важливим напрямом має стати посилення правосуб'єктності територіальних громад, зокрема визнання їх юридичними особами публічного права та розширення їх компетенції.

Разом із тим процес децентралізації має враховувати ризики рецентралізації. Досвід окремих європейських держав демонструє, що навіть після проведення успішних реформ можливе повернення до надмірної концентрації влади в центрі. Особливо показовими є приклади, коли під приводом оптимізації управління відбувається обмеження автономії громад, скорочення фінансових можливостей місцевого самоврядування та посилення контролю центральної влади. Досвід Угорщини є тому переконливим підтвердженням.

Для України ці ризики набувають особливої актуальності в умовах війни. Повномасштабна агресія стала випробуванням для всієї системи конституційної організації влади. Територіальні громади продемонстрували здатність забезпечувати життєдіяльність населення, підтримувати обороноздатність держави та зміцнювати суспільну стійкість. Водночас воєнний стан створив нові проблеми щодо меж обмеження муніципальної автономії, діяльності військових адміністрацій та співвідношення централізації й децентралізації у кризових умовах.

Важливою складовою розвитку сучасного українського муніципалізму є діяльність академічної правничої науки. Наукова правнича спільнота покликана не лише досліджувати генетичні витоки та закономірності становлення місцевого самоврядування, а й формувати концептуальне бачення майбутнього самоврядних громад, забезпечувати доктринальне підґрунтя для державницьких реформаторських рішень у сфері децентралізації та сприяти утвердженню муніципальної культури в суспільстві.

В умовах викликів сьогодення, особлива місія правничої науки полягає в тому, щоб критично осмислювати здобутки та виклики муніципального розвитку, своєчасно виявляти проблеми реалізації конституційних принципів місцевого самоврядування і пропонувати територіальним громадам, громадянському суспільству та державі обґрунтовані моделі їх вирішення. Конституція та профільне законодавство про місцеве самоврядування не повинні залишатися лише системою нормативних актів та текстом юридичних норм – вони потребують постійного інтелектуального супроводу, наукової рефлексії та рекомендацій, орієнтованих на практику громадотворення.

За роки незалежності українська академічна конституційно-правова та муніципальна наука сформувала потужну інтелектуальну

основу для розуміння природи місцевого самоврядування, принципів його організації та діяльності, правового статусу територіальних громад та гарантій їх прав, розвитку безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування, утвердження муніципалізму та демократичних інституцій на місцевому рівні.

Свідченням тому є те, що в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України було підготовлено перший в Україні підручник «Муніципальне право України» (2001 р.), ідеологом та одним з відповідальних редакторів якого був член-кореспондент НАН України В. Ф. Погорілко. В Інституті вийшла серія колективних та індивідуальних монографій з питань децентралізації, зокрема: «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2003), «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2007), «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» (2010), «Міське самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти» (2020), «Служби захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування (інститут муніципального омбудсмена): досвід компаративного аналізу» (2021), «Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу» (2021), «Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів» (2021), «Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні» (2021) та ін.

Серед останніх наукових видань, яке побачило світ наприкінці 2025 року, можна відзначити фундаментальну колективну монографію «Розвиток конституційного законодавства України: концептуальні засади та тенденції», підготовлену в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України. В ній зокрема встановлено пріоритетні завдання і напрями конституційної реформи в Україні, у тому числі проаналізовано концептуальні проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Такий акцент не є випадковим. В умовах війни та майбутнього післявоєнного відновлення територіальних громад значення юридичної науки набуває особливої ваги. Саме правнича наука має

сприяти пошуку відповідей на фундаментальні питання: якою має бути модель місцевого самоврядування після перемоги, як забезпечити баланс між ефективністю влади та гарантіями муніципальних свобод, як зміцнити демократичні інститути, захистити права територіальних громад та забезпечити незворотність європейського курсу України, складовою якого є децентралізація та субсидіарність.

Сьогодні перед українською академічною правничою спільнотою стоїть завдання не лише зберігати і розвивати національну спадщину громадянського самоврядування, а й формувати нове покоління правників-муніципалістів, для яких місцеве самоврядування буде не тільки демократичною формою адміністративної організації влади, а насамперед системою цінностей, відповідальності та суспільної довіри.

З огляду на це в перспективі особливої уваги потребують такі напрями муніципально-правового розвитку:

- формування сучасної доктрини муніципального права з урахуванням воєнних викликів;
- визначення оптимального балансу між децентралізацією, централізацією та рецентралізацією;
- забезпечення національної безпеки без звуження демократичної природи місцевого самоврядування;
- посилення правосуб'єктності територіальних громад;
- гарантування демократії участі у місцевому самоврядуванні;
- удосконалення адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням;
- забезпечення фінансової автономії громад;
- модернізація служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, децентралізація влади в Україні є не лише черговою управлінською реформою, а одним із ключових напрямів розвитку конституціоналізму. Її успішне завершення залежить від здатності держави забезпечити баланс між єдністю публічної влади та автономією територіальних громад, між вимогами безпеки та демократичними свободами, між ефективністю управління та верховенством права.

Майбутня конституційна модернізація має сформувати таку модель місцевого самоврядування, яка відповідатиме європейським стандартам, українським традиціям громадотворення та сучасним викликам – від повоєнної відбудови до зміцнення демократичної стійкості держави.

Онiщенко Наталія Миколаївна,
*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заступник директора
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України з наукової роботи,
Заслужений юрист України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ФОКУСІ НАУКОВОЇ ТА ПРАКТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ

Серед багатьох наявних тем сучасного наукового опрацювання є ті, які представлені широким спектром їх вивчення та оприлюднення, а також ті, які ще не здобули того необхідного рівня вивчення, якого на сьогодні потребує і наукова спільнота, і складення освітянських програм, а також практичні ракурси у відповідній площині.

Ще одним моментом на якому хотілося б зосередитись є те, що, навіть ті проблематики, які здавалося б опрацьовані і досліджені потребують свого додаткового вивчення з урахуванням тих трансформаційних процесів, які відбуваються сьогодні в світі. І ці процеси дійсно пов'язані, можливо, з деякими здобутками, можливо, з прорахунками, можливо, з деякими загрозами, можливо, з появою саме необхідних доктринальних прогностичних висновків.

Запропонована проблематика для обговорення децентралізації влади потребує сьогодні не тільки поглиблення свого вивчення, але й переосмислення як доктрин, так і відповідних механізмів, які свідчать про інтенсифікацію вкладених зусиль представниками науково-практичного дискурсу.

Останні роки стали одним із найбільш визначальних періодів у новітній історії української державності. Саме в цей час відбувалися масштабні інституційні перетворення, спрямовані на утвердження демократичної, правової та соціальної держави, невід'ємною складовою яких стала реформа децентралізації публічної влади. Водночас цей період позначений безпрецедентними випробуваннями, пов'язаними з російською збройною агресією проти України, що поставила перед державою, суспільством та територіальними громадами складні

виклики не лише інституційного чи соціально-економічного, а й насамперед екзистенційного характеру.

Місцеве самоврядування та його доктринальне та праксеологічне втілення – муніципалізм, – є значно складнішим феноменом, ніж ординарне адміністративне чи фінансове реформування. З огляду на це, реформа децентралізації у своїй сутності має виразний ціннісний вимір, адже вона ґрунтується на фундаментальних принципах людської гідності, свободи, субсидіарності, демократії участі, солідарності та відповідальності. Саме ці цінності становлять основу європейської моделі місцевого самоврядування, в центрі якої перебуває людина, її права, інтереси та можливості для самореалізації в межах територіальної громади.

Децентралізація засвідчила свою ефективність як механізм наближення влади до громадянина, формування нової культури публічної влади та розвитку локальної демократії. Вона сприяла зміцненню спроможності територіальних громад, розширенню їх фінансової автономії та підвищенню відповідальності за результати місцевого розвитку. Водночас її значення виходить далеко за межі інституційних або компетенційних змін, оскільки йдеться про формування абсолютно нової філософії взаємовідносин між державою, громадянським суспільством, територіальною громадою та особистістю.

Разом із тим, сучасний етап розвитку муніципалізму актуалізує необхідність поглибленого наукового осмислення теоретичних засад місцевого самоврядування. Особливої уваги потребують проблеми категоріально-понятійного апарату муніципальної науки. Сьогодні ми дедалі частіше стикаємося з необхідністю не лише наповнення новим змістом таких базових категорій, як «муніципальна влада», «муніципальна реформа», «територіальна громада», «муніципальна демократія», «муніципальні права людини», «муніципальна правосуб'єктність», «локальний публічний інтерес» та багатьох інших, а й переосмислення їх значення для інших галузей права – цивільного, адміністративного тощо.

З позицій загальної теорії права надзвичайно важливим є забезпечення концептуальної визначеності та внутрішньої узгодженості муніципально-правових категорій.

Хотілося б зазначити, що концептуальна визначеність є неможливою без одного із складників верховенства права, а саме юридичної визначеності. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим для формування концептуального змісту, в тому числі і проблематики, пов'язаної із децентралізацією публічної влади в Україні. Це зумовлено тим, що юридична визначеність є ключовою для забезпечення доступності нормативного акту, його передбачуваності, послідовності нормативно-правового масиву, зрозумілості та точності юридичних норм [1, с. 17–18].

В свою чергу, якість наукового знання безпосередньо впливає на якість законодавства, ефективність правозастосовної практики та розвиток інститутів місцевої демократії. У цьому контексті особливого значення набуває міждисциплінарний діалог між представниками муніципального права, конституційного права, теорії права і держави та інших галузей права, науки державного управління, політології тощо.

Водночас російсько-українська війна стала суворим випробуванням для всієї системи публічної влади та водночас переконливо продемонструвала життєздатність реформи децентралізації. Саме територіальні громади виявили високий рівень самоорганізації, відповідальності та стійкості. Вони взяли на себе значну частину завдань із забезпечення життєдіяльності населення, підтримки Сил оборони України, організації гуманітарної допомоги, прийому внутрішньо переміщених осіб, відновлення критичної інфраструктури та збереження соціальної згуртованості.

Сьогодні можна з упевненістю стверджувати, що місцеве самоврядування стало одним із важливих чинників наближення української перемоги. Громади не лише забезпечують стійкість держави в умовах війни, а й формують підвалини майбутнього миробудівництва. Саме на локальному рівні відбуватимуться процеси післявоєнного відновлення, реінтеграції постраждалих територій, повернення населення, подолання соціальних травм війни та відтворення довіри як фундаментальної основи демократичного суспільства.

Окремої уваги заслуговує гендерний вимір децентралізації. Сучасне місцеве самоврядування неможливо розглядати поза контекстом забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків. Реформа децентралізації створила нові можливості для

розширення представництва жінок у процесах прийняття рішень, розвитку інклюзивних механізмів управління та впровадження гендерно чутливих підходів до формування місцевої політики.

В умовах війни значення гендерного підходу набуває особливої актуальності. Саме органи місцевого самоврядування сьогодні перебувають на передовій вирішення питань соціального захисту сімей військовослужбовців, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів і ветеранок, забезпечення доступності публічних послуг, створення безпечного середовища для всіх категорій населення. Тому гендерна рівність повинна розглядатися не лише як складова демократичного врядування, а й як важливий чинник стійкості та відновлення громад.

У цьому контексті також хочемо присвятити декілька слів ролі жінок у місцевих політиках. Аналітичні дослідження демонструють, що саме жінкам належить велика роль при реалізації і досягненні відповідних результатів на рівні місцевих політик. Троте, на жаль, саме на «місцевих рівнях» досягнення рівності прав, можливостей та залученості жінок у право- державотворчі процеси є не на належному рівні.

У сучасних умовах особливо важливо зберегти досягнення реформи децентралізації та не допустити звуження простору місцевої демократії під впливом тимчасових воєнних обставин. Відновлення України має відбуватися на засадах партнерства між державою та територіальними громадами, поваги до принципів верховенства права, субсидіарності, забезпечення належного рівня муніципальної автономії та широкої участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень.

Список використаних джерел

1. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25-26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

Niemczuk Przemysław,
doktor hab. prof. WSPiA
Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa

NADZÓR JAKO PRAWNY INSTRUMENT DECENTRALIZACJI

Kwestia nadzoru stanowi ważne zagadnienie związane z budową struktur administracyjnych. W literaturze przyjmuje się, że powstanie i rozwój nadzoru jako instytucji prawnej pozostaje w ścisłym związku z procesem decentralizacji administracji publicznej. Zasadniczo «nadzór» występuje w dwojakim znaczeniu [1, s. 86–87]. Po pierwsze określenie «nadzór» używane jest jako termin z zakresu prawa administracyjnego materialnego [2, s. 44], z reguły na oznaczenie funkcji typu policyjnego, np. nadzoru budowlanego. Po wtóre, w przepisach prawa, a także w nauce, używa się określenia nadzór w znaczeniu układu zależności między organami sprawującymi funkcje administracji publicznej. Tutaj zasadniczo pojęcie «nadzoru» używane jest najczęściej: 1) jako nadzór nad podmiotami zdecentralizowanymi, który umożliwia ingerencję państwa w sferę działalności tych podmiotów; 2) dla określenia wzajemnych stosunków między organami należącymi do tego samego systemu organizacyjnego, zbudowanego na zasadzie hierarchicznego podporządkowania.

W nauce prawa administracyjnego zasadniczo wyodrębnia się dwa kierunki badawcze, których rozbieżności sprowadzają się do ujęcia celu nadzoru [3, s. 459]. Pierwszy wiązał nadzór z problematyką samodzielności podmiotów wykonujących administrację publiczną w ramach decentralizacji [5, s. 157]. W tym ujęciu nadzór traktowano jako element dyferencjujący struktury administracji na scentralizowane i zdecentralizowane, bowiem środki nadzoru wyznaczają granice samodzielności organu nadzorowanego. Instytucja nadzoru jest tu formą zapewniającą utrzymanie wzajemnych relacji między strukturami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi we względnej równowadze, przy równoczesnym zapewnieniu tym drugim należytej im dozy samodzielności [6, s. 50]. W drugim kierunku badawczym główny nacisk położono na konieczność zapewnienia przez instytucję nadzoru integracji działań wszelkich podmiotów sprawujących funkcje administracyjne. Instytucja nadzoru ma za zadanie uzgadnianie reprezentowanych przez te podmioty interesów, niejednokrotnie sprzecznych bądź rozbieżnych,

зwykle z punktu widzenia administracji państwowej [6, s. 248]. O ile oba wyrosły ze wspólnego pnia, to – jak konstatuje Z. Niewiadomski – różnice występowały nie w poglądach na cel nadzoru, lecz w poglądach na znaczenie poszczególnych elementów składających się na ten cel [7, s. 198].

Zasadniczo wskazać można dwie funkcje nadzoru, tj. funkcję ochrony przestrzegania prawa oraz funkcję wspierającą. Istotą pierwszej jest zapewnienie legalności postępowania organów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie zadań własnych. Jej wyrazem jest np. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i służący jej nadzór instancyjny. Natomiast funkcja wspierająca może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Pierwszy sprowadza się do obowiązku nałożonego na organy nadzoru państwowego doradzania i opiekowania się jednostkami samorządu terytorialnego w trakcie wykonywania zadań publicznych. Drugi związany jest z ochroną jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzorcze przed nieuzasadnionymi żądaniem organów nadzoru specjalnego (fachowego) oraz osób trzecich [3, s. 460 i n].

Istnieją różne stopnie nadzoru – od nadzoru bardzo ograniczonego, bliskiego kontroli, aż do granic hierarchicznego podporządkowania właściwego kierownictwu. J. Starościak nadzór hierarchiczny nazywa nadzorem dyrektywnym, tj. nadzorem upoważniającym do sprawowania kierownictwa nad działalnością organów niższego rzędu za pośrednictwem pełnego wachlarza dyrektyw administracyjnych. W odróżnieniu od tego rodzaju nadzoru, nadzór nad administracją zdecentralizowaną Autor ten określa mianem nadzoru weryfikacyjnego, sprawdzającego, tj. nadzoru opierającego swą działalność przede wszystkim na porównaniu zgodności rozwijanej przez organ inicjatywy – w sprawach tworzących sferę jego samodzielnego działania – z prawem i zasadniczą linią polityki państwa [8, s. 21 i n].

W nauce prawa administracyjnego istniał do niedawna podział środków nadzoru na represyjne i prewencyjne lub kontrolne i korygujące [9, s. 92 i n]. Podział ten nie oddawał jednak w pełni charakteru środków prawnych, jakimi dysponują władze nadzorcze. Obecnie w literaturze problem ten jest postrzegany niejednolicie. Dokonuje się tu rozróżnienia np. na środki: informacyjne, ostrzegawcze, represyjne oraz z zakresu jurysdykcji administracyjnej [7, s. 207–208]; informacyjno-doradcze, korygujące i personalne [10, s. 45 i n¹; czy represyjne i prewencyjne oraz merytoryczne i personalne [11, s. 208–209].

W świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe [12, s. 601 i n.]. W odniesieniu do szczebla pośredniego, organy te znajdują potwierdzenie swojej roli nadzorczej wobec powiatu w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jak również w art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W szczególnym przypadku także Sejm dysponuje nadzwyczajnym środkiem nadzoru w postaci prawa do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego. W sprawowaniu nadzoru nad działalnością powiatu bierze także udział minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Przesłanki sprawowania nadzoru przez państwowe jednostki organizacyjne muszą być inne od przesłanek kontroli wykonywanej przez społeczeństwo lokalne. Jednostki te, co do zasady nie powinny oceniać działań powiatów w zakresie gospodarki finansowej na podstawie kryterium celowości, rzetelności, gospodarności. Te przesłanki powinni stosować mieszkańcy powiatu. Natomiast jedynym kryterium nadzoru i kontroli działalności powiatów ze strony państwa powinna być zgodność z prawem. Ta kategoryczność dotyczy jednak wyłącznie zadań własnych powiatu. W odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez organy samorządu jako zadania zleczone, powierzone, bądź przekazane do wykonania w zastępstwie, czy pod innym tytułem, kryterium legalności jest co prawda podstawowe, lecz nie jedyne [13, s. 186]. Art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wyraźnie precyzuje te kryteria, wskazując poza legalnością także gospodarność i rzetelność. Interpretacja art. 84 ust. 1 ustawy powiatowej prowadzi z kolei do konstatacji o konieczności użycia także kryterium celowości przy ustalaniu skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatowe [14, s. 154].

Szczególnym organem zachowującym zwierzchność instancyjną nad samorządem terytorialnym jest samorządowe kolegium odwoławcze [15, 28 i n.]. Jego wyjątkowość polega na tym, że o ile nie jest ustrojowym organem nadzoru, to jednak jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Rozstrzygnięcie reformacyjne

kolégium zastępuje w obrocie prawnym zaskarżoną decyzję administracyjną organu samorządu terytorialnego. Oznacza to, że jest organem kontroli w znaczeniu funkcjonalnym [16, s. 323].

Samorząd terytorialny podlega także licznym kontrolom prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora. Nie są to jednak organy nadzoru, gdyż nie mogą zastępować zakwestionowanych rozstrzygnięć organów samorządowych własnymi rozstrzygnięciami [17, s. 156]. Także sąd administracyjny nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, lecz sądową kontrolę aktów i czynności podejmowanych przez organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotę jej samorządowego charakteru, przy czym pozostaje ona w ścisłej korelacji z uprawnieniami określonych podmiotów do wpływu na jej działalność. Te relacje uzupełniają się wzajemnie, tworząc zakres samodzielności. Określenie środków i sfer oddziaływania nadzoru pozwala bowiem ustalić formalne granice ingerencji organów nadzoru. Z jednej strony przejawia się to w określonych uprawnieniach wobec podmiotów nadzorowanych, z drugiej zaś gwarantuje ich nienaruszalność na pozostałych obszarach, wyznaczając tym samym ich samodzielność. Relacja ta zachodzi w warunkach obowiązywania zasady nakazującej administracji publicznej działać na podstawie prawa i w granicach, jakie prawo dla niej przewiduje, co z prawnej instytucji nadzoru czyni skuteczny mechanizm obrony samodzielności podmiotu nadzorowanego.

Źródła

1. Rączka P. Nadzór nad samorządem zawodowym. Toruń, 1999.
2. Szewczyk M. Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki. Poznań, 1995.
3. Dolnicki B. [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz / pod red. B. Dolnickiego. Kraków, 2005.
4. Wiener C. Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja? [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*. Wrocław, 1984.
5. Niewiadomski Z. Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka. Bydgoszcz–Warszawa, 2001.
6. Schmidt-Assman E. Nadzór państwowy nad administracją lokalną w Republice Federalnej Niemiec. [w:] *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*. Katowice, 1987.

7. Niewiadomski Z. Samorząd terytorialny. [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 6, *Podmioty administrujące* / pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla. Warszawa. 2011.
8. Starościak J. *Decentralizacja administracji*. Warszawa, 1960.
9. Kmieciak Z., Stahl M. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny). *Samorząd Terytorialny*. 2001, nr. 1–2.
10. Dolnicki B. Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim. *Samorząd Terytorialny*. 1997. nr 6.
11. Ochendowski E. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń, 2002.
12. Sylwestrzak A. Regionalne Izby Obrachunkowe [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku* / pod red. J. Buczkowskiego, J. Łukasiewicza, Z. Niewiadomskiego, J. Połusznego, J. Stelmasiaka. Przemyśl, 2000.
13. Janku Z. Nadzór nad samorządem powiatowym. [w:] *Powiat* / pod red. J. Bocia. Wrocław, 2001.
14. Leoński Z. Samorząd w Polsce (istota, formy, zadania). Poznań, 1998.
15. Kotulski M. Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych). *Samorząd Terytorialny*. 2001, nr 6.
16. Kisiel W. [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce* / pod red. W. Kisiela. Warszawa, 2006.
17. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J. P. Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa. Warszawa, 2000.

Устименко Володимир Анатолійович,

член-кореспондент НАН України,

член-кореспондент НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України,

*директор ДУ «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»*

Джабраїлов Руслан Аятшахович,

доктор юридичних наук, професор,

заступник директора з наукової роботи

ДУ «Інститут економіко-правових досліджень

імені В. К. Мамутова Національної академії наук України»

**ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДОСЯГНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ЦІЛЕЙ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПІДХОДИ У ПРАВІ ЄС
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВРАХУВАННЯ У НАЦІОНАЛЬНОМУ
ЗАКОНОДАВСТВІ**

Переваги публічних закупівель полягають не лише у підвищенні ефективності витрачання коштів державного та місцевого бюджетів, але і у сприянні поступовому досягненню цілей кроссекторальних політик, які полягають у переході до сталих та стійких практик господарювання, тим самим закладаючи підґрунтя для збалансування інтересів держави, територіальних громад та суб'єктів господарювання.

Усвідомлюючи необхідність вжиття заходів задля практичного втілення візії довгострокового розвитку екологічної та кліматичної політики ЄС із досягненням проміжних та остаточних показників, наведених у низці програмних документів публічної політики, підготовлених Європейською Комісією, а саме Європейському зеленому курсі (Повідомлення від 11.12.2019) [1], Новому плані дій у сфері циркулярної економіки для чистішої та конкурентоспроможнішої Європи (Повідомлення від 11.03.2020) [2], Стратегічній рамці для конкурентоспроможної та сталої біоекономіки ЄС (Повідомлення від 27.11.2025) [3] та ін., нині керівними органами ЄС послідовно відстоюється позиція щодо необхідності вжиття заходів щодо посилення

питомої ваги «нецінових» критеріїв та визнання обов'язковості їх встановлення у публічних закупівлях, коли перевага віддаватиметься тим продуктам, які відповідають певним характеристикам та за своїми властивостями у значній мірі просувають заходи з реалізації політики ЄС щодо досягнення Цілей сталого розвитку.

Зазначене визнано політично виваженим кроком та формалізовано у розділі 3.1 Повідомлення Європейської Комісії «Чистий промисловий курс: спільна дорожня карта для підвищення конкурентоспроможності та декарбонізації» від 26.02.2025. Зокрема, пропонується розширити застосування «нецінових» критеріїв до бюджету ЄС, національних програм підтримки, а також публічних і приватних закупівель, що створюють корисний ефект у енергоємних галузях. У зв'язку з цим Європейською Комісією заплановано у 2026 році переглянути законодавство, що визначає засади здійснення публічних закупівель [4].

Наразі можна спостерігати зміну підходів ЄС у сфері публічних закупівель – від встановлення правової рамки для добровільного застосування схеми екомаркування до нормативного закріплення обов'язкових мінімальних вимог до екологічної сталості деяких видів товарів, робіт та послуг, які є предметом публічних закупівель.

Як засвідчує аналіз окремих актів законодавства ЄС [5–12], закріплення обов'язкових мінімальних вимог до екологічної сталості деяких видів товарів, робіт та послуг, які є предметом публічних закупівель, відбувається різним чином, набуваючи форми технічних специфікацій, критеріїв відбору учасників процедур публічних закупівель, критеріїв присудження, умов виконання контракту. Водночас використовуються і інші методи інтеграції обов'язкових екологічних критеріїв у процедури публічних закупівель, а саме через встановлення замовниками мінімальних цільових показників закупівель або забезпечення дотримання спеціальних принципів, як-то принципу пріоритету енергоефективності.

У порівнянні із правом ЄС, у якому знайшов закріплення підхід щодо встановлення обов'язкових мінімальних вимог до екологічної сталості деяких видів товарів, робіт та послуг, які є предметом публічних закупівель, доводиться констатувати як значне відставання у цій частині розвитку національного законодавства, так і непослідовність у визначенні бажаного стану правового регулювання відносин у

сфері публічних закупівель, особливо, щодо застосування нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій.

В частині останнього твердження досить показовими слід визнати суперечливі положення низки програмних документів публічної політики, ухвалених Кабінетом Міністрів України, якими проголошуються протилежні очікувані результати правового регулювання відносин у сфері публічних закупівель.

Так, Стратегією реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.02.2024 № 76-р, у розділі «Законодавче врегулювання сфери публічних закупівель» міститься наступне положення: «Законодавство у сфері публічних закупівель має визначати можливості та способи широкого застосування нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій, *виключення обмеження максимального відсотка нецінового критерію*, що дасть змогу більш ефективно проводити публічні закупівлі технологічно складних предметів закупівлі, які не можуть бути порівняні та оцінені виключно за критерієм найнижчої ціни.» (курсив наш – колектив авторів). В той же час Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.02.2026 № 217-р, передбачається, що частка конкурентних процедур закупівель, в яких застосовуються критерії оцінки, відмінні від цінового, *не перевищуватиме 2 % у 2030 році*.

Відповідно, за такого різноспрямованого цілепокладання навряд чи реалістичним можна визнати сценарій розвитку законодавства у сфері публічних закупівель, що призведе до збільшення питомої ваги нецінових критеріїв, якими визнаються критерії сталого розвитку із посиленням акцентом на екологічних критеріях, які невіддільно пов'язані із соціальними впливами.

Список використаних джерел

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. 11.12.2019. COM(2019) 640 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (дата звернення: 31.05.2026).
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe. 11.03.2020. COM(2020) 98 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN#footnote38> (дата звернення: 31.05.2026).
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Strategic Framework for a Competitive and Sustainable EU Bioeconomy. 27.11.2025. COM(2025) 960 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0960#footnoteref26> (дата звернення: 31.05.2026).
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation. 26.02.2025. COM(2025) 85 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085#footnoteref26> (дата звернення: 31.05.2026).
5. Regulation (EU) 2024/3110 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 laying down harmonised rules for the marketing of construction products and repealing Regulation (EU) No 305/2011. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/3110/oj/eng> (дата звернення: 31.05.2026).
6. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0025-20260101> (дата звернення: 31.05.2026).
7. Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32025R0040> (дата звернення: 31.05.2026).
8. Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements

- for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1781-20240628> (дата звернення: 31.05.2026).
9. Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1735-20240628> (дата звернення: 31.05.2026).
 10. Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R1542-20250731> (дата звернення: 31.05.2026).
 11. Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955 (recast). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1791> (дата звернення: 31.05.2026).
 12. Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean road transport vehicles in support of low-emission mobility. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0033-20240520> (дата звернення: 31.05.2026).

Пархоменко Наталія Миколаївна,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України,
завідувач відділу теорії держави і права,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОТВОРЧИХ ЄВРОЗОБОВ'ЯЗАНЬ УПОВНОВАЖЕНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСНІ ОСОБЛИВОСТІ

1 квітня 2026 року було прийнято Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС). Це один з останніх програмних документів, які з 2004 року розробляє та виконує Україна у зв'язку із інтеграцією до європейського правового простору. При цьому реалізація визначених в цій програмі завдань передбачає виконання державою взятих на себе зобов'язань у визначені строки та в певній послідовності із застосуванням всього правового інструментарію. Частина цих обов'язків реалізується шляхом правозастосування, однак значна їх частина здійснюється саме у формі виконання норм права, яка є провідною та найефективнішою формою забезпечення зобов'язань, що потребує осмислення її особливостей та чіткого розуміння суб'єктами виконання – уповноваженими органами публічної влади, змісту та сутності, послідовності такої діяльності.

У вітчизняній загальній теорії права розрізняються поняття «виконання» та «реалізація» норм права. При цьому виконання вважається однією із форм реалізації права, сутність якої полягає у обов'язковому здійсненні активної поведінки уповноваженим суб'єктом щодо втілення норм-зобов'язань в реальних суспільних відносинах. Така поведінка визначається імперативно законодавчими, договірними нормами права, в тому числі і насамперед міжнародними договорами, або актами застосування норм права, утримання від якої тягне за собою настання юридичної відповідальності і водночас призводить до порушення функціональної цілісності існуючого правового режиму.

Слід наголосити, що для позначення процесу виконання міжнародних зобов'язань поряд з терміном «реалізація» у міжнародних актах використовуються також терміни «застосування» [1] норм

міжнародного права. Ці поняття близькі одне до одного, хоча не зовсім тотожні. Так, термін «імплементация» (англ. implementation) означає виконання, здійснення, міжнародно-правових та внутрішньодержавних норм на виконання міжнародно-правових зобов'язань, а також створення на міжнародному та внутрішньодержавному рівнях умов для такого здійснення [4, с. 134–147], що передбачає і правотворчу і правореалізаційну діяльність.

У міжнародному праві використовуються й інші терміни, такі як «здійснення чи виконання», «дотримання», «використання». Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 використовує ці терміни як рівнозначні.

Виконання як форма реалізації міжнародного права передбачає активну діяльність суб'єктів щодо здійснення норм. Виконання притаманне нормам, які передбачають конкретні обов'язки, пов'язані з певними діями (зобов'язуючі норми) [5, 4.10].

Відповідно до Статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Таким чином, виконання міжнародних зобов'язань відбувається через виконання норм національного права, що містяться у законодавчих актах.

Питання конкретних законодавчих заходів, яких вживає держава до виконання свого міжнародного зобов'язання виходить за межі міжнародно-правового регулювання і входить до компетенції держави, окрім випадків, коли необхідні заходи передбачаються у самому міжнародно-правовому акті. Але реалізація норм міжнародного права – це не право, а обов'язок держав, гарантований Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р., яка встановлює, що держава не може посилатися на становище свого внутрішнього права для невиконання міжнародного договору (ст. 27) [5, 4.6-4.7].

У праві ЄС імплементация законодавства ЄС – це інтерналізація правового акту ЄС у національні правові системи держав-членів за допомогою їхніх власних типів законодавства (концепція здебільшого пов'язана з Директивами ЄС), але імплементация також може відбуватися на рівні ЄС через імплементацийні акти. Імплементация, інтерналізація, транспонування або введення в дію законодавства ЄС у національне законодавство означає, що уряди повинні прийняти

національні заходи для дотримання вимог правового акту ЄС. Це слово здебільшого пов'язане з Директивами ЄС, зміст яких має бути втілений у життя національними правилами; це може бути первинне або вторинне законодавство (тобто акти чи законодавчі документи), або прості адміністративні заходи. Держава-член може вільно вирішувати, який тип досягне мети правового акту ЄС кращим чином, якщо обраний тип є обов'язковим і застосовується без дискримінації [6].

Підставою імплементації є міжнародні угоди між ЄС та країною, що прагне бути її членом. Відповідні міжнародні договори та відповідне національне законодавство можна поділити на дві групи: до першої віднести ті правові акти, що включають загальні засади євроінтеграції, а до другої – конкретні правові акти щодо приведення у відповідність конкретного правового регулювання у певній сфері суспільних відносин до вимог та стандартів директив та регламентів ЄС, а також імплементаційних актів.

Імплементаційні акти – це тип правового інструменту ЄС, який забезпечує однакове застосування законодавства ЄС у державах-членах. Вони ухвалюються Європейською комісією (або, в окремих випадках, іншими органами) і передбачають детальні правила та заходи, необхідні для імплементації обов'язкового законодавства ЄС, такого як регламенти чи директиви. Згідно зі статтею 291 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), імплементаційні акти використовуються тоді, коли «необхідні єдині умови для імплементації юридично обов'язкових актів Союзу». Наприклад, директива щодо екологічних стандартів може вимагати імплементаційного акту для визначення технічних критеріїв відповідності. Імплементаційні акти мають спільні ключові характеристики: технічний характер та обов'язковість виконання. Оскільки первинне законодавство встановлює певні рамки, вплив у реальному світі часто залежить від того, як воно реалізується. Моніторинг імплементаційних актів дає уявлення про технічні вимоги до відповідності, конкретні зобов'язання для підприємств і зацікавлених сторін, а також кінцеві терміни та процедурні деталі [7].

З огляду на це, євроінтеграційні реформи мають два напрямки здійснення або ж формують дві умовні групи. Перша передбачає створення законодавчої основи, програмних документів та стратегій для гармонізації законодавства із *acquis* ЄС, визначення етапів такої

гармонізації та відповідальних за її здійснення органів держави. Такі реформи є технічним напрямом гармонізації законодавства та передбачають вирішення проблем правотворчості, закріплення політичної волі держави та створення окремих концепцій для законодавчої роботи [8, с. 379].

Відповідно перша група визначає принципи і стандарти, а саме: поваги до прав і свобод людини; дотримання принципу верховенства права; недопущення дискримінації; забезпечення ефективних засобів правового захисту та ін., обов'язкові для врахування та виконання у правотворчій та правозастосовній діяльності. Тобто, імплементуючи ці принципи у свою діяльність, закріплюючи їх нормативно, держава виконує відповідні зобов'язання.

Друга група реформ направлена на виконання взятих державою зобов'язань щодо гармонізації різних галузей українського законодавства з правом ЄС, відповідно до визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС напрямків, національних програмних документів та стратегій [8, с. 379].

До прикладу, виконуючи статтю XXVII-B (п. 4) додатку до Угоди про асоціацію, Україна має скасувати положення національного законодавства або припинити внутрішні практики, що є несумісними з правом ЄС в енергетичному секторі, відповідно до переліку.

Позитивний ефект має гармонізація нормативно-правової бази з правилами і стандартами ЄС. Зокрема йдеться про впровадження європейських стандартів у сфері виробництва харчових продуктів, санітарних і фітосанітарних норм, забезпечення безпеки транспорту, встановлення екологічних вимог та проведення інших реформ. Протягом 2014–2017 рр. Україна скасувала 14 475 застарілих стандартів [9, с. 293].

Таким чином, створюється правовий режим євроінтеграції як особливий правовий масив, що визначає порядок діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів правореалізації та включає сукупність засобів, що упорядковують сферу виконання євроінтеграційних зобов'язань – діяльності держави щодо приведення законодавства України у відповідність з правом ЄС та формуються відповідні галузеві правові режими (екологічний, митний, конкурентний тощо), узгоджені зі стандартами ЄС.

Список використаних джерел

1. Robertson A. N. Human Rights in the World. L., 1972. 181 с.
2. Пилипенко В. П. Особливості механізму імплементації норм міжнародного гуманітарного права національне законодавство. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-1/829>.
3. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матер. наук.-практ. конференції (жовтень, 1998 року). Київ, 1998. 445 с.
4. Дмитрієв А. І. Специфіка імплементації договірних зобов'язань України у сфері міжнародного космічного права. *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України* / за ред. В. Н. Денисова. Київ : Юстініан, 2006. С. 134–147.
5. Ріяд Таха Шамсан. Міжнародне та національне значення реалізації норм міжнародного права. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України* : зб. наукових статей. № 62 (2023). С. 4.1-4.16.
6. Implementation of EU legislation definition. <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/implementation-of-eu-legislation>
7. What Are Implementing Acts? <https://www.dixitplatform.com/blog/article/what-are-implementing-acts>
8. Волохов О. С. Ефективність законодавства та міжнародні стандарти правотворчості : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 484 с.
9. Україна: 30 років на європейському шляху / Ю. Якименко та ін. Український центр економічних та політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Київ : Заповіт, 2021. 392 с.

Кулинич Павло Федотович,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач відділу проблем аграрного,
земельного, екологічного та космічного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ВОЄННОГО ПЕРІОДУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Децентралізація у правовому регулюванні земельних відносин в Україні зумовлена проведенням децентралізації публічної влади та формуванням на цій основі принципово нової системи місцевого самоврядування. Її мету можна визначити як приведення правового регулювання земельних відносин у відповідність з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування [1], якою змодельовані головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування у ЄС. Оскільки органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні земельного правопорядку, то децентралізацію цілком правомірно розглядати як складову частину вітчизняної земельної реформи, спрямованої на забезпечення трансформації правового режиму земель від ідеологем планової економіки до стандартів ринкової економіки.

Такий підхід до розуміння децентралізації у правовому регулюванні земельних відносин дозволяє виділити у її розвитку чотири групи важливих законодавчих нововведень у сфері реформування земельних відносин, учасниками яких є органи місцевого самоврядування.

Перша група законодавчих нововведень у розвитку децентралізації у сфері земельних відносин пов'язана з прийняттям 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. На основі цього Закону традиційні територіальні громади сіл, селищ і міст, діяльність яких обмежувалася територіями відповідних населених пунктів, об'єдналися у близько 1500 так званих міських, селищних і сільських територіальних громад, які здійснюють місцеве самоврядування у межах територій, що включають як землі відповідних

населених пунктів, так і землі за їх межами. Відтак у земельному праві України з'явилися принципово нові суб'єкти та об'єкти земельних правовідносин – сільські, селищні та міські територіальні громади та їх укрупнені земельні території.

Друга група нововведень у розвитку децентралізації у сфері правового регулювання земельних відносин полягає у децентралізації публічної власності на землю, в результаті якої значна частина земель державної власності перейшла у власність сільських, селищних та міських територіальних громад (комунальну власність). Такий перехід відбувся з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [3], яким були модернізовані інститути права державної і права комунальної власності на землю відповідно до засад Європейської хартії місцевого самоврядування.

Важливе юридичне значення має третя група законодавчих новел у розвитку децентралізації у сфері правового регулювання земельних відносин. Вони спрямовані на передачу територіальним громадам повноважень органів державної влади щодо управління землями в межах територій громад, зокрема, повноважень щодо моніторингу та планування використання земель. Об'єктом таких повноважень є не тільки землі комунальної власності, а й землі приватної і державної власності. Передача громадам зазначених повноважень щодо управління землями громади відбулася шляхом імплементації норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» у Земельному кодексі України та деяких інших законодавчих актах з питань регулювання земельних відносин.

Завершення формування правових засад децентралізації у регулюванні земельних відносин відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [4]. Норми цього Закон, будучи імплементаваними у закони України «Про містобудівну діяльність» та «Про землеустрій», надали територіальним громадам дуже потужний організаційно-правовий інструмент управління землями – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади. Він являє собою одночасно містобудівну документацію на місцевому рівні та документацію із землеустрою, визначає планувальну

організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів довкілля, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади характеризується такими правовими ознаками. По-перше, він посилює дію принципів прозорості та демократичності управління землями громади, оскільки його проєкт підлягає обговоренню та схваленню загальними зборами жителів громади, а також розміщенню на електронному порталі територіальної громади. По-друге, комплексний план забезпечує управління землями громади як єдиним цілим і є обов'язковим для дотримання не тільки суб'єктами права користування землями комунальної власності, а й суб'єктами права державної та приватної власності на земельні ділянки. Так, у межах комплексного плану виділяються функціональні зони (житлові, промислові, рекреаційні тощо), які встановлюють правові рамки для використання земельних ділянок комунальної, державної та приватної власності. Будівля і споруда може бути розташована на земельній ділянці, якщо її розташування не суперечить правовому режиму функціональної зони, у якій розташована ділянка. По-третє, з наданням комплексному плану правового значення одночасно містобудівної і землепорядної документації відбулася гармонізація діяльності архітекторів та землепорядників у визначенні місця розташування та меж земельних ділянок, особливо тих, що призначені для забудови. Нарешті з 1 січня 2025 р. комплексний план мав стати обов'язковою юридичною передумовою для надання земельних ділянок у власність чи користування та їх забудови.

Водночас російська агресія проти України спричинила настання істотних негативних наслідків і для розвитку децентралізації у земельних правовідносинах. З припиненням функціонування у перші дні війни Державного земельного кадастру та деяких інших публічних реєстрів вибір місць розташування для релокованих із зони бойових дій підприємств та інших об'єктів почали здійснювати

суб'єктивно – без врахування особливостей функціональних зон. І хоча у травні 2022 р. діяльність зазначених реєстрів була відновлена, практика розміщення підприємств та об'єктів на територіях громад без врахування перспектив їх розвитку продовжилася. Фактично регулювання земельних відносин у частині забудови територій знову було покладене на архітектуру, яка у своїй діяльності абстрагувалася від особливостей стану та перспектив розвитку територій громад.

Крім того, війна негативно позначилася на обсягах бюджетних надходжень територіальних громад, які в результаті не мають достатніх коштів для фінансування розробки комплексних планів. В зв'язку з цим Верховна Рада України відтермінувала до 1 січня 2028 р. дату початку забудови земель за умови наявності у громад комплексних планів. Нарешті ряд народних депутатів, лобюючи інтереси бізнесових груп, реєструють у Парламенті законодавчі ініціативи щодо розміщення певних будівель і споруд на земельних ділянках без врахування функціональних зон, в яких вони розміщені, тобто без врахування інтересів та перспектив розвитку територіальних громад.

На наш погляд, одним із імперативів повоєнного відновлення України має стати відновлення територіальних громад на засадах досягнень децентралізації у правовому регулюванні земельних відносин. Держава має надати сільським і селищним територіальним громадам, які не мають достатніх бюджетних надходжень, допомогу у фінансуванні розробки та впровадження комплексних планів. Крім того, має бути припинена практика розміщення будівель і споруд за відсутності комплексних планів або всупереч їх планувальним рішенням.

Одним із негативних наслідків децентралізації у земельних праввідносинах є корупційні вчинки посадовців органів самоврядування громад у процесі вирішення земельних питань. Якщо до проведення реформи щодо децентралізації публічної влади такі корупційні дії найчастіше мали місце у діяльності посадовців органів державної влади, зокрема, Держгеокадастру України, то з передачею земельних повноважень територіальним громадам посадовці місцевих рад вийшли на перше місце за кількістю корупційних правопорушень у земельній сфері. І хоча у діяльності рад рівень земельної корупції є значно нижчим від того, який спостерігався у діяльності органів державної влади, він все рівно є неприпустимим. Для викорінення

земельної корупції у діяльності місцевих рад доцільно підвищити рівень прозорості земельних відносин на засадах цифровізації (розміщення на порталах рад всієї інформації щодо стану та використання земельних ресурсів).

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

Малишева Наталія Рафаелівна,
*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
Заслужений юрист України,
головний науковий співробітник відділу
проблем аграрного, земельного, екологічного
та космічного права Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ДОВКІЛЛЄВОМУ УПРАВЛІННІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Проблема співвідношення децентралізації та централізації у довкіллевій сфері є методологічно непростою, тому реформа з децентралізації тут ніколи не була лінійною. З одного боку, ця сфера традиційно тяжіє до централізації через питання екологічної безпеки, стратегічного характеру природних ресурсів, міжнародних зобов'язань України та необхідності дотримання єдиних європейських стандартів забезпечення сталого розвитку. З іншого боку, війна виводить на перший план питання суперечності між потребами оперативного централізованого реагування та ідеологією децентралізації. Відомо, що під час війни суттєво підвищується роль громад і місцевих військових адміністрацій у реагуванні на екологічні ризики, в управлінні відходами руйнувань, забезпеченні водопостачання, в охороні та використанні лісових, надрових та інших природних ресурсів, гуманітарному розмінуванні тощо. Однак в кризових умовах виникає і «зворотний рух» – до централізації. Причому довкіллева безпека є одним із ключових тригерів такого процесу. Виникає конфлікт між оперативністю вирішення величезної кількості довкіллевих проблем та гарантіями екологічної безпеки, забезпеченню якої не завжди сприяє автономія громад. Розглянемо ці аспекти більш детально. Насамперед зосередимось на тому, які повноваження можуть бути децентралізовані навіть під час війни, а які у цей період потребують безумовної централізації. При цьому зафіксуємо основний критеріальний постулат: чим ближче повноваження до сфери національної, воєнної та екологічної безпеки загальнодержавного масштабу, тим вищий рівень

централізації; і навпаки – чим ближче повноваження до забезпечення життєдіяльності конкретної громади, тим більше підстав для його збереження на муніципальному рівні. Керуючись цим критерієм, можна упевнено констатувати, що війна не створює підстав для вилучення повноважень місцевих громад щодо *благоустрою та контролю стану довкілля в межах громади*, адже саме на місцевому рівні краще відомо, де виникають стихійні сміттєзвалища, які пошкоджені чи знищені зелені насадження потребують швидкого відновлення, які території слід невідкладно рекультивувати, які водні об'єкти перебувають у незадовільному стані та інші. Відомо, що під час війни виникає велика кількість будівельних відходів, *відходів руйнування*, пошкоджених об'єктів інфраструктури. Причому першими стикаються з цією проблемою саме громади. Якщо ці відходи не належать до стратегічних, радіоактивних чи небезпечних, організація їх збору, сортування, тимчасового зберігання значною мірою залишається за місцевою громадою [1], звісно за умови, що відповідні правила встановлюються на загальнодержавному рівні [2]. Класичною сферою місцевого самоврядування, що не потребує коригувань під час війни, залишається *управління комунальними зеленими зонами*: міськими парками, скверами, захисними зеленими насадженнями, здійснення локальних програм озеленення тощо. Пріоритетом тут є безпека громадян, розмінування, оперативна ліквідація наслідків обстрілів та оптимізація витрат комунальних підприємств. Головний фокус діяльності зміщується з масштабного розвитку на базове утримання, збереження екосистем та контроль за вибухонебезпечними предметами. Важливо, що комунальні підприємства в управлінні зеленими зонами тісно співпрацюють з ДСНС [3], Національною поліцією та територіальною обороною для забезпечення мінної безпеки, зонування парків [4], маркування маршрутів безпечного переміщення людей [5].

Війна створила нові види ризиків, зокрема пов'язані з виникненням локальних дефіцитів питної води, наслідками пожеж та руйнування очисних споруд, небезпечним забрудненням ґрунтів. Саме громади можуть здійснювати невідкладні заходи щодо *адаптації до відповідних локальних екологічних ризиків*, а саме: оцінювати ці ризики, терміново розробляти локальні плани реагування, визначати пріоритети відновлення тощо.

Дискусійним в умовах воєнного стану є розподіл компетенції між місцевим та центральним рівнями управління в сфері *моніторингу довкілля*. Вбачається, що в даному напрямку за централізованим управлінням має залишатись стратегічний моніторинг, тоді як громади можуть більш успішно здійснювати збір первинних даних, фіксувати локальні випадки забруднення та заподіяння воєнної шкоди довкіллю. Тобто можна говорити про децентралізацію збору інформації при збереженні централізації її обробки та використання.

Для створення кращих умов діяльності територіальних громад в довкіллевій сфері на допомогу муніципальним структурам прийшли численні програми міжнародних та європейських організацій. Одним з найуспішніших у відповідній сфері була Програма USAID DOBRE «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (2021–2025), яка виконувалась міжнародною організацією Global Communities [6].

Хоча реформа децентралізації в Україні сприяла розширенню участі територіальних громад у вирішенні питань охорони довкілля та використання природних ресурсів, повномасштабна збройна агресія російської федерації продемонструвала, що окремі напрями довкіллевого управління в умовах воєнного стану об'єктивно потребують посилення ролі держави та концентрації владних повноважень на центральному рівні [7]. Це пов'язано насамперед із необхідністю забезпечення національної безпеки, реагування на масштабні екологічні загрози та виконання міжнародних зобов'язань України.

До сфери централізації тяжіють повноваження, пов'язані з **фіксацією, оцінкою та обліком шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок збройної агресії**. Наслідки бойових дій виходять далеко за межі окремих територіальних громад і набувають загальнодержавного та міжнародного значення. Результати такої оцінки використовуються не лише для визначення масштабів екологічних втрат, а й для формування доказової бази у міжнародно-правових механізмах притягнення держави-агресорки до відповідальності та формування правових підстав для стягнення репарацій. Саме тому розроблення методик оцінки шкоди [8], ведення відповідних реєстрів та узагальнення інформації закономірно належать до компетенції центральних органів державної влади.

Посилення централізаційних тенденцій спостерігається також у сфері **екологічного моніторингу та інформаційного забезпечення екологічної безпеки**. В умовах війни особливого значення набуває отримання достовірних даних про забруднення атмосферного повітря, водних об'єктів, ґрунтів, стан лісових екосистем та інших компонентів довкілля. Оскільки значна частина таких даних використовується для ухвалення рішень у сфері оборони, цивільного захисту та міжнародного співробітництва, виникає потреба у функціонуванні єдиної державної системи моніторингу з централізованою обробкою та узагальненням інформації.

До повноважень, які об'єктивно потребують централізованого здійснення, належить і **управління наслідками екологічно небезпечних подій воєнного характеру**. Йдеться про аварії на об'єктах критичної інфраструктури, масштабні пожежі, забруднення водних ресурсів, руйнування гідротехнічних споруд, хімічні та радіаційні загрози. Такі ситуації можуть охоплювати території кількох областей і становити загрозу для значної кількості населення, що зумовлює необхідність координації дій на загальнодержавному рівні та залучення ресурсів, які виходять за межі можливостей окремих громад.

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває **гуманітарне розмінування території та відновлення екологічної безпеки забруднених вибухонебезпечними предметами земель**. Хоча територіальні громади можуть брати участь у виявленні небезпечних ділянок та інформуванні населення, визначення пріоритетів розмінування, координація відповідних заходів, взаємодія з міжнародними партнерами та встановлення єдиних стандартів безпеки повинні здійснюватися централізовано. Від ефективності таких рішень залежить не лише стан довкілля, а й життя та здоров'я людей.

Централізація є виправданою також у сфері **управління природними ресурсами, що мають стратегічне значення для держави**. В умовах війни питання використання лісових ресурсів, водних об'єктів, надр та інших природних багатств нерідко набувають безпекового виміру. Необхідність забезпечення оборонних потреб держави, енергетичної стійкості та функціонування критичної інфраструктури зумовлює посилення ролі центральних органів влади у прийнятті відповідних рішень.

Крім того, до сфери централізації тяжіє **міжнародний вимір довкілляєвого управління**, зокрема виконання екологічних зобов'язань України перед Європейським Союзом та міжнародними організаціями. Умови воєнного стану не звільняють державу від необхідності забезпечувати виконання міжнародних договорів, здійснювати екологічну звітність та впроваджувати європейські стандарти у сфері охорони довкілля. Такі функції за своєю природою не можуть бути передані на рівень окремих територіальних громад.

Отже, воєнний стан не скасовує засад децентралізації у довкіллевій сфері, однак змінює критерії її допустимості, обумовлює посилення централізаційних тенденцій щодо тих повноважень, які пов'язані із забезпеченням національної, зокрема екологічної безпеки, подоланням наслідків збройної агресії та виконанням міжнародних зобов'язань України. Саме тому в сучасних умовах доцільно вести мову не про протиставлення централізації та децентралізації, а про пошук оптимального балансу між ними залежно від характеру відповідних довкіллевих функцій та рівня екологічних ризиків.

Список використаних джерел

1. Поводження з відходами від руйнувань. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1212/матеріали.pdf>.
2. Порядок управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 1073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2022-п#Text>.
3. Дії підрозділів ДСНС України в умовах воєнного стану : навч. посібник / Мирослав Коваль та інші. Львів : ЛДУ БЖД, 2023. 306 с. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/1/9/2/4/3/5/9/diyi-dsns-objednana-kniga-compressed.pdf>.
4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення зонування територій : наказ ДСНС України № НС-360 від 26.03.2025. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/2/3/4/8/3/9/2/metodicni-rekomendaciyi-zonuvannia.pdf>.
5. Правила безпеки на природі та поводження з підозрілими предметами нагадали у ДСНС та UNICEF. URL: <https://kanaldim.tv/pravylya-bezpeky-na-pryrodi-ta-povodzhennya-z-pidozrilymy-predmetamy-nagadaly-u-dsns-ta-unicef/>.
6. Реконструкція та благоустрій зелених зон: з чого почати та як успішно втілити проєкт : посібник для місцевої влади та громадськості. Київ, 2021.

URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/749/DOBRE_2021_Handbook_on_green_zones_final_for_web_small.pdf.

7. Малишева Н. Р. Особливості здійснення публічної влади в довіллевій сфері в умовах воєнного стану. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : зб. тез VIII Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м.Хмельницький, 16 травня 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 245–247.
8. Впродовж 2022–2023 років шість спеціальних методик визначення шкоди та збитків, заподіяних кожному типу природних ресурсів та об'єктів (землі, надрам, водним, лісовим ресурсам, природно-заповідному фонду), розроблені та затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері природокористування та охорони довкілля.

Андрійко Ольга Федорівна,
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

Беззубов Дмитро Олександрович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії наук вищої освіти України,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПОСТВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Реформа децентралізації влади належить до найбільш масштабних трансформацій системи публічного управління в Україні за весь період незалежності. Її реалізація суттєво змінила територіальну організацію влади, розширила обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, посилила фінансову спроможність територіальних громад та створила передумови для формування нової моделі взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням. Водночас процеси децентралізації актуалізували низку теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із забезпеченням єдності державної політики, належного рівня законності у діяльності суб'єктів публічної влади та підтримання стабільності функціонування державного механізму загалом.

Особливої актуальності зазначені питання набули в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України. Війна продемонструвала, що територіальні громади, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади стали безпосередніми учасниками процесів забезпечення національної безпеки, підтримання життєдіяльності населення, функціонування критичної інфраструктури та реалізації заходів цивільного захисту. За таких умов питання державного контролю набуває нового змісту та виходить за межі традиційного розуміння контрольної діяльності як інструмента перевірки законності або дотримання встановлених процедур.

У сучасних умовах державний контроль у сфері децентралізації дедалі більше пов'язується із забезпеченням функціональної цілісності системи публічної влади. Його призначення полягає у виявленні порушень законодавства, реагуванні на факти неналежного виконання повноважень та одночасно у підтриманні здатності різних рівнів публічної влади діяти як єдиний механізм реалізації державної політики. Саме тому проблема державного контролю у сфері децентралізації набуває організаційного, правозастосовного та самостійного адміністративно-правового значення.

Традиційно у вітчизняній науці адміністративного права державний контроль розглядався як одна з основних функцій державного управління, спрямована на забезпечення законності, дисципліни та ефективності діяльності підконтрольних суб'єктів. Значний внесок у розвиток відповідної доктрини здійснили В. Б. Авер'янов, В. К. Колпаков, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Цветков та інші вчені. Особливе місце серед цих досліджень належить працям представників Інституту держави і права імені В. М. Корецького в рамках науково-дослідних тем, у яких державний контроль розглядається як невід'ємний елемент механізму державного управління та важливий інструмент забезпечення належного функціонування публічної влади.

Водночас сучасні умови функціонування держави свідчать про необхідність подальшого розвитку відповідних наукових підходів. Повномасштабна війна, цифровізація державного управління, розвиток механізмів міжвідомчої взаємодії та посилення ролі територіальних громад зумовлюють потребу у формуванні нової моделі державного контролю, яка поєднувала б забезпечення законності із підтриманням функціональної стійкості системи публічної влади.

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання. Діалектичний метод використано для дослідження закономірностей трансформації державного контролю в умовах децентралізації влади та воєнного стану. Системно-структурний метод дозволив визначити місце контрольної діяльності у механізмі забезпечення функціонування публічної влади. Формально-юридичний метод застосовано під час аналізу нормативно-правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування, державного контролю та організації публічної влади. Особливе значення для дослідження

має прогностичний метод, використання якого дозволяє визначити перспективи розвитку державного контролю в умовах подальшої децентралізації та повоєнного відновлення України.

Метою тез є теоретико-правове обґрунтування сучасного змісту державного контролю у сфері децентралізації влади, визначення його місця у механізмі забезпечення функціональної цілісності системи публічної влади та формування пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад контрольної діяльності в умовах війни та повоєнного відновлення України.

У сучасних умовах державний контроль поступово трансформується із механізму перевірки законності у складний адміністративно-правовий інструмент забезпечення координаційної узгодженості, функціональної стійкості та безперервності публічного управління. Саме ця трансформація визначає необхідність подальшого наукового осмислення контрольної функції держави в умовах розвитку децентралізації влади та формування нової архітектури публічного управління в Україні.

Трансформація системи публічної влади внаслідок реалізації реформи децентралізації істотно вплинула на зміст та призначення державного контролю. Передача значного обсягу повноважень на місцевий рівень, посилення фінансової самостійності територіальних громад та розширення їх організаційної автономії закономірно зумовили необхідність переосмислення місця контрольної функції держави в сучасній системі публічного управління.

Тривалий час державний контроль розглядався переважно як механізм забезпечення законності діяльності підконтрольних суб'єктів. Такий підхід був цілком виправданим в умовах домінування централізованої моделі державного управління, коли основним завданням контрольної діяльності виступало забезпечення належного виконання управлінських рішень та дотримання вимог законодавства. Водночас сучасні умови розвитку місцевого самоврядування свідчать про поступове ускладнення функціонального призначення державного контролю.

Децентралізація влади об'єктивно супроводжується збільшенням кількості суб'єктів публічного управління, розширенням їх дискреційних повноважень та посиленням різноманітності управлінських практик на місцевому рівні. За таких умов забезпечення єдності державної

політики вже не може досягатися виключно шляхом адміністративного підпорядкування або централізованого управлінського впливу. Натомість зростає значення координаційних, інформаційних та контрольних механізмів, які забезпечують узгодженість діяльності різних рівнів публічної влади.

Саме тому державний контроль у сфері децентралізації доцільно розглядати як засіб перевірки законності та як адміністративно-правовий механізм підтримання функціональної цілісності системи публічної влади. Його призначення полягає у забезпеченні здатності державних органів та органів місцевого самоврядування діяти як взаємопов'язані елементи єдиної системи реалізації публічних функцій.

Особливо чітко зазначена трансформація проявилася в умовах воєнного стану. Повномасштабна війна продемонструвала, що ефективність держави значною мірою залежить від здатності центральних органів виконавчої влади, військових адміністрацій, територіальних громад та інших суб'єктів публічної влади забезпечувати узгоджене функціонування в умовах кризового навантаження. За таких обставин державний контроль починає виконувати не лише функцію виявлення порушень, але й функцію оцінювання готовності відповідних суб'єктів до виконання покладених на них завдань.

У сучасних умовах контрольна діяльність дедалі більше пов'язується із питаннями забезпечення функціональної стійкості територіальних громад. Йдеться про здатність органів місцевого самоврядування підтримувати виконання власних повноважень, забезпечувати надання публічних послуг, підтримувати функціонування критичної інфраструктури та здійснювати взаємодію із державними органами навіть в умовах кризових ситуацій. Саме тому предметом державного контролю поступово стає не лише відповідність діяльності територіальної громади вимогам законодавства, але й рівень її організаційної, фінансової та управлінської спроможності.

У цьому контексті особливого значення набуває категорія координаційного контролю. На відміну від класичних форм контрольної діяльності, які орієнтовані переважно на перевірку та фіксацію порушень, координаційний контроль спрямований на забезпечення узгодженості діяльності різних суб'єктів публічної влади. Його функціональне призначення полягає у підтриманні

єдиного управлінського простору держави, забезпеченні належного інформаційного обміну та створенні умов для реалізації спільних публічних цілей.

У сучасних умовах розвиток координаційного контролю безпосередньо пов'язаний із процесами цифровізації державного управління. Використання електронних реєстрів, цифрових платформ взаємодії та автоматизованих систем моніторингу дозволяє забезпечувати постійне спостереження за функціонуванням територіальних громад та своєчасно виявляти ризики дестабілізації публічного управління. У результаті цього контрольна діяльність поступово трансформується із періодичного інструмента перевірки у безперервний механізм моніторингу стану функціонування системи публічної влади.

Важливого значення набуває і ризик-орієнтований підхід до здійснення державного контролю. У сучасних умовах контрольні заходи повинні концентруватися насамперед на тих сферах діяльності територіальних громад, які мають найбільше значення для забезпечення стабільності функціонування держави, безпеки населення та безперервності надання публічних послуг. Такий підхід дозволяє підвищити ефективність контрольної діяльності та забезпечити раціональне використання ресурсів держави.

Таким чином, розвиток децентралізації влади та сучасні безпекові виклики зумовлюють формування нової моделі державного контролю. У межах цієї моделі контроль поступово трансформується із засобу перевірки законності у комплексний адміністративно-правовий механізм забезпечення функціональної цілісності системи публічної влади, підтримання функціональної стійкості територіальних громад та забезпечення безперервності публічного управління в умовах війни та повоєнного відновлення України.

Як висновок потрібно зазначити, що проведене дослідження дозволяє визначити, що в умовах децентралізації влади, воєнного стану та повоєнного відновлення державний контроль набуває нового змісту та виходить за межі традиційного розуміння як інструмента перевірки законності діяльності органів місцевого самоврядування. Сучасні умови функціонування держави свідчать про поступову трансформацію контрольної діяльності у комплексний адміністративно-правовий механізм забезпечення функціональної цілісності системи публічної

влади, підтримання єдності державної політики та координаційної узгодженості діяльності різних рівнів управління.

Розвиток децентралізації об'єктивно потребує переорієнтації контрольної діяльності з виключно карально-перевірочної моделі на модель координаційного контролю, спрямованого на забезпечення взаємодії між державними органами та територіальними громадами. За таких умов предметом державного контролю дедалі більше виступає не лише законність діяльності органів місцевого самоврядування, але й їх спроможність забезпечувати стабільність функціонування територіальної громади, підтримувати безперервність надання публічних послуг та брати участь у реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

В умовах війни особливого значення набуває оцінювання функціональної стійкості територіальних громад, яка характеризується здатністю органів місцевого самоврядування виконувати покладені на них повноваження, забезпечувати життєдіяльність населення, підтримувати функціонування критичної інфраструктури та здійснювати взаємодію із суб'єктами сектору безпеки і оборони незалежно від рівня кризового навантаження. Саме тому державний контроль поступово трансформується у механізм забезпечення функціональної стійкості публічної влади.

Перспективи подальшого розвитку державного контролю у сфері децентралізації пов'язані із впровадженням ризик-орієнтованих підходів, розвитком механізмів координаційного контролю, цифровізацією контрольної діяльності та нормативним закріпленням критеріїв оцінювання функціональної стійкості територіальних громад. Реалізація зазначених підходів сприятиме формуванню сучасної стійкоцентричної моделі публічного управління, у межах якої контроль виступатиме не лише засобом забезпечення законності, а й важливим інструментом підтримання стабільності та функціональної цілісності держави.

Нагребельний Володимир Петрович,
*член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений юрист України,
заступник директора Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України з наукової роботи,
кандидат юридичних наук*

Шпарик Юрій Михайлович,
*аспірант відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Реформа децентралізації публічної влади в Україні суттєво змінила ландшафт адміністративно-правового регулювання будівельної галузі та містобудування. Протягом тривалого часу вітчизняна правова доктрина розглядала децентралізаційні процеси крізь призму передачі низки фіскальних повноважень та функцій державного архітектурно-будівельного контролю від централізованих органів на рівень місцевого самоврядування [1, с. 165, с. 228; 2, с. 104, с. 156].

В умовах сталого економічного розвитку децентралізацію слід розглядати не просто як інструмент делегування контрольних інспекційних повноважень, а як важливу правову реальність, що безпосередньо зумовлює системний перехід від категорії «містобудування» до категорії «просторового планування».

На відміну від адміністративно-будівельного контролю, який за своєю суттю являє механізм наглядового спрямування, просторове планування виступає своєрідною проактивною формою просторової інтерпретації державної політики – економічної, соціальної, екологічної та культурної.

Черговий етап децентралізації, започаткований прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [3], трансформував

просторове планування у ключову категорію муніципального суверенітету, надавши громадам право одночасно планувати використання всієї своєї території як у межах, так і за межами населених пунктів. Така трансформація істотно змінила характер правового регулювання, делегуючи органам місцевого самоврядування функції просторового моделювання власного економічного та соціального розвитку.

Законодавець імплементував виражений інтеграційний підхід, об'єднавши містобудівну та землевпорядну документацію в межах єдиного комплексного плану. Інтеграційний підхід та орієнтація на сталий розвиток, визначені у тексті вказаного вище законодавчого акта, створюють нормативний базис для автономного формування територіальними громадами збалансованого просторового середовища, трансформуючи їх із пасивних об'єктів державного управління на активних суб'єктів просторової політики.

Водночас передача широких планувальних повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад в межах реформи децентралізації виявила певні системні суперечності між локальними інтересами муніципалітетів та стратегічними інтересами держави.

Державні інтереси у сфері просторового планування мають чітке нормативне вираження та формуються на основі Генеральної схеми планування території України [4], схем планування областей [5], а також інших актів державного планування. Вони охоплюють об'єкти загальнонаціонального значення, а саме: магістральна інфраструктура; військові та оборонні об'єкти; енергетичні мережі; водоохоронні зони і пам'ятки культурної спадщини та деякі інші.

Натомість на практиці процес врахування державних інтересів при затвердженні місцевої містобудівної документації є вкрай конфліктогенним [6, с. 20]. У пошуках джерел наповнення місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування нерідко вдаються до порушення планувальних заборон державного рівня, що виявляється у незаконному виділенні земельних ділянок у зонах із особливим режимом використання або на територіях, визначених для розвитку загальнодержавної інфраструктури. Додатковим дестабілізуючим фактором є інституційний конфлікт між об'єднаними територіальними громадами та районними державними адміністраціями, які раніше володіли монополією на планування територій за межами населених

пунктів і наразі чинять спротив розширенню планувального суверенітету громад [7, с. 10].

Ці протиріччя свідчать, що децентралізація планувальних повноважень не супроводжувалася розробкою належного адміністративно-правового інструментарію, необхідного для ефективного узгодження різновекторних інтересів суб'єктів містобудівної діяльності, що фактично перевело вирішення містобудівних спорів у судову площину.

Характерним прикладом та одним із прецедентів у сучасному вітчизняному адміністративному праві стала судова справа, пов'язана з Генеральним планом села Сокільники Львівської області [8], що унаочнив конфлікт між муніципальним плануванням в умовах децентралізації та стратегічними державними та агломераційними інтересами. Конфлікт виник після того, як 30 грудня 2024 року Сокільницька сільська рада ухвалила рішення № 1370, яким затвердила масштабні зміни до генерального плану села Сокільники та розширила межі населеного пункту на понад 150 гектарів за рахунок прилеглих територій громади (близько 50 з них планувалось віддати під житлову забудову). Це рішення викликало рішуче заперечення з боку Львівської міської ради та керівництва Державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Львів» імені Данила Галицького». Річ у тім, що спірні території безпосередньо прилягають до приаеропортної зони і їх запланована інтенсивна житлова та комерційна забудова створює прямі загрози для безпеки польотів цивільної авіації, порушує акустичні зони летовища та повністю блокує можливості його майбутнього інфраструктурного розвитку.

Львівська міська рада звернулася до суду з позовом про скасування рішення № 1370. Львівський окружний адміністративний суд та Восьмий апеляційний адміністративний суд у грудні 2025 року закрили провадження у справі, мотивуючи це тим, що українське законодавство не передбачає права суміжної громади оскаржувати містобудівні рішення сусіднього органу місцевого самоврядування, а сам спір має приватно-правовий характер щодо меж земельних ділянок. Проте Верховний Суд України у складі Касаційного адміністративного суду 9 квітня 2026 р. (у межах поточного судового процесу) ухвалив обґрунтоване з правової точки зору рішення, яким скасував ухвали нижчих судів та повернув справу на розгляд по суті. Верховний Суд

постановив, що затвердження генерального плану є виключною реалізацією публічно-владних управлінських функцій, а суміжна міська рада діє як легітимний представник інтересів своєї територіальної громади, тому такий спір має виключно публічно-правовий характер і підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства [9].

Наведений приклад наочно ілюструє існуючу проблему відсутності в українському законодавстві обов'язкових адміністративно-правових інструментів погодження інтересів у межах великих міських агломерацій, де рішення однієї громади можуть дестабілізувати роботу стратегічних об'єктів загальнодержавного значення.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що децентралізація планувальних повноважень у сфері містобудування не повинна трактуватися як абсолютизація муніципального суверенітету чи його повне відокремлення від загальнодержавних стратегічних цілей та інтересів. Вплив децентралізації на процеси просторового планування має бути збалансований оновленим державним наглядом. За аналогією з європейською практикою, державні органи повинні відмовитися від дріб'язкового втручання у муніципальні справи та зосередитися виключно на нагляді за законністю рішень органів місцевого самоврядування та захисті загальнодержавних інтересів.

У зв'язку з цим пріоритетним вектором розвитку вітчизняного адміністративного права має стати розробка й впровадження гнучких та адаптивних адміністративно-правових механізмів, які б забезпечували стійкий баланс державних інтересів і гарантованих прав органів місцевого самоврядування. Такі механізми мають передбачати перехід від жорсткого та заформалізованого імперативного погодження до прозорих процедур медіації, обов'язкових міжурядових консультацій у межах великих міських агломерацій, а також використання інструментів «м'якого права» та спільних узгоджувальних комісій. Впровадження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад як єдиних інтегрованих документів має супроводжуватися чітким юридичним розмежуванням сфер відповідальності та створенням дієвих погоджувальних інструментів. Це дозволить мінімізувати просторові конфлікти та унеможливить нівелювання як інтересів національної безпеки й інфраструктури держави, так і права місцевих громад на сталий соціально-економічний саморозвиток.

Список використаних джерел

1. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2016. 513 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0517U000029> (дата звернення: 30.05.2026).
2. Слончак В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 229 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U001067> (дата звернення: 30.05.2026).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 № 711-IX : станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 02.06.2026).
4. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 № 3059-III : станом на 18 листоп. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text> (дата звернення: 02.06.2026).
5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI : станом на 7 червня 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 02.06.2026).
6. Корупційні ризики в системі контролю за розробкою і затвердженням містобудівної документації. 2021. 29 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/MistoBuDok_A4-18-1.pdf (дата звернення: 16.04.2024).
7. Шеглюк С. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації. ДУ «Ін-т регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України». 2019. С. 10. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf> (дата звернення: 02.06.2026).
8. Дячкіна А. Генплан розбрату: чому Львів та Сокільники конфліктують за землю біля аеропорту. *Економічна правда*. URL: <https://epravda.com.ua/power/genplan-sokilnikiv-bilya-lvivskogo-aeroportu-sutnist-konfliktu-ta-perspektivi-821755/> (дата звернення: 20.05.2026).
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 09.04.2026 у справі № 380/15993/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135566850> (дата звернення: 02.06.2026).

Круснян Анжеліка Романівна,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
вчений секретар Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ФУНКЦІОНАЛЬНА АДАПТИВНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

Децентралізація як напрям конституційно-правової реформи спрямований на відхід від централізованої моделі управління в державі та створення спроможного місцевого самоврядування, фактично розпочалася у 2014 році та юридично активізувалася у 2015 році, з початком відповідних конституційно-проектних робіт. Відтоді і до початку війни у лютому 2022 року були зроблені важливі кроки щодо децентралізаційних перетворень в Україні.

Втім, широкомасштабна збройна агресія РФ проти України зумовила ситуацію, за якої продовження та практична апробація децентралізації в Україні відбувається в умовах війни.

Під впливом безпрецедентних викликів, пов'язаних із війною чиниться суттєва трансформація механізмів здійснення публічної влади, що детермінує необхідність переосмислення продовження реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, Кабінет Міністрів України ухвалив «Особливості реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнних викликів і євроінтеграції» [1]. У цьому документі визначені нові загрози, що впливають на розвиток самоврядування, а саме: тимчасова окупація значних територій; руйнування інфраструктури, що ускладнює життя та господарську діяльність; погіршення демографічної ситуації та масова міграція населення; економічний спад і деіндустріалізація, що призводять до втрати робочих місць і скорочення доходів місцевих бюджетів тощо. Враховуючи ці загрози, сформовані ключові напрямки для подальшого вдосконалення публічно-самоврядної влади, а саме: територіальна основа (удосконалення методики формування громад і районів з урахуванням воєнних реалій, визначення статусу Києва); інституційна спроможність (підготовка кадрів, планове відновлення цивільного

управління після деокупації, синхронізація галузевих реформ); участь громад (підсилення впливу жителів на місцеву політику, можливі зміни у виборчій системі для кращого представництва інтересів); повноваження та ресурси (чітке розмежування повноважень між рівнями влади та гарантоване фінансове забезпечення для їх виконання); фінанси та послуги (підвищення фінансової спроможності громад, упорядкування трансфертів, доступ до кредитних ресурсів для відбудови); законність (запровадження європейської моделі адміністративного нагляду, який не буде надмірно втручатися в автономію громад); євроінтеграція (підготовка органів влади всіх рівнів до роботи в рамках права ЄС та участі в єврофондах); відбудова (комплексний підхід до відновлення, який має відбуватися за принципом «відбудувати краще», враховуючи інфраструктурні, екологічні та соціальні потреби) [1].

Аналізуючи ці напрями слід зазначити, що в цілому вони не створюють сутнісно нових аспектів децентралізації публічної влади, адже фінансова самостійність, запровадження європейської моделі адміністративного нагляду, удосконалення механізму локальної демократії, розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях на основі принципів субсидіарності та ін. завжди були маркерами науково-практичної парадигми децентралізації. Думається, інноваційним напрямом у цьому переліку є тільки «відбудова» та визначення необхідності «посилення інституційної спроможності, а також належної координації органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади». Зокрема зазначено, що у цьому напрямі необхідно забезпечити: вироблення механізму формування кадрового резерву, зокрема для управління територіальними громадами та регіонами у критичних умовах, із залученням підготовлених фахівців, що готові працювати в складних умовах; утворення військових адміністрацій населених пунктів як вимушеного заходу допускається лише з мотивів національної безпеки та оборони, а їх функціонування повинно бути обмежене в часі та тривати лише до усунення відповідних загроз (при цьому підкреслюється, що «після стабілізації ситуації та відновлення функціонування установ державної влади повинен бути забезпечений плавний перехід від військового до цивільного управління та відновлення повноважень органів місцевого самоврядування»); проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та

їх асоціаціями, розроблення та затвердження програми відновлення системи органів та функцій місцевого самоврядування після припинення або скасування дії правового режиму воєнного або надзвичайного стану; чітке визначення у законодавстві критеріїв відновлення звичайного режиму багаторівневого врядування, процесу та етапів передачі повноважень, забезпечення стабільності та безперервності публічної влади для відновлення ефективного управління на місцях [1]. Ці напрями посилення інституційної спроможності публічно-самоврядної влади мають важливе значення для відновлення повноважень місцевого самоврядування в умовах мирного часу.

Втім, досвід війни та ті виклики, з яким стикнулися територіальні громади [див., наприклад: 2], надають підстави відзначити важливість не тільки відновлення довоєнного стану організації публічної влади на місцях, але необхідність створення конституційно-правового підґрунтя ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в умовах як миру, так і війни. Це обумовлює формування нового підходу щодо оцінки конституційного значення децентралізаційної реформи в Україні.

Так, практика функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану детермінує появу нової характеристики сучасної моделі децентралізації – її функціональної адаптивності та створення концепції адаптивної децентралізації, яка має стати ефективним практичним інструментом забезпечення стійкості територіальних громад та ефективності й оперативності управління на місцевому рівні не тільки в умовах миру, але і в умовах війни та інших кризових ситуаціях.

Особливо показовим у цьому контексті став досвід дії територіальних громад після початку повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році. Зокрема, в аналітичних джерелах зазначається: «Територіальні громади в умовах війни пройшли краш-тест і стали базовою ланкою, що забезпечують стійкість тилу. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії ТГ узяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільності в суспільстві» [3].

Територіальні громади та органи місцевого самоврядування фактично перетворилися на важливих суб'єктів забезпечення національної безпеки, гуманітарної підтримки населення, координації евакуаційних заходів, відновлення пошкодженої інфраструктури та взаємодії з міжнародними партнерами [прикладі стійкості територіальних громад Дніпропетровської області, міста Херсон, Львівської області див.: 3, 4].

Фактично відбулося розширення функціонального змісту децентралізації. Якщо в мирний час її головним призначенням було забезпечення максимальної наближеності влади до людини, то в умовах війни вона додатково набула значення механізму забезпечення безперервності публічного управління та підтримання національної стійкості.

У цьому аспекті доцільно говорити про формування нової конституційно-правової парадигми розвитку публічної влади, у межах якої децентралізація розглядається не лише як засіб розподілу владних повноважень на рівні місцевого управління, але й як інструмент підвищення адаптивності держави до зовнішніх та внутрішніх загроз.

Під функціональною адаптивністю децентралізації публічної влади пропонується розуміти здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування зберігати ефективність виконання своїх повноважень в умовах кризових явищ, а також оперативно брати участь у реалізації окремих функцій держави, необхідних для забезпечення національної безпеки, оборони, стійкості та життєдіяльності населення.

Впровадження такого напрямку розвитку публічної влади потребує відповідного наукового супроводження, тобто створення наукової концепції та здійснення конституційно-проектних робіт, спрямованих на формування нормативного підґрунтя адаптивної децентралізації, з урахуванням тих уроків, які ми добули під час війни.

Насамперед, ідеться про необхідність конституційного визначення особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного та надзвичайного стану, удосконалення механізмів взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також формування збалансованої системи державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Наразі Конституція України практично не містить спеціальних норм щодо

функціонування місцевого самоврядування під час війни. Думається, що обґрунтованим є доповнити текст Основного Закону України положеннями про те, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися особливості здійснення місцевого самоврядування, визначені законом, за умови збереження його демократичної природи та тимчасового характеру відповідних обмежень. Така норма усунула б багато сучасних дискусій щодо військових адміністрацій та проблем їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Необхідним є конституційне визначення статусу військових адміністрацій. Сьогодні компетенція, порядок створення та функціонування військових адміністрацій регулюються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [5] та підзаконними нормативно-правовими актами [6]. Втім, війна показала, що цей інститут став важливою складовою механізму управління державою. Тому доцільно передбачити в Конституції України: підстави утворення військових адміністрацій; їх тимчасовий характер; порядок припинення діяльності; гарантії відновлення повноважень органів місцевого самоврядування тощо. Це дозволить уникнути потенційних конституційних конфліктів у майбутньому.

Думається, що у контексті реалізації «адаптивної децентралізації» та водночас подальшого розвитку українського конституціоналізму має стати конституційне закріплення принципу інституційної стійкості територіальних громад як складової стійкості держави. Його реалізація передбачає не лише гарантування фінансової та організаційної спроможності громад, але й створення правових механізмів їх функціонування в умовах кризових ситуацій. Сьогодні Конституція України гарантує місцеве самоврядування, але не визначає його роль у забезпеченні стійкості держави. Думається, є обґрунтованим доповнення статті 7 Конституції України положенням про те, що місцеве самоврядування є складовою системи забезпечення національної стійкості та безперервності здійснення публічної влади на місцях. Це фактично стане конституційним визнанням ролі та значення територіальних громад під час війни.

Отже, досвід функціонування системи публічної влади в умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України засвідчив, що децентралізація є не лише механізмом територіальної організації

влади та розвитку місцевого самоврядування, а й важливим чинником забезпечення національної стійкості, безперервності публічного управління та ефективного реагування на кризові виклики. Практика діяльності територіальних громад підтвердила здатність місцевого самоврядування адаптуватися до надзвичайних умов, виконуючи поряд із традиційними самоврядними функціями завдання, пов'язані із забезпеченням безпеки населення, підтримкою життєдіяльності територій та відновленням інфраструктури.

У зв'язку з цим подальший розвиток децентралізації в Україні доцільно здійснювати з урахуванням досвіду воєнного часу та на засадах концепції адаптивної децентралізації, яка передбачає поєднання принципів місцевої демократії, субсидіарності, інституційної стійкості та здатності органів місцевого самоврядування ефективно функціонувати в умовах кризових ситуацій. Реалізація такого підходу потребує належного конституційно-правового забезпечення, зокрема врегулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного та надзвичайного стану, визначення конституційних засад функціонування військових адміністрацій, а також конституційного закріплення ролі територіальних громад у забезпеченні національної стійкості держави. Саме це може стати важливим орієнтиром завершення реформи децентралізації та подальшої модернізації системи публічної влади в Україні в умовах повоєнного відновлення.

Список використаних джерел

1. Особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі: схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2025 р. № 1748. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1748-2025-%D0%BF#Text>
2. Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни: аналітичний звіт. *Національна платформа стійкості та згуртованості*. Київ. Вересень 2024. 26 с. URL: file:///C:/Users/buh/Downloads/66fd5d961e06d3.75414303_file.pdf
3. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-styikist-gromad-1_gotove_0.pdf;

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 р., м. Львів)

4. Стешенко Т. В., Кречик А. С. Кривець О. В. Стійкість територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Серія «Право». Вип. 88: частина 1. С. 197–202.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

Eckhardt Krzysztof,
doktor habilitowany nauk prawnych
profesor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej
Kierownik Katedry Teorii Prawa,
Prawa Konstytucyjnego i Europeistyki
ORCID: 0000-0003-3338-9836

SKUTECNOŚĆ LOKALNEGO REFERENDUM ODWOŁAWCZEGO JAKO INSTRUMENTU WSPIERANIA PROCESU DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ

Do wartości, na których oparta jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz. nr 78, poz. 483 z późn.zm.) należy «wartość instytucji samorządowych, ze względu na które struktura organizacji państwa ulega w znacznym stopniu decentralizacji, a podejmowanie rozstrzygnięć o sprawach publicznych dokonuje się w bliższym kontakcie ze środowiskiem regionalnym czy zawodowym, którego rozstrzygnięcia te dotyczą» [6, s.79]. Wartość, o której mowa wyraża między innymi konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej. Jednym z instrumentów służących wspieraniu jej realizacji jest lokalne referendum odwoławcze – kluczowe narzędzie demokracji bezpośredniej umożliwiające mieszkańcom wyrażenie woli w sprawach dotyczących funkcjonowania władz lokalnych, w szczególności wójta/burmistrza/prezydenta miasta oraz organów stanowiących jednostki samorządowej. Jest to najbardziej wyrazista forma demokracji bezpośredniej. Referendów tych jest najwięcej, w porównaniu z innymi referendum i budzą one największe emocje [4, s. 10; 1, s. 6].

Referenda odwoławcze nie występują we wszystkich państwach charakteryzujących się rozwiniętym systemem samorządu [3, s. 113]. W Polsce podstawę przeprowadzania takich referendum stanowią art. 170 Konstytucji («Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego») oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tj. Dz.U. z 2025r. poz. 472).

Wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji może złożyć 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo

powiatu oraz 5 % uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa (art. 4 ustawy). Wniosek mieszkańców gminy, może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów (art. 5 ust.1a ustawy). Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy (art. 5 ust.1b ustawy). Wnioski mieszkańców mogą zostać złożone najwcześniej po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji (art. 5 ust.2 ustawy). Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może: 1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy; 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust.1 ustawy). Wskazane warunki proceduralne oceniane są jako stosunkowo łatwe, co sprzyja licznym inicjatywom referendalnym [2, s.132]. Co więcej podnoszony jest postulat podwyższenia liczby podpisów potrzebnej do wszczęcia odwoławczej procedury referendalnej [5, s. 159].

Inicjator referendum powiadamia na piśmie przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum (art. 12 ust. 1). Organ wykonawczy musi niezwłocznie potwierdzić otrzymanie takiego zawiadomienia (art. 12 ust. 3). Ponadto inicjator referendum musi wysłać informację o planowanym odwoławczym referendum do komisarza wyborczego (art. 12 ust. 6). Inicjator na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w ogólnodostępnej prasie codziennej (art. 13. ust. 1 ustawy). Aby skutecznie zainicjować referendum, konieczne jest zebranie wymaganej liczby podpisów mieszkańców uprawnionych do wyboru organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego w nieprzekraczalnym terminie

60 dni od dnia zawiadomienia (art. 14 ust. 1) i przekazanie wniosku spełniającego ustawowe warunki komisarzowi wyborczemu (art. 22 ust. 1 ustawy). Komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia (art. 24 ustawy).

Referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy najpóźniej w 50 dniu od dnia opublikowania postanowienia komisarza wyborczego (art. 27. ustawy) zawierającego: termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 25 ust. 1). Ustawa w rozdziale szóstym reguluje zasady prowadzenia kampanii referendalnej trwającej od dnia wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum do rozpoczęcia ciszy wyborczej obowiązującej 24 godziny przed dniem głosowania (art. 29 ust.1 ustawy).

Referendum jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ust. 2 ustawy). Natomiast jego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za jedną z opcji oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 56 ust.1 ustawy).

W literaturze podaje się kilka argumentów przemawiających za stosowaniem wskazanego wyżej wskaźnika frekwencyjnego. Najważniejsze z nich to, że: 1) stosowany w referendach lokalnych dotyczących innych kwestii niż odwołanie organu samorządu terytorialnego próg co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania jest trudny do osiągnięcia; 2) frekwencja potrzebna do odwołania organu nie powinna być wyższa aniżeli frekwencja przy jego wyborze [5, s. 157]. Podnosi się jednocześnie wątpliwość co do skorelowania z tym wymogiem progu liczby głosów potrzebnych do wszczęcia procedury referendalnej, który ma charakter sztywny i nie odnosi się do liczby osób biorących udział w wyborach podstawowych [5, s. 158].

W latach 2019–2024 odbyło się w Polsce 76 referendów odwoławczych, 50 w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy/miasta, 12 w sprawie odwołania organu wykonawczego i organu stanowiącego gminy/miasta, 13 w sprawie odwołania tylko organu stanowiącego gminy/miasta oraz jedno w sprawie odwołania organu stanowiącego powiatu [4, s. 15–20]. Najwyższa skuteczność (16 %) była w przypadku odwołania wójta. W przypadku rad gmin wynosiła ona 15 %, a w głosowaniach nad odwołaniem obu organów skuteczność 8 %. [4, s. 18].

Referendum odwoławcze ma oczywiście zalety i wady. Do wad należą m.in.: «a) ograniczenie niezależności decyzyjnej władz, co skutkuje podejmowaniem decyzji motywowanych obawą o utratę stanowiska, a nie racjonalnością i dobrem całej społeczności lokalnej; b) brak zainteresowania objęciem urzędu, z którego w każdej chwili można zostać odwołanym; c) instrumentalne wykorzystywanie referendum odwoławczego w celach politycznych; d) wysokie koszty i skomplikowane procedury tego przedsięwzięcia; e) rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji i eskalowanie konfliktów; f) tworzenie atmosfery ciągłej kontroli i nieustannego patrzenia politykom na ręce» [3, s. 113].

W dość powszechny przekonaniu przeważają jednak zalety tej instytucji. Najbardziej oczywistą z nich jest przerwanie kadencji źle funkcjonującej władzy lokalnej. Mniej oczywistą, wzrost wiedzy i świadomości mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego [2, s. 135].

Mimo tego, że obok referendum istnieją i wciąż rozwijają się inne formy partycypacji społecznej takie jak konsultacje z mieszkańcami gminy, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego, rady młodzieżowe, rady seniorów czy budżet obywatelski, w pełni podzielam pogląd, że «referenda odwoławcze są i pozostaną fundamentem demokracji lokalnej, dającej wspólnocie poczucie suwerenności i sprawczości» [4, s. 25]. A przekonanie to jest niezbędne dla powodzenia procesu decentralizacji władzy publicznej.

Źródła

1. Danel Ł., Lokalne referendum odwoławcze – rys historyczny i propozycje zmian. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*. 2014. nr 2. S. 5–19.
2. Kowalik J. Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych? *Political Preferences*. 2014. nr 8. S. 127–143.
3. Pawłowska A., Kołomyńcew A., Kotarba B., Wotum zaufania – referendum odwoławcze – wybory. *Politeja*. 2026. nr 1. S. 105–132.
4. Piasecki A. Referenda odwoławcze 2018–2024 w kontekście porównawczym. *Samorząd Terytorialny*. 2024. nr 9. S. 9–26.
5. Rulka M. Wymóg frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*. 2014. nr 7–8. S. 148–160.
6. Ziemiński Z. Wartości konstytucyjne. Warszawa, 1993.

Баймуратов Михайло Олександрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук і права,
Південноукраїнський національний педагогічний
університет ім. К. Д. Ушинського, Україна,
Заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук*

Кофман Борис Якович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук і права,
Південноукраїнський національний педагогічний
університет ім. К. Д. Ушинського, Україна,
Заслужений юрист України*

Баймуратов Максим Михайлович,
*магістр права, аспірант кафедри
конституційного і міжнародного права,
Маріупольський державний університет, Україна,
Начальник управління податкової служби
України Одеського району Одеської області*

МІЛІТАРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОФІЛЬНОГО КОЛА, УСВІДОМЛЕННЯ І РОЗУМІННЯ НАЯВНИХ ТА ПЕРСПЕКТИВНИХ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Знаходження України у фактичному стані війни з державою-агресором РФ на протязі понад 12 років актуалізує та контекстуалізує проблематику формування кола *мілітарних відносин (правовідносин) органів місцевого самоврядування* (далі – ОМСВ), що не тільки репрезентують відповідні територіальні громади (далі – ТГ) в наведеному воєнному стані, а й створюють за рахунок реалізації і явочного формування і нормативного розширення своїх компетенційних повноважень відповідні локальні системи захисту прав і свобод людини, а також її груп і асоціацій [1].

В цьому контексті зростає роль і значення дефінітивного визначення мілітарних правовідносин ОМСВ, під якими, на наш

погляд, повинна розумітися сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, в особі ОМСВ, з мілітарно-субординаційними структурами – військовим командуванням Збройних Сил України, їх військовими підрозділами, а також відповідними державними органами, юридичними і фізичними особами *для забезпечення оборони країни, національної безпеки, мобілізаційної підготовки та правового режиму воєнного стану*. Простішими словами, це вся організаційна та нормативно-правова (юридична) діяльність міських, селищних, сільських рад, їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад, районних та обласних державних адміністрацій (військових адміністрацій), що спрямована на підтримку армії, захист цивільного населення та функціонування тилу під час війни.

Стратегічну та критичну важливість мілітарних відносин ОМСВ демонструє їх філософія, логіка, логістика, конотації, наративи і патерни.

У контексті муніципального права та державного управління комплексне поняття *«філософія, логіка, логістика, конотації, наративи і патерни мілітарних відносин ОМСВ»* визначає формування повної теоретичної та практичної моделі роботи публічної самоврядної (муніципальної) влади в умовах воєнного стану або війни, або мілітаризації суспільства.

Отже, структуроване розшифрування кожного з елементів цієї системи дає нам відповідне їх усвідомлення та розуміння:

1. *Філософія мілітарних відносин ОМСВ* – мається на увазі фундаментальний світогляд та зміна парадигми мислення публічної самоврядної (муніципальної) влади.

Суть мілітарних відносин: перехід від концепції «безпечного та комфортного міста» (благоустрій, парки) до концепції *«громади-фортеці»* або *«громади-тилу»*.

Головна ідея мілітарних відносин: виживання ТГ, збереження людського капіталу та повне підпорядкування місцевих інтересів загальнонаціональній перемозі й безпеці.

Отже, можна констатувати, що юридична філософія полягає в *трансформації мети діяльності ОМСВ*: спостерігаються складні процеси, що розвиваються від розвитку ТГ в умовах миру до її захисту

та забезпечення національної безпеки разом із державою в умовах воєнного стану або війни.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– Частина 3 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2] встановлює принцип поєднання місцевих і державних інтересів – в умовах війни державний інтерес (оборона) стає абсолютним пріоритетом для місцевого самоврядування.

– Стаття 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [3] визначає філософію обмеження прав і свобод задля відвернення загрози – звідси ОМСВ інтегруються в загальну систему оборони, де цивільне управління підпорядковується військовим цілям.

2. *Логіка мілітарних правовідносин ОМСВ* – це нормативно-правова та причинно-наслідкова структура дій публічної самоврядної (муніципальна) влади.

Суть мілітарних відносин: баланс між децентралізацією (свободою ТГ в реалізації своїх інтересів та прав) та жорсткою централізацією (вертикаллю військових адміністрацій).

Принцип дії: законодавство делегує ОМСВ специфічні оборонні повноваження (сприяння мобілізації, цивільний захист). Логіка полягає в тому, що легітимна місцева влада діє як найефективніший інструмент забезпечення життєдіяльності на місцях, виконуючи директиви військового командування.

Отже, можна констатувати, що логіка мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ побудована на *делегуванні повноважень* та створенні ієрархічної вертикалі взаємодії між цивільною виборною самоврядною владою та військовим командуванням, що є суворо централізованою субординаційною мілітарною структурою.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– Стаття 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що визначає логіку взаємодії: ОМСВ здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами, а Військові адміністрації (ВА) створюються для оперативного керівництва.

– Частина 2 ст. 15 цього ж Закону встановлює логіку підпорядкування: у разі утворення ВА населеного пункту (за рішенням Президента), апарат ОМСВ та його виконавчі органи підпорядковуються начальнику цієї ВА.

– Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює логіку делегованих повноважень – держава передає ОМСВ функції, які пов’язані з оборонною роботою, та які є обов’язковими до виконання.

3. *Логістика мілітарних відносин* – має на увазі матеріально-технічне, фінансове та організаційне забезпечення оборонних процесів.

До реальних дій ОМСВ відносяться:

– Фінансування сил оборони через місцеві субвенції (закупівля дронів, РЕБ, автомобілів).

– Облаштування фортифікацій, блокпостів та оборонних рубежів.

– Забезпечення релокації підприємств та логістики гуманітарних вантажів.

– Утримання та ремонт критичної інфраструктури в умовах обстрілів.

Отже, резюмуючи, логістику мілітарних відносин ОМСВ можна усвідомлювати і розуміти як матеріальне втілення оборонної функції: фінансування, будівництво, закупівлі, матеріально-технічне забезпечення ЗСУ та цивільного захисту.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– Пп. 1, 2 п. «а» ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (відання у сфері оборонної роботи) – ОМСВ забезпечують підготовку і виконання директив щодо територіальної оборони, матеріально-технічне забезпечення сил ТрО та військових частин.

– Пп. 2 п. «а» ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (сфера бюджету) – фінансування видатків на потреби оборони з місцевих бюджетів (через програми підтримки ЗСУ та субвенції державному бюджету).

– Пп. 4 п. «б» ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – організація будівництва та утримання споруд цивільного захисту (бомбосховищ, протирадіаційних укриттів).

4. *Конотації мілітарних відносин* – мають на увазі нові смислові та емоційні відтінки, яких набувають звичні і повсякденні профільні терміни / терміносистеми самоврядних відносин в сфері місцевого самоврядування. Наприклад, терміносистема «*Місцевий бюджет*» тепер конотується як «бюджет допомоги армії»; «*Соціальний захист*» трансформується у пріоритетну підтримку ветеранів, сімей загиблих та внутрішньо переміщених осіб (ВПО); термін «*Укриття*» з

технічного приміщення перетворюється на базову умову безпеки та безперервності освіти/життя.

Отже, під конотацією профільних відносин варто розуміти трансформацію смислового навантаження класичних термінів ОМСВ в умовах воєнного часу.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– Терміносистема «*Комунальна власність*» набуває оборонної конотації через ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де закріплено право вилучення або передачі майна комунальної власності для потреб оборони.

– Терміносистема «*Соціальна допомога*» звужується до мілітарної конотації у ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – як вже відмічалось тут мається на увазі пріоритетне забезпечення прав ветеранів війни, членів сімей загиблих воїнів та ВПО.

– Терміносистема «*Земельні відносини*» (ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») отримує мілітарний відтінок через виділення земель під фортифікаційні споруди, військові об'єкти та військові кладовища.

5. *Наративи мілітарних відносин* – мається на увазі головні інформаційні повідомлення та ідеологеми, які ОМСВ транслюють локальному суспільству.

Ключовими наративами виступають такі: «Громада – надійний тил фронту»; «Кожна гривня з податків працює на оборону»; «Єдність місцевої влади, бізнесу, жителів та армії»; «Стийкість та незламність муніципальних служб (енергетиків, комунальників)» тощо.

Отже, під наративами мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ варто розуміти офіційне позиціонування діяльності ОМСВ через публічно-правові обов'язки та інформаційну стійкість.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– П. 6 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» – участь ОМСВ у забезпеченні правопорядку, інформаційної безпеки та роз'яснювальної роботи серед населення.

– Ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» (Повноваження сільського, селищного, міського голови) – обов'язок голови забезпечувати додержання Конституції та законів України, що формує ключовий наратив: «Місцева влада – легітимний інструмент держави в тилу».

6. *Патерни мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ* – мають на увазі стійкі, повторювані моделі поведінки, алгоритми та юридичні шаблони, що стали нормою.

Типові патерни:

А) *Процедурні*: проведення засідань сесій ОМСВ в онлайн-режимі або в укриттях; ухвалення екстрених рішень щодо бюджету за лічені години.

Б) *Взаємодія*: алгоритм спільної роботи «ОМСВ – Військова адміністрація – ТЦК та СП – Військові частини».

В) *Поведінкові*: швидке розгортання «пунктів незламності» у разі блекаутів, автоматизований облік та розподіл гуманітарної допомоги.

Системне усвідомлення наведених патернів свідчить про те, що саме ця матриця понять описує, як класичне демократичне самоврядування адаптується до викликів війни, перетворюючись на гнучкий військово-цивільний механізм.

Поява патернів мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ свідчить про наявність процесів формування сталих алгоритмів та нових юридичних процедур, які використовуються ОМСВ замість мирних організаційно-управлінських стандартів.

Законодавчим підґрунтям тут виступають:

– *Патерн дистанційного урядування*: Ч. 12 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (введена під час воєнного стану) дозволяє проводити сесії місцевих рад у режимі відеоконференцій (дистанційні засідання) з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та оборонних заходів.

– *Патерн мобілізаційної взаємодії*: Пп. 3 п. «б» ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – чітко визначений патерн сприяння військкоматам (ТЦК та СП) у проведенні призову, мобілізації та веденні військового обліку на підприємствах ТГ.

– *Патерн оперативного управління бюджетом*: Ч. 5 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплює патерн перерозподілу коштів місцевого бюджету рішенням виконавчого комітету або начальника ВА – без обов’язкового тривалого скликання повної сесії ради, що пришвидшує фінансування фронту.

Резюмуючи, можна констатувати, що ці правові норми демонструють, що «мілітарні відносини ОМСВ» – це не просто теоретичний концепт, а законодавчо врегульований режим роботи

публічної самоврядної (муніципальної) влади, адаптований під вимоги національної безпеки.

Варто розуміти, що феноменологія мілітарних правовідносин ОМСВ знайшла своє закріплення в теорії мілітарного муніципалізму – науковій доктрині вітчизняних вчених-конституціоналістів та муніципалістів, професорів М. О. Баймуратова і Б. Я. Кофмана [4; 5; 6], що є адекватною відповіддю на екстраординарні виклики повномасштабної війни.

Отже, феноменологія мілітарних правовідносин ОМСВ у цій теорії – це вчення про сутність, природу та форми прояву правової діяльності відповідних органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, яка трансформується з мирного (ординарного) стану у військовий (екстраординарний), задля забезпечення виживання ТГ та захисту держави.

Зазвичай систему суб'єктів забезпечення мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ в Україні становлять: 1) Верховна Рада України – створює законодавчу основу забезпечення профільних відносин через прийняття відповідних законодавчих актів, що регламентують та регулюють компетенційні повноваження ОМСВ та їх діяльність в сфері територіальної оборони України, а також здійснює парламентський контроль щодо стану виконання вимог законодавства в цій сфері силами комітетів Верховної Ради України; 2) Президент України та Рада національної безпеки і оборони України – відповідають за керівництво та контроль за функціонуванням всього сектору оборони і безпеки України, частиною якого є сфера мілітарних відносин ОМСВ, включаючи й відносини в сфері територіальної оборони; 3) Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямована на: побудову організаційно-управлінської архітектури мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ, включаючи й їх інституційно-організаційну діяльність в сфері територіальної оборони, що супроводжується і забезпечується їх відповідною нормопроектною і нормотворчою діяльністю; визначення вектору розвитку та реалізації державної політики у сфері оборони та територіальної оборони України; 4) цільові суб'єкти реалізації територіальної оборони – обласні державні адміністрації, органи військового управління та правоохоронні органи, що формують, будують, реалізують мілітарні відносини (правовідносини) ОМСВ та їх нормативно-правову основу; 5) органи місцевого самоврядування, що, по-перше, реалізують свої компетенційні повноваження в профільній

сфері, включаючи й сферу територіальної оборони; по-друге, у явочному порядку, за допомогою локальної нормотворчості, формуючи свої власні повноваження в профільній сфері у вигляді специфічного блоку компетенційних повноважень.

При цьому, важливо зазначити, що ОМСВ займають самостійне та особливе місце в системі суб'єктів супроводження, реалізації і забезпечення системи мілітарних відносин (правовідносин), включаючи й найактуальніші відносини в сфері територіальної оборони України, оскільки саме вони забезпечують формування соціально-реалізаційного середовища та локального нормативно-правового простору для ефективної та дієвої реалізації профільних відносин (правовідносин), включаючи й завдання в сфері територіальної оборони на місцях у межах визначеного правового статусу таких органів публічної влади та території їх відання, – а отже, від ефективності роботи місцевого самоврядування безпосередньо залежить те, як оперативного, оптимально, продуктивно і ефективно буде здійснюватися підтримка ЗСУ, територіальна оборона, її елементних складових, а також її комплектування тощо.

В контекстуалізації проблематики теми ключовими вимірами цієї феноменології мілітарних правовідносин виступають такі:

1. *Зміна онтологічної сутності компетенції ОМСВ* – якщо в ординарних умовах (у мирний час) феноменологія компетенції ОМСВ спрямована на забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку громади – проте в умовах війни відбувається її *кардинальна трансформація*:

А) Пріоритетом стає не просто «добробут», а *життєзабезпечення, безпека, оборона та фізичне виживання* людини й територіальної спільноти у її структурованому стані ТГ.

Б) Компетенція ОМСВ набуває вираженого *«компетенційно-зобов'язального» та оборонного характеру*.

2. *Сутність мілітарного муніципалізму як системи* – за М. Баймуратовим, мілітарний муніципалізм [4] – це складна сукупність матеріально-фінансових, технологічних, кадрових та організаційних елементів, що проявляються через:

А) Феномен прояву: ОМСВ перестають бути суто цивільними інститутами, бо вони стають суб'єктами, які акумулюють ресурси тилу та інтегрують їх у загальну систему національного спротиву.

Б) Праксеологічний аспект: Прояв цих відносин полягає у безпосередній взаємодії управлінської властивості ОМСВ з колом спеціалізованих мілітарно-управлінських суб'єктів: а) Збройними Силами України, б) ТЦК та в) військовими адміністраціями на різних етапах воєнного стану.

3. *Парадигма «Муніципальних прав людини» у часи війни* – професор М. Баймуратов, що є основоположником концепції *муніципальних прав людини* (прав, які реалізуються на рівні локальної ТГ в умовах повсякденності) [7], вважає, що в мілітарному контексті феноменологія правовідносин ОМСВ розкривається через те, що:

А) Місцева влада стає головним гарантом *забезпечення базових прав в екстремальних умовах* (право на безпечне середовище, доступ до укриттів, медичної допомоги, евакуації).

Б) Мілітарні правовідносини ОМСВ виникають на стику «права і соціуму», де публічний інтерес оборони держави органічно поєднується з приватним інтересом безпеки кожної людини-жителя ТГ, а також її груп та асоціацій.

4. *Дискреційність та межі зуження автономії* – саме вона виступає важливим феноменом мілітарних правовідносин, що формують саме специфіку владних повноважень:

А) ОМСВ отримують ширші *дискреційні (вільні, на власний розсуд) повноваження* щодо перерозподілу місцевих бюджетів на оборонні потреби (купівля дронів, РЕБ, фінансування Добровольчих формувань територіальної громади /ДФТГ/).

В) Водночас, за доктриною, самоврядна автономія ОМСВ вступає у складну взаємодію з централізованою державною вертикаллю (військовими адміністраціями) – при цьому варто усвідомлювати і розуміти, що це не ліквідує муніципальну владу, а робить її гнучким інструментом загальнодержавної оборонної системи.

5. *Формування якісно нового блоку компетенційних повноважень ОМСВ – мілітарного* – варто усвідомлювати і чітко розуміти, що мілітарні відносини (правовідносини) органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, враховуючи їх стратегічну важливість і особливий характер для існування, функціонування і подальшу судьбу ТГ, фактично формують якісно новий і екзистенційно особливий блок компетенційних повноважень органів публічної самоврядної (муніципальної) влади, що скерований на побудову системи

якісно нових та критично-важливих відносин (правовідносин):

А) Спостерігається *формування блоку самоврядних відносин (правовідносин) нової якості* – що є не стільки самоврядними, скільки імперативно-самоврядними, – тобто такими, що, по-перше, формують блок відносин надзвичайної та екзистенційної важливості; по-друге, містять в собі сукупність імперативно-обов'язкових зобов'язань; по-третє, вони відносяться як до делегованих повноважень виконавчої влади, так й до самоврядних повноважень ОМСВ; по-четверте, передбачають сувору юридичну відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання.

Б) Цей новий блок компетенційних повноважень ОМСВ володіє *стійкою темпоральною перспективою*, бо буде актуальним не тільки в період воєнного стану, а й після фактичного завершення російсько-української війни, практично на довгу або постійну темпоральну перспективу.

В) Цей новий блок компетенційних повноважень ОМСВ володіє *стійкою перспективою подальшого становлення, розвитку і вдосконалення*, виходячи з наявних, нових та перспективних завдань військового стану та умов мирного часу.

Враховуючи наведене вище, варто розуміти, що в ординарному порядку повноваження ОМСВ у сфері оборони поділяються на дві категорії: *власні (самоврядні)* та *делеговані державою (повноваження виконавчої влади)*.

Вони охоплюють наступні напрями діяльності: А) Мобілізаційна робота та облік; Б) Матеріально-технічна допомога; В) Територіальна оборона; Г) Цивільний захист населення; Д) Взаємодія з військовими адміністраціями.

При цьому варто розуміти і зазначити, що кожен з наведених напрямів володіє конкретними завданнями та проявами, а саме:

А) Мобілізаційна робота та облік – міститься в організації та забезпеченні своєчасного оповіщення і призову громадян, ведення військового обліку на підприємствах комунальної власності.

Б) Матеріально-технічна допомога – її завданнями виступає виділення коштів із місцевих бюджетів на закупівлю дронів, автівок, засобів РЕБ, медичного обладнання тощо; надання приміщень та комунальних послуг для потреб військових частин.

В) Територіальна оборона – містить сприяння створенню та фінансуванню Добровольчих формувань територіальних громад (ДФТГ), будівництво фортифікаційних споруд.

Г) Цивільний захист населення – передбачає облаштування та утримання бомбосховищ (укриттів), організація евакуації, забезпечення роботи систем оповіщення про повітряну тривогу.

Д) Взаємодія з військовими адміністраціями – передбачає узгодження бюджетних видатків та оперативне виконання рішень військового командування в умовах воєнного стану.

Мілітарні правовідносини ОМСВ в Україні володіють відповідною правовою базою і регулюються такими ключовими законами:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (зокрема, статті про оборонну роботу).

2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року (визначає межі повноважень та співпрацю з військовими адміністраціями).

3. Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року [8] (закріплює обов'язки ОМСВ у забезпеченні потреб оборони).

4. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року [9].

5. Закон України «Про основи національного спротиву» 16 липня 2021 року [10] (регулює функціонування Територіальної оборони (ТрО) та ДФТГ).

Варто зазначити головні особливості мілітарних правовідносин в Україні. У мирний час ці правовідносини мають здебільшого превентивний характер (планування, облік). Проте під час *воєнного стану* вони стають реальними, реалізаційними і пріоритетними, а самоврядна автономія ОМСВ може частково обмежуватися на користь централізованого військового управління задля забезпечення безпеки держави [11].

У цьому аспекті актуалізуються питання визначення кола профільних відносин (правовідносин). Отже, до *мілітарних відносин ОМСВ* належить комплекс їхніх управлінсько-організаційних, нормативно-правових, фінансових та інших ресурсно-забезпечуючих зв'язків із суб'єктами сектору безпеки і оборони задля захисту держави. Відповідно до цього формується інституційно-організуюча та інституційно-реалізуюча структура цих відносин, що розподілена на

чинну нормативну базу (те, що закріплено в законах) та перспективний вимір (паралельні напрями розвитку повоєнної децентралізації та євроінтеграції, що протікають одночасно з суттєвим мілітарним напрямом в превентивній діяльності ОМСВ). Отже, до цієї структури крім нормативно-правової бази відносяться і поведінково-діяльнісні орієнтири та адекватні ним аналогічні патерни профільної діяльності. Звідси до профільних відносин відносяться такі:

1. *Нормативний вимір (Чинне законодавство)*

Сьогодні мілітарні функції ОМСВ чітко регламентовані Конституцією України 1996 року [12], законами «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, Ст. 36), «Про оборону України», «Про національний спротив» та змінами щодо розширення повноважень громад (наприклад, колишній законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України № 9559-д [13]).

А) *Фінансування Сил оборони*: Легальне виділення коштів із місцевих бюджетів на закупівлю техніки, БПЛА, оптичного обладнання та транспорту для військових частин за їхніми запитами.

Б) *Персонально-первинний військовий облік*: Облік призовників, військовозобов'язаних та резервістів за місцем проживання у ТГ.

В) *Національний спротив та ТрО*: Фінансування та облаштування місць дислокації підрозділів Територіальної оборони, підготовка населення до оборони.

Г) *Матеріально-технічне забезпечення*: Будівництво фортифікаційних споруд, виділення земельних ділянок для військових потреб, забезпечення житлом військовослужбовців та надання комунальних послуг військовим об'єктам.

Д) *Взаємодія з ВА/ТЦК*: Координація дій із Військовими адміністраціями та Територіальними центрами комплектування під час мобілізаційних заходів.

Е) *Цивільний захист населення*: Утримання, ремонт та будівництво об'єктів укриття, бомбосховищ, а також організація евакуаційних заходів.

2. *Перспективний вимір (Майбутній розвиток та реформи)*

У довгостроковій перспективі (після завершення воєнного стану) роль ТГ у системі національної стійкості зазнає суттєвої трансформації за європейськими стандартами.

А) *Концепція «Сміткої громади» (Resilient Community) [14]:* Законодавче перетворення оборонних функцій ОМС із тимчасових (кризових) на постійну складову місцевої публічної безпеки.

Б) *Локальне оборонне планування [15]:* Створення інтегрованих безпекових паспортів кожної громади з урахуванням ризиків техногенних катастроф та воєнних загроз.

В) *Мілітарі-економічна інтеграція [16]:* Створення муніципальних індустріальних парків із пільгами для підприємств подвійного призначення (виробництво дронів, систем РЕБ, військового спорядження).

Г) *Повоєнна ветеранська політика [17]:* Перехід від формальних пільг до створення комплексних муніципальних систем реабілітації, професійної перекваліфікації та адаптації ветеранів.

Д) *Шефство над підрозділами [18]:* Стандартизація партнерських зв'язків «Громада – Військова частина» для тривалого утримання та підтримки конкретних бригад навіть у мирний час.

Е) *Захист критичної інфраструктури [19]:* Перенесення енергетичних та комунальних вузлів під землю, децентралізація генерації та захист систем життєзабезпечення на рівні ОМС.

Системний аналіз наведених профільних функцій ОМСВ дає можливість визначити: а) сфери таких відносин; б) стан їх нормативного супроводження і забезпечення на сьогодні; в) майбутній напрям їх розвитку у темпоральній перспективі.

Отже, до сфер мілітарних відносин відносяться такі: А) Фінансування армії; Б) Військовий облік; В) Національний спротив; Г) Ветеранська політика.

До кожної з наведених сфер належать їх нормативний стан в сьогоденні та перспективний напрям розвитку на майбутнє.

Отже, фінансування армії у статусно-статутарному контексті зводиться до надання субвенцій за офіційними запитами військових частин, а в перспективі – скерованість на прямі цільові закупівлі для технологічного оновлення підрозділів.

Військовий облік у статусно-статутарному контексті спрямований на організацію паперового та частково цифрового обліку, а також сприяння мобілізації; перспективний напрям скерований на повну інтеграцію локальних баз ОМСВ із державним реєстром «Оберіг».

Напрямок національного спротиву у статусно-статутарному контексті спрямований на сприяння підготовці населення в межах базових програм; в темпоральній перспективі – на створення постійних центрів цивільної безпеки та військового вишколу.

Ветеранська політика, своєю чергою, скерована в сьогоденні на виплату разової допомоги, виділення земельних ділянок; у темпоральній перспективі – на запуск муніципальних хабів інтеграції та ветеранського бізнесу.

Детальна характеристика ключових сфер мілітарних правовідносин ОМСВ дозволяє не тільки чітко розмежувати поточні зобов'язання ТГ, а також визначити їхні перспективні функції. Ба більше, кожна з наведених сфер має власну нормативну базу, суб'єктний склад та фінансові інструменти реалізації. Отже:

1. *Сфера фінансово-матеріального забезпечення та оборонних закупівель*

визначає, як ТГ можуть законно підтримувати Сили оборони грошима та майном і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу*: Бюджетний кодекс України (статті 85, 91), Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст. 26), Закон № 3431-ІХ (щодо розширення повноважень ОМСВ з фінансової підтримки сектору оборони) [20].

Б) *Суть правовідносин*: ОМСВ виступають донорами для військових частин, двосторонній зв'язок оформлюється через ухвалення цільових місцевих програм (наприклад, «Безпечна громада» або «Підтримка ЗСУ»).

До механізмів реалізації цієї сфери відносяться:

А) *Прямі субвенції*: Перерахування грошей з місцевого бюджету безпосередньо на рахунки військових частин.

Б) *Процедура закупівлі з передачею*: ОМСВ самостійно купують товари (квадрокоптери, автівки, РЕБ, генератори) через систему Prozorro і безкоштовно передають їх на баланс військових частин за актами приймання-передачі.

Перспектива розвитку цієї сфери: Законодавче закріплення фіксованого відсотка від перевиконання місцевих бюджетів, який ТГ зобов'язані спрямовувати виключно на оборонні потреби (мілітарний бюджет ТГ).

2. *Сфера мобілізаційної підготовки та військового обліку* – передбачає сферу управлінської та адміністративної взаємодії

між цивільною владою (ОМСВ) та військовим командуванням і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу*: Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 року (ст. 17, 18) [21], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів» № 1487 від 30 грудня 2022 року (зі змінами та доповненнями) [22].

Б) *Суть правовідносин*: ОМСВ діють як агенти державної публічної влади на місцях, але, по-перше, вони не проводять мобілізацію самостійно; по-друге, вони зобов'язані забезпечити умови для її проведення Територіальними центрами комплектування (ТЦК та СП).

До елементів профільної характеристики відносяться:

А) Персонально-первинний облік: Виконавчі органи ОМСВ в селах і селищах (де немає ТЦК) ведуть картки обліку призовників і військовозобов'язаних.

Б) Оповіднення та доставка: ОМСВ зобов'язані вчасно доводити до розпорядження ТЦК накази про мобілізацію та сприяти прибуттю громадян до збірних пунктів.

В) Бронювання працівників: ОМСВ сприяють визначенню критично важливих підприємств комунальної сфери для збереження життєдіяльності ТГ.

Перспектива розвитку цієї сфери: Створення повністю інтегрованої цифрової системи взаємодії між реєстрами ТГ (ЦНАП) та Єдиним державним реєстром призовників «Оберіг».

3. *Сфера національного спротиву та територіальної оборони* – регулює безпосередню участь ТГ у створенні оборонних ліній та підготовці населення до захисту своєї території і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу*: Закон України «Про основні засади національного спротиву».

Б) *Суть правовідносин*: Взаємодія між ОМСВ, Силами територіальної оборони ЗСУ та місцевим населенням – ТГ, своєю чергою, створює логістичний та матеріальний фундамент для місцевих підрозділів ТрО.

До елементів профільної характеристики відносяться:

А) Інфраструктурне забезпечення: Облаштування місць постійної дислокації, полігонів, складів зброї та пунктів управління підрозділів ТрО та ДФТГ.

Б) Військово-патріотичне виховання: Фінансування курсів домедичної допомоги, мінної безпеки, поводження зі зброєю та керування БПЛА для цивільного населення.

Перспектива розвитку цієї сфери: Трансформація ДФТГ у постійно діючі муніципальні безпекові варти, які у мирний час охороняють громадський порядок, а в разі загрози – стають першою лінією територіальної оборони за швейцарською (існування і функціонування унікальної кадрової «міліційної» моделі (all-militia system), що передбачає тотальне озброєння всього населення) [23] чи естонською моделлю Кайтселіт (заснована на існуванні та функціонуванні добровільних воєнізованих формуваннях, глибоко інтегрованих у державну армію) [24].

4. *Сфера цивільного захисту, безпеки та критичної інфраструктури* – спрямована на захист тилу, збереження життів жителів-членів ТГ та функціонування економіки під час бойових дій чи обстрілів і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу:* Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року [25], Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 року [26].

Б) *Суть правовідносин:* ОМСВ виступають головними координаторами захисту населення від наслідків військових дій на своїй території.

До елементів профільної характеристики відносяться:

А) *Фортифікація та інженерний захист:* Фінансування та будівництво протитанкових ровів, блокпостів, опорних пунктів навколо населених пунктів.

Б) *Укриття:* Будівництво, ремонт та інвентаризація бомбосховищ, протирадіаційних укриттів і найпростіших споруд цивільного захисту.

В) *Автономність комунальних послуг:* Забезпечення водоканалів та тепломереж потужними генераторами, когенераційними установками, альтернативними джерелами енергії.

Перспектива розвитку цієї сфери: Перехід до концепції «Пасивного захисту міст» [27], що передбачає підземне проектування нових об'єктів критичної інфраструктури, обов'язкове будівництво підземних паркінгів подвійного призначення (як бомбосховищ) у всіх новобудовах та децентралізацію енергосистеми ТГ (створення «островів енергонезалежності»).

5. *Сфера муніципальної ветеранської політики та реабілітації* – формується як сфера соціально-економічних та гуманітарних правовідносин між ОМСВ, ветеранами, членами їхніх родин та родинами загиблих захисників і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу*: Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року [28], Положення про інститут помічника ветерана [29].

Б) *Суть правовідносин*: Соціальна реінтеграція комбатантів у цивільне життя ТГ, де ОМСВ виступають першою сервісною інстанцією.

До елементів профільної характеристики відносяться:

А) Пільги та допомога: Надання додаткових місцевих доплат, звільнення від сплати деяких місцевих податків, виділення земельних ділянок або компенсація за них.

Б) Медична та психологічна реабілітація: Створення у структурі місцевих лікарень спеціалізованих реабілітаційних відділень.

Перспектива розвитку цієї сфери: Створення мережі Муніципальних ветеранських хабів [30], що будуть працювати за принципом «єдиного вікна», надаючи послуги з грантової підтримки ветеранського бізнесу, безкоштовної перекваліфікації у місцевих профтехучилищах та довготривалого психологічного супроводу сімей військових.

6. *Сфера взаємодії ОМС з Військовими (Військово-цивільними) адміністраціями* – це сфера тимчасових кризових правовідносин щодо розподілу владних повноважень на територіях, близьких до зони бойових дій або деокупованих територіях і забезпечуються через:

А) *Нормативну основу*: Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року.

Б) *Суть правовідносин*: Спостерігається або вертикальне підпорядкування, або горизонтальна координація між обраною цивільною владою (рада, мер) та призначеною Президентом України військовою владою (ВА).

До елементів профільної характеристики відносяться:

А) Передача повноважень: У разі ухвалення рішення Верховною Радою, повноваження ОМСВ (бюджет, управління майном) повністю переходять до начальника ВА.

Б) Координаційна взаємодія: Якщо ОМСВ продовжує роботу, рада ухвалює рішення, але погоджує їх із ВА у сферах безпеки, комендантської години, режиму світломаскування тощо.

Перспектива розвитку цієї сфери: Розробка чіткої транзитної процедури, тобто, прозорого та швидкого алгоритму передачі влади назад від Військових адміністрацій до законно обраних ОМСВ після стабілізації безпекової ситуації або звільнення територій.

Розвитку та вдосконаленню мілітарних правовідносин ОМСВ України суттєво сприяє вивчення європейського досвіду фінансування цивільного захисту та збройних сил на рівні муніципалітетів. Вивчаючи основні напрями мілітарної діяльності ОМСВ, варто усвідомлювати і розуміти, що:

- по-перше, європейський досвід фінансування оборони та цивільного захисту на рівні муніципалітетів базується на принципі *субсидіарності* (усі питання, які можна ефективно вирішити на місцях, передаються ТГ) та концепції *«тотальної оборони»* (Total Defence) [31];

- по-друге, у державах-членах ЄС та НАТО існує чітке розмежування: муніципалітети майже ніколи не фінансують регулярні збройні сили напряму [32], але вони є головним фінансовим та організаційним інструментом *цивільного захисту, територіальної оборони та стійкості інфраструктури*.

- по-третє, детальний огляд і аналіз європейських моделей фінансування цих сфер на місцевому рівні дає можливість стверджувати про існування відповідних моделей, що відрізняються різними підходами до організації системи залучення муніципалітетів до безпекових питань та їх фінансування.

Отже, існують такі зарубіжні моделі [32]:

1. *Модель країн Скандинавії (Фінляндія, Швеція): Концепція «Тотальної оборони»* – варто зазначити, що Фінляндія та Швеція мають найдетальніше розроблені підходи до безпекових питань, бо оборонна стійкість тут закладається у повсякденне планування міст.

Сфера цивільного захисту та побудови укриттів:

- Фінляндія володіє однією з найкращих у світі мереж бомбосховищ (понад 50 500 укриттів на 4,8 мільйона людей).

- питання фінансування робіт: Фінансування є комбінованим: по-перше, муніципалітети за рахунок місцевих податків зобов'язані будувати та утримувати великі громадські сховища (під закладами освіти, спортивними центрами, підземними паркінгами); водночас, по-друге, законодавство зобов'язує приватних забудовників

включати укриття у кошторис будь-якої будівлі площею понад 1200 м² – у цьому випадку муніципалітет лише контролює та сертифікує ці об'єкти.

– Швеція використовує подібну схему: Шведське агентство з цивільних ситуацій (MSB) виділяє державні субсидії, але безпосереднє утримання, модернізація та забезпечення автономності (генератори, запаси води) покладені на місцеві бюджети.

Взаємодія зі збройними силами:

– варто розуміти, що муніципалітети *не купують зброю чи техніку* для армії – проте вони фінансують *інфраструктуру подвійного призначення*: наприклад, при будівництві доріг, мостів або цивільних аеродромів фінські муніципалітети закладають у бюджети додаткові кошти, щоб ці об'єкти відповідали військовим стандартам (спроможність витримувати важку бронетехніку, можливість використання ділянок шосе як резервних злітно-посадкових смуг).

2. Модель країн Балтії (Естонія, Литва): Добровольчі формування та стійкість громад – варто зазначити, що країни Балтії перебудували свою систему оборони під впливом безпосередніх безпекових загроз, зробивши ставку на інтеграцію ОМСВ та воєнізованих добровольчих організацій.

Фінансування добровольчих сил (Кайтселіт в Естонії, КАСП у Литві):

– по-перше, ці організації є частиною Збройних сил держави, але вони діють за територіальним принципом.

– по-друге, місцеве фінансування: отже, муніципалітети активно підтримують локальні підрозділи (дружини) – ОМСВ фінансують будівництво штабів, стрільбищ, логістичних центрів та закупівлю цивільного обладнання (зв'язок, транспорт, дрони для спостереження, медичні комплекти). В той же час купівля летальної зброї залишається виключно за Міністерством оборони.

Цивільна стійкість (Кризові бюджети):

– в Естонії кожен муніципалітет зобов'язаний мати «кризовий бюджет» та посаду кризового менеджера.

– місцева влада повністю фінансує забезпечення автономності критичної інфраструктури: закуповуються мобільні генератори для кожної лікарні та водоканалу, створюються муніципальні склади палива та сухих пайків на випадок повної ізоляції ТТ.

3. *Модель Центральної Європи (Німеччина, Польща): Децентралізований цивільний захист* – у цих державах діє жорсткий поділ: армія – це виключно державний рівень, а цивільний захист – муніципальний.

Німеччина (Модель Katastrophenschutz):

– Бундесвер ФРН фінансується виключно з федерального бюджету, тому муніципалітети не мають права витратити кошти на потреби армії.

– натомість захист від катастроф та цивільна оборона (Katastrophenschutz) є обов'язком земель та муніципалітетів.

– фінансування мілітарних заходів: Муніципалітети фінансують та утримують добровільні пожежні команди (Freiwillige Feuerwehr), які в Німеччині є основою цивільного захисту – ТГ купують для них важку техніку, рятувальне обладнання та системи оповіщення. В той же час держава (федеральний центр) може співфінансувати лише спеціалізовану техніку (наприклад, машини радіаційного чи хімічного захисту).

Польща (Новий закон про цивільний захист):

– Польща активно реформує цю профільну сферу, так муніципалітети (гміни та повяти) отримують фінансування з новоствореного Державного фонду цивільного захисту, але розподіляють кошти самостійно.

– напрями витрат міст: Модернізація систем оповіщення, створення локальних пунктів першої допомоги, фінансування добровільних пожежних дружин (OSP), які залучаються до територіальної оборони, та інвентаризація і підготовка підвальних приміщень під укриття.

Отже, у порівнянні наведених держав сепарується: а) що фінансує муніципалітет у сфері збройних сил; б) що фінансує муніципалітет у сфері цивільного захисту; в) джерело коштів.

Звідси у Скандинавії (Фінляндія) муніципалітет фінансує у сфері збройних сил інфраструктуру подвійного призначення (мости, дороги, сховища); у сфері цивільного захисту – громадські бомбосховища, автономність комунальних підприємств. Джерело коштів: місцеві податки + суворі будівельні нормативи для бізнесу.

У державах Балтії (Естонія) муніципалітет фінансує у сфері збройних сил логістику, штаби та тренувальні центри добровольчих формувань (Кайтселіт); у сфері цивільного захисту: кризові склади

(паливо, їжа), генератори для інфраструктури, системи зв'язку. Джерело коштів: місцеві бюджети + цільові державні гранти на безпеку.

У Німеччині муніципалітет не фінансує збройні сили зовсім, бо існує законодавча заборона фінансувати федеральну армію; у сфері цивільного захисту: муніципальні пожежні служби, рятувальний транспорт, системи оповіщення. Джерело коштів: кошти муніципалітетів + дотації від Урядів земель.

Системно-логічний і логістично-функціональний аналіз наведених моделей фінансування мілітарних відносин (правовідносин) дає змогу акцентувати увагу не тільки на компетенційних повноваженнях ОМСВ профільного характеру, але й зробити відповідні висновки щодо європейського досвіду, що є вельми продуктивними як для України, як держави, так й її ОМСВ, а саме:

1. *Заборона на розмивання військового бюджету:* У Європі муніципалітети не купують дрони, рації чи форму для регулярних бригад – зазвичай, це є функціональною компетенційною прерогативою Міністерства оборони, що забезпечує стандартизацію зброї та логістики. Україна, своєю чергою, наразі використовує «гібридну» модель через критичну потребу, але в перспективі закупівля зброї має повернутися до центру.

2. *Фокус на пасивній безпеці:* Європейські ТГ інвестують у ті об'єкти, чим вони практично і реально управляють – у комунальну інфраструктуру (енергонезалежність, підземні споруди, захист водоканалів) та захист населення.

3. *Сталі будівельні стандарти:* Фінансовий тягар будівництва укриттів перекладається на приватних забудовників через суворі норми, що розвантажує місцеві бюджети, але під контролем муніципалітетів.

Важливою визначальною ознакою в становленні перспективних напрямів мілітарних правовідносин ОМСВ виступає, по-перше, їх поширення на темпоральні періоди воєнного стану та, по-друге, на період післявоєнного відновлення ТГ. На наш погляд, необхідно акцентувати увагу на тому, що для дослідження перспективного розвитку мілітарних відносин ОМСВ варто визначити їх коло, бо в науковому дискурсі воно частіше визначається як участь ОМСВ у забезпеченні: а) національної безпеки, б) територіальної оборони, в) національного спротиву та г) підвищенні обороноздатності в умовах саме: А) воєнного стану та Б) повоєнного відновлення [33].

В той же час, на наш погляд, останнє твердження є дискусійним, бо питання післявоєнного відновлення громад не можна повноцінно віднести до суто мілітарних правовідносин. Проте, безперечно, воно володіє потужною мілітарною (безпековою) складовою.

У юридичній та управлінській науці повоєнне відновлення класифікують як комплексні відносини перехідного періоду (транзитивні правовідносини). Вони поєднують у собі цивільні, економічні та безпекові елементи. Але відновлення є ширшим за мілітарні відносини, але критично залежить від них.

Отже, чому відновлення виступає переважно цивільно-економічною сферою. Варто зазначити, що більшість процесів відновлення регулюються цивільним, бюджетним, містобудівним та екологічним законодавством, а не військовим. Тут існує специфічний суб'єктний склад: головними партнерами ТГ стають цивільні структури – Міністерство відновлення, міжнародні донори (ЄС, Світовий банк), архітектори, бізнес та громадськість, а не Генеральний штаб ЗСУ чи ТЦК. Специфічним та відмінним виступає й характер завдань, що вирішуються, а саме реконструкція шкіл, житла, залучення інвестицій, створення робочих місць та повернення біженців – отже, це класичні соціально-економічні функції місцевого самоврядування.

Разом з тим, існують й елементи відновлення, що мають суто мілітарний характер, бо частина завдань відновлення є прямим продовженням оборонних функцій ОМСВ і не може бути реалізована без військових компонентів. Ці питання відносять до мілітарної складової відновлення, а саме:

А) Гуманітарне розмінування територій: ОМСВ взаємодіють із підрозділами ДСНС та Командуванням Сил підтримки ЗСУ для очищення земель ТГ (особливо аграрних та індустріальних зон) від вибухонебезпечних предметів – без цього відновлення неможливе.

Б) Впровадження стандартів «Стійкого проектування» (Resilient Build): Нормативна вимога до ОМСВ відбудовувати інфраструктуру з урахуванням воєнних загроз (будівництво бомбосховищ у кожній новій школі, посилення захисту підстанцій, створення резервних систем водопостачання).

В) Муніципальна ветеранська інфраструктура: Організація медичної та психологічної реабілітації комбатантів, перекваліфікація

ветеранів у громаді – це прямий обов’язок ОМСВ у сфері мілітарно-соціальних відносин.

Г) Транзит влади від ВА до ОМСВ: Юридичний процес передачі повноважень від тимчасових Військових адміністрацій назад до законно обраних місцевих рад та мерів.

Отже, варто усвідомлювати, що повоєнне відновлення ТГ виступає інтегрованим процесом, само тому його доцільно розглядати як наслідок та безпековий тил мілітарних відносин. Ба більше, мілітарні відносини створюють умови для безпечного відновлення (безпека, розмінування, захист), а саме відновлення повертає ТГ до нормального цивільного життя. В наведеному процесі важливу роль відіграють застосування вже обкатаних в мирний час можливостей ОМСВ щодо співробітництва з підприємницькими структурами в рамках приватно-державного партнерства [34], а також в межах міжнародного співробітництва ТГ з різними зарубіжними суб’єктами [35] – у їх розумінні та інтерпретації на мілітарний або постмілітарний контекст, – починаючи з аналогічних муніципальних одиниць зарубіжних держав, і закінчуючи будь якими іноземними суб’єктами (підприємницькими і банківськими структурами, зарубіжними фінансовими та іншими фондами /благодійні, цільові тощо/, міжнародними асоціаціями місцевої влади, ініціативними групами громадян інших держав, їх групами і асоціаціями тощо) з належним визначенням форми співробітництва (поєднання кількох форм співробітництва), зобов’язаннями та відповідальністю сторін – суб’єктів співробітництва, джерел та обсягів його фінансування.

Важливим напрямом наукового та праксеологічного пошуку виступають перспективи розвитку мілітарних відносин ОМСВ, які варто розглядати з урахуванням сучасних викликів безпеки, законодавчих змін та потреб ТГ. При цьому основними напрямками розвитку цієї сфери можуть бути такими:

1. Посилення співпраці з військовими структурами – коли ОМСВ можуть розвивати продуктивне партнерство з Збройними Силами, територіальною обороною, Нацгвардією для спільного забезпечення безпеки територій. Тобто, ОМСВ мають встановлювати і підтримувати тісні контакти з наведеними мілітарними суб’єктами для кращої координації у питаннях безпеки.

Це може бути: а) спільне планування заходів цивільного захисту; б) координація дій під час надзвичайних ситуацій; в) навчання населення та резервістів.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) встановити робочі групи або штаби за участі представників публічної самоврядної (муніципальної) влади та військових; б) регулярно проводити спільні тренування та навчання цивільного захисту; в) розробити плани взаємодії у надзвичайних ситуаціях; г) впроваджувати спільні інформаційні кампанії для населення.

2. Розвиток місцевих підрозділів територіальної оборони – розуміється як активне формування і підтримка територіальної оборони на рівні ТГ в мирний час для підвищення обороноздатності і швидкого реагування на загрози. Тобто, розуміється як організація процесу формування і підтримки місцевих підрозділів територіальної оборони, які можуть швидко реагувати на загрози і брати участь у захисті своїх громад.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) забезпечити організаційні умови для формування територіальних оборонних підрозділів; б) сприяти в залученні добровольців із місцевої ТГ; в) проводити системні навчання та тренування; г) вирішувати питання матеріально-технічного забезпечення.

3. Забезпечення технічної та матеріальної підтримки мілітарних структур та мілітарної або парамілітарної інфраструктури – коли місцева влада може організовувати збір коштів, ресурсів, волонтерську допомогу для підтримки військових частин, а також інфраструктурних об'єктів, що мають стратегічне значення. Тобто, мається на увазі, що місцева влада може організувати систему збирання ресурсів, фінансової допомоги, волонтерської підтримки для військових.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) організувати кампанії зі збору коштів і необхідних речей для військових частин; б) спільно з бізнесом налагодити постачання матеріалів та обладнання; в) створити волонтерські центри в ТГ; г) визначати стратегічні об'єкти, що потребують охорони або підтримки, і фінансувати їх.

4. Впровадження програм громадянсько-патріотичного виховання у його сучасному розумінні та програм мілітарної освіти та виховання населення – через освітні та культурні заходи сприяти формуванню патріотизму, свідомого ставлення до оборони країни серед жителів-

членів ТГ. Телеологічною домінантою цієї задачі виступає підвищення рівня патріотизму та свідомості населення через освітні заходи.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) організувати патріотичні лекції, зустрічі з ветеранами та військовими; б) включати теми оборони і безпеки до шкільних програм; в) проводити тематичні конкурси і фестивалі для молоді; г) створювати інформаційні майданчики в соціальних мережах.

5. Законодавче унормування та політична підтримка мілітарних відносин ОМСВ – представляється важливим, щоб законодавство і місцева політика створювали умови для ефективної взаємодії ОМСВ з військовими структурами, включаючи можливості для фінансування, навчання та координації дій. Телеологічною домінантою цієї задачі виступає забезпечення через локальну нормотворчість профільної нормативної бази, яка регулює співпрацю місцевих органів та військових.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) розробляти і приймати місцеві програми і положення щодо оборони; б) ініціювати зміни до законодавства за потребою; в) підтримувати фінансування і ресурси через місцеві бюджети; г) залучати ТГ в особі її активних членів, а також груп і асоціацій жителів-членів ТГ до процесу прийняття рішень щодо безпеки.

6. Використання сучасних технологій в сфері мілітарних відносин ОМСВ – через впровадження систем моніторингу, зв'язку та інформування громадськості про загрози та заходи безпеки. Тобто, розуміється через впровадження новітніх інформаційних і технічних засобів для моніторингу і оповіщення.

Для реалізації наведених заходів необхідно: а) впроваджувати системи оповіщення населення про небезпеки; б) використовувати технології відеоспостереження для контролю стратегічних об'єктів; в) запроваджувати мобільні додатки для швидкого інформування жителів-членів громади; г) залучати ІТ-фахівців до формування цифрових систем безпеки на локальному рівні соціуму.

Висновки. Резюмуючи положення, що наведені вище, можна дійти наступних висновків:

– сфера мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ виступає якісно новою компонентою блоку їх компетенційних повноважень, що базується на доктрині мілітарного муніципалізму;

– формування такого профільного блоку компетенційних повноважень носить об'єктивний характер, зважаючи на той факт, що Україна, її ЗСУ, її ТГ знаходяться і функціонують не тільки в воєнному стані, а фактично в стані «гарячої» фази війни з РФ, і повинні моделювати свою поведінку через реалізацію своїх повноважень відповідно до потреб і запитів такого небезпечного стану, тому можна стверджувати, що такі повноваження мають екзистенційний характер і відповідні стратегічно-критичні властивості;

– важливо відмітити, що компетенційні повноваження ОМСВ в мілітарній сфері, що вже знайшли своє закріплення в законодавстві України ще в мирний період, по-перше, в основному несли декларативно-представницький і номінальний характер, а нові профільні компетенційні повноваження в цій сфері, по-друге, набувають екзистенційно-важливого значення і потребують від ОМСВ перебудувати всю систему муніципального управління, фінансово-ресурсного супроводження і забезпечення своєї діяльності у відповідності до жорстких вимог воєнного часу і «гарячої» війни;

– особливо тих, що включають питання фінансування підрозділів ЗСУ, організації територіальної оборони у взаємодії з ними, організації роботи з ветеранами, – важливу роль і значення набувають вивчення моделей, що використовуються муніципалітетами держав-членів ЄС та НАТО та запозичення їх позитивного досвіду в профільній сфері;

– варто враховувати, що в процесі формування блоку мілітарних відносин (правовідносин) ОМСВ, необхідно будувати нову їх філософію – «філософію фортеці в осаді», що буде, по-перше, враховувати вимоги мілітарного муніципалізму; по-друге, формувати окремий і відносно автономний блок компетенційних повноважень, що передбачає формування, побудову і наявність чітких горизонтально-вертикальних зв'язків профільного характеру між належними та уповноваженими суб'єктами державного і муніципального управління; по-третє, враховувати реалізацію великого об'єму профільних відносин (правовідносин) саме у мирний час (підготовка заходів, превентивна організаційна діяльність, навчання населення, ресурсне забезпечення, застосування сучасних технологій, в тому числі й інформаційних, тощо), враховуючи об'єктивний характер перспективного сусідства з державою-окупантом, і можливості загострення з ним відносин у

будь-який час і з будь-яких питань, спираючись на загарбницький і реваншистський характер його політики.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава*: зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 97–101.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
4. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреба та необхідність. *Право України*. 2024. № 6. С. 38–60.
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Феноменологія мілітарного муніципалізму: до розуміння процесу конституювання. *Grundlagen der modernen wissenschaftlichen forschung*: Collection of Scientific Papers «ЛОГОС» (Zürich, October 27, 2023). P. 69–75.
6. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2022. № 3. С. 6–18.
7. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Муніципальні права людини як нова константа національного муніципального та конституційного права. *Право України*. 2020. № 10. С. 63–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2020_10_7
8. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
9. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
10. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339.
11. Берч В. В. Місцеве самоврядування в системі забезпечення національної безпеки: інституційні та управлінські аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство: Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 12. С. 132–136. URL: https://lsej.org.ua/12_2024/149.pdf
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 131.
13. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42648>
14. Стешенко Т. В., Кречик А. С., Кривець О. В. Стійкість територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2025. Вип. 88: частина 1. С. 197–202.

15. Слободянюк С., Онуфрійчук О. Аналіз сучасного стану оборонного планування в Україні та основні проблеми, пов'язані з його подальшим розвитком. *Journal of Scientific Papers Social development & Security*. 2023. 13(2):198-210. DOI:10.33445/sds.2023.13.2.17
16. Bondaruk T., Chekhovska M., Bondaruk O. Economic security of Ukraine during military operations: challenges and ways of counteraction. *Economies Horizons*. 2024. DOI:10.31499/2616-5236.1(27).2024.299201
17. Селіванова І. А. Про державну ветеранську політику в Україні. *Правове забезпечення професійної адаптації та права на підприємницьку діяльність ветеранів війни* : зб. наук. праць НДІ ПЗІР НАПрН України за матеріалами І-го круглого столу 31 трав. 2024 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2024. С. 27–35. URL: <https://openarchive.nure.ua/handle/document/28687>
18. Нашивочников О. О. Шефство над Військово-Морськими Силами України (1992–1997 рр.). *Военно-історичний вісник* : зб. наук. праць Національного університету оборони України. Київ: ЦП «Компринт», 2016. Вип. 1(19). С. 28–2.
19. Суходоля О.М. Розвиток спроможностей сектору безпеки та оборони України щодо захисту критичної інфраструктури: світові тенденції та уроки війни в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень*. Україна. URL: <https://orcid.org/0000-0002-1978-404X>. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2025-29-2-17-26>
20. Парламентом прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України». *Прес-служба Апарату Верховної Ради України*. Опубліковано 19 червня 2024 року. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/250932.html>
21. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
22. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1487 від 30 грудня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1487-2022-%D0%BF#Text>
23. Каркунова Д. Огляд світових стандартів: військова система у Швейцарії. *Портал ГУРТ*. URL: <https://www.gurt.org.ua/articles/32282/>
24. Естонський Кайтселіт: коли кожен готовий встати за свою країну! *Український кризовий медіа-центр*. URL: <https://uacrisis.org/uk/estonskyj-kajtselijt>
25. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
26. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 листопада 2021 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 5. Ст. 13.

27. Островерх О. О., Савченко О. В., Стецюк Є. І. Інженерний захист населення та територій : навч. посібник. Харків : НУЦЗУ, 2014. 380 с.
28. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
29. Деякі питання забезпечення діяльності фахівців із супроводу ветеранів війни та демобілізованих осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2024 року № 881. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/881-2024-%D0%BF#Text>
30. Горбата Л. П. Ветеранські хаби (простори) як інструмент соціальної безпеки ветеранів та членів їх сімей. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.11.20>
31. Кабачинський М., & Савіна І. Total Defence as the Primary Method of Organizing Resistance during the National Liberation War of 1648–1657. *Українські історичні студії*. 2025. 18(60). 27–37. URL: <http://ir.dspu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7623/1/%D0%9A%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D1%96%D0%BD%D0%B0.pdf>. doi: <https://doi.org/10.24919/3083-6158.18/60.3>
32. Ярема О. Г., Лепіш Н. Я. Роль органі місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. 2(6). С. 558–563. DOI:10.24144/2788-6018.2025.06.2.89
33. Між підтримкою військових та базовими витратами: як громади фінансують безпеку та оборону: Аналітичний звіт Центру розвитку інновацій (ЦРИ), за підтримки ІСАР Єднання, Програми «U-LEAD з Європою», квітень 2026 року.
34. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19 червня 2025 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2025. № 43–45. Ст. 192.
35. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад : Закон України від 13 травня 2025 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2025. № 39. Ст. 160.

Батанов Олександр Васильович,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного та муніципального права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

МУНІЦИПАЛІЗМ У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ТА ПОВОЄННОГО ПЕРІОДУ

Останнє десятиріччя стало етапом системної трансформації та безпрецедентних випробувань для інституту місцевого самоврядування в Україні. Від запуску реформи децентралізації до функціонування в умовах збройної агресії та боротьби за територіальну цілісність держави – ці процеси не лише зумовили формування нової моделі організації публічної влади, а й стали своєрідним тестом її інституційної спроможності, стійкості та відповідності європейським стандартам конституціоналізму, демократії та належного врядування.

Прийняття у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відкрило нові горизонти для реалізації масштабного реформаторського проекту. В його основі – ідеї субсидіарності, демократії участі, ефективного та прозорого управління, цифровізації місцевого самоврядування тощо. Ключовими віхами децентралізаційних перетворень стали укрупнення та об'єднання територіальних громад, модернізація адміністративно-територіального устрою, зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування, а також удосконалення механізмів надання публічних послуг на локальному рівні. Сукупність цих змін істотно переосмислила роль територіальних громад у системі публічної влади та заклала підґрунтя для їх більшої самостійності й відповідальності.

У площині викликів сучасному конституціоналізму зазначені трансформації відбувалися в умовах безпрецедентного випробування для конституційного ладу України. Російська збройна агресія, що триває з 2014 року та набула повномасштабного характеру у 2022 році, радикально змінила контекст реалізації конституційних принципів народовладдя, децентралізації та місцевого самоврядування. Війна поставила під питання сталість механізмів розподілу публічної влади,

баланс між централізацією в умовах воєнного стану та автономією територіальних громад.

Вектор реформи децентралізації не лише було сфокусовано на реалізацію європейського курсу України, а й закладення міцного фундаменту для сталого розвитку територіальних громад, посилення ролі муніципальної влади, формування муніципалізму та реального місцевого самоврядування, яке, у свою чергу, «виявляється універсальним феноменом щодо системи конституціоналізму» [10, с. 16]. Саме «у рамках феноменології сучасного конституціоналізму особливо важливу роль відіграє інститут місцевого самоврядування, – з одного боку, як історичний передвісник сучасної державності, а з іншого – як могутній сучасний засіб її гуманістичної і демократичної трансформації в бік визнання і застосування загальних конституційних цінностей, серед яких чільне місце посідають права і свободи людини і громадянина, існування та розвиток демократичних інституцій в рамках громадянського суспільства, перерозподіл державних владних повноважень в рамках їх децентралізації на рівень локальних органів публічної влади» [11, с. 17].

Виклики російсько-української війни, з одного боку та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, з іншого боку, вказують, що саме муніципалізм має стати осереддя нової державності та ядром конституційного життя громадянського суспільства. Його первинний суб'єкт – територіальна громада має нарешті набути реальної конституційної, муніципальної, політичної та економічної правосуб'єктності, стати живою клітиною всього організму демократичного суспільства, на генному рівні якої формується антропоцентричний публічний простір, а держава – постати як система, яка визнає та гарантує права територіальних громад, а не здійснює домінування над ними. У цьому контексті саме муніципальний рівень має забезпечувати реальність прав людини, перетворюючи їх із концепцій та декларації на спосіб буття людини в умовах повсякденності.

У сучасних умовах муніципалізм розглядається не лише як інституційна форма реалізації місцевого самоврядування, а як політико-правовий, соціально-економічний та духовно-культурний механізм, здатний об'єднувати громадян, формувати спільні цінності та створювати умови для миру й сталого розвитку територій. Його

сутність полягає у визнанні територіальної громади первинним суб'єктом політичного, економічного, соціального та культурного розвитку, основним носієм муніципальної влади, відповідальною за власне майбутнє.

У контексті еволюції сучасного конституціоналізму європейська традиція муніципального права тісно пов'язана з феноменом муніципалізму, постаючи не лише як галузеве правове явище, а як відображення глибинних тенденцій розвитку публічної влади та демократичної державності. З огляду на генезис відповідної категорії та її доктринальне осмислення, муніципалізм доцільно розглядати крізь призму кількох вимірів.

По-перше, він історично сформувався як продукт теорії та практики буржуазного місцевого самоврядування, що заклало підвалини для становлення автономії територіальних спільнот у системі обмеженої конституційної держави.

По-друге, муніципалізм відображає певний етап розвитку місцевого самоврядування в конкретній країні або у порівняльно-правовому вимірі, демонструючи, як трансформуються форми децентралізації та субсидіарності залежно від моделі конституційного устрою.

По-третє, він виступає процесом формування муніципальної правосвідомості – утвердженням у суспільстві цінності муніципальної демократії, відповідальності та солідарності, що відповідає сучасному розумінню конституціоналізму не лише як системи норм позитивного конституційного права, а й динамічної практики, що забезпечує баланс між безпекою і свободою, державою і людиною та в умовах муніципалізму трансформується у ціннісно-антропологічну систему, в якій держава постає як гарант гідного буття, а не лише організатор публічної влади та просторова межа її реалізації.

По-четверте, муніципалізм можна трактувати як ідеологію та практику здійснення влади на рівні населеного пункту, яка забезпечує реальну дію принципів автономії, демократії участі та самостійності територіальних громад у межах єдиної конституційної системи.

По-п'яте, він є органічною складовою конституціоналізму, оскільки втілює його базові ідеї – верховенство права, народовладдя, обмеження та поділ влади, гарантування прав людини на муніципальному рівні, який, у свою чергу, забезпечує реальність прав людини, перетворюючи їх з декларації на спосіб буття.

По-шосте, муніципалізм є осердям демократичної державності: не периферією, а ядром конституційного життя, у якому саме територіальна громада виступає живою клітинкою демократії, де формується людиноцентричний публічний простір, а держава постає як система координації громад, а не домінування над ними.

По-сьоме, муніципалізм слід розглядати як стійку цивілізаційну традицію і парадигму демократичного врядування, що забезпечує баланс у взаємодії держави, територіальних громад і громадянського суспільства, формуючи простір відповідального та правового співбуття в межах конституційного правового порядку [3, 5–6].

З цієї ж точки зору логічно продовжує та розвиває запропоновані нами підходи та, водночас, робить оригінальні висновки та вносить новаторські і доволі перспективні пропозиції вітчизняна дослідниця феноменології сучасного муніципалізму І. Г. Посторонка, на думку якої остання «виступає своєрідним тригером для реалізації муніципальної реформи в Україні», під якою, авторка розуміє «специфічну, телеологічно обумовлену правотворчу діяльність органів публічної влади, спрямовану на реновацію локального соціуму у формі територіальної громади, яка існує та функціонує у сфері місцевого самоврядування в умовах повсякденного життя». Метою цієї діяльності, вважає І. Г. Посторонка, є «втілення основоположних засад муніципалізму. Муніципалізм – це структуроутворювальний елемент і телеологічний концепт муніципальної реформи, поведінково-діяльнісна парадигма органів публічної самоврядної (муніципальної) влади. Саме задля досягнення та реалізації його основоположних засад і здійснюється муніципальна реформа» [12, с. 7].

Тобто, саме в умовах реального муніципалізму місцеве самоврядування відіграє вагомий роль у процесах формування та функціонування громадянського суспільства, з огляду на те, що усі права, свободи та колективні види соціально-політичної, господарсько-економічної та духовно-культурної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та у кінцевому рахунку реалізуються у територіальних громадах, утворюючи соціальну базу громадянського суспільства.

По-суті, як зазначається у сучасних філософських дослідженнях, громада є середовищем реалізації сутнісного потенціалу особи та задоволення основних екзистенційних потреб людини, зокрема через:

налагодження і підтримання міжособистісних зв'язків, піклування про іншого та водночас відчуття стабільності й особистої безпеки, подолання пасивної тваринної природи через соціалізацію, формування індивідуальної ідентичності та колективної відданості. Громада у цьому сенсі є ефективним механізмом поєднання особи (індивідуального) та соціуму (колективного) [13, с. 21–22].

Таке філософське осмислення феномена територіальної громади слугує становленню нових філософських, політологічних та правових дискурсів щодо сутнісного, змістового, аксіологічного, онтологічного, функціонально-телеологічного розуміння муніципалізму як іманентної складової системи сучасного конституціоналізму, інституційне наповнення якої неодмінно передбачає «безумовне включення до неї інститутів самоврядування, децентралізації та регіоналізації» [9, с. 6, 7].

З огляду на це, дивлячись на проблеми сучасного конституціоналізму з позиції генезису, сучасного стану та перспектив розвитку муніципалізму, слід виходити з того, що незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади, формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є насамперед територіальна громада. Саме територіальна громада є необхідною демократичною протиположною центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами [1, с. 1].

У розвинутих зарубіжних країнах колосальний інтерес до проблематики завдань та функцій громади у 1990-х роках пов'язують із створенням сприятливих умов для відродження принципів верховенства права та демократії, підтвердження зв'язку між розвитком територіальної громади, місцевого самоврядування, формуванням громадянського суспільства, соціальної державності та рішучою політикою реформ.

Такий підхід до територіальних громад як до структуроутворюючого елементу системи місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, а не як до його другорядного і побічного компонента, дозволяє не лише провести ефективну реформу у сфері децентралізації та відродити розуміння місцевого самоврядування як форми реалізації громадоправства у буквальному смислі слова, а й створити ефективні механізми реалізації та захисту муніципальних

прав людини, що, у свою чергу, є іманентною ознакою реального муніципалізму.

Незважаючи на складний, багатоплановий та різнофункціональний характер муніципалізму та складових його системи (муніципальні права людини, муніципальна демократія участі, муніципальне право як галузь права, наука та навчальна дисципліна, муніципальний устрій, муніципальна правосвідомість, муніципальна культура тощо), суттєвий вплив муніципальних традицій, установок, доктрин, звичаїв тощо на процеси його виникнення та формування, муніципалізм є динамічним та мобільним феноменом, який швидко розвивається, вдосконалюється під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, зовнішніх, так і внутрішніх процесів, які відбуваються у сучасних демократичних державах тощо.

Аксіологічне, онтологічне, гносеологічне, функціонально-телеологічне значення муніципалізму як елементу системи сучасного конституціоналізму підвищується та ускладнюється у зв'язку з тенденціями його антропологізації, інтернаціоналізації, соціологізації, економізації, екологізації, цифровізації тощо, посилення ролі фундаментальних академічних досліджень (доктрина муніципального права та муніципальне праворозуміння) та муніципально-правової освіти (муніципальна просвіта) при підвищенні теоретичного та практичного інтересу до муніципальної (насамперед, статутної) нормотворчої техніки та технології муніципально-правового будівництва (муніципальне право як галузь права) тощо.

Так, зокрема, тенденція антропологізації муніципалізму розкривається у цілій системі детермінант та телеологічних орієнтирів визнання місцевого самоврядування, його існування та розвитку, які мають життєутворююче значення, гарантування місцевого самоврядування тощо. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку.

Світові тенденції суспільного розвитку, розчиняючись у муніципально-правовій матерії, виявляються у перманентних процесах глобалізації та інтернаціоналізації муніципалізму. Вони спостерігаються передусім у зближенні національного муніципального права кожної демократичної країни з міжнародним

публічним правом, внаслідок чого між ними іноді зникає чітка межа. Перспективи становлення «наднаціонального» муніципального права пов'язані з формуванням регіонального муніципального права (загальне муніципальне право Європейського Союзу), яке має риси як міжнародного, так і наддержавного права, а у подальшому – з поступовим формуванням міжнародного муніципального права. Такі тенденції обумовлені активізацією інформаційної кореляції інститутів сучасного суспільства, в результаті чого досягнення муніципального права окремих країн узагальнюються на міжнародному рівні та включаються до актів міжнародного права – хартій, конвенцій, декларацій та ін., які зобов'язують держави-учасниці внести до свого національного законодавства ті чи інші демократичні муніципально-правові принципи та інститути (децентралізація, субсидіарність тощо). Саме у цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування мотив її прийняття: охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади.

З огляду на конституційну регламентацію місцевого самоврядування та статусу територіальних громад у зарубіжних країнах можна зробити висновок про особливу роль, яку займає муніципалізм у системі сучасного конституціоналізму. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією у сучасній Європі є перманентна конституціоналізація статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, дискусії щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації розвиваються не лише у контексті загальноєвропейських та, врешті решт, у цілому світових процесів муніципалізації конституційного життя і децентралізації публічної влади, а й розвитку конституціоналізму в цілому.

Досвід конституційної регламентації муніципальних відносин свідчить, що у сучасному світі муніципалізм постає як така сфера публічно-правової реальності, що перебуває у стані інтенсивного формування та динамічного розвитку під впливом глобальних і національних трансформацій. Його існування ґрунтується на об'єктивних передумовах, передусім на наявності специфічного предмета конституційно-правового регулювання – особливої

сфери суспільних відносин, які виникають і розвиваються в умовах децентралізації влади, самоорганізації населення за місцем проживання, функціонування муніципальної влади та реалізації муніципальних прав людини.

У цьому контексті становлення муніципалізму як самостійного напрямку сучасного конституціоналізму зумовлюється комплексом взаємопов'язаних факторів і тенденцій.

По-перше, формується стійка система суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією місцевого самоврядування, зокрема організацією та діяльністю муніципальної влади, а також забезпеченням і захистом муніципальних прав людини, що об'єктивно конститууює окремий сегмент конституційно-правового регулювання.

По-друге, простежується тенденція до інтенсивного кількісного і якісного зростання нормативного масиву у сфері місцевого самоврядування. Це охоплює як розвиток конституційного законодавства, так і розширення муніципальної нормотворчості, що відображає підвищення ролі муніципалізму як ключового елемента демократичного врядування, громадянського суспільства та правової держави.

По-третє, важливою тенденцією є конституціоналізація місцевого самоврядування, яка проявляється у закріпленні статусу територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади, носія її функцій і повноважень та базового інституту конституційного ладу.

По-четверте, дедалі більшого значення набуває категорія муніципального інтересу, що відображає визнання поряд із загальнодержавними і індивідуальними інтересами також інтересів територіальних громад. Саме вони визначають зміст питань місцевого значення та спрямованість конституційно-правового регулювання муніципальних відносин.

По-п'яте, утверджується тенденція до чіткого виокремлення та інституціоналізації питань місцевого значення як самостійної сфери публічних справ. Це забезпечує компетенційну автономію муніципальної влади, створює підґрунтя для її функціонування та розвитку, а також визначає простір реалізації муніципальних прав людини.

По-шосте, розвиток муніципалізму відбувається під впливом глобалізаційних процесів, рецепції міжнародних стандартів демократії,

імплементатії зарубіжних моделей місцевого самоврядування, а також необхідності реагування правової науки і практики на нові соціально-економічні та політичні виклики.

Отже, муніципалізм у сучасному світі перманентно розвивається як складний, багатовимірний феномен, у якому поєднуються процеси децентралізації, демократизації, конституціоналізації та інституційного оформлення місцевої влади, що забезпечує його поступове утвердження як самостійної та системоутворюючої складової сучасного конституціоналізму.

Доказом цього є, по-перше, динамічний розвиток сучасних інформаційних, передусім комп'ютерних, технологій, що дає підстави говорити про стійкі тенденції математизації, інформатизації та цифровізації муніципалізму – як у вимірі його власної специфіки, так і в ширшому контексті становлення сучасного конституціоналізму [7].

По-друге, чимдалі рельєфнішою та відчутною є тенденція економізації муніципалізму [8]. Виокремлення цієї тенденції обумовлено тим, що за всієї складності, суперечливості формування муніципального права та його розвитку в умовах сучасного конституціоналізму, очевидним є той факт, що в основі цих процесів лежать об'єктивні передумови. До таких основних факторів відносяться не лише соціально-політичні, а й економічні фактори, що детермінували у рамках загальних процесів деєтатизації та переходу суспільства на засади ринкової економіки вибір принципово нової системи організації публічної влади – муніципальної влади, що функціонує не лише на принципах правової й організаційної самостійності, а й фінансової автономії.

По-третє, в умовах сьогодення особливого значення набуває проблематика екологічного конституціоналізму [4], екології у територіальних громадах та зародження екологічного муніципалізму, здійснення муніципальної екологічної політики, власне, реалізація екологічних прав людини та формування спеціалізованих механізмів їх захисту. Екологічні проблеми сучасності обумовлюють «проникнення» у матерію муніципального законодавства великого масиву природоохоронних норм, що свідчить про тенденцію екологізації муніципалізму та місцевого самоврядування, у свою чергу породжуючи нові виклики перед процесами децентралізації в Україні.

По-четверте, виклики та катастрофічні наслідки російсько-української війни значною мірою детермінують виникнення та формування феномену мілітарного муніципалізму, нерозривно пов'язаного з визнанням прав територіальних громад, існуванням інституту місцевого самоврядування та діяльністю його органів [2]. **Мілітарний муніципалізм** – це абсолютно новий політико-правовий феномен, який виник унаслідок війни та практичного зростання функціональної ролі територіальних громад у забезпеченні **національної безпеки**. Війна виступила детермінуючим чинником трансформації муніципалізму в напрямі зміцнення правосуб'єктності територіальних громад, розвитку інноваційних форм муніципальної співпраці, впровадження практик інклюзивності та стійкості, що згодом можуть стати ресурсом післявоєнного відновлення. Саме на локальному рівні організації громадянського суспільства формується нова культура публічного врядування, яка синтезує безпеку і демократію, солідарність і відповідальність, оборону і розвиток.

З огляду на це, по-п'яте, важливим чинником розвитку сучасного конституціоналізму є синергія мілітарного муніципалізму й муніципального миробудівництва, яка в умовах викликів сьогодення формує унікальну модель демократичної державності, в якій локальний рівень стає осередком як захисту, так і відродження життя, а конституціоналізм набуває рис адаптивної, мережевої та ціннісно зорієнтованої системи врядування. Муніципалізм у цих умовах виступає не лише організаційною формою місцевого самоврядування, а світоглядною парадигмою сучасного конституціоналізму – парадигмою спільності долі, взаємозалежності та соціальної солідарності.

Таким чином, в основі післявоєнного розвитку конституціоналізму та екзистенційної стійкості держави має знаходитись синергія конституційного, державного та муніципального, громадянського та політичного, соціально-економічного, духовно-культурного, наукового та освітнього, еко-гуманістичного та інформаційного вимірів. Без синергії між людиною, територіальною громадою і державою, мораллю, правом і законом, природою та суспільством, економікою і культурою, екологією та інформаційною гігієною неможливі ані ефективна оборона, ані сталий мир. У цьому контексті має сформуватися інноваційна модель українського муніципалізму як складової системи вітчизняного конституціоналізму.

Муніципалізм у сучасному конституціоналізмі набуває значення не тільки інституційної, а й ціннісно-світоглядної категорії, оскільки пов'язаний із формуванням муніципальної правосвідомості. Йдеться про утвердження у суспільстві ідей участі, відповідальності, солідарності та локальної демократії, які забезпечують перехід від формального розуміння конституції до її сприйняття як живої практики реалізації гідності і свободи людини.

Муніципалізм органічно інтегрований у систему конституціоналізму, оскільки втілює його базові засади – верховенство права, народовладдя, поділ влади та гарантування прав людини. Саме на муніципальному рівні ці принципи набувають реального змісту, забезпечуючи трансформацію прав людини з декларативних положень у повсякденну соціальну практику.

За своєю сутністю муніципалізм постає як важливий елемент сучасного конституціоналізму – його «жива тканина», у якій територіальна громада виступає базовою клітинкою демократії. З огляду на це, інтегративний характер муніципалізму виявляється у тому, що він пронизує всі рівні публічної влади, перетворюючись із локального явища на системоутворюючий елемент державності. Відтак ефективність законодавчої, виконавчої та судової влади значною мірою залежить від рівня розвитку муніципальної демократії та спроможності територіальних громад.

Синергетичний взаємозв'язок між муніципалізмом і конституційним ладом проявляється у взаємному впливі: конституційні принципи визначають рамки функціонування місцевого самоврядування, тоді як рівень розвитку муніципальної демократії формує легітимність влади, соціальну стабільність і реальність прав людини.

У функціонально-телеологічному вимірі муніципалізм постає як стратегічний інструмент розвитку держави, орієнтований на формування людиноцентричного публічного простору. Держава у такій парадигмі розглядається не як домінуючий центр влади, а як механізм визнання та гарантування муніципальних свобод, а також координації самоврядної активності територіальних громад, що забезпечує баланс між свободою і безпекою.

У світлі сучасних викликів муніципалізм слід розглядати як стійку цивілізаційну парадигму демократичного врядування, що забезпечує баланс між державою, територіальними громадами та громадянським

суспільством. Саме в цьому балансі формується простір відповідального, правового і людиноцентричного співбуття, який визначає перспективи розвитку українського конституціоналізму та децентралізованої, демократичної та правової держави.

Надскладні екзистенційні виклики та загрози для української державності оголили її сутність, зміст та функціонально-телеологічне призначення. Вони показали, що сучасна держава може бути стійкою лише тоді, коли в ній забезпечена гідність людини, а її життя є найвищою конституційною цінністю, панує гуманізм та верховенство права. Це, насамперед, людиноцентрична, демократична, правова, соціальна, екологічна, освітня та децентралізована (по суті – муніципальна) держава. Саме в такій парадигмі має формуватися та розвиватися український варіант конституціоналізму та муніципалізму, де гідність, свобода, право і демократія є не лише догматами та нормами позитивного законодавства, а й формами існування цивілізованого життєсвіту повсякденності.

Список використаних джерел

1. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2014. 22 с.
2. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреба та необхідність. *Право України*. 2024. № 6. С. 38–60.
3. Батанов О. В. Аксіосфера муніципалізму як фундамент розвитку сучасного муніципального права. *Право України*. 2014. № 5. С. 97–105.
4. Батанов О. В. Конституціоналізм в умовах екологічних викликів сучасності та роль конституційного права у забезпеченні екологічної безпеки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 3. Ч. 1. С. 82–88.
5. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102–108.
6. Батанов О. В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцеве самоврядування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 77–81.
7. Батанов О. В. Цифровізація сучасного конституційного права в умовах глобалізації. *Держава і право* : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 98 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2025. С. 77–89.

8. Батанов О. В., Бедрій Р. Б. Методологічна парадигма наукового пізнання економічної функції місцевого самоврядування. *Український часопис конституційного права*. 2026. № 1. С. 24–36.
9. Ковальов І. П. Місцеве самоврядування як інститут сучасного вітчизняного конституціоналізму : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2012. 226 с.
10. Крусян А. Р. Публічно-самоврядна влада як інституціональна складова сучасного українського конституціоналізму. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 16–25.
11. Могілевський В. С. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2019. 211 с.
12. Посторонка І. Г. Муніципалізм як концепт: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... д-ра філос. за спец. 081 «Право». Одеса, 2025. 232 с.
13. Цицик О. І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія : дис. ... д-ра філософ. за спец. 081 Право. Львів, 2021. 227 с.

Борденюк Василь Іванович,
*доктор юридичних наук, професор,
Залужений юрист України,
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У сучасних умовах однією з актуальних проблем, яка потребує вирішення в контексті децентралізації державної влади (публічної) влади, є проблема забезпечення дієздатності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, правовий режим якого визначений у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон № 389-VIII) [1]. Її актуальність зумовлена насамперед тим, що цей Закон передбачає утворення на територіях, на яких введено воєнний стан, але на яких відповідно до вимоги Конституції України повинно здійснюватися місцеве самоврядування, тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, районів та областей. Це призвело до деформації конституційної моделі територіальної організації публічної влади на місцях, до виникнення конфліктів між органами місцевого самоврядування й відповідними військовими адміністраціями, а також багатьох інших проблем, до яких, зокрема, належить питання доцільності (чи недоцільності) створення відповідних військових адміністрацій та розмежування повноважень між ними й органами місцевого самоврядування. Про важливість цих проблем свідчать численні звернення органів місцевого самоврядування до адміністративних судів із позовами до військових адміністрацій про визнання неправомірними та скасування їх наказів, виданих з питань, вирішення яких за змістом відповідних положень Конституції України [2] та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (далі – Закон № 280/97-ВР) [3] належить до повноважень місцевого самоврядування.

Правовий режим воєнного стану в Україні має визначатися виключно законами, які повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй (ч. 2 ст. 3), що виключає встановлення у

них особливостей, які не передбачені в ній. Зазначене повною мірою стосується особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, які також мають визначитися на основі відповідних положень Конституції України. Це зумовлено насамперед тим, що відповідно до ст. 7 Основного Закону України місцеве самоврядування є одним із елементів конституційного ладу. Це означає, що обмеження його прав в умовах воєнного стану можливе лише у випадках, передбачених Конституцією України. Зокрема, конституційні передумови встановлення таких обмежень передбачені в ч. 2 ст. 64 Конституції України, за змістом якої до конституційних прав, які можуть бути обмежені в умовах воєнного стану, належить право громадян України «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 38).

При цьому, виходячи зі змісту ст. 7 Конституції України, згідно з якою в «Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», слід зазначити, що такі обмеження не повинні зводитися до порушення сутності місцевого самоврядування як права територіальних громад «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», яке відповідно до вимог Основного Закону України (ст. 140), Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. ст. 3, 4, 9) [4] та Закону № 280/97-ВР (ст. ст. 2, 4) повинно здійснюватися територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України.

Натомість Закон № 389-VIII містить чимало положень, які спрямовані на звуження обсягу та змісту конституційного права територіальних громад на місцеве самоврядування й які виглядають уразливими з точки зору їх відповідності Конституції України. Зокрема, такий характер властивий тим положенням цього Закону, що визначають порядок утворення та повноваження тимчасових державних органів – військових адміністрацій населених пунктів, районів та областей, на які покладається не тільки запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й вирішення питань віднесених Конституцією та законами України до відання

органів місцевого самоврядування та відповідних місцевих державних адміністрацій.

Зважаючи на те, що Конституція України не передбачає можливості створення на територіях, на яких введено воєнний стан, тимчасових державних органів – військових адміністрацій, слід зазначити, що відповідно до її вимог у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану повинні брати участь у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що виключає потребу у створенні відповідних військових адміністрацій, на які Закон № 389-VIII покладає не тільки повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а й повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Це зумовлено тим, що відповідно до ст. 17 Конституції України оборона України, захист її суверенітету і територіальної цілісності є найважливішими функціями держави, в реалізації яких повинні брати участь, в межах своїх повноважень, всі державні органи та органи місцевого самоврядування, створення яких передбачено Конституцією України. Це зумовлено тим, що місцеве самоврядування за своєю природою є формою демократичної децентралізації державної (публічної) влади, суть якої полягає у розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування зі здійснення одних і тих самих завдань і функцій держави на місцях [5, с. 268–269; 7, с. 41–42; 8, с. 22–24; 9, с. 171]. Вони, як органи загальної компетенції, можуть і повинні запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць практично у всіх сферах суспільного життя, що свідчить про відсутність потреби у створенні відповідних військових адміністрацій, які не передбачені в Конституції. Зокрема, конституційні передумови наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану містить положення ст. 143 Конституції, відповідно до якого їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, при здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 3 та ч. 4).

Торкаючись проблеми розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, зазначимо, що вихідною засадою для її вирішення є те, що відповідно до Конституції України функції та повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на дві групи: 1) функції та повноваження, що визначені безпосередньо в її тексті; 2) функції та повноваження, що визначені в законах України. При цьому обсяг останніх може змінюватися з урахуванням потреб суспільства і держави. Це зумовлено тим, що автономія органів місцевого самоврядування є динамічним явищем. Її реальний обсяг залежить від багатьох історичних, економічних, політичних умов та особливостей конкретної держави. Так, за надзвичайних умов, коли потрібно сконцентрувати наявні фінансові, матеріальні, організаційні та інші ресурси на ліквідацію наслідків стихійного лиха, катастроф і т. д., автономія органів місцевого самоврядування може бути обмежена, насамперед у фінансовій сфері. І навпаки, в періоди соціально-економічної та політичної стабільності їх автономія поступово може розширюватися [5, с. 115].

У зв'язку з цим доводиться констатувати, що в законах можуть вирішуватися питання розмежування функцій і повноважень між військовими адміністраціями (чи іншими органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування, які визначені виключно на законодавчому рівні. Що ж стосується функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених за ними в ч. 1 ст. 143 Конституції України, то вони об'єктивно не можуть бути передані військовим адміністраціям населених пунктів.

Крім того, у разі повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад військові адміністрації населених пунктів не можуть також здійснювати повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, які дублюються в ч. 2 ст. 15 Закону № 389-VIII. Це стосується насамперед повноважень, які віднесені Законом № 280/97-ВР до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (ст. 26), оскільки «військова адміністрація заміщує лише вертикаль виконавчого комітету, а не депутатський корпус» [6, с. 139–140].

В цілому на таких самих засадах має вирішуватися питання розмежування повноважень між районними і обласними радами та районними й обласними військовими адміністраціями, які також

не можуть здійснювати повноваження обласних і районних рад, що визначені у ч. 2 ст. 143 Конституції України, а також у ст. 43 Закону № 280/97-ВР, які віднесені до їх виключної компетенції, але які дублюються в ч. 3 ст. 15 Закону № 389-VIII.

З урахуванням викладеного вище слід зазначити, що відповідно до вимог Конституції України на територіях, на яких введено військовий стан, запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, повинні відповідні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а не військові адміністрації як тимчасові державні органи, створення яких не передбачено Конституцією України. У зв'язку з чим визначення на законодавчому рівні особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні не повинно зводитися до створення відповідних військових адміністрацій, на які покладається вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Особливості його функціонування в умовах правового режиму воєнного стану повинні відображатися в наданні органам місцевого самоврядування додаткових повноважень і матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 4 берез. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 12 квіт. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 : станом на 16 листоп. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 29.05.2026).
5. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2007. С. 269. 576 с.

6. Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану : монографія / Редкол.: В. А. Журавель (співголова) та ін. Харків : Право, 2023. 902 с.
7. Правовий вимір та охорона національного багатства України : монографія / За заг. ред.: О. О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ : Алерта, 2024. 320 с.
8. Модернізація змісту функцій держави: ключовий вектор повоєнного відновлення України : монографія / За заг. ред.: О. О. Кота, А. Гриняка, Л. Ф. Купіної. Київ : Алерта, 2025. 334 с.
9. Борденюк В. І. Військові адміністрації в механізмі забезпечення стійкості публічного управління в умовах воєнного стану. *Нове українське право*. 2026. № 2. С. 165–173. URL: <https://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/987/909>.

Жовнірчик Ярослав Федорович,
*доктор наук з державного управління, професор,
в.о. завідувача відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД – РОСІЙСЬКОЇ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ

Актуальність теми зумовлена необхідністю адаптації механізмів державного управління до динамічних умов воєнного часу, що потребує переосмислення традиційних підходів до інституційно-правового регулювання, уточнення компетенції органів публічної влади та вдосконалення управлінських процедур. До того ж, у контексті євроінтеграційних прагнень України та зобов'язань щодо дотримання міжнародних стандартів прав людини постає потреба в науково обґрунтованих підходах до оптимізації державних управлінських механізмів, здатних забезпечити ефективний захист прав і свобод людини та громадянина навіть за умов надзвичайних викликів.

Проблематика прав і свобод людини посідає центральне місце в системі публічного управління, оскільки рівень їх забезпечення виступає ключовим індикатором ефективності діяльності держави та якості функціонування публічної влади. В умовах трансформації управлінських процесів і зростання ролі держави у регулюванні суспільних відносин актуалізується наукова потреба в осмисленні прав і свобод людини не лише як правової категорії, а й як об'єкта цілеспрямованого державного управління, що зумовлює перегляд підходів до їх розуміння, змісту та механізмів забезпечення.

У сучасній науковій літературі права і свободи людини розглядаються не лише як конституційно закріплені соціальні цінності, а й як самостійний об'єкт державного управління, що перебуває під цілеспрямованим регуляторним та організаційним впливом публічної влади [1]. Слід зазначити, що доктринальні підходи до їх осмислення еволюціонували від суто юридичного розуміння прав людини як сфери

невтручання держави до управлінсько-правової концепції, у межах якої держава виступає активним суб'єктом забезпечення, охорони та захисту прав і свобод.

Інституційно-правові механізми займають визначальне місце у системі гарантування прав і свобод людини та громадянина, оскільки саме через них забезпечується практична реалізація конституційних приписів у сфері публічного управління. До таких механізмів належать норми адміністративного права, що визначають компетенцію органів публічної влади, адміністративні процедури прийняття управлінських рішень, інструменти адміністративного примусу, а також засоби адміністративного та судового захисту прав особи.

У системі гарантування прав людини інституційно-правові механізми виконують як регулятивну, так і охоронну функції. Регулятивний аспект виявляється у встановленні чітких процедур реалізації прав і свобод, визначенні стандартів надання публічних послуг та форм взаємодії громадян із органами влади. Охоронна функція проявляється у можливості застосування заходів адміністративного захисту, оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також у діяльності контрольних і наглядових інституцій [3].

Інституційні механізми державного управління у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина в період воєнного стану формуються на основі функціонування системи органів публічної влади, повноваження яких зазнають суттєвої трансформації з огляду на запровадження особливого правового режиму. За цих умов забезпечення прав людини набуває комплексного характеру та реалізується через скоординовану діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування і правоохоронних органів, які діють у межах адміністративно-правових механізмів, визначених спеціальним законодавством.

Органи виконавчої влади відіграють ключову роль у практичній реалізації адміністративно-правових механізмів забезпечення прав і свобод людини. Через свої повноваження вони здійснюють регулятивні, координаційні та контрольні функції, пов'язані з упровадженням режимних заходів, наданням публічних послуг, соціальним захистом населення та підтриманням публічного порядку. Центральні органи виконавчої влади забезпечують розроблення та впровадження галузевих політик, адаптованих до умов воєнного стану, тоді як місцеві

органи виконавчої влади відповідають за їх безпосереднє виконання з урахуванням регіональної специфіки та безпекової ситуації.

Безперечно, й органи місцевого самоврядування в період воєнного стану зберігають важливе місце в системі інституційних механізмів, оскільки саме на локальному рівні відбувається безпосередня взаємодія з населенням і реалізація значної частини прав і свобод людини. Їх роль полягає у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, організації соціальних і гуманітарних заходів, координації дій із місцевими органами виконавчої влади. Водночас їх повноваження можуть зазнавати тимчасових обмежень або доповнень, що потребує чіткого адміністративно-правового регулювання для недопущення конфліктів компетенції та порушень прав громадян [2].

Правоохоронні органи посідають особливе місце у системі забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану, оскільки поєднують функції захисту публічної безпеки та охорони правопорядку з обов'язком дотримання прав людини. Вони реалізують адміністративно-правові механізми через застосування заходів примусу, проведення контрольних та наглядових заходів, а також забезпечення виконання рішень органів публічної влади. За таких умов особливої ваги набуває дотримання принципів законності, пропорційності та підзвітності у діяльності правоохоронних органів, що виступає запобіжником зловживань владними повноваженнями.

Отже, інституційні механізми державного управління у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина в період воєнного стану характеризуються підвищеною складністю та багаторівневістю. Особливі адміністративно-правові режими, що застосовуються в умовах воєнного стану, охоплюють, зокрема, режим обмеження свободи пересування, посилений контроль за інформаційною сферою, спеціальні правила використання майна та трудових ресурсів [3]. Такі режими мають комплексний характер і реалізуються через систему дозволів, заборон та адміністративного примусу. Їх застосування спрямоване на досягнення публічно значущих цілей, однак за відсутності належних запобіжних заходів може призводити до надмірного втручання у приватну сферу та диспропорційного обмеження прав людини в особливий період.

У процесі реалізації адміністративно-правових інструментів виявляється низка проблем і ризиків порушення прав і свобод людини.

До них належать розширення дискреції суб'єктів владних повноважень без належних механізмів контролю, фрагментарність нормативного регулювання, недостатня узгодженість управлінських рішень різних рівнів влади, а також обмеженість доступу до ефективних засобів правового захисту. Особливу небезпеку становить ризик перетворення тимчасових обмежень на довготривалі практики, що суперечить принципу винятковості воєнного стану.

У площині управлінської практики одним із ключових обмежень виступає надмірна централізація прийняття управлінських рішень, що характерна для умов воєнного стану [2]. З одного боку, це забезпечує оперативність реагування на загрози, з іншого – знижує рівень врахування регіональної специфіки, а також обмежує можливості участі органів місцевого самоврядування у реалізації управлінських рішень. Така ситуація негативно впливає на якість управлінських впливів на царині забезпечення прав людини на місцевому рівні.

Воєнні загрози також впливають на інституційну спроможність держави забезпечувати баланс між національною безпекою та правами людини [1]. Значна концентрація ресурсів на оборонних і безпекових завданнях призводить до зниження уваги до правозахисних аспектів державної політики, зокрема, у сферах соціального захисту, доступу до публічних послуг та забезпечення процесуальних гарантій. У таких умовах права людини нерідко сприймаються як вторинні щодо безпекових пріоритетів, що суперечить принципам демократичної правової держави.

Підвищення ефективності інституційних механізмів передбачає чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами, а також удосконалення механізмів їх координації [2]. Доцільним є зміцнення ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав людини на територіальному рівні з урахуванням безпекових умов, що дозволить забезпечити більш адресний та адаптивний управлінський вплив. Подальших наукових розвідок потребує питання адаптації міжнародних і європейських стандартів прав людини до національної системи державного управління в умовах воєнного стану, з урахуванням специфіки безпекових викликів та післявоєнної відбудови.

Таким чином, напрями оптимізації механізмів державного управління у забезпеченні прав людини полягають у поєднанні

нормативного вдосконалення, інституційного розвитку та процедурної модернізації. Реалізація запропонованих напрямів оптимізації сприятиме формуванню правозорієнтованої моделі публічного управління, здатної забезпечувати належний рівень захисту прав і свобод людини та громадянина навіть за умов тривалих воєнних загроз, а також створить підґрунтя для подальшого вдосконалення інституційно-правових механізмів у посткризовий період.

Список використаних джерел

1. Казур Я. Методи адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. *Форум права*. 2020. № 1. С. 201–207.
2. Коханчук С. Окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та громадськості в зарубіжних країнах спрямовані на забезпечення прав осіб з інвалідністю. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. Вип. 4 (12). С. 80–84.
3. Structure of legal consciousness in the system of human rights: civilizing and psychological aspect of the development of the society: Estructura de la conciencia jurídica en el sistema de Derechos Humanos: Aspecto civilizador y psicológico del desarrollo de la sociedad / O. Skrypniuk, Y. Zhovnirchuk, V. Shamrayeva et al. *Cuestiones Políticas*. 2023. 41(78). P. 116–127. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.08>

Беззубов Дмитро Олександрович,
*доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії наук вищої освіти України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В АСПЕКТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується одночасним розвитком двох масштабних процесів, кожен із яких має визначальний вплив на функціонування системи публічної влади. З одного боку, в Україні триває реформа децентралізації, яка суттєво трансформувала територіальну організацію влади, змінила підходи до розподілу компетенції між різними рівнями публічного управління та посилила роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. З іншого боку, повномасштабна збройна агресія російської федерації поставила перед державою безпрецедентні виклики, пов'язані із забезпеченням національної безпеки, територіальної цілісності, функціональної стійкості системи публічного управління та безперервності здійснення владних повноважень.

Тривалий час децентралізація розглядалася переважно як інструмент демократизації публічного управління, наближення адміністративних послуг до населення та забезпечення більш ефективного вирішення питань місцевого значення. Водночас сучасні умови функціонування держави продемонстрували, що процеси децентралізації не можуть існувати поза безпековим контекстом. Війна засвідчила, що здатність держави ефективно реагувати на кризові явища залежить не лише від спроможності центральних органів державної влади, але й від функціональної готовності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади діяти як складові єдиного механізму забезпечення національної безпеки.

У зв'язку з цим виникає необхідність нового осмислення співвідношення категорій «децентралізація державної влади» та

«забезпечення національної безпеки». Традиційне протиставлення централізації та децентралізації в сучасних умовах втрачає свою пояснювальну цінність. Практика функціонування держави в умовах воєнного стану свідчить про те, що ефективність публічного управління визначається не ступенем централізації чи автономії окремих рівнів влади, а здатністю всієї системи публічної влади діяти узгоджено, підтримувати стабільність функціонування та адаптуватися до трансформації безпекового середовища.

Національна безпека, як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, характеризується комплексним характером та охоплює діяльність значної кількості суб'єктів, які реалізують свої повноваження на різних рівнях публічної влади. Водночас, особливістю сфери національної безпеки є необхідність забезпечення єдності державної політики, координаційної узгодженості управлінських рішень та оперативності реагування на загрози. Саме тому процеси децентралізації у сфері забезпечення національної безпеки об'єктивно потребують встановлення меж самостійності суб'єктів місцевого рівня та визначення механізмів їх інтеграції у загальнодержавну систему кризового управління.

Особливого значення в умовах війни набуває проблема розмежування компетенції між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що питання національної безпеки традиційно належать до компетенції держави, практична реалізація значної кількості безпекових заходів здійснюється саме на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування беруть участь у забезпеченні функціонування критичної інфраструктури, організації заходів цивільного захисту, підтриманні життєдіяльності населення, взаємодії з військовими адміністраціями та створенні умов для функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Водночас чинне законодавство не завжди забезпечує достатній рівень правової визначеності щодо місця та ролі територіальних громад у системі забезпечення національної безпеки. Відсутність чітко визначених алгоритмів взаємодії, недостатня деталізація координаційних процедур та неврегульованість окремих аспектів інформаційного обміну можуть негативно впливати на ефективність кризового реагування. За таких умов проблема децентралізації набуває не лише організаційного, але й адміністративно-правового значення.

Повномасштабна війна також актуалізувала питання функціональної стійкості територіальних громад. Здатність органів місцевого самоврядування підтримувати виконання своїх повноважень у кризових умовах, забезпечувати надання базових публічних послуг, здійснювати координацію з іншими суб'єктами публічної влади та адаптувати свою діяльність до трансформації безпекового середовища поступово перетворюється на один із критеріїв оцінювання ефективності сучасної моделі децентралізації.

У цьому контексті особливої уваги потребує категорія безперервності публічного адміністрування. В умовах воєнного стану саме здатність місцевого рівня влади підтримувати стабільність адміністративних процесів та забезпечувати реалізацію адміністративних прав людини визначає не лише ефективність місцевого самоврядування, але й загальну стійкість державного механізму. Відтак, територіальні громади поступово трансформуються із самостійних адміністративно-територіальних утворень у складові єдиної системи забезпечення національної безпеки.

Вбачається, що сучасний етап розвитку України потребує переходу від сприйняття децентралізації як виключно інструмента розподілу владних повноважень – до її розуміння як механізму посилення адаптивності та функціональної стійкості держави. За таких умов пріоритетного значення набуває не обсяг переданих повноважень, а здатність різних рівнів публічної влади забезпечувати координаційну інтегрованість, підтримувати єдність державної політики та здійснювати ефективне кризове реагування.

Саме тому в сучасних умовах доцільно говорити про формування стійкоцентричної моделі децентралізації, у межах якої автономія територіальних громад поєднується із забезпеченням національної безпеки, підтриманням безперервності державного управління та збереженням єдності конституційного простору держави. Такий підхід дозволяє розглядати децентралізацію не як фактор послаблення державної влади, а як один із механізмів підвищення спроможності держави функціонувати в умовах сучасних безпекових викликів.

Отже, проблеми забезпечення національної безпеки в аспекті децентралізації державної влади виходять далеко за межі традиційної дискусії щодо розподілу компетенції між різними рівнями публічної

влади. Йдеться про формування нової адміністративно-правової моделі взаємодії держави та територіальних громад, заснованої на принципах функціональної стійкості, координаційної інтегрованості та безперервності публічного управління. Саме такий підхід здатний забезпечити належний рівень адаптивності державного механізму та підтримати ефективність функціонування України як демократичної, правової та стійкої держави в умовах війни та повоєнного відновлення.

Аналіз практики функціонування системи публічної влади в умовах воєнного стану свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки.

Насамперед доцільним видається внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» шляхом доповнення його окремим положенням щодо участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у забезпеченні національної безпеки. У чинній редакції Закону визначено суб'єктів сектору безпеки і оборони, однак місце органів місцевого самоврядування у системі забезпечення національної безпеки залишається недостатньо конкретизованим. Вбачається доцільним закріпити положення про те, що органи місцевого самоврядування в межах визначеної законом компетенції беруть участь у реалізації заходів цивільного захисту, забезпеченні функціонування критичної інфраструктури, підтриманні безперервності надання публічних послуг та виконанні заходів територіальної оборони.

Потребує удосконалення і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». До повноважень виконавчих органів місцевих рад доцільно віднести забезпечення розроблення та реалізації планів функціональної стійкості територіальних громад, здійснення безпекового моніторингу у межах компетенції, участь у міжвідомчій кризовій координації та взаємодії із місцевими органами виконавчої влади й військовими адміністраціями під час реагування на кризові ситуації.

Видається доцільним нормативне закріплення обов'язку територіальних громад формувати плани забезпечення безперервності публічного адміністрування на випадок виникнення надзвичайних

ситуацій, воєнних дій або інших кризових процесів. Такі плани мають визначати порядок функціонування органів місцевого самоврядування, алгоритми кризового реагування, процедури інформаційного обміну та механізми резервування адміністративних процесів.

Окремого нормативного врегулювання потребують питання кризової координації. У зв'язку з цим доцільним є розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України Типового порядку взаємодії органів виконавчої влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану та постконфліктного відновлення.

З урахуванням процесів цифровізації державного управління доцільним є також запровадження єдиної державної цифрової платформи кризового інформаційного обміну, призначеної для забезпечення оперативної взаємодії між суб'єктами публічної влади різних рівнів, моніторингу безпекового середовища та координації управлінських рішень.

Крім того, пропонується нормативно закріпити категорію функціональної стійкості територіальної громади як складову системи забезпечення національної безпеки України. Під функціональною стійкістю територіальної громади доцільно розуміти здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати безперервність виконання своїх повноважень, підтримувати стабільність функціонування об'єктів критичної інфраструктури, надавати базові публічні послуги та адаптувати свою діяльність до кризових умов функціонування держави.

Реалізація запропонованих змін дозволить сформувати *стійко-центричну модель децентралізації*, у межах якої розширення спроможності територіальних громад поєднуватиметься із забезпеченням національної безпеки, підтриманням безперервності державного управління та збереженням єдності державної політики у сфері безпеки й оборони.

Отже робимо висновок, що децентралізація державної влади в умовах війни набуває нового адміністративно-правового змісту, оскільки її ефективність визначається не лише рівнем самостійності територіальних громад, а й їх здатністю бути складовою єдиної системи забезпечення національної безпеки. Національна безпека в умовах

децентралізації потребує належного балансу між автономією місцевого самоврядування, єдністю державної політики, кризовою координацією та функціональною стійкістю держави. У цьому аспекті доцільним є формування стійкоцентричної моделі децентралізації, у межах якої територіальні громади розглядаються не лише як суб'єкти місцевого розвитку, а й як важливі елементи стабільності, безперервності публічного управління та захисту конституційного простору України.

Камінська Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
відділу міжнародного права та права Європейського Союзу
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОЇ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ШЛЯХУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВETERАНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ, СОЦІАЛЬНОГО СУПРОВОДУ ВETERANІВ

Активізація державної ветеранської політики України є законо-
мірною і необхідною в умовах сьогодення. Саме з огляду на агресію
росії на її жахливі наслідки захисники/ці, ветерани/ветеранки, члени
їх сімей потребують уваги і захисту держави, уповноважених органів і
посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.
Чисельність названих постраждалих через війну осіб, насамперед
тих, хто самовіддано жертвували своїм життям і здоров'ям, невинно
зростає.

Слід підкреслити, що ветеранська політика розглядається як
політика управління людськими ресурсами в безпековій, оборонній,
соціальной, економічній сферах та у сфері здоров'я. Водночас політика
ветеранського розвитку передбачає: формування нової формули
державної політики; надання можливостей всебічної реалізації
для ветеранів одночасно з впровадженням політики щодо гарантій
їх соціального захисту. Держава покликана створити умови, щоб
військовослужбовець завжди був готовий до служби та знав, що
держава після завершення служби надасть йому необхідні інструменти
для інтеграції в суспільство, громаду, родину [1].

У Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року, схваленій
2024 року, регламентовано, що державна політика щодо ветеранів/
ветеранок та членів їх сімей становить «задекларований та описаний
підхід держави щодо їх підтримки, який визначає мету такої підтримки,
її цільову аудиторію, засоби та механізми її реалізації, а також
інструменти для оцінки її ефективності» [2]. Далі у цьому документі
неодноразово згадуються територіальні громади, органи місцевого

самоврядування, зокрема, у контексті визначення і гарантування добробуту як ступеня задоволення потреб та забезпечення умов життєдіяльності в різних сферах, що надають ветеранам/ветеранкам, членам сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України можливості для їх всебічного розвитку та відновлення, сприяють переходу з військової служби (служби) у цивільне життя та реінтеграції в територіальні громади за місцем проживання. Також можна погодитись, що актуальні заходи, які вживаються для реінтеграції ветеранів/ветеранок в суспільство, є недостатніми, вони мають форму державних соціальних виплат і пільг, які органами державної влади, органами місцевого самоврядування, представниками громадянського суспільства, а також самими ветеранами/ветеранками вважаються застарілими та неефективними [2].

Водному з останніх цікавих досліджень «Огляд ветеранської політики в територіальних громадах (лютий–березень 2026 р.)» виокремлено такі основні напрями підтримки ветеранів у територіальних громадах: 1) впровадження політики з підтримки ветеранів і ветеранок війни в громадах і регіонах; 2) ветеранські простори, соціальні та інформаційні послуги; 3) підтримка фізичного здоров'я ветеранів і ветеранок війни, реабілітація, заходи з безбар'єрності; 3) ментальне здоров'я, емоційна стійкість; 4) працевлаштування, підтримка розвитку власного бізнесу ветеранів війни, перенавчання; 5) фінансова підтримка ветеранів війни та членів їхніх родин, житло; 6) фінансова підтримка Сил оборони та безпеки України; 7) спортивні програми та змагання для ветеранів і ветеранок війни; 8) культурні та релігійні заходи, політика пам'яті [3].

Тут окрім поширених меморандумів про різні форми і вектори співпраці, відкриття і розвиток ветеранських просторів, що відкривають нові можливості для підтримки ветеранів у сферах охорони здоров'я, освіти, ментального здоров'я та професійної реінтеграції, підкреслюються наявні реальні життєві проблеми повсякденного життя ветеранів. Наприклад, складність їхнього працевлаштування, перекваліфікації та доступу до стабільних робочих місць, ризику втрати вже наявних робочих місць: психологічна підтримка та ментальне здоров'я через несистемність і формальність надання послуг, нестачу спеціалістів; недостатня соціальна підтримка та обмежені ресурси громад, оскільки має місце розрив між формально задекларованими соціальними гарантіями і реальними можливостями, брак фінансування

на місцевому рівні, іноді державні інструменти часто залишаються недоступними на практиці; бюрократичні бар'єри та складність доступу до послуг; обмежений доступ до якісних медичних і реабілітаційних послуг; інституційна неузгодженість і фінансові обмеження, а саме фрагментована підтримка ветеранів залежить від розмежування бюджетів (Міноборони, НСЗУ тощо); неврегульований правовий статус окремих категорій ветеранів (добровольчі формування територіальних громад), проблеми комунікації та взаємодії з владою через ігнорування, відсутності реального постійного діалогу; складність загальної адаптації до цивільного життя, соціального супроводу ветеранів.

Вбачається, що ці проблеми, чисельність яких звісно збільшується, становлять своєрідні індикатори ефективності державної ветеранської політики, підтримки територіальних громад у процесі її реалізації.

Забезпечення доступності базових соціальних послуг для ветеранів війни держава покладає на фахівців із супроводу ветеранів війни та демобілізованих осіб у територіальних громадах [4]. Вони повинні допомагати ветеранам орієнтуватися в системі соціального захисту, отримувати необхідні послуги психологічної підтримки, медичної реабілітації, правової допомоги тощо. Цікаво, що 40 % фахівців із супроводу мають статус ветерана / ветеранки або члена їхніх родин або родин загиблих Захисників та Захисниць. Список фахівців із супроводу доступний у застосунку Дія в розділі «Ветеран PRO». Станом на лютий 2026 року під супроводом по всій Україні перебувають майже 140 000 ветеранів війни та членів їхніх сімей [5].

Безумовно, що перспективною є цифрова трансформація ветеранської політики – це необхідне перетворення, яке забезпечує можливість держави впоратися з надзвичайними викликами щодо надання соціальної підтримки у великих масштабах точно, безпечно та з урахуванням персональних прав, обставин та індивідуальних потреб ветеранів війни [6]. Водночас територіальні громади, органи місцевого самоврядування потребують значних ресурсів і відповідно підтримки держави, міжнародної технічної допомоги, координації з громадянським суспільством задля належної реалізації ветеранської політики.

Список використаних джерел

1. Державна ветеранська політика. URL: <https://kyivcity.gov.ua/img/item/general/9189.pdf>
2. Стратегія ветеранської політики на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2024-%D1%80#Text>
3. Огляд ветеранської політики в територіальних громадах (лютий–березень 2026 р.). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-veteranskoji-polityky-v-terytorialnykh-hromadakh-lyutyu-berezen>
4. Порядок забезпечення діяльності фахівців із супроводу ветеранів війни та демобілізованих осіб : Затверджено постановою Міністрів України від 2 серпня 2024 року № 881. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/881-2024-%D0%BF#Text>
5. Понад 6 800 ветеранів, ветеранок та їхніх родин вже отримали першочергову підтримку у кризовій ситуації. Вебсайт Міністерства у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/prescenter/category/86-novini/ponad6-800-veteraniv-veteranok-ta-ihnih-rodin-vzhe-otrimali-pershochergovu-pidtrimku-u-krizoviy-situatsii>
6. Інформаційна довідка щодо засад сучасної ветеранської політики. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/34016.pdf?fbclid=IwY2xjawSvs5ZleHRuA2FlbQ1xMABicmlkETFhaFpBUk9FcnRlNnBsZ2lpc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHh5dq5wmTLAEsLaXCpjGayFfDFFuO_kWsM8kmVjsbl_XM-GfLF24r0gCkgN_aem_j-N5aXokczB2Jn5QSDj_bw

Ключковський Юрій Богданович

*доктор юридичних наук,
професор кафедри загальнотеоретичного
правознавства і публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

ПРЯМА ТА УЧАСНИЦЬКА МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ І ПРИРОДА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Зміст принципу місцевої демократії, викладеного в частині першій статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, є предметом дискусії, яка триває в Україні вже понад десятиліття (див. [1; 2, с. 70, 282]). При цьому недостатня увага звертається на частину другу статті 3 Хартії, яка недвозначно покладає здійснення самоврядування на *виборні органи*, які «можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Безпосередню участь громадян-жителів у здійсненні місцевого самоврядування Хартія допускає, якщо це дозволено національним законом¹. Утрехтський протокол до Хартії [4] доповнює її визнанням права кожного намагатися визначати або впливати на виконання повноважень місцевої влади². Отже, у поєднанні представницької та прямої демократії при здійсненні місцевого самоврядування Хартія та Додатковий Протокол розглядають пряму місцеву демократію як доповняльний, а не основний інструмент.

Статтю 140 Конституції, яка поєднує безпосередню та представницьку місцеву демократію, доповнює стаття 38 Конституції, яка розширює зміст індивідуального права на «участь в управлінні публічними справами», що не обов'язково означає участь у прийнятті владних рішень. Такі невідні форми участі у публічному житті прийнято вважати проявами третьої форми демократії – учасницької, або деліберативної (дискусивної), в рамках якої основний результат – висловлення власної думки про ту чи іншу проблему суспільного

¹ У Пояснювальній доповіді до Хартії, розробленій Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, роз'яснено, що відповідно до права на самоврядування «поправка також робиться на можливість прямої демократії, якщо її забезпечує закон» [3].

² Зауважимо, що Утрехтський протокол не отримав повного визнання в рамках Ради Європи. Зокрема, Польща не ратифікувала цей Додатковий протокол до Хартії; див. [5, с. 48].

життя. Отже, основна відмінність учасницької демократії від прямої – недержавний (незобов'язальний) характер відповідних дій.

Стаття 6¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонує невичерпний перелік форм безпосередньої участі жителів громади «у вирішенні питань місцевого значення»; однак зазначений перелік по суті є мішаниною форм прямої (державної) та учасницької (недержавної) демократії.

Формами прямої демократії на місцевому рівні є передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» *місцевий референдум* (стаття 7) та *місцеву ініціативу* (стаття 9); відкликання «за народною ініціативою» у вигляді, визначеному Законом «Про статус депутатів місцевих рад», не згадується у статті 6¹, оскільки не може вважатися формою волевиявлення жителів громади (див. [6]). Визначальною характеристикою цих форм є їх зобов'язальна природа; зокрема, місцева ініціатива зобов'язує місцеву раду розглянути відповідне питання на найближчій сесії.

Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які набрали чинності у січні 2025 року, надали і деяким іншим формам участі, зазначеним у статті 6¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язального характеру, подібного до характеру місцевої ініціативи. Так, обов'язковими до розгляду радою є рішення загальних зборів (конференції) жителів (стаття 8), пропозиції, внесені за результатами громадських слухань (стаття 13), висновки та пропозиції, підготовані за результатами громадського оцінювання (стаття 13⁴). Вважаємо, що подібні рішення, висновки та пропозиції, прийняті у рамках зазначених форм участі, слід вважати різновидом місцевої ініціативи; однак самі ці процедурні форми доцільно відносити до сфери учасницької демократії.

Надання зобов'язальної (по суті державної) сили підсумковим актам заходів у рамках деяких форм учасницької демократії змушує уважно придивитися до способу їх реалізації.

Значна частина порядку реалізації права жителів на участь у подібних формах прямої та учасницької демократії, у тому числі гарантій цих прав і підстав для їх застосування, віднесено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до регулювання статутами територіальних громад, тобто *підзаконними локальними актами*. Це не гарантує однакового регулювання користування правом участі

в управлінні публічними справами, на всій території України. Тому виникають сумніви щодо відповідності цього підходу пункту 1 частини першої статті 92 Конституції, відповідно до якого виключно законом регулюються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також щодо дотримання принципу рівності та заборони нерівності, зокрема, за ознакою місця проживання, закріплених у статті 24 Конституції.

Недостатньо визначеним є суб'єкт права на участь у здійсненні місцевого самоврядування у формах учасницької демократії. Якщо щодо місцевих виборів та місцевого референдуму суб'єкти права голосу визначені Конституцією, то стосовно інших форм участі такої визначеності немає. Так, відповідно до визначення поняття «житель» (стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») обов'язково вважається вимога громадянства України. Однак стаття 8 встановлює вікову умову (18 років) лише для *права голосу* (а не права присутності, виступу, внесення пропозицій, ведення зборів) на загальних зборах (конференції) жителів. Принцип відкритості здійснення місцевого самоврядування забороняє встановлювати не передбачені законом обмеження принаймні щодо присутності на таких зібраннях інших осіб, у тому числі тих, які не є громадянами України чи жителями відповідної громади. Щодо інших форм учасницької демократії (статті 9, 13–13⁴ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), крім статусу жителя громади, вікових чи інших додаткових обмежень можливостей реалізації відповідних прав не встановлено.

Ця ситуація спонукає до наукового осмислення, що таке громада як суб'єкт, уповноважений на місцеве самоврядування, і хто належить до її складу, а тим самим має право на участь у здійсненні місцевого самоврядування громади у формах прямої та учасницької демократії.

Тривалі пошуки конкретизації змісту конституційного поняття «жителі», яке визначає належність до громади, через категорію місця проживання [7], на цей час завершилися дефініцією у статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; однак остаточно ясність не досягнута як з описаних вище підстав, так і через колізію з положеннями статті 7 Виборчого кодексу України.

Право участі у здійсненні місцевого самоврядування шляхом місцевих виборів та місцевого референдуму природно обмежується

публічно дієздатними¹ жителями громади. Водночас щодо форм учасницької демократії таке обмеження не очевидне: прикладом розширення кола суб'єктів права участі є стаття 13⁵ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка надає таке право жителям, починаючи з віку 14 років.

Тому постає питання про те, чи належність до громади може обмежуватися лише тими індивідами, які уповноважені брати участь у здійсненні самоврядування громади, чи коло осіб, належних до громади, значно ширше, однак не всі такі особи мають право брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Тим більше виникає практична потреба розрізняти *право присутності* на заходах учасницької демократії та право прийняття рішення на таких заходах, особливо коли вони набувають окремих ознак демократії безпосередньої. Зазначимо, що ці питання стосуються змісту та обсягу індивідуального суб'єктивного права, а отже, не можуть регулюватися підзаконними, а тим більше, локальними нормативними актами, зокрема, статутами громад.

У контексті можливих відповідей на питання, хто належить до громади, постає і більш кардинальне питання: чим є громада, яка її правова природа? Найбільш поширена сьогодні форма відповіді полягає у визнанні громади територіальною *спільнотою*.

У соціології поняття «спільнота» означає сукупність людей, між якими існує об'єктивний, суб'єктивний і поведінковий зв'язок, що супроводжується появою усвідомленої групової ідентичності. Це не спільність, яку означили якісь зовнішні, об'єктивні спостерігачі, а спільність, яку відчували й пережили зсередини самі члени цієї спільноти (див. [9, с. 264]).

Можна припустити, що спільне *фактичне місце проживання* на певній території породжує такий суб'єктивний поведінковий зв'язок, який має наслідком групові спільні інтереси. Однак нагадаємо, що розглянуте вище нормативне визначення громади ґрунтується не на фактичному, а на *формальному* (пов'язаному з реєстрацією) місці проживання її жителів. Це більше відповідає розумінню гміни у польському законодавстві як «спільноти в силу закону» (див. [5, с. 73–74]), тобто спільності людей, означеної ззовні, а не через їхні

¹ Поняття публічної дієздатності громадянина – категорії, яка відрізняється від повної цивільної дієздатності особи, – запропоноване нами у [8].

спільні почуття. Така спільність визначається адміністративно-територіальною одиницею, утвореною державою (як це мало місце в Україні у червні 2020 року), та формальним актом реєстрації житла з відповідними майновими правами, однак не обов'язково фактом проживання.

Чи це виключає формування громади (сукупності жителів) як реальної спільноти? Можна припустити, що відповідь залежить від конкретної ситуації. У малих (як правило, сільських) громадах виникнення відчуття спільноти слід визнати природним¹. Саме у таких громадах, що сформувалися в українських селах у кінці XIX – на початку XX століть (на відмінну від русифікованих чи полонізованих міст), черпали свої ідеї представники громадівської ідеології – М. Драгоманов, М. Грушевський, І. Франко.

Водночас у великих містах існування ознак такої усвідомленої групової ідентичності в межах усєї громади навряд чи спостерігається. Місто об'єднується в організаційну цілість зовнішніми послугами, які надаються населенню місцевою владою – комунальними послугами, міським транспортом, системою соціального обслуговування (освіта, охорона здоров'я, дозвілля). Таким чином, джерело єдності тут зовнішнє, і міську громаду можна вважати сформованою примусово, «в силу закону». Слід визнати, що укрупнення громад 2020 року, яке навряд чи можна вважати класичною децентралізацією, по суті зруйнувало залишки невеликих «природних» громад.

Підсумовуючи, наголосимо, що як правова природа територіальної громади, так і її склад, пов'язаний з окресленням суб'єкта права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, досі недостатньо осмислені й узагальнені доктринально. Внаслідок цього зберігається непослідовність і внутрішня суперечливість засад нормативного регулювання муніципальних правовідносин, що перешкоджає послідовному реформуванню сфери місцевого самоврядування у переддень очікуваного набуття Україною членства в ЄС.

¹ Відродженням такого відчуття спільноти у сільських поселеннях можна пояснити хвилю поділу радянських сільрад на окремі самоврядні села, яка прокотилася західними областями України у перші роки незалежності.

Список використаних джерел

1. Ключковський Ю. Коментар Експертного висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 273–299.
2. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький та ін.; за заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
3. Пояснювальна доповідь. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург: Рада Європи, 2015. С. 43. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536> (дата звернення 25.05.2026).
4. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. URL: <https://rm.coe.int/168008482a> (дата звернення 25.05.2026).
5. Ustawa o samorządzie gminnym / Komentarz. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, J. Czerw e. a. Red. nauk. P. Chmielnicki. Warszawa : Wolters Kluwer, 2022. 1270 s.
6. Богашева Н., Ключковський Ю. Відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою: проблеми доктрини, законодавства та судового тлумачення. *Український часопис конституційного права*. 2026. № 1. С. 3–23.
7. Ключковський Ю. До питання про місце проживання індивіда у приватному і публічному праві. *Конституція і конституційні зміни в Україні*: збірник, присвячений пам'яті В. Мусіяки / відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. С. 133–143.
8. Ключковський Ю. Критерії публічно-правової дієздатності громадянина. *Наукові записки НаУКМА*. 2015. Т. 168. Юридичні науки. С. 22–28.
9. Штомпка П. Соціологія. Аналіз суспільства. Львів : Колір ПРО, 2020. 800 с.

Кобилецький Микола Мар'янович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та
фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У XIV – ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ ТА ЇХ СУЧАСНЕ ВИКОРИСТАННЯ

Магдебурзьке право почало поширюватися на українські землі разом з німецькими колоністами. Кількість німецьких колоністів значно зросла в період правління короля Русі Данила Галицького та нападу монголів Батухана у 1240–1241 роках Данило Галицький та його наступники заохочували переселення німецьких колоністів різними привілеями, бажаючи розбудувати міста за європейськими зразками, поживавити торгівлю і промисел та підвищити економічний статус держави. Тогочасний літописець писав «Німці з Сілезії, Саксонії та Рейну були основними переселенцями до Руських міст, які відбудовувались або будувались заново. Німці йшли вдень і вночі, купці і ремісники, бо власне їх найбільше бракувало».

У 1320 році волинський князь надав купцям з Торуня грамоту на вільну торгівлю на своїй території. У 1339 році останній Галицько-Волинський князь Юрій II Тройденевич надав магдебурзьке право місту Сяноку. Серед міщан згадуються українці (русини), поляки, угорці та німці. На думку українських, польських та німецьких дослідників магдебурзьким правом у період існування Руського королівства (Галицько-Волинської держави) володіли Львів, Володимир, Перемишль, Ярослав та інші міста. Після смерті останнього Галицько-Волинського князя Болеслава-Юрія II Тройденевича Галичину захопив польський король Казимир III Великий. Остаточо Галичина відійшла до Польського королівства 1349 року. Волинь відійшла до Великого князівства Литовського.

Поширення магдебурзького права на українських землях було пов'язано зі загальноєвропейськими тенденціями розвитку міст та переселенням туди німецьких колоністів, а також політикою володарів

Галицько-Волинської держави (Руського королівства) з розбудови міст. У 1356 року король Казимир III Великий надав місту Львову привілей на магдебурзьке право. Магдебурзьке право поширювалося на всіх мешканців міста: українців, поляків, німців, вірменів, євреїв, татар та сарацинів. Для покращення матеріального стану міста йому було надано 70 франконських ланів. Львову, на думку німецького дослідника Р. Лібервірта, було надано магдебурзько-вrocławське систематизоване лавниче право 1261–1295 років. Українські, польські та німецькі дослідники вважають привілей 1356 року повторним локаційним привілеєм. Магдебурзьке право було надано й іншим містам Галичини. Австрійський дослідник Р. Каїндль писав, що у Галичині більше 400 міст і сіл володіли магдебурзьким правом.

Відомий польський історик права, професор львівського університету Пшемислав Домбковські писав, що у складі Речі Посполитої на українських землях магдебурзьким правом володіли більше 700 міст. На українських землях, що увійшли до складу Великого князівства Литовського, яке українські дослідники називають Литовсько-Руська держава, магдебурзьке право почало поширюватися дещо пізніше, у XIV–XV століттях, і не такими швидкими темпами.

У 1374 році князі Георгій та Олександр Корятівичі надали місту Камянець-Подільському магдебурзьке право. Це місто стало найбільшою та найважливішою фортецею в Україні. Хоча, як вже згадувалося, німецькі колонії у Володимирі та Луцьку існували ще у XIII столітті. У 1432 році магдебурзьке право отримало місто Луцьк, що стало новим центром Волині. У 1438 році Великий Литовський князь Свидригайло надав магдебурзьке право м. Кременцю. Окрім магдебурзького права, в українських містах Волині і Підляшшя діяло кульмське (хелмінське) право. У 1444 році його отримало місто Мельник, у 1514 році Дорогобуж та ін.

Переважну кількість міст Волині, що володіли магдебурзьким правом становили приватновласницькі міста, які належали магнатським родинам Острозьких, Вишневецьких, Заславських, Сангушків та ін. На думку українських, німецьких і російських науковців у 1498 році магдебурзьке право отримала столиця України місто Київ. Магдебурзьке право поширилось і на інші міста Правобережної України. У 1543 році його отримала Стара Синява, 1578 року Літин, 1585 року – Корсунь, 1529 року – Чигирин, 1564 року – Звенигород, 1622 року – Лисянка,

1514 року – Дерезня, 1640 року – Сатанів, 1615 року Біла Церква, 1644 року – Овруч та ін. Поряд із наданням магдебурзького права траплялися й випадки його позбавлення, наприклад у 1589 році позбавили місто Білу Церкву, коли міщани надали зброю і продовольство повсталим козакам. Магдебурзьке право у Білій Церкві було відновлено лише через 30 років. Схожі випадки 1595 року зафіксовано у містах Корсунь та Брацлав. Унаслідок війн і пожеж на українських землях дуже часто траплялися випадки повторного надання магдебурзького права.

Зокрема такі випадки відбулися 1754 року, коли були видані нові привілеї для міст Заслава та Славути, 1778 року – для міста Свинюхи, а 1790 року – Почасва та ін. На Лівобережній Україні магдебурзьке право стало поширюватися наприкінці XVI століття. У 1585 році його отримало місто Переяслав, 1620 року – місто Стародуб (тепер Російська федерація), 1623 року – Чернігів, 1627 року – Ніжин, 1666 року – Погар та ін. 16. Місто Полтава отримало магдебурзьке право на основі привілеїв останнього українського гетьмана К. Розумовського у 1752 році, а Новгород-Сіверський у 1758 році. Українські дослідники вказують, що магдебурзьке право Полтава отримала ще в період Речі Посполитої, а привілеї 1752 року був повторним, релокаційним привілеєм. Усі міста України, що володіли магдебурзьким правом українські дослідники, зокрема М. Владимирський-Буданов, А. Яковлів, поділили на три групи. До першої групи зараховували міста з так званим повним магдебурзьким правом (Львів, Кам'янець-Подільський, Київ), що мали самоврядування на основі 2 колегій: міська рада у складі радників і бургомістрів, що виконували переважно адміністративні функції та вїйт і лавники, що здійснювали судові функції.

До другої групи міст належали міста з неповним магдебурзьким правом – де діяла спільна колегія з бургомістрами, радниками, вїйтом і лавниками, що виконували адміністративні та судові функції. Міста неповного магдебурзького права склали основну кількість міст України, що володіли магдебурзьким правом.

Третю групу міст становили приватновласницькі міста, які формально мали органи міського самоврядування, аналогічні до міст із неповним магдебурзьким правом, але у своїй діяльності перебували під цілковитим контролем власника чи його представника. Міста з неповним магдебурзьким правом також поділяли на міста, в яких посада вїйта належала місту, та міста, в яких вїйтівство належало

іншим особам – старості, або спадковому війту. До правового устрою німецьких та інших європейських міст були найбільш наближеними західноукраїнські міста, зокрема місто Львів, яке вважали материнським містом (mutterstadt).

На відмінну від українських міст, що перебували у складі Великого Князівства Литовського до Люблінської Унії, де основну роль в управлінні містами відігравали війти, в українських містах у складі Польського королівства управління здійснювали міські ради. Радники зі свого числа обирали бургомістрів, які по чергово виконували функції керівника міста. Війти своєю чергою очолювали війтівсько-лавничі суди та здійснювали судові повноваження. Кількість радників не була чітко визначена, в різних містах становила від 3 до 12 осіб.

З початку XVI століття у Львові кількість радників становила 12 осіб, у Сяноку з 1366 року – 6 осіб, у Кам'янці-Подільському, що керувався Львівським міським правом, кількість радників складалась у різні роки з 9, 11 та меншої кількості радників, а у Жовкві – 4 радники.

На українських землях діяли три різноманітні моделі магдебурзького права. Перша модель функціонувала на західноукраїнських землях, де воно почало поширюватися ще у Галицько-Волинській державі і реалізувалося за посередництвом німецьких колоністів. Правовий устрій західноукраїнських міст був найбільш наближеним до устрою німецьких, польських та інших європейських міст. Тут керівником міст були бургомістри, яких по чергово обирали з-поміж радників. Інша модель діяла у місті Києві та інших українських містах, що перебували у складі Великого князівства Литовського, а пізніше Речі Посполитої. Тут керівниками міст були війти, які виконували адміністративні та судові повноваження.

Третя модель міського самоврядування функціонувала у містах Гетьманщини. Тут також поряд із джерелами магдебурзького права і Саксонського Зерцала використовували Литовські Статути, українське звичаєве право та нормативно-правові акти органів влади Гетьманщини. Українські дослідники вважають магдебурзьке право на українських землях, що перебували у складі Великого князівства Литовського і Гетьманщини, українським міським правом, оскільки відбувся взаємовплив магдебурзького права з Литовськими Статутами і українським правом.

Отже, магдебурзьке право сприяло формуванню в Україні громадянського суспільства, демократизму та регламентувало суспільне життя на підставі правових норм, створювало правову основу для належного функціонування міст. Майже всі українські міста, що перебували у складі Галицько-Волинської держави, Польського королівства, Великого князівства Литовського та Гетьманщини володіли магдебурзьким правом.

Західноукраїнські землі (Закарпаття – з 1521 р., Північна Буковина – з 1774 р. та Галичина – з 1772 р.) увійшли до складу Австрії. Магдебурзьке право у Галичині діяло до 1786 р., після чого на даній території було поширено австрійське місцеве самоврядування.

У 1862 р. в Австрії було прийнято закон «Про місцеве самоврядування», а у 1866 р. на його основі було прийнято Галицьким крайовим сеймом Галицький закон «Про громади (гміни)». На основі даного закону до складу органів місцевого самоврядування обирались їх мешканці, які не менше одного року сплачували безпосередній податок. Виняток встановлювали для різних категорій: державні службовці, адвокати, вчені, викладачі гімназій та навчальних закладів. Позбавлялися виборчих прав військовослужбовці, засуджені до позбавлення волі, особи, які перебували під слідством. Склад депутатів (радних) міських та селищних громад залежало від кількості виборців. Не більше 50 – 8 депутатів, від 51 до 200 – 12, від 201 до 400 – 18, від 401 до 600 – 24 депутати, від 601 до 1000 – 30 депутатів, а понад 1000 – 36 депутатів.

Окремим законом 1889 р. регулювалося міське самоврядування у 30 містах королівства Галичини і Володимирії (Станіслав, Броди, Дрогобич, Тернопіль та ін.). У даних містах керівником міст був бургомістр і мало бути не менше двох асесорів. У Станіславі (Івано-Франківськ) магістрат складався з бургомістра, його заступника і 5 асесорів. Керівниками малих міських та сільських громад були війти.

Особливим статусом в Австро-Угорщині володіли міста Львів та Чернівці, які мали окремі статuti. Аналогічним правовим статусом володіли 33 міста Австрії (Відень, Прага, Краків, Брно та ін.).

Статут міста Львова був прийнятий Галицьким крайовим сеймом та затверджений імператором Францом Йосифом 4 жовтня 1870 р. У квітні 1896 р. до статуту міста Львова було внесено зміни та доповнення.

Порядок діяльності міської ради Львова регулювався регламентом від 8 жовтня 1872 р. із змінами та доповненням. До складу Львівської міської ради входило 100 депутатів, які спочатку обиралися на 3 роки, а з 1896 р. – на 6 років.

Керівником міста Львова був президент міста. Виконавчим органом міської ради був магістрат, до складу якого входили президент міста, віце-президент, а з 1896 р. – два віце-президенти, радники магістрату і службовці магістрату.

Статут міста Львова діяв до 1933 р., коли у Республіці Польщі було прийнято нове законодавство про місцеве самоврядування. Посади президента міста зберігалася до вересня 1939 р., коли Львів був зайнятий радянськими військами. Після входження західноукраїнських земель до складу УРСР та СРСР та поширення на них радянського законодавства, там діяли і радянської моделі місцевого управління.

Термін міський голова з'явився на українських землях після прийняття міської реформи у Російській імперії 1870 р. Згідно закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізації топонімів» від 3.03.2023 р. доцільно повернутись до європейської традиції місцевого самоврядування, яка більше 600 р. діяла в Україні і відповідно повернутись до термінів президент міста для великих міст із населенням більше 500 тисяч осіб, для менших міст – бургомістр, а для сільських територіальних громад – вїйт. Аналогічні назви використовуються в інших європейських країнах, зокрема у Республіці Польща.

Список використаних джерел

1. Багалій Д. Магдебурзьке право на Лівобережній Україні. *Розвідки про міста і міщанство на Україні-Русі в XV-XVIII ст. (Руська історична бібліотека)*. Львів, 1904. № 24.
2. Владимирський-Буданов М. Німецьке право в Польщі і Литві : у 2 ч. *Розвідки про міста і міщанство на Україні-Русі в XV-XVIII ст.* Львів, 1903. № 1.
3. Кобилицький М. Магдебурзьке право в Україні (XVI – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів, 2008.
4. Апарат управління Галичиною у складі Австро-Угорщини / В. С. Кульчицький, І. Й. Бойко, О. І. Мікула, І. Ю. Настасяк. Львів, 2002. 88 с.
5. Jakowliw A. Das deutsche Recht in der Ukraine und seine Einflüsse auf das ukrainische Recht im 16-18 Jahrhundert. Leipzig : Hirzel, 1942.

6. Kaindl F. Beiträge zur Geschichte des deutschen Rechtes in Galizien, «Archiv für Österreichische Geschichte». Wien, 1906.
7. Lieberwirth R., Das sächsisch-magdeburgische Recht als Quelle osteropäischer Rechtsordnungen. *Sitzungsberichte der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig: Philologisch-historische Klasse*. Berlin : Akad.-Verl. 1986, Bd. 127, H. 1.
8. Lück H. Prawo magdeburskie jako czynnik identyfikacji europejskich rodyńz miast // *Europejskie Miasta Prawa Magdeburskiego tradycja, Dziedzictwo, identyfikacja Sesja komparatystyczna*. Kraków, 13–15 października 2006, Materiały konferencyjne.
9. Roepell R. Über die Verbreitung des Magdeburger Stadtrechts im Gebiete des alten Polnischen Reichs ostwärts der Weichsel «Abhandlungen der Hist. Phil. Gesellschaft in Breslau». Breslau : Trewendt, 1857.

Колісніченко Наталя Миколаївна

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних наук*

*Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ПІДЗВІТНОСТІ Й ЯКОСТІ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

Децентралізація, як передача повноважень та ресурсів від центральної влади до місцевих органів влади, має кілька позитивних перспектив. Однією з таких перспектив є покращення надання послуг на місцевому рівні. Однак досягнення цієї перспективи децентралізації стає викликом у більшості країн.

Численні дослідження рекомендують переглянути структуру децентралізації, щоб прийняти такий її тип, який надасть населенню можливість вимагати прозорості та підзвітності від посадовців місцевих органів влади. При цьому зазначається, що ефективність адміністративної, фінансової та політичної децентралізації разом із чіткими каналами підзвітності та прозорості на місцях є необхідними для покращення та підвищення якості надання послуг.

Надаються теоретичні обґрунтування для підтвердження причин децентралізації. Ці обґрунтування полягають у близькості місцевих органів влади до місцевого населення порівняно з центральним урядом. На думку Н. Ібенаусі [4], місцеві органи влади мають найкращий доступ до інформації з перших рук про унікальні потреби місцевого населення, мають кращий доступ до визначення економічно життєздатних районів свого регіону для цілей оподаткування шляхом належної фінансової децентралізації. Завдяки цим перевагам місцеві органи влади інвестують свої ресурси в послуги, які безпосередньо відповідають місцевим потребам, що забезпечує ефективність послуг для місцевих мешканців.

Децентралізація має очікувану перевагу – вона наближає прийняття рішень до місцевого населення та суб'єктів, які приймають рішення. Останні, порівняно з центральними органами влади, мають ширший доступ до інформації про місцеві умови. Ця перевага дає їм змогу краще

адаптувати послуги та моделі державних витрат до місцевих потреб та уподобань.

Звичайно ж, децентралізація досягла певних успіхів у задоволенні реальних потреб місцевого населення з точки зору надання послуг. Проте, наявні дані свідчать про невдачі децентралізованих місцевих органів влади у наданні державних послуг у країнах, що розвиваються. Так, П. Смоук [9] наголошує на труднощах досягнення переваг децентралізації в сферах соціально-економічного розвитку, покращення надання послуг та підзвітності в країнах, що розвиваються. За свідченням Світового Банку зв'язок між децентралізацією та покращенням якості надання послуг був ускладнений кількома факторами [2], які полягають у тому, що більшість субнаціональних органів влади не мають належних процедур бухгалтерського обліку та можливостей управляти державними фінансами, що негативно впливає на рівень надання послуг [1].

Карачівалла Н. та Парк А. [6] стверджують, що якісного надання послуг неможливо досягти, якщо ігнорувати суб'єктів надання послуг. Окрім мотивації державних службовців, Д. Дох [3] розглядає компетенції персоналу (освіта, навички та досвід) як ще один фактор, що сприяє ефективності роботи персоналу та, таким чином, покращує якість надання послуг. Низький рівень надання послуг пояснюється недостатнім кадровим потенціалом та неефективними механізмами підзвітності в результаті слабкої інституційної структури місцевих установ, відповідальних за надання місцевих послуг [10]. У цьому контексті П. Смоук [9] визначає підзвітність як основну проблему для надання послуг.

У межах **адміністративної децентралізації** переглядаються повноваження місцевих владних органів. Місцеві посадовці відповідають за надання послуг у таких питаннях, як загальне управління, персонал, об'єкти обслуговування тощо. У 1981 році Д. Рондінеллі класифікував адміністративну децентралізацію, розділивши її на три типи [8] – деволюцію, деконцентрацію та делегування. При деконцентрації субнаціональні органи влади отримують відповідні галузеві зобов'язання (хоча всі відповідні рішення приймають центральні суб'єкти – міністерства та агентства). Типовою моделлю є те, що центральні галузеві міністерства та агентства мають місцевих представників, які здійснюють управління

в межах субнаціональних органів влади, але ієрархічно відповідають перед своїм центральним офісом. За цього типу адміністративної децентралізації місцеві органи влади зазвичай не можуть наймати або звільняти персонал, встановлювати рівні заробітної плати, не можуть змінювати структуру мережі існуючих об'єктів обслуговування (тобто кількість, розмір та тип об'єктів). Місцеві відділення та представники, відповідальні за послуги, здійснюють управління щоденною діяльністю від імені центрального міністерства та під його пильним наглядом. Відтак, адміністративне делегування передбачає передачу функцій впровадження субнаціональним органам, які надають послуги. Шляхом делегування центральний уряд передає відповідальність за впровадження та адміністрування місцевим органам влади, включаючи об'єкти послуг, які не повністю контролюються центральними міністерствами, але зрештою підзвітні їм. Схема делегування є поєднанням деволуції та деконцентрації. Рівні повноважень щодо прийняття рішень значно варіюються залежно від країни.

Завдяки деволуції адміністративні повноваження щодо прийняття рішень повністю передаються субнаціональним органам влади. Це надає їм юридичні повноваження щодо прийняття рішень та можливість генерувати та контролювати ресурси, включаючи найм та звільнення представників державного сектору субнаціонального рівня, управління кар'єрою та оплату праці.

Політична децентралізація надає громадянам повноваження приймати політичні рішення. Рішення на місцевому рівні відображають більше різноманіття інтересів суспільства, ніж ті, що приймаються на національному рівні. Відтак, у контексті політичної децентралізації очікується, що політика надання послуг відобразатиме різноманітні інтереси суспільства. Політична децентралізація посилює підзвітність, яка необхідна для покращення надання послуг [11]. Сценарій такий: якщо громадяни мають право обирати своїх представників (керівників або посадовців), вони можуть переобирати або звільняти цих представників на основі свого політичного рішення, через підзвітність, щодо послуг, які впливають на громадян.

Децентралізація має на меті посилити участь місцевого населення в управлінні, сприяти більшій підзвітності та прозорості в наданні послуг на місцевому рівні. Перш ніж децентралізація зможе повністю призвести до покращення якості надання послуг на місцевому рівні,

необхідно виконати кілька умов. Згідно з аргументами Дж. Роддена [7], перш за все, структура місцевого самоврядування значно сприяє успіху децентралізації, оскільки вона забезпечує послуги на місцевому рівні. Джаттінг Дж. та ін. [5] наголошують, що структура, яка прагне обмежити активну участь та розширення прав і можливостей місцевого населення, яке є бенефіціарами місцевих послуг, призводить до низького рівня надання послуг на місцевому рівні. Крім того, будь-яка структура, яка прагне зробити місцеве населення нездатним притягнути до відповідальності посадовців місцевого самоврядування за результати політики та розподіл бюджету, призводить до низького рівня надання державних послуг.

Узагальнюючи, зазначимо, що децентралізація покращує доступ до надання послуг; однак якість надання послуг залишається проблемою через такі фактори, як недостатнє фінансування, низький рівень підзвітності та обмежена участь населення.

Список використаних джерел

1. Джегур Г. Зарубіжний досвід розвитку громад в умовах децентралізації влади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2025. Вип. 1 (77). С. 58–66. DOI: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-1\(77\)-9](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-1(77)-9)
2. Decentralisation. World bank. January 10, 2020. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>
3. Doh D. Staff quality and service delivery. *IDS Bulletin*. 2017. № 48 (2). P. 71–90. DOI: <https://doi.org/10.19088/1968-2017.117>
4. Ibeanusi N. Decentralisation examined: Conditions dependent path towards success. *Cornell International Affairs Review*. 2011. 4 (2). P. 1–2. URL: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1233/2/decentralization-examined-conditions-dependent-path-towards-success>
5. What makes decentralisation in developing countries prof-poor? / J. Jutting, E. Corsi, C. Kauffmann et al. *European Journal of Development Research*. 2005. № 17 (4). P. 626–648. DOI: <https://doi.org/10.1080/09578810500367649>
6. Karachiwalla N., Park A. Promotion and incentives in the public sector. *Journal of Public Economics*. 2017. № 146. P. 109–128. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.12.004>
7. Rodden J. Decentralized rule and revenue. *A Paper Prepared for Paper*. USAID. June 14, 2016. URL: https://static1.squarespace.com/static/5761e0e7d1758ead80bca408/t/576364c1f5e231826f0c96ae/1466131649937/jr_finance_FINAL.pdf

8. Rondinelli D. A. Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review for Administrative Sciences*. 1981. Vol. 47. Iss. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/002085238004700>
9. Smoke P. Accountability and service delivery in decentralising environments: Understanding context and strategically advancing reform. A governance practitioner's notebook: Alternative ideas and approaches. Prepared for the OECD. 2015. URL: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook%202.6%20Smoke.pdf>
10. Treisman D. Decentralization and the quality of government. 2002. URL: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/DecandGovt.pdf>
11. World development report, 2004: Making service work for poor people. World Bank. Oxford University Press. 2004. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3964266?v=pdf>

Кринична Ірина Петрівна,
доктор наук з державного управління, професор,
провідний науковий співробітник відділу
проблем державного управління та
адміністративного права Інституту держави
і права імені В. М. Корецького НАН України

КОМУНІКАТИВНА СТІЙКІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сучасний етап розвитку публічного управління характеризується посиленням впливу глобальних кризових процесів, що охоплюють безпекову, гуманітарну, економічну, інформаційну та соціальну сфери. У зв'язку з цим поняття комунікативної стійкості територіальних громад набуває особливої актуальності.

Так, повномасштабна війна Російської Федерації проти України, наслідки пандемії COVID-19, міграційні процеси, інформаційні загрози та зростання соціальної нестабільності суттєво трансформують механізми взаємодії між владою та громадянами, актуалізуючи потребу у формуванні ефективних моделей кризової комунікації та кризового врядування [1], яка перестає бути виключно допоміжним елементом управління та перетворюється на стратегічний ресурс забезпечення функціонування територіальних громад.

У таких умовах особливого значення набуває не лише інституційна чи економічна спроможність громад, але й їхня комунікативна стійкість як здатність підтримувати ефективну взаємодію між владою та населенням, забезпечувати довіру, соціальну згуртованість і адаптивність у кризових ситуаціях.

У сучасному науковому дискурсі концепція *resilience* розглядається як важлива характеристика здатності соціальних систем адаптуватися до змін, зберігаючи свою функціональність в умовах невизначеності та багаторівневих загроз [2–4].

Водночас у сучасних дослідженнях публічного управління все більшої уваги приділяють концепції *communicative resilience*, яка поєднує кризову комунікацію, адаптивне управління, *participatory governance* та механізми соціальної взаємодії. У цьому контексті

комунікація виступає важливим інструментом підтримання суспільної довіри, координації колективних дій та зміцнення стійкості громад. Формування *communicative resilience* розглядається як результат здатності соціальних систем адаптуватися до змін і реагувати на кризові впливи [4]. Теоретичне підґрунтя такого розуміння ролі комунікації значною мірою пов'язане з концепцією комунікативної дії [J. Habermas, який розглядає комунікацію не лише як процес передачі інформації, а як механізм координації соціальної взаємодії та формування легітимності публічної влади [5].

Особливої актуальності проблема набуває для України в умовах воєнного стану та масштабної трансформації системи місцевого самоврядування. Територіальні громади стали ключовими суб'єктами кризового регулювання, гуманітарної координації, підтримки внутрішньо переміщених осіб, забезпечення локальної безпеки та комунікації з населенням. Значна частина громад функціонує в умовах підвищених безпекових ризиків, руйнування інфраструктури та зростання гуманітарного навантаження. За таких обставин ефективність публічного управління значною мірою залежить від спроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати прозору, адаптивну та кризово орієнтовану комунікацію.

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, значна кількість територіальних громад продовжує функціонувати в умовах безпекових ризиків, пошкодження інфраструктури та потреб відновлення територій, що суттєво ускладнює реалізацію завдань місцевого самоврядування. Відповідно до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією затвердженого наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 28.02.2025. N 376, значна кількість територіальних громад продовжує функціонувати в умовах безпекових ризиків, пошкодження інфраструктури та необхідності відновлення територій [6]. У таких умовах ефективність публічного управління значною мірою залежить від здатності органів місцевого самоврядування забезпечувати прозору, адаптивну та кризово орієнтовану комунікацію.

Водночас практика функціонування територіальних громад засвідчує наявність низки системних проблем: фрагментарність комунікаційних стратегій; низький рівень кризової координації;

недостатню інституційну спроможність; нерівний доступ населення до інформації, а також кризу довіри до органів влади.

За результатами досліджень OECD, рівень суспільної довіри безпосередньо впливає на ефективність кризового врядування, спроможність інституцій реагувати на суспільні виклики та здатність громад адаптуватися до зовнішніх впливів [7], що актуалізує необхідність формування нових підходів до розвитку комунікативної стійкості територіальних громад як складової сучасного публічного управління.

У міжнародному науковому та практичному дискурсі проблематика стійкості громад розглядається не лише у документах OECD, а й у матеріалах UNDP, Світового банку та European Commission. Зокрема, OECD наголошує, що рівень довіри до публічних інституцій є одним із важливих чинників ефективного врядування, а прозора та послідовна комунікація органів влади безпосередньо впливає на готовність громадян підтримувати управлінські рішення [7]. Водночас UNDP розглядає *community resilience* через призму соціальної згуртованості, локальної спроможності, *participatory governance* та інклюзивної взаємодії [8]. У документах Світового банку підкреслюється значення соціального капіталу, локальної взаємодії та інституційної спроможності для забезпечення адаптації громад до кризових викликів і їхнього подальшого відновлення [9, 10].

Отже, територіальні громади стали базовим рівнем забезпечення локальної безпеки, координації гуманітарної допомоги, підтримки внутрішньо переміщених осіб та кризової комунікації з населенням. Водночас практика функціонування громад в умовах війни засвідчує, що ефективність їхньої діяльності значної мірою залежить від здатності органів місцевого самоврядування підтримувати прозору, адаптивну та довірчу комунікацію з громадянами.

Разом з тим, аналіз сучасних досліджень засвідчує, що поняття комунікативної стійкості територіальних громад поки що не має достатньо комплексного теоретико-методологічного обґрунтування у вітчизняній науці публічного управління. У більшості праць окремо розглядаються або проблеми *community resilience*, або кризові комунікації, або інституційна спроможність місцевого самоврядування. Натомість недостатньо дослідженим залишається взаємозв'язок між комунікацією, інституційною довірою, соціальною згуртованістю,

адаптивністю та кризовою спроможністю територіальних громад як цілісною управлінською категорією, також не вирішеною частиною загальної проблеми є концептуалізація комунікативної стійкості територіальних громад як складової сучасного публічного управління в умовах глобальних криз.

Концепція *crisis governance* формується як відповідь на ускладнення сучасних кризових процесів, які характеризуються високим рівнем невизначеності, нелінійності та багато суб'єктності. На відміну від традиційного *crisis management*, що орієнтується переважно на адміністративне реагування, *crisis governance* передбачає інтеграцію державних інституцій, місцевого самоврядування, громадянського суспільства та громаду у процеси антикризової координації [8]. У цьому контексті комунікація розглядається як базовий елемент кризового *governance*, оскільки саме через комунікативну взаємодію забезпечуються координація дій, підтримання довіри, управління ризиками та мінімізація соціальної дестабілізації.

Важливу роль у розвитку комунікативного підходу до *governance* та *deliberative democracy*, сформовані у працях J. Hebermas [9], який обґрунтував, що легітимність управлінських рішень залежить від якості публічного дискурсу, рівня залучення громадян та здатності влади підтримувати відкриту комунікацію із суспільством. У сучасних умовах ця концепція набуває особливої актуальності для територіальних громад, де ефективність *crisis governance* значною мірою визначається рівнем інституційної довіри та соціальної згуртованості.

Таким чином, сучасні підходи до трактування *resilience*, *communicative resilience* та *crisis governance* засвідчують трансформацію публічного управління від жорстких адміністративних моделей до адаптивних, комунікативно орієнтованих систем *governance*. У цих умовах, комунікативна стійкість територіальних громад стає однією із ключових передумов забезпечення ефективності публічного управління, соціальної стабільності та здатності громад функціонувати в умовах глобальних криз.

Список використаних джерел

1. Ansell C., Bojn A., 't Hart P. Political Leadership in Times of Crisis. *Public Administration*. 2014. Vol. 92, Iss. 2. P. 418–433. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12088>.
2. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. P. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
3. Walker B., Salt D. Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Washington : Island Press, 2006. 192 p.
4. Folke C. Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses. *Global Environmental Change*. 2006. Vol. 16, Iss. 3. P. 253–267. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>
5. Habermas J. The Theory of Communicative Action. Vol. 1 : Reason and the Rationalization of Society. Boston : Beacon Press, 1984. 465 p.
6. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 28 лют. 2025 р. № 376, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 11 березня 2025 р. за № 380/43786. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25>
7. OECD. Government at a Glance 2023. Paris : OECD Publishing, 2023. 284 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
8. OECD. Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. Paris : OECD Publishing, 2022. 120 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
9. United Nations Development Programme (UNDP). Community Resilience Assessment Methodology. New York : UNDP, 2022. 96 p. URL: <https://www.undp.org>
10. World Bank. World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. Washington, DC : World Bank, 2023. 320 p. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1941-4>

Куйбіда Василь Степанович,
*доктор наук державного управління, професор,
головний науковий співробітник Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Повномасштабна збройна агресія Московії спричинила безпрецедентне явище в українській конституційній практиці – одночасне функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) як виборних органів народовладдя та військових адміністрацій (ВА) як призначуваних державних органів [1]. Нагадаємо, що Конституційний Суд України в рішенні від 26.03.2002 № 6-рп/2002 ствердив, що місцеве самоврядування є конституційним правом, його обмеження допускається лише у випадках, прямо передбачених Конституцією України [2].

Легко переконатися, що сьогодні існують три конституційно-правові колізії. Перша – суб'єктна: голова громади, призначений начальником, залишається її виборним представником, підзвітним їй, і є підзвітним державній вертикалі як призначений чиновник – два взаємовиключні режими підзвітності однієї особи, яка водночас є службовцем місцевого самоврядування і державним службовцем. Друга колізія – відповідальності: демократична відповідальність перед виборцями фактично заміщується відповідальністю у державній вертикалі, породженою ієрархічним підпорядкуванням, що підриває конституційний принцип народовладдя. Третя – фінансова: ВА фінансуються з Державного бюджету, а ОМС з місцевих бюджетів, причому, без законодавчого розмежування видаткових повноважень, що призводить до фінансових розривів [1].

19 травня цього року в межах Тижня відкритого уряду була проведена конференція «(Де)окуповані та прифронтові громади в умовах війни та повоєнного врядування», присвячена обговоренню системи управління територіями в умовах війни, окупації та постійних безпекових загроз. У представленому на ній законопроекті «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування

органів публічної влади в прифронтових областях» пропонувалося закріпити статус військово-цивільної адміністрації (ВЦА) як юридичної особи публічного права, принципи їх діяльності, формування при них Громадських рад та передбачалися щорічні оцінки їх діяльності Кабінетом Міністрів України (КМУ). Разом з цими, на нашу думку, попри правильні новації законопроект містить п'ять структурних дефектів: (1) відсутність критеріїв обов'язковості утворення ВЦА; (2) не встановлення механізму вирішення колізій, які можуть виникати через подвійну підпорядкованість ВЦА двом вертикалям – КМУ і Об'єднаному оперативному штабу Збройних Сил України (ООШ ЗСУ); (3) псевдонезалежність Громадської ради (склад затверджує сам керівник ВЦА); (4) відсутність перехідного механізму передачі майна і функцій; (5) бланкетна норма щодо обмеження МСУ без конкретних меж, що суперечить принципу правової визначеності та ч. 1 ст. 64 Конституції [3].

Офіційний переклад Європейської Хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) в Україні містить тезу про «право на участь в управлінні державними справами», тоді як оригінальний текст (англ. «the right of citizens to participate in the conduct of public affairs»; франц. «le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques») говорить про публічні справи, які є поняттям ширшим за державні справи [4, 5]. Ця термінологічна неточність підтримує державницьку теорію МСУ і знижує конституційний статус громади у відносинах з ВА. Окрім того, Рекомендація Ради Європи СМ/Rec(2018)4 вимагає незалежності правил формування громадських рад від підконтрольних їм органів [5] – умова, яку законопроект порушує.

Єврокомісія у доповідях «Україна 2024» і «Україна 2025» фіксує системну нездатність публічної адміністрації: лише 35 % законів ініціює КМУ, рівень виконання *acquis* ЄС – 7 % у 2022 р. [7, 8]. Блокування законопроектів № 13150 (забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування), № 4298 (реформа місцевих державних адміністрацій (МДА)), закону про розмежування повноважень прямо суперечить зобов'язанням у рамках плану дій для вступу до ЄС. Відсутність системного адміністративного нагляду за законністю актів ОМС – пряме порушення ст. 8 ЄХМС [4].

Рада Європи визначила 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні (Стратегія 2007/2008 рр.): чесні вибори, зворотний зв'язок, ефективність, відкритість, верховенство права, етична поведінка, компетентність, інноваційність, сталий розвиток, раціональне управління фінансами, права людини і соціальна згуртованість, підзвітність [9]. В умовах функціонування ВА принципи підзвітності, відкритості та ефективності порушені системно, що легко встановлюється за допомогою інструментів моніторингу виконання цих вимог в Україні – рамками LoGICA Framework і Local Autonomy Index 2.0 [10, 11].

Щоб усунути ці колізії і хиби необхідно: а) доопрацювати законопроект про ВЦА у прифронтових областях з усуненням п'яти структурних дефектів [3]; б) прийняти Закон про розмежування повноважень з механізмом фінансування делегованих функцій; в) реформувати місцеві державні адміністрації у префекторальні органи з наглядовими повноваженнями [12]; г) визнати громади юридичною особою публічного права [13]; д) уточнити переклад ЄХМС відповідно до оригінального тексту [4]; е) усунути колізії щодо строків виборів після воєнного стану (узгодження 90-денного і 30-денного строків у ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» і Виборчому кодексі).

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>
3. (Де)окуповані та прифронтові громади в умовах війни та повоєнного врядування: висновки конференції. 20 травня 2026. URL: <https://www.irf.ua/deokupovani-ta-pryfrontovi-gromady-v-umovah-vijny-ta-povoyennogo-vryaduvannya-vysnovky-konferencziyi/>
4. European Charter of Local Self-Government. ETS No. 122. Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
5. Барвіненко В. Д. Європейська хартія місцевого самоврядування як джерело принципів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 62. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.62.3>.

6. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. Council of Europe, 2018. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790766.
7. European Commission. Ukraine 2024 Report. Brussels, 2024. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en.
8. European Commission. Ukraine 2025 Report. Brussels, 2025. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en.
9. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ, 2010.
10. Boex J. Local Governance Institutions Comparative Assessment (LoGICA) Framework. Washington, DC: Local Public Sector Alliance, 2022 URL: https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/10/LOGICA_Framework_20221023.pdf
11. Dynamics and Issues of Local Autonomy / A. Ladner, N. Keuffer, A. Bastianen et al. *A Comparative Study*. 2025. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK Northampton, MA, URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/9781035337958-9781035337958.pdf>
12. Ганущак Ю. І. Децентралізація на паузі: чи витримає реформа гру Банкової та мерів. *Дзеркало тижня (ZN.UA)*. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/detsentralizatsija-na-pauzi-chi-vitrimaje-reforma-hru-bankovoji-ta-meriv.html>
13. Municipality as a legal entity under public law: Ukraine in the context of European and world experience: monograph / О. М. Boryslavska, А. Р. Zaiets, О. V. Ilnytskyi et al. Under the general editorship of А. Р. Zaiets. Preamble by I. В. Koliushko. Kyiv, CPLR, LLC «ПІНТГУ», 2026, 494 p.

Куян Ірина Анатоліївна,
*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ

Прийнятий у 2024 році Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво» запровадив нові правові інструменти і механізми міжнародного територіального співробітництва України з іноземними державами, спрямовані на налагодження міжнародної співпраці між державами, регіонами і територіями, й, таким чином, було суттєво розширено можливості регіонів, територій, територіальних громад щодо міжнародного територіального співробітництва. Із прийняттям цього Закону втратив чинність Закон України «Про транскордонне співробітництво», а запроваджені ним форми транскордонного співробітництва отримали нове нормативне підґрунтя.

Законодавчі новації транскордонного співробітництва (далі – ТКС) в Україні засвідчили та стали наслідком змін у концепції транскордонного співробітництва в європейському регіоні, що знайшло відображення і в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями у зв'язку з її доповненням трьома протоколами (всі були ратифіковані Україною).

І це є закономірним, оскільки йдеться про співробітництво держав в рамках Ради Європи, а метою Ради Європи, як зазначено у ст. 1 її Статуту «є досягнення більшого єднання між її членами та розвиток співробітництва між ними» [1], і співробітництво держав в адміністративній сфері є одним із засобів досягнення вказаної мети РЕ.

З іншого боку, інститут транскордонного (міжрегіонального) співробітництва є елементом Європейської політики сусідства, політики східного партнерства ЄС. Правовою основою регіонального співробітництва в ЄС є низка положень Договорів ЄС, яким визначаються інструменти сусідства і партнерства та встановлюються правила для

держав-членів ЄС, а також регламентів ЄС [2; 3]. Згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе зобов'язання підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво [4].

Специфічна публічно-приватна природа міжнародного співробітництва актуалізує проблему забезпечення державного суверенітету. Це важливо і тому, що договірний (міжнародно-правовий) характер ТКС передбачає високий рівень свободи вибору його механізмів, натомість права людини мають бути гарантовані, й інтереси держави і територіальних громад мають бути забезпечені.

Тим більше, що і в Законі йдеться про те, що метою співробітництва є, зокрема, забезпечення державних інтересів і безпеки шляхом підтримання взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства на основі загально визнаних принципів і норм міжнародного права з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів і територій.

Згідно із Законом «Про міжнародне територіальне співробітництво», міжнародне територіальне співробітництво у межах повноважень відповідних суб'єктів та учасників територіального співробітництва України може здійснюватися в економічній, соціальній, науково-технічній, екологічній, культурній та інших сферах, а також щодо надання взаємної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Міжнародне територіальне співробітництво може здійснюватися шляхом: утворення нових або приєднання до існуючих органів міжнародного територіального співробітництва, зокрема до об'єднань євро регіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва, євро регіону. Такі форми співробітництва було запроваджено Законом України «Про транскордонне співробітництво», який втратив чинність. Але, як показує практика, такі органи нині успішно функціонують й Україна була й залишається учасником багатьох проектів ТКС.

Законом визначено такі три види міжнародного територіального співробітництва: міжтериторіальне співробітництво; транскордонне співробітництво; транснаціональне співробітництво.

Міжтериторіальне співробітництво здійснюється з метою найбільш ефективного використання природно-ресурсного потенціалу регіонів і територій, які безпосередньо не прилягають до державного кордону України, підвищення рівня життя населення.

Транскордонне співробітництво (власне ТКС) здійснюється з метою розв'язання спільних проблем прикордонних регіонів і територій України та суміжних держав шляхом оптимального поєднання їхніх можливостей і ресурсів та передбачає створення договірних взаємовідносин між суб'єктами і учасниками такого співробітництва. Обидві ці форми передбачають серед іншого і можливості щодо утворення або приєднання до об'єднання єврорегіонального співробітництва і приєднання до європейського об'єднання територіального співробітництва;

Транснаціональне співробітництво здійснюється з метою залучення суб'єктів і учасників на національному, регіональному і місцевому рівнях для реалізації спільних проектів та програм з відповідними суб'єктами і учасниками іноземних держав для розширення добросусідських відносин та досягнення вищого ступеня територіальної інтеграції до міжнародного співтовариства. Транснаціональне співробітництво може поєднувати інші види міжнародного територіального співробітництва для розв'язання спільних проблем на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівнях.

Заторкуючи питання міжнародних стандартів міжтериторіального співробітництва держав, регіонів, громад необхідно брати до уваги передусім Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) [5].

У контексті питання забезпечення державного суверенітету маємо підстави відзначити як стандарти, що мають бути реалізовані, такі положення Конвенції: необхідність підтримання і заохочення ТКС і врахування конституційних положень Сторін співробітництва, у тому числі, визначеної внутрішнім законодавством меж компетенції «територіальних общин або властей» (ст.1); укладання угод у рівноцінних сферах компетенції і згідно з відповідними процедурами; відповідність угод про ТКС міжнародним зобов'язанням Сторін; угода про ТКС спричиняє обов'язки тільки для територіальних общин або властей, які її уклали; щодо правосуб'єктності органу ТКС;

обов'язковість державного нагляду у сфері ТКС (Додатковий протокол до Конвенції від 1995 р.

Подальший розвиток стандартів відбувся у зв'язку з прийняттям Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва (набув чинності: 05.02.2005; *Протокол N 2 ратифіковано із заявою Законом N 1879-IV від 24.06.2004*) та Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) (*Протокол ратифіковано Законом N 4704-VI від 16.05.2012*). Тут слід брати до уваги положення щодо правового статусу і правосуб'єктності об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС). Зокрема, положення щодо статусу ОЕС як юридичної особи з найширшою правоздатістю відповідно до законодавства держави – члена РЕ, в якій знаходиться штаб-квартира об'єднання; необхідність повідомлення національного органу чи отримання дозволу від нього у зв'язку із намірами «територіальних общин або властей» щодо заснування чи приєднання до ОЕС та, особливо, визначені підстави відмови національного органу щодо надання дозволу; відповідність завдань ОЕС компетенції членів згідно з їх національним законодавством; зміст та обсяг повноважень ОЕС (включаючи обмеження); положення щодо ліквідації ОЕС *ipso facto*; субсидіарна відповідальність членів ОЕС перед третіми особами за її дії та борги; положення щодо нагляду, адміністративних та юридичних перевірок діяльності ОЕС, щодо можливості заборони діяльності і ліквідації ОЕС, фінансового аудиту.

Ключові положення Мадридської конвенції і відповідних протоколів до неї в основному реалізовані в Законі про міжнародне територіальне співробітництво та прийнятих на його реалізацію підзаконних нормативно-правових актах. У контексті забезпечення державного суверенітету нас цікавлять, передусім, питання координації національних суб'єктів і учасників територіального співробітництва (а це, згідно Закону, – місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування України та/або їх об'єднання), державного нагляду у відповідній сфері та відповідальності.

Законом передбачено необхідність здійснення загальної координації міжнародного територіального співробітництва щодо додержання законодавства з питань міжнародного територіального співробітництва центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику.

Координація полягає, зокрема, у погодженні проектів угод про міжнародне територіальне співробітництво та їх реєстрації. Згідно із встановленим Порядком, погодження проекту угоду передбачає його попередню перевірку на відповідність Конституції України, Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України», відповідним міжнародним договорам України, що забезпечується Мінрозвитку у співпраці із Міністерством юстиції України та Міністерством закордонних справ України в межах їх компетенції.

У зв'язку з наведеним відзначимо важливість забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку, державних інтересів, безпеки та, водночас, врахування інтересів територіальних громад. Тому, на нашу думку, варто звернути увагу на питання методики оцінки проектів угод, стратегій, програм міжнародного співробітництва на предмет їх відповідності Конституції України. У методологічному плані доцільно вирішити проблему узгодження положення ст. 19 Конституції України та встановлену ст. 5 Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» свободу щодо обрання не заборонених законом форм співробітництва суб'єктами міжнародного територіального співробітництва.

Проблема відповідальності суб'єктів співробітництва, передусім, коли йдеться про органи місцевого самоврядування актуалізує питання правосуб'єктності територіальних громад та ризиків їх фінансової спроможності. А в загальному, це питання про межі децентралізації державної влади, про форми багаторівневого управління і їх відповідність положенням Конституції України, про забезпечення державного суверенітету, які потребують моніторингу та постійної дослідницької уваги.

Список використаних джерел

1. Статут Ради Європи (1949). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
3. Передусім: Регламент (ЄС) No 1299/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року щодо спеціальних положень підтримки Європейського фонду регіонального розвитку для досягнення мети Європейського територіального співробітництва. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1299>; Регламент (ЄС) 2021/1059 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо мети Європейського територіального співробітництва (Interreg), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та інструментами зовнішнього фінансування URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1059&qid=1692628377694> та інші.
4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України No 1678-VII від 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>
5. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року» та про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» : Закон України від 24 червня 2004 року No 1879-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1879-15#Text>

Лялюк Олексій Юрійович,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНЦЕПТУ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ» В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Починаючи з 2014 року позначається важливість та крайня потреба втілити у вітчизняному конституційному законодавстві принцип децентралізації влади. На той час в контексті його втілення мова йшла насамперед про зміни в балансі владних повноважень. При цьому в масштабах української держави центром, який виступає ключовим змістом сформульованого поняття, виступало не географічне розташування центру держави, а місце зосередження вищих органів державної влади. Де-факто, мова йшла про передачу певних повноважень від вищих органів державної влади на інші територіальні рівні, бажано, із зміною системи публічної влади. Водночас, такий підхід поставив низку важливих завдань, серед яких зокрема, постали: (1) визначитись з обсягом правової бази, необхідної на сучасному етапі для продовження і фіналізації трансформації, секвестр якої потрібен для аналізу різних видів повноважень; (2) визначити перелік та обсяг повноважень, які не характерні або є зайвими для виконання в центрі; (3) визначити рівень території на який має бути передане відповідне повноваження; (4) визначити механізм передачі відповідного повноваження (або воно виключається з компетенції одного органу і включається в компетенцію іншого, або воно передається у вигляді делегованого повноваження). Поступово компетенційна децентралізація (з формуванням конкретного обсягу владних повноважень, які необхідно передавати) доповнюється необхідністю паралельного, прив'язаного до вказаного обсягу владних повноважень, здійснення фінансової децентралізації.

На першому із зазначених етапів постає потреба чіткого розуміння рівня правової регламентації відповідних змін і трансформацій – чи це має бути акт парламенту, або для цього, як і раніше, можливо

використати підзаконний акт Кабінету Міністрів України. Певна динаміка цього процесу вже простежується. Так, якщо на початковому етапі у 2014 році реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбувалась на основі розпорядження Уряду [1], то вже у 2025 році перспективи подальшого реформування даної сфери в умовах воєнного стану та європейської інтеграції України були визначені у Постанові КМУ [2]. Здається, що такі важливі питання гарантовано будуть здійснені, якщо їх засади та механізми здійснення будуть втілені на рівні закону України. Крім того, план законопроектної роботи, що формується як ВРУ, так і КМУ має зосередити увагу на формуванні переліку законів, які потребують змін у зв'язку з подальшою реалізацією реформи.

Перший блок завдань досить щільно пов'язаний із другим, оскільки формування змін до системи законодавчих актів, вимагає насамперед, розуміння обсягів повноважень, які мають виконуватись на територіальних рівнях. При цьому такий аналіз не може проводитись хаотично, а має систематизуватись на основі сфер (галузей) діяльності органів влади. Свого часу робочою групою НАПрНУ було проведено детальний аналіз відповідних повноважень за 22 ключовими сферами, зокрема, у сфері: містобудування, архітектури та будівництва; житлово-комунального господарства, в т. ч.: в галузі регулювання тарифів та цін; соціального захисту населення; інфраструктури (транспорт, зв'язок, дороги); регулювання земельних відносин; використання природних ресурсів (водних, лісових, надр); охорони навколишнього природного середовища; соціально-економічного розвитку, у т. ч. підприємництва, планування, торгівлі, статистики, туризму, курортів, метрології та ліцензування; зовнішньоекономічної діяльності; управління комунальною власністю та державної реєстрації прав на нерухоме майно; культури; фізкультури і спорту; формування місцевих бюджетів; адміністративно-територіального устрою; оборони; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; архівної справи; контролю та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; охорони здоров'я.

Вирішення третього блоку завдань вимагає застосування принципу субсидіарності в процесі розподілення повноважень. Такі повноваження не просто мають бути передані, а ключове значення має територіальний рівень, на якому вони будуть реалізовуватись.

Для цього має бути сформована інституційна система, здатна для такого виконання. Враховуючи організаційно-функціональний та інституційний стан різних територіальних рівнів, основних з яких можна виокремити три (регіональний, субрегіональний та громадівський), можна констатувати, що найбільш спроможною до виконання більшості повноважень є громадівський рівень, який наділений «замкненою системою місцевого самоврядування», яка має і представницьку і виконавчу архітектуру. Водночас, хочемо звернути увагу на відсутність будь-якої спроможності здійснювати відповідні повноваження на локальному рівні (тобто рівні окремих населених пунктів). Незважаючи на те, що саме населені пункти залишаються місцями проживання членів територіальних громад, вони позбавлені інституційної складової та фінансової спроможності здійснювати місцеве самоврядування. На наш погляд, це слід вважати ключовим недоліком в процесі реалізації механізму перерозподілу повноважень.

Одним з визначальних завдань є визначення та удосконалення механізму передачі відповідного повноваження. На наш погляд, може застосовуватись два альтернативних механізми. У межах першого, повноваження виключається з компетенції одного органу і включається в компетенцію іншого. У другій моделі, воно передається у вигляді делегованого. Саме другий механізм на сьогодні не є досконалим та ефективним. Делегування повноважень виключно законом не лише створює складний механізм постійного делегування, а й де-факто, перетворює систему делегованих повноважень на власні, які часто орган виконує роками, без будь-яких змін їх змісту та порядку здійснення. Вважаємо, що такий механізм має бути модернізований саме в процесі фіналізації реформи децентралізації влади.

Водночас, саме головне, що виникають значні проблеми з визначенням обсягу повноважень, від яких мають відмовитись органи державної влади, що нерідко пов'язане і з небажанням органів добровільно відмовитись від них та передати на інші владні рівні. Це викликало потребу до зміни підходів щодо порядку децентралізації влади, розуміння її сутності та механізму здійснення.

У результаті таких трансформацій було обрано модель чіткого законодавчого регулювання порядку розмежування повноважень між різними рівнями в системі багаторівневого урядування, що існує в Україні. При цьому, вкотре відповідні реформації відбуваються

без конституційного реформування. Так, 07.04.2026 р Постановою № 4832-IX Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону України «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» [3], який і змінив парадигмальні підходи до процедурних аспектів децентралізації влади.

У зв'язку з цим хотілося б звернути увагу на низку суперечливих моментів. Насамперед, на думку ініціатора даного законопроекту (Кабмін України), його положення (1) прибирає «сірі зони» у відповідальності за послуги; (2) чітко визначає рівні та органи публічного врядування; (3) розмежує власні й делеговані повноваження; (4) встановлює правила фінансового забезпечення повноважень; (5) врегульовує виконання повноважень у воєнний та надзвичайний період; (6) визначає межі автономії та відповідальність органів місцевого самоврядування [4].

Проте, положення законопроекту містять низку спірних та дискусійних положень, які в сучасних умовах виступають недоліками правового регулювання, що мають бути враховані. Насамперед, проблеми фінансового забезпечення здійснення повноважень, які перерозподіляються між територіальними рівнями. З одного боку, законопроект закріплює принцип, що «гроші йдуть за повноваженнями», проте з іншого боку, він не містить чітких механізмів реалізації цього принципу. Таким чином, це робить декларативними ці положення, які мають носити визначальне значення. Неможливість здійснення органом влади повноваження напряду негативно буде впливати на безпосередніх споживачів послуг – населення відповідної території. Крім того, ця проблема виникає не лише в процесі перерозподілу повноважень, а залишається і при передачі делегованих повноважень. Останні не передбачають обов'язкового матеріально-фінансового забезпечення їх виконання. Це залишає невирішеною вже існуючу проблему, за якої законодавчі повноваження підлягають обов'язковому виконанню, проте не можуть бути виконані у зв'язку з відсутністю їх забезпечення із державного бюджету. Це де-факто, вимагає витрачання коштів місцевого бюджету, які виділялись на інші потреби.

По-друге, викликає зауваження виокремлення факультативних повноважень. Здається, що такий вид повноважень буде суперечити загальному принципу правового регулювання діяльності місцевого самоврядування, згідно якого органи місцевого самоврядування діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією

і законами України. Водночас, якщо повноваження закріплене в законі, то воно не може носити факультативний характер. Крім того, термін «факультативні повноваження» буде створювати правову невизначеність щодо важливого питання, пов'язаного з можливістю органу місцевого самоврядування відмовитися від їх виконання у разі, якщо вони вже виконуються. Також на наш погляд, у разі наявності значної кількості таких повноважень, це може вплинути на якість послуг, що надають органи публічної влади.

По-третє, законопроект містить низку положень щодо здійснення повноважень органами публічної влади на відповідних територіальних рівнях в умовах воєнного або надзвичайного стану. Водночас, звертає на себе увагу, суттєве розширення контрольних функцій органів центральної (державної) влади над органами місцевого самоврядування у цей період, що слід розцінювати як невідповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У ньому закріплений диференційований підхід до прифронтових територій, але критерії «спроможності» громади виконувати певні повноваження залишаються суб'єктивними.

Таким чином, в сучасних умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів, в яких перебуває Україна, залишається нагальна важливість завершення реформи децентралізації влади. Це дозволить, разом з іншим, досягти успіхів і у процесі розмежування повноважень між різними територіальними рівнями, забезпечити інституційну самодостатність управлінських структур на кожному територіальному рівні, досягти необхідного рівня матеріально-фінансового забезпечення повноважень, сприятиме реалізації ключових європейських стандартів в організації місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Деякі питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2025 р. № 1748. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1748-2025-%D0%BF#Text>
3. Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування : проект Закону України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/271914.html>
4. <https://www.uaror.org.ua/%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%87%D1%96%D1%82%D0%BA/>

Марцеляк Олег Володимирович
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
провідний науковий співробітник Інституту
держави і права імені В.М. Корецького НАНУ*

ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТІВ ФРАНЦІЇ ЯК МОДЕЛЬ ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розпочата у 2015 році конституційна реформа в нашій країні одним з напрямів була спрямована на модернізацію існуючої в Україні системи державного управління, децентралізацію державної влади й створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантувало б належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та захист прав і інтересів жителів відповідних громад.

Однак, на жаль, вітчизняним політикам не вдалося довести конституційну реформу у цій сфері до логічного кінця і чітко окреслити новий конституційно-правовий статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях. Ми маємо напрацьовані варіанти внесення змін до Основного Закону України, Верховною Радою прийнято ряд законів по удосконаленню місцевого самоврядування в Україні, модернізації адміністративно-територіального устрою країни і в той же час не вирішено залишається проблема децентралізації виконавчої влади.

Відповідно до напрацьованих у 2015–2019 рр. змін до вітчизняного Основного Закону в Україні пропонувалося запровадження інституту префекта, який мав представляти виконавчу гілку влади на обласному та районному рівнях за прикладом префектів у Франції, де цей інститут існує тривалий час, пройшов декілька етапів реформування і на сьогодні являє собою ефективний орган державної влади.

Посада префекта була встановлена у Франції вперше законом від 28 лютого 1800 року (17 лютого 1800 р.) для управління департаментом. Це відбулося після революції 1789 року під час якої мала місце спроба здійснити децентралізацію влади і надати більш широкіх прав провінціям. Однак така реформа привела до послаблення держави. Тому дуже скоро було взято курс на відновлення державної централізації і

особлива роль в цьому плані відводиться Наполеону, який виступив провідником нової централізованої адміністративної системи, яка характеризувалася запровадженням нових ефективних органів державної влади, діяльність яких спрямовувалася на здійснення перш за все контролю (нагляду) над певною територією та населенням. Одним із таких органів виступив інститут префектів.

Відповідно до закону від «28 pluviöse в VIII» префекти Франції здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоуправління і місцевого управління у департаментах або, як про це пишуть деякі автори, вони здійснювали «функцію проникнення», що забезпечувала ефективний контроль держави над своєю територією. На них покладалося виконання таких державних функцій як, наприклад, безпека, охорона правопорядку, організація виборів і т. ін., та децентралізованих завдань – громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога тощо [1, с. 6–7].

У 1964 році було прийнято рішення про створення регіональних префектів (префект основного департаменту був призначений в якості регіонального префекта) та надання префекту повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю за главами місцевих органів центральних державних відомств (з деякими винятками) на рівні департаменту та регіону.

Проте у 1982 році в результаті реформи місцевого самоврядування у Франції, завдяки якій мало місце повне відокремлення органів місцевого самоврядування від місцевої державної адміністрації, відбулися зміни і у статусі префектів. Відповідно до Декрету уряду від 10 березня 1982 р. префекти регіону і департаменту втратили повноваження голів виконавчої влади департаментів і регіонів. Ними стали голови генеральних і регіональних рад, які водночас отримали повноваження, персонал і ресурси на виконання завдань ради департаменту (ради регіону). Натомість префекти, разом з префектурою та персоналом, залишилися виключно представниками центрального уряду з обов'язком відповідати за дотримання закону та реалізацію політики центрального уряду на території відповідного департаменту чи регіону і отримали право здійснювати нагляд за діяльністю відповідних рад.

Не дивлячись, на перший погляд, на зменшення повноважень префектів в результаті реформи 1982 року, вони не втратили свого

впливу на середніх і малих територіальних одиницях, в яких вони продовжують залишатися «природними» радниками з різноманітних питань. Хоча в Конституції Франції їх статус визначений дуже поверхово. Зокрема, ст. 72 Конституції Франції проголошує: «Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські колективи, зазначені в ст. 74... У територіальних колективах Республіки представник Держави, що представляє кожного з членів Уряду, є відповідальним за національні інтереси, адміністративний нагляд та дотримання закону» [2, с. 63].

Спеціальним законом №82-213 від 2 березня 1982 року уточнюється: «Представник держави в департаменті призначається Указом Президента ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених в цьому законі, про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представники держави. За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення своїх повноважень властей департаменту і комун» [3, с. 67].

На сьогодні префекти Франції відповідно до реформ місцевого та регіонального самоврядування, які здійснювалися у 1982, 1997, 2004, 2010 роках і отримали новий виток згідно з законами від 27 січня 2014 року, 16 січня 2015 року та 7 серпня 2015 року виконують функції трьох категорій: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення; і здійснюють такі повноваження:

- 1) представляють державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя;

- 2) забезпечують дотримання свободи діяльності та повноважень місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади і водночас

наглядають за виконанням відповідними радами законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів;

3) гарантують інтеграцію всіх публічних інститутів;

4) здійснюють координацію діяльності поліції і жандармерії і забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні;

5) приймають рішення нормативного характеру;

6) забезпечують дотримання прав громадян щодо публічних свобод, зокрема, на вільне волевиявлення під час виборів;

7) здійснюють адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передають на розгляд адміністративного суду незаконні, на їх погляд, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів;

8) відповідають за бюджетний контроль за підтримки регіональних аудиторських палат;

9) виступають розпорядником всіх державних видатків в департаменті і несуть відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;

10) керують роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб, інших місцевих органів, політичних сил в тому числі і з центральними органами;

11) відповідають за захист населення від ризиків природних стихій та наслідків можливих конфліктів.

Ідея децентралізації державної влади в Україні також полягає в тому, щоб передати реальну владу органам місцевого самоврядування, а префектів залишити у якості наглядового органу, майже за аналогією з його французьким колегою.

Думається, що реорганізація виконавчої влади на місцевому та регіональному рівнях за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченню місцевих інтересів і т. ін., що в кінцевому рахунку

гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Список використаних джерел

1. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 42 с.
2. Конституції зарубіжних країн : навч. посібник / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. 664 с.
3. Андре Жан Шарль. Огляд місцевого самоврядування у Франції /пер. з фр. Київ : ПСП, 1994. 132 с.

Максакова Руслана Миколаївна,
доктор юридичних наук, професор
професор кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
Національного університету «Запорізька політехніка»

ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СТІЙКІСТЬ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Відповідно до положень Конституції України місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується, визнається право громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, а на державу покладається обов'язок компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Законодавство про місцеве самоврядування і статус депутатів місцевих рад прямо гарантує депутатам місцевих рад відшкодування фінансових витрат пов'язаних із здійсненням ними депутатських повноважень за рахунок відповідного місцевого бюджету, безплатний проїзд територією виборчого округу, інформаційну і правову допомогу. Умови воєнного стану не скасовують конституційної природи місцевого самоврядування і не нівелюють мандат депутата місцевої ради як форми реалізації права громадян бути представленими в управлінні місцевими публічними справами. Водночас норми воєнного стану створили режим тимчасового звуження фактичного обсягу здійснення повноважень представницького органу та депутатів у ситуації, коли здійснення повноваження органів місцевого самоврядування передані військовим адміністраціям. В цьому аспекті постає проблема гарантій діяльності депутатів місцевих рад не лише як питання їх індивідуального статусу (маються на увазі депутати місцевих рад, чий повноваження були передані військовим адміністраціям, і які перебуваючи в статусі депутатів місцевих рад реально не мають механізмів реалізації інтересів своїх територіальних громад), тобто виникає питання збереження репрезентативного каналу між територіальною громадою і місцевою публічною владою. Саме тому в умовах війни правова конструкція статусу депутатів місцевих рад повинна поєднати два імперативи: оборонну ефективність держави

і збереження демократичної легітимності локального рівня – органів місцевого самоврядування. Тому в своїй доповіді хочу привернути увагу до двох ключових проблем гарантій діяльності депутатів місцевих рад в умовах війни – питанням матеріальної і фінансової самостійності місцевого самоврядування та питанням збереження механізмів передачі інтересів членів територіальних громад органам місцевого управління.

Говорячі про першу проблему, слід наголосити на тому, що відповідно до положень статті 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено організаційно-правову, матеріальну і фінансову самостійність місцевого самоврядування [1]. А відповідно до статті 49 Закону передбачено, що депутат місцевої ради представляє інтереси всієї громади та має повноту прав для активної участі у діяльності ради та її органів, а на час сесій, засідань комісій і в інших передбачених законом випадках звільняється від роботи з відшкодуванням середнього заробітку та інших витрат за рахунок відповідного місцевого бюджету. Також відповідно до статті 67 Закону закріплено обов'язок держави фінансово забезпечувати повноваження, покладені на місцеве самоврядування, і компенсувати не забезпечені ресурсом додаткові видатки, що виникли внаслідок рішень державної влади.

На практиці правова гарантія, закріплена в статті 32 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [2] і статті 49 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], реалізується нерівномірно та фрагментарно. Проблема відшкодування витрат депутатів місцевих рад є не технічно-бухгалтерською, а інституційною. Так, мною разом з депутатом Запорізької обласної ради Д. М. Майстро було проведено дослідження дієвості механізму відшкодування витрат пов'язаних з виконанням депутатських повноважень результати якого нами опубліковано в науковій статті «Відшкодування витрат пов'язаних з виконанням депутатських повноважень депутатами обласних рад як складова їх права на соціальний захист в Україні» (2025 р.) [3]. В рамках зазначеного дослідження мною було направлено запити на доступ до публічної інформації до 18 обласних рад України з питанням щодо відшкодування витрат пов'язаних з виконанням депутатських повноважень депутатами обласних рад 7 і 8 скликань (досліджуваний нами період: грудень 2015 – грудень 2024 рр.). В результаті опрацювання відповідей на запити ми отримали таку картину: в 14 обласних радах з

18 опитаних – не здійснювалося відшкодування безоплатного проїзду депутатів обласних рад територією відповідної ради на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності, а також всіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Виходить ця складова права на соціальний захист депутатів обласних рад не застосовується в 78 % обласних рад. Окрім того, з 18 опитаних депутатам 10-ти обласних рад не відшкодувався середній заробіток та інші витрати, пов'язані із депутатською діяльністю за рахунок коштів обласного бюджету, тобто ця складова права на соціальний захист депутатів обласних рад не застосовується в 55 % обласних рад України. З цього аналізу виходить що самі депутати обласних рад або не закладають у відповідні бюджети видатки на компенсації за виконання ними депутатських повноважень, або не звертаються до рад за такими компенсаціями, бо існуючий законодавчий механізм передбачає ініціативний порядок виплати компенсацій депутатам. Дослідження показало значну фрагментацію локального регулювання: станом на 1 грудня 2024 року лише 10 із 14 обласних рад, які аналізувалися, мали затверджений порядок відшкодування відповідних витрат; у 55 % актів виявлено корупціогенні ризики, у 78 % не було чіткого розмежування видів витрат, а лише в окремих актах відшкодування прямо пов'язувалося із соціальним захистом депутата. У воєнний час ця проблема загострюється, бо депутатський мандат стає дорожчим у реалізації, а можливості його здійснення – менш визначеними.

Європейські стандарти задають для України з цього питання чіткий орієнтир. Європейська хартія місцевого самоврядування вимагає, щоб умови діяльності місцевих обраних представників забезпечували вільне виконання ними функцій і передбачали належне фінансове відшкодування витрат, а за потреби – компенсацію втраченого доходу та соціальний захист [4]. Додатковий протокол до Хартії гарантує право участі у справах місцевого органу влади і вимагає механізмів консультацій, доступу до документів, розгляду скарг і пропозицій. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у рекомендаціях щодо України окремо наголосив на необхідності посилення субсидіарності, фінансової автономії місцевої влади, прозорого вирівнювання та чіткого розмежування повноважень [5]. Офіційні документи ЄС, своєю чергою, пов'язують шлях України до членства з реформами,

реконструкцією, енергетичною і транспортною стійкістю, а також з відкриттям переговорів про вступ, що робить належне функціонування демократичного місцевого рівня елементом європейської інтеграції, а не факультативним внутрішнім питанням.

Говорячі про другу проблему, коли депутати місцевих рад залишаючись при своєму статусі тимчасово втрачають свої повноваження у зв'язку з їх передачею відповідним військовим адміністраціям, – слід звернути увагу на ряд дискусійних питань. Передача частини повноважень місцевих рад військовим адміністраціям не тотожна поглинанню або автоматичному припиненню мандата депутата місцевої ради. Фактично відбувається тимчасове зупинення або блокування здійснення повноважень депутатів відповідних місцевих рад, а не ліквідація / припинення самого статусу депутата. З цього питання ми також проводили окреме дослідження, результати якого опубліковано нами в науковій статті «Правовий статус депутатів місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям: проблеми тлумачення та правозастосування» (2025 р.) [6]. В цьому дослідженні ми привертали увагу до того, що одним із аспектів, який може мати негативний вплив на статус депутатів місцевих рад чії повноваження були передані відповідним військовим адміністраціям є офіційна позиція НАЗК та відповідних військових адміністрацій стосовно того, що незважаючи тимчасову передачу повноважень, – від цієї категорії депутатів місцевих рад органи влади подовжують вимагати виконання ряду обов'язків, зокрема подачі декларацій, тощо. Припускаємо, що за такого підходу може скластися й ситуація притягнення цих депутатів місцевих рад до конституційної відповідальності у вигляді втрати депутатського мандата як наслідок невиконання ними інших обов'язків, таких як зустрічі та звітування перед виборцями відповідного округу. Це, зокрема, передбачено положеннями статті 37 Закона «Про статус депутатів місцевих рад» закріпленням процедури відкликання депутата місцевої ради. Саме тут у воєнний час виникає ризик колізії між формальним обов'язком і фактичною неможливістю його повного виконання в умовах зміненого інституційного середовища – передачі депутатських повноважень військовим адміністраціям. Тому звертаємо увагу на необхідність законодавчого визначення окремого спеціального режиму реалізації гарантій депутатської діяльності в цьому «проміжному» становищі.

Отже, проблема гарантій діяльності депутатів місцевих рад у період воєнного стану перебуває на стику конституційного права, муніципального права, права публічної служби та права європейської інтеграції. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад у воєнний час слід трактувати як компонент інституційної стійкості територіальної громади. Якщо депутат зберігає мандат, але не має нормативно визначених способів реалізувати представництво, контроль, звітність, комунікацію з виборцями та компенсацію об'єктивних витрат, тоді слабшає не лише його індивідуальний статус, а вся інституційна структура локальної демократії. Саме тому доцільним є оновлення Закону «Про статус депутатів місцевих рад», Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону «Про правовий режим воєнного стану» – із введенням спеціального режиму гарантій для періоду воєнного стану, обов'язкової мінімальної моделі компенсації витрат, цифрових форм представницької діяльності та спеціальної процедури поновлення повноцінної діяльності місцевих рад після припинення воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
3. Максакова Р. М., Майстро Д. М. Відшкодування витрат пов'язаних з виконанням депутатських повноважень депутатами обласних рад як складова їх права на соціальний захист в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2025. № 8 (18). С. 106–116. [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-8\(18\)-106-116](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-8(18)-106-116)
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. *Моніторинговий комітет Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи CG/MON/2015(27)16* 20 березня 2015 року. URL: <https://rm.coe.int/-/168071b4eb>
6. Майстро Д. М., Максакова Р. М. Правовий статус депутатів місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям: проблеми тлумачення та правозастосування. *Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання*. 2025. № 2. С. 145–151. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.22>

Рабінович Сергій Петрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ІНТЕРЕСІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВІЙНИ: НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ НАУКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО Й МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Під час війни ціла низка адміністративно-територіальних одиниць в Україні і територіальних громад стали прифронтовими. Не викликає сумніву, що організація відсічі збройній агресії й протидії їй належить до найважливіших інтересів національної безпеки України. Поряд із цим, в організації цієї протидії та відсічі беруть участь як органи державної влади, покликані забезпечувати загальнодержавні інтереси, так і органи місцевого самоврядування, які за визначенням представляють та забезпечують інтереси територіальних громад.

З урахуванням цього для науки муніципального права, орієнтованій на забезпечення нагальних потреб публічного управління на місцевому рівні, важливого значення набуває категорія інтересів. Потреби та інтереси – як охоронювані конституційним правом, так і такі, що суперечать його принципам і нормам – існують у різних суб'єктах і здійснюються на різних рівнях [1]. Відповідно до дефініції, виробленої Конституційним Судом України (теорійне значення якої, відзначимо, виходить далеко за межі предмету відповідного конституційного подання) «охоронюваний законом інтерес» у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» «...є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам» [2].

У контексті цієї розвідки становить інтерес питання про співвідношення національних інтересів із інтересами муніципальними. Легальне визначення поняття національних інтересів України містить п. 10 ч. 1 Закону України «Про національну безпеку України»

[3]. Предметом цієї дефініції є «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян». Визначальними ознаками «національного» характеру інтересів тут є їхня життєва важливість. Поряд із цим, присутня у цьому визначенні однопорядковість «людини, суспільства і держави» не дозволяє виокремити ситуації, в яких інтереси охорони прав людини конфліктують із національними інтересами. Наділення держави, поряд із суспільством, власною суб'єктністю та визнання її самостійним носієм та джерелом національних інтересів викликає серйозні заперечення. Т. зв. *«інтереси держави»* у цьому випадку можуть означати хіба що інтерес суспільства в ефективному функціонуванні державного апарату або ж навіть сукупні інтереси державних службовців, що на статус «національних» претендувати, звісно, аж ніяк не можуть.

Сказане, відтак, спонукає до вироблення альтернативного визначення поняття національних інтересів. Отже, проектуючи офіційне тлумачення поняття «охоронюваного законом інтересу», з одного боку, та доктринальну дефініцію поняття прав людини, з іншого, на розглядану тут проблематику, можна запропонувати таке визначення: *національні інтереси – це прагнення до користування конкретними матеріальними та нематеріальними благами, необхідними для задоволення найважливіших, екзистенційних потреб формування, збереження та розвитку політичної нації, усього суспільства у конкретно-історичних умовах.* Національні інтереси є складовою інтересів суспільства («публічних інтересів»). Зауважимо, що у терміносполуці «національні інтереси» означник «національний», вказуючи на суб'єкта інтересу – націю (народ) як політичне ціле має не етнологійну, а політологічну конотацію. Тому в цьому сенсі не було б помилковим ототожнити інтереси національні із загальнонародними (в їх політичному розумінні). Ядром національних інтересів виступають інтереси національної безпеки.

Загальносуспільні інтереси є спільними інтересами більшості членів суспільства. Вони можуть реалізовуватись спільними діями більшості населення (загальнодержавний референдум, вибори тощо), але переважно здійснюються представницькими та іншими органами держави. Звернемо увагу, що загальносуспільні інтереси не тотожні

інтересам держави як специфічної організації політичної влади, представленій державним апаратом. Попри це, в законодавстві й на практиці таке ототожнення зустрічається.

Муніципальні інтереси є спільними інтересами мешканців певного населеного пункту (села, селища, міста), пов'язаними із забезпеченням їх потреб, зумовлених передовсім їх спільним проживанням у певній адміністративно-територіальній одиниці. Ці інтереси можуть бути реалізовані як спільними діями членів територіальної громади (місцевий референдум, вибори, збори громадян за місцем проживання тощо), так і через її представницькі органи – місцеві ради та їх виконавчі органи [4, с. 17–18].

До конституційно визначеної компетенції місцевого самоврядування, з одного боку, віднесене вирішення виключно питань місцевого значення (ст. 140). Водночас на практиці можуть мати місце ситуації збігу потреб та інтересів членів територіальних громад із потребами й інтересами загальнонаціонального рівня сьогодні. Зокрема, певні стратегічні об'єкти та/або ресурси стратегічного значення, також можуть, з певних причин, перебувати у сфері відання органів місцевого самоврядування. Як видається, не може викликати сумнівів, що в усіх цих випадках до суб'єктів, які *de facto* репрезентують саме національні інтереси, належатимуть органи місцевого самоврядування.

Чи можуть власне національні інтереси виражатися не тільки виборчим корпусом та спеціально уповноваженими органами державної влади та їх представниками, а й, у певних випадках, органами місцевого самоврядування і самими територіальними громадами?

Пропонуючи відповідь на це питання, слід, гадаємо, враховувати таке.

Відповідно до другого речення частини другої статті 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це дозволяє стверджувати, що муніципальна влада, здійснювана представницькими органами місцевого самоврядування, поряд із державною владою, є одним із конституційних способів (форм) здійснення влади народу. Відтак навіть з погляду конституційної догматики органи місцевого самоврядування в аспекті здійснення первинної, установчої влади народу, можна розглядати як органи, уповноважені виражати й захищати загальносуспільні інтереси, зокрема, інтереси національної

безпеки у тих випадках, коли має місце їхній реальний збіг із «питаннями місцевого значення»: те, що необхідне мешканцям територіальної громади, може бути водночас необхідним Україні.

З огляду на поставлене вище питання, на наш погляд, слід дати диференційовану відповідь. Слід, розрізняти, з одного боку, загальне повноваження виражати національні інтереси, надане органам публічної влади загальнодержавного рівня та самим виборцям, а, з іншого – випадки фактичного вираження таких інтересів у конкретних ситуаціях муніципальною владою або ж територіальними громадами. Із соціально-філософської ж перспективи збіг матеріального змісту національних інтересів із інтересами муніципальними за збереження двох формально самостійних рівнів та титульних суб'єктів їх вираження, здатна адекватно пояснити соціальна діалектика, яка має справу, зокрема, з описом процесів розвитку, динаміки розгортання всезагального в особливому та конкретному, індивідуальному соціальному бутті.

Список використаних джерел

1. Рабінович П. М., Наконечна А. М. Людські потреби, інтереси та правове регулювання. Львів : Медицина і право, 2022. 212 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 50. Ст. 3288.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
4. Рабінович С. П. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування: конспект лекцій. Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. Львів : Малий видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 184 с.

Стецюк Петро Богданович,
*кандидат юридичних наук, доцент, доктор права,
науковий консультант з правових питань
Українського центру економічних та
політичних досліджень ім. О. Разумкова,
суддя Конституційного Суду України (у відставці)*

Стецюк Наталія Василівна,
*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри
загально-правових дисциплін
Львівського державного університету
внутрішніх справ*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ПІСЛЯВОЄННОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

1. Загальновідомим є те, що децентралізація публічної влади була і залишається надалі однією з невід'ємних складових загального процесу конституційного розвитку будь-якої демократичної держави. Вона постійно супроводжувала національні процеси переходу європейських країн від тоталітарних до демократичних форм правління. Очевидно, що в цьому плані не може бути винятком і Україна. Свідченням останнього є наукові дослідження українських вчених-правознавців різних років (С. Дністрянський, О. Ейхельман, Ю. Панейко та ін.), ранні періоди національного державотворення (Конституція УНР 1918 р., ст. 5), а також особливості новітнього конституційного розвитку України [1; 2, с. 330; 3].

2. В тій чи іншій мірі питання про децентралізацію влади в Україні почали виникати вже в перші роки відновлення державної незалежності України. Однак, безпосередня активізація даної проблематики настала приблизно десять років тому, а саме у 2015 році. Саме тоді, Верховна Рада України попередньо схвалила і направила до Конституційного суду України проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [3], який було ініційовано главою держави. Цей проект, як відомо, в тому ж році отримав позитивний Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності вимогам статей 157

та 158 Конституції України [4]. Однак, на наступній сесії і в подальшому український парламент не повертався до його розгляду, чим фактично порушив встановлену процедуру внесення змін до Основного Закону держави. Натомість, після президентських та парламентських виборів 2019 року було підготовлено новий проєкт закону про децентралізацію влади, який однак «не пройшов» перевірки Конституційним Судом України і не розглядався у парламенті.

3. Децентралізація публічної влади, як державно-правове явище, що «виступає» своєрідним процесом передачі функцій і повноважень від державних органів влади до органів місцевого самоврядування, є добре відомим як для європейської конституційно-правової доктрини, так і для європейської практики конституційного будівництва. Адже, ще на початках творення конституційної демократичної державності було зрозумілим, що одного тільки поділу державної влади та забезпечення прав людини (п. 16 Французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року), буде явно недостатньо для належного функціонування конституційної держави як такої. Вже тоді вкрай необхідним вбачалось запровадження реально функціонуючого та дієвого місцевого самоврядування. Відповідно, ідеї децентралізації державної влади на протязі декількох століть займали і продовжують займати сьогодні своє особливе місце в європейській політичній та правовій думці. При цьому, в різні часи питання децентралізації влади могли мати дещо різне «звучання», різне «навантаження» та різні «акценти». Однак, вони ніколи не зникали із самого процесу конституційного розвитку.

4. Конституція України, прийнята парламентом три десятиліття тому, хоч і була однією з останніх на т. з. «пост-соціалістичному» чи «пост-радянському» просторі, на жаль не змогла увібрати в себе все те краще, що вже було створено іншими європейськими державами, саме в частині конституційного регулювання питань децентралізації. В Основному Законі лише одного разу згадується термін «децентралізація», і то, як видається, в не найкращому варіанті. Адже він подається у певній «єдності» із явищем прямо протилежним – централізацією влади: «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади...» (ст.132 Конституції України). Хоча, сам «дух» явища децентралізації влади присутній у низці окремих конституційних приписів, зокрема, у конституційному

визначені «місцевого самоврядування» як «права жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ч. 1 ст. 140 Конституції України); у конституційному приписі щодо можливості надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143 Конституції України) і т. д. Проте, визначальним в цьому контексті, як видається, є положення частини другої ст. 3 Конституції України: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [5].

5. Всі вищенаведені конституційні положення та приписи повинні стати основою повоєнного конституційного розвитку України в сегменті децентралізації публічної влади. В той же час, сьогодні небезпідставно вважають, що після закінчення українсько-російської війни та настання миру конституційний розвиток у нашій державі матиме певні особливості. Україну, можливо, очікуватимуть три послідовні т. з. «етапи» конституційного розвитку, а саме: перший – відновлення конституційного правопорядку, встановленого Основним Законом держави до початку російсько-української війни; другий – ухвалення вкрай необхідних (насамперед, для належного забезпечення національної безпеки та оборони держави, зміцнення національної стійкості, самодостатності територіальних громад) конституційних та законодавчих змін; третій – підготовка та прийняття нової Конституції України [6].

Так, в частині відновлення конституційного правопорядку, встановленого Основним Законом держави до початку т. з. «гарячої фази» російсько-української війни (повномасштабного військово вторгнення рф в Україну), насамперед варто повністю відновити належну реалізацію конституційно-правового статусу місцевих рад. При цьому, таке відновлення має супроводжуватись і забезпеченням втілення в життя низки законів України, прийнятих останніми роками, а саме: «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015р.), «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.), «Про соціальні послуги» (2019 р.), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (2021 р.), «Про внесення

змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» (2021 р.) та інших.

Натомість, в частині ухвалення вкрай необхідних законодавчих змін, насамперед для належного забезпечення національної безпеки та оборони держави, зміцнення національної стійкості України та самодостатності територіальних громад, необхідно буде належним чином завершити нормативно-правове регулювання проведеного нового «районування» території країни.

Крім того, варто буде повернутись до питання внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. При цьому, останнє необхідно здійснити з обов'язковим врахуванням особливого значення децентралізації публічної влади для належного забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України.

Список використаних джерел

1. Стецюк Н. В. Ідеї професора Юрія Панейка щодо майбутньої організації місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади (зміст та перспективи реалізації). У зб.: *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів, 2025. С. 73–78.
2. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у двох томах. Т. 2. 19 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / упор. Верстюк В. Ф. (кер.), Бойко О. Д. та ін. Київ : Наукова думка, 1997. 422 с.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01 липня 2015 р. попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. (відкликаний 29.08.2019 р.) URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року №2-в/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15#Text>.
5. Конституція України : Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/#Text/>
6. Участь у конференції «Україна у вогні: суспільство, конституція, влада». URL: <https://razumkov.org.ua/novynu/uchast-u-konferentsii-ukraina-u-vogni-suspilstvo-konstytutsiia-vlada>

Стойко Олена Михайлівна,
*доктор політичних наук, провідний науковий співробітник
сектору правових проблем політичних інститутів та процесів
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

АВТОНОМІЯ КОРСИКИ ЯК ПОКАЗНИК МЕЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФРАНЦІЇ

У ХХІ ст. у Франції було реалізовано три масштабних децентралізаційних реформи:

1) «Акт II» децентралізації та Конституційна реформа (2003–2004), у результаті якої внесено зміни до ст. 1 Конституції про децентралізований характер організації республіки, а територіальні громади отримали право на експеримент у здійсненні своїх повноважень;

2) «Акт III» та реформи Ф. Олланда (2014–2015), у результаті яких відбулося укрупнення територіальних одиниць та створено новий тип адміністративних одиниць – метрополії;

3) закон «Диференціація, децентралізація, деконцентрація та спрощення» (ЗДС, 2022) надав регіонам додаткові повноваження, а місцевим громадам одного рівня мати різні повноваження залежно від їхньої специфіки.

Черговим етапом може стати надання автономії Корсиці, що одночасно стане тестом на межі децентралізації у державі. У червні цього року на розгляд парламенту було представлено законопроект про автономію Корсики.

Проект закону передбачає внесення змін до ст. 72 Конституції, зокрема: «Ст. 72-5. Корсика наділена статусом автономії в межах Республіки, що враховує її власні інтереси, пов'язані з її середземноморською острівною приналежністю та її історичною, мовною і культурною спільнотою, яка розвинула унікальний зв'язок зі своєю землею» [1].

Саме використання терміну «спільнота» (хоча спершу пропонувалося «народ»), викликало найбільше негативних реакцій. У французькій традиції комунітаризм (le communautarisme) має радше негативні конотації, оскільки протиставляється основі державної ідентичності – республіканській моделі, побудованій на принципі

універсалізму та рівності. Ще з часів Французької революції у державі визнається лише одна спільнота – французький народ, а взаємодія між державою та громадянином здійснюється напряму, без жодних проміжних ланок – релігійних, етнічних чи регіональних спільнот. Своєю чергою комунітаризму приписується схильність етнічних та релігійних меншин обмежуватися спілкуванням в рамках своєї групи, надання пріоритету законам і звичаям групи, а не законам Республіки. Тобто він розглядається як загроза національній єдності, джерело нерівності й сепаратизму, та спроба розколоти країну на ізольовані гетто. Висловлюється стурбованість, що надання автономії Корсиці посилить сепаратистські настрої у Бретані та Новій Каледонії.

Законопроект також передбачає надання Корсиці законодавчих повноважень: «Законои та регламенти можуть підлягати адаптації, обґрунтованій специфікою цього статусу. Територіальна спільнота Корсики може бути уповноважена ухвалювати рішення про адаптацію цих норм у сферах, на умовах та з урахуванням застережень, передбачених органічним законом». При цьому Корсиці не можуть передаватися повноваження, що перешкоджають реалізації громадянських свобод або прав, гарантованих конституцією. П'ятий абзац ст. 72-5 надає виконавчій владі острова повноваження щодо адаптації чинних законів до своїх особливостей шляхом видання указів після консультацій з Асамблеєю Корсики у межах своїх повноважень. Надалі ці укази мають бути ратифіковані парламентом протягом 18 місяців з моменту їхнього опублікування, або ж вони втратять чинність. Тобто вперше, за винятком Нової Каледонії, передбачено надання територіальній спільноті законодавчої влади.

Критики стверджують, що наділення острова такими повноваженнями є кроком до правової анархії між національними законами та місцевими ухваленими стандартами, особливо з огляду на перспективу. У результаті Корсика матиме більшу автономію, ніж заморський департамент чи регіон, повноваження яких визначені у ст. 73 Конституції.

Очікується, що осінню законопроект буде передано до Сенату, який і приймає рішення щодо його остаточної долі та формулювань. Надання автономії Корсиці з одного боку, сприятиме висуненню аналогічних вимог з боку інших регіонів та заморських територій. З іншого боку, відмова сприятиме посиленню руху за незалежність та

зростанню популярності правих партій: на президентських виборах у 2022 році М. Ле Пен отримала 58 % голосів у другому турі. З огляду на фактичний старт президентських виборів 2027 року питання автономії буде активно використовуватися для мобілізації виборців різними політичними силами. Водночас доля автономії Корсики виявить межі, до яких можуть дійти децентралізаційні процеси в унітарній Франції.

Список використаних джерел

1. Projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, n° 2697, déposé le lundi 27 avril 2026. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/117b2697_projet-loi [дата доступу: 04.06.2026].

Шаульська Галина Миколаївна,
*доктор наук з державного управління,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ІНСТИТУТИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОДОВЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Реформа децентралізації в Україні значно розширила правове поле для застосування інститутів прямої демократії. Попри повномасштабне вторгнення РФ в Україну та запровадження воєнного стану [1], реформа децентралізації продовжується, а правові механізми реалізації інститутів прямої демократії удосконалюються.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 9 травня 2024 року № 3703-IX, інститути прямої демократії на місцевому рівні було суттєво посилено та адаптовано до сучасних викликів. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено статтею 6⁻¹, яка чітко закріпила форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: місцевий референдум; загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; інші форми участі, що не суперечать закону [2].

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року №389-VIII [3] в умовах воєнного стану заборонено проведення місцевих виборів і референдумів. Натомість інші форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення залишаються доступними для застосування, трансформуючись переважно у дистанційні та електронні формати.

Змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було вдосконалено механізми проведення загальних зборів громадян, реалізації місцевих ініціатив, громадських слухань, електронних петицій та інших форм участі жителів у місцевому самоврядуванні.

Новели законодавства стосуються, зокрема, участі жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету (стаття 13⁻¹); публічних консультацій (стаття 13⁻²); консультативно-дорадчих органів при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування (стаття 13⁻³); громадського оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (стаття 13⁻⁴); участі молоді у місцевому самоврядуванні (стаття 13⁻⁵).

Наразі інститути прямої демократії забезпечують легітимацію рішень органів влади, підвищують підзвітність органів місцевого самоврядування, сприяють безпосередній залученості жителів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення.

В умовах воєнного стану, коли безпека громадян є вирішальним фактором, особливого значення набули електронні петиції як сучасний цифровий інструмент взаємодії громадян з органами публічної влади та розв'язання актуальних проблем локального характеру. Порядок реалізації права на подання та розгляд електронних петицій регламентується не лише Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а й статтею 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, яка визначає основні вимоги щодо їх подання, збору підписів та розгляду.

Наприкінці 2025 року інститут електронних петицій до органів місцевого самоврядування в Україні відзначив десятиріччя свого функціонування. За цей період було подано десятки тисяч колективних електронних звернень. Найбільшу активність у використанні цього інструменту зафіксовано в Києві, Івано-Франківську, Черкасах, Вінниці, а найменшу – у Полтаві, Миколаєві та Херсоні (за даними досліджень громадських організацій [4]).

Наразі переважна більшість місцевих рад використовує для подання та розгляду електронних петицій Єдину платформу місцевої електронної демократії (e-DEM), яка об'єднує низку цифрових інструментів взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування, зокрема: громадський бюджет, сервіс «Відкрита громада» тощо.

Варто зазначити, що в останні роки спостерігається тенденція до зменшення кількості як оприлюднених, так і підтриманих петицій. Однією з причин цього, на думку представників громадськості, є надмірно високі пороги підтримки, потрібні для їх розгляду. У зв'язку з цим експерти рекомендують оптимізувати відповідні вимоги,

зокрема у Харкові, Одесі, Дніпрі, Житомирі, Запоріжжі, аби зробити цей інструмент більш доступним для жителів [4].

Зауважимо, що інститути місцевої демократії, зокрема загальні збори (конференції) жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, електронні петиції та інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, в умовах воєнного стану виконують насамперед важливу комунікативну функцію. Вони забезпечують взаємодію між органами публічної влади та громадянами, сприяють актуалізації суспільних проблем і підтримують залученість населення до управління громадою.

Така комунікація має здійснюватися на всіх рівнях публічного управління, але особливого значення вона набуває на базовому рівні – у територіальних громадах. Це сприяє формуванню у жителів відчуття безпеки, зміцненню довіри до органів місцевого самоврядування та держави загалом, а також підтримує переконання, що навіть в умовах воєнного стану їхні потреби та пропозиції належним чином враховуються.

У контексті зазначеного посилюється значення статуту територіальної громади як локального акта, що визначає особливості здійснення місцевого самоврядування та реалізації жителями права на участь у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення про затвердження статуту територіальної громади приймається місцевою радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних, інших особливостей та забезпечення реалізації права жителів на участь у вирішенні питань місцевого значення. Наразі, у зв'язку зі змінами законодавства, наявність затвердженого статуту стає обов'язковою для органів місцевого самоврядування.

Розробляючи нові статuti, сільським, селищним та міським радам доцільно зосередити увагу на таких пріоритетах:

- 1) забезпечити повне врахування вимог оновленого законодавства щодо форм участі жителів громад у місцевому самоврядуванні;
- 2) активізувати роботу у сфері статутної нормотворчості відповідно до сучасних умов, з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою та проміжних результатів реформи децентралізації;

3) розширювати можливості інститутів локальної демократії у межах і в спосіб, що визначені законодавством [5].

Реалізація зазначених заходів сприятиме подальшому розвитку інститутів прямої демократії, які є ключовими для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та логічного продовження реформи децентралізації.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що попри повномасштабну агресію РФ проти України та правовий режим воєнного стану, інститути прямої демократії продовжують розвиватися, а механізми їх реалізації – адаптуватися до сучасних реалій. Водночас реформа децентралізації, попри виклики, вже довела свою ефективність у зміцненні спроможності територіальних громад та забезпеченні стійкості системи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Проведення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Кожна сьома – мала успіх: як жителі обласних центрів подавали петиції до міських рад у 2024 році. *Вебсайт ГО «ПУХ ЧЕСНО»*. URL: <https://www.chesno.org/post/6400/>
5. Шаульська Г. М. Громадянське суспільство і публічне управління України крізь призму людиноцентричної парадигми: теорія і практика : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2022. 300 с.

ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ

Андрейків Андрій Іванович,
*Президент Американо-Українського
Юридичного Товариства (Чикаго, Іллінойс),
магістр фінансового права та міжнародної
торгівлі Коледжу права Іллінойського
технологічного інституту (США),
кандидат юридичних наук*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА СУБ'ЄКТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЄКТАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Сучасна архітектура міжнародного правопорядку зазнає суттєвих трансформацій під впливом глобальних викликів та збройних конфліктів. Традиційний Вестфальський підхід, який визнає виключно суверенні держави монопольними суб'єктами міжнародного права, поступово поступається місцем концепції багаторівневого управління (multi-level governance). Особливої актуальності це набуває в контексті російської збройної агресії проти України, де масштабні руйнування інфраструктури вимагають принципово нових правових підходів до повоєнного відновлення. Головним трендом цього процесу стає децентралізація міжнародної допомоги та безпосередній вихід органів місцевого самоврядування (ОМС) на міжнародну арену як самостійних акторів відбудови.

Правове регулювання міжнародної співпраці органів територіальних громад, міністерств та відомств в Україні має трирівневу

структуру. Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV [8, ст. 2, ст. 19], договори поділяються на міждержавні, які укладаються від імені Президента України, міжурядові від імені Кабінету Міністрів, та міжвідомчі на рівні міністерств або центральних органів виконавчої влади. У зв'язку з військовою збройною агресією російської федерації відбулася новація законодавства: було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких ключовим є Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» № 3668-IX [9, ст. 1–9], який встановлює правові, організаційні та економічні засади для реалізації міжнародних договорів на рівні об'єднаних територіальних громад. В умовах воєнного стану міжнародне територіальне співробітництво набуває особливого правового значення, оскільки стає одним із ключових інструментів оперативного залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення життєдіяльності громад, відновлення критичної інфраструктури та надання гуманітарної допомоги.

Воєнний стан об'єктивно впливає на реалізацію міжнародних угод, зокрема через бюджетні обмеження, зміну пріоритетів публічних видатків та підвищені вимоги до безпеки й контролю за використанням міжнародної допомоги. Водночас спеціальне законодавче регулювання міжнародного територіального співробітництва дозволяє зберегти правову визначеність у сфері договірної діяльності органів місцевого самоврядування навіть за умов надзвичайних правових режимів, забезпечуючи баланс між централізованим управлінням та автономією територіальних громад.

Важливим вектором розвитку міжнародного територіального співробітництва України є його поступова гармонізація з європейськими стандартами. У державах-членах Європейського Союзу міжмуніципальне та транскордонне співробітництво розглядається як складова багаторівневого врядування (multi-level governance) та реалізується, зокрема, через механізми програм INTERREG і Європейських об'єднань територіального співробітництва (EGTC). Українська модель міжнародного територіального співробітництва, закріплена Законом № 3668-IX [9, ст. 1–9], загалом відповідає європейському підходу щодо суб'єктного складу, договірної форми та інституційного контролю. Водночас національне законодавство зберігає вищий рівень централізованого погодження угод, що

зумовлено як унітарним устроєм держави, так і умовами воєнного стану. Така модель може розглядатися як перехідна та спрямована на забезпечення правової безпеки в процесі євроінтеграції. Встановлена процедура передбачає, що громада формує проєкт угоди з визначенням цілей, ресурсів та строків реалізації, після чого звертається до Міністерства розвитку громад та територій України для перевірки відповідності законодавству та стратегічним цілям [9, ст. 7].

На основі розгляду в міністерстві проєкт погоджується, або вносяться необхідні зміни. Після погодження проєкт заноситься до реєстру міжнародних угод ОТГ, що забезпечує прозорість і контроль за виконанням [9, ст. 9; 6]. Така процедура підвищує ефективність реалізації проєктів і дозволяє органам місцевого самоврядування планувати використання міжнародних ресурсів із максимальною прозорістю. Слід зазначити, що у випадку реалізації проєктів на підставі згаданих законів, територіальні громади фактично є представниками України у міжнародних відносинах. Адже у класичній доктрині міжнародного права територіальні громади розглядаються лише як елементи внутрішнього устрою держави. Зокрема, відповідно до статті 4 Статей Міжнародної комісії права ООН про відповідальність держав, поведінка будь-якого органу держави, що здійснює законодавчі, виконавчі чи судові функції, включаючи місцеву владу (*a territorial unit of the State*), розглядається як діяння самої цієї держави під кутом зору міжнародної відповідальності [1, с. 40].

Проте реалії повоєнного планування свідчать про виникнення так званого «функціонального дефіциту» традиційного міждержавного інструментарію. Міжнародні донорські платформи (зокрема Платформа донорів G7), програми розвитку (USAID, UNDP), а також фонди Європейського Союзу дедалі частіше прагнуть взаємодіяти з українськими муніципалітетами напряму. Це обумовлено необхідністю забезпечення прозорості, мінімізації корупційних ризиків на центральному рівні та реалізації принципу Build Back Better (відбудувати краще, ніж було) з урахуванням специфіки конкретної громади. У західній правовій думці це явище аналізується крізь призму концепцій «міжнародно-правової суб'єктності міст» (*international legal personality of cities*) та «парадипломатії» (*paradiplomacy*). Дослідники обґрунтовують, що сучасні міста виборюють статус *de facto* обмежених суб'єктів через укладання прямих міжнародних угод про фінансування,

розвиток та гуманітарне співробітництво [2, с. 215–218]. Міста починають виступати не просто об'єктами внутрішнього права, а демократичними представниками своїх територій у міжнародному нормотворенні та розподілі глобальних ресурсів [3, с. 112–115].

Зарубіжний досвід пропонує кілька успішних правових моделей легітимізації міжнародної активності громад, які можуть бути імplementовані в Україні:

1. Модель законодавчого делегування (досвід Франції). Французька реформа децентралізації закріпила у Загальному кодексі територіальних громад (CGCT, стаття L. 1115-1) офіційне право місцевих органів влади самостійно укладати міжнародні угоди (development cooperation agreements) з іноземними партнерами та міжнародними фінансовими інституціями [4]. Це доводить можливість існування легітимної міжнародної правосуб'єктності громад в межах унітарної держави без загрози її суверенітету.

2. Модель наднаціональної інституціоналізації (досвід ЄС). Унікальним інструментом європейського права є Європейське об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС / EGTC), регламентоване спеціальним актом Європейського Парламенту та Ради ЄС [5]. Даний інструмент наділяє транскордонні об'єднання муніципалітетів статусом юридичної особи з власною міжнародною правосуб'єктністю, дозволяючи їм спільно управляти фондами ЄС без прямого залучення національних урядів. Запровадження подібного quasi-EGTC механізму для євроінтеграційних проєктів відновлення є критично важливим для України [6, с. 263–265].

3. Антикризисова донорська модель (досвід Західних Балкан). Після підписання Дейтонських угод у Боснії і Герцеговині інституційна слабкість центрального уряду змусила Світовий банк та іноземні агенції розвитку укладати прямі меморандуми про фінансову допомогу з окремими кантонами та муніципалітетами [7, с. 92–95]. Цей досвід підтверджує, що в період постконфліктної реконструкції міжнародне право змушене оперативнo адаптуватися до реалій і визнавати за громадами статус цільових суб'єктів міжнародних правовідносин. На основі аналізу міжнародної доктрини та закордонного досвіду пропонується запровадження концепції «тимчасової функціональної міжнародно-правової суб'єктності» територіальних громад України. Вона передбачає, що на період дії правового режиму воєнного

стану та подальшої післявоєнної відбудови, українські громади (в особі ОМС) мають бути визнані суб'єктами міжнародного права у вузькоспеціалізованих межах для укладання міжнародних угод про фінансування відновлення, залучення іноземних інвестицій та взаємодії з міжнародними інституціями. Для цього доцільно розробити та ухвалити Закон України «Основи міжнародної діяльності та парадипломатії органів місцевого самоврядування», що чітко розмежує суверенні повноваження МЗС та функціональні повноваження громад, забезпечивши синергію центральної та місцевої влади у процесі відродження держави.

Список використаних джерел

1. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*. 2001. Vol. II. Part Two. URL https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf
2. Blank Y. The City and the World: International Law and the New Global Politics of Local Authorities. *Harvard International Law Journal*. 2006. Vol. 47(2). P. 87–148. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020141
3. Besson S., Martí J. L. Cities as democratic representatives in international law-making. *Research Handbook on International Law and Cities* / ed. by H. P. Aust, A. du Plessis. Edward Elgar Publishing, 2021. P. 341. URL <https://folia.unifr.ch/global/documents/309433>
4. France Code général des collectivités territoriales (CGCT) – Article L. 1115-1. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/>
5. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). *Official Journal of the European Union*. L 210. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1082/oj/eng>
6. Malatinec T., Kyjovsky J. European Grouping of Territorial Cooperation – a legal form supporting cross-border cooperation in the European Union. *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*. 2019. Vol. 9(1). P. 261–270.
7. Cox M. The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina: A Study of *International Intervention and Local Governance*. *International Peacekeeping*. 2001. Vol. 8(2). P. 85–110.
8. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ:
матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 р., м. Львів)

9. Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24.04.2024 № 3668-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3668-20>
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

Барвіненко Віталій Дмитрович,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ*

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОСИЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформа децентралізації в Україні суттєво змінила модель здійснення публічної влади, передавши значний обсяг повноважень та ресурсів на рівень територіальних громад. Водночас збільшення автономії органів місцевого самоврядування поставило питання про підвищення ефективності управлінських процесів, якості надання публічних послуг та залучення членів територіальної громади до прийняття рішень.

У сучасних умовах цифрової трансформації важливого значення набувають технології штучного інтелекту, які здатні забезпечити новий рівень організації взаємодії між членами територіальної громади та органами місцевої влади. У науковій літературі переважно досліджуються питання цифрового врядування та електронної демократії, проте значно менше уваги приділяється ролі штучного інтелекту саме в контексті розвитку децентралізації.

Метою тез є постановка питання щодо визначення місця технологій штучного інтелекту у процесах децентралізації публічної влади та обґрунтування основних напрямів удосконалення правового регулювання їх застосування на місцевому рівні (переважно органами місцевого самоврядування).

Сучасна децентралізація вже не обмежується лише передачею повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Вона поступово трансформується у модель цифрового врядування, в межах якої ефективність місцевої влади значною мірою залежить від використання інформаційно-комунікаційних технологій. Відповідно, Концепція розвитку електронної демократії в Україні виходить із необхідності забезпечення ширшої участі громадян у процесах публічного управління та розвитку електронних механізмів взаємодії між владою і суспільством. Варто підкреслити, що існуючі

інструменти електронної демократії мають потенціал для подальшої автоматизації та аналітичної підтримки за допомогою технологій штучного інтелекту.

У цьому контексті децентралізація має розглядатися не лише як територіальний чи організаційний процес, а й як процес цифрового перерозподілу управлінських можливостей між різними рівнями публічної влади.

На рівні територіальних громад штучний інтелект може використовуватися для вирішення широкого кола завдань.

По-перше, йдеться про автоматизацію адміністративних процедур та обробку звернень членів територіальної громади. Інтелектуальні системи можуть забезпечувати первинний аналіз електронних петицій, запитів та звернень, здійснювати їх класифікацію та визначати пріоритетність розгляду.

По-друге, важливим напрямом є підтримка управлінських рішень. Аналіз великих масивів даних (*big data*) дозволяє прогнозувати потреби населення, оцінювати ефективність місцевих програм розвитку та виявляти проблемні сфери діяльності – ті, які варті першочергової уваги органів місцевого самоврядування.

По-третє, використання ШІ здатне підвищити рівень відкритості органів місцевого самоврядування. Наприклад, автоматизовані системи можуть забезпечувати моніторинг використання бюджетних коштів, аналізувати громадську думку та формувати аналітичні звіти для прийняття управлінських рішень.

Окреме значення має використання інтелектуальних технологій для підвищення доступності цифрових сервісів. Застосування автоматичного розпізнавання мовлення, голосових помічників або адаптивних інтерфейсів сприяє залученню до цифрової взаємодії осіб з обмеженими можливостями та інших маломобільних груп населення.

Слід підкреслити, що, попри очевидні переваги, використання штучного інтелекту породжує низку нових викликів для системи публічної влади.

Першою проблемою є відсутність спеціального нормативного регулювання застосування ШІ в діяльності органів місцевого самоврядування. У чинному законодавстві України фактично відсутні норми, які визначали б межі використання алгоритмічних систем, порядок контролю за ними та відповідальність за їх функціонування.

Другою за значенням є проблема захисту персональних даних. Робота інтелектуальних систем передбачає накопичення та обробку значних масивів інформації про жителів територіальних громад, що потребує додаткових гарантій безпеки та конфіденційності.

Третя проблема пов'язана з можливістю виникнення цифрової дискримінації. У разі використання непрозорих алгоритмів існує небезпека прийняття упереджених рішень або обмеження доступу окремих категорій населення до цифрових послуг.

Насамкінець, окремої уваги потребує проблема прозорості алгоритмів. В умовах демократичного врядування члени територіальних громад повинні мати можливість контролювати механізми прийняття рішень, навіть якщо такі рішення формуються із залученням інтелектуальних систем.

Отже, ефективність «цифрової децентралізації» залежить не лише від нормативної бази, але й від інституційної спроможності територіальних громад.

Також слід зауважити, що однією з основних проблем залишається недостатній рівень цифрових компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування. А саме, недостатня підготовленість службовців органів місцевого самоврядування є однією з перешкод розвитку електронної демократії.

Для подолання зазначених труднощів доцільно розвивати систему професійної підготовки фахівців, які працюють на перетині права, цифрових технологій та публічного управління. Важливим напрямом може стати створення муніципальних ІТ-хабів та міжгромадських центрів цифрових інновацій, що забезпечуватимуть спільне тестування та впровадження інтелектуальних рішень.

Особливого значення це набуває в умовах як поточного, так і післявоєнного відновлення України, – коли територіальні громади потребуватимуть швидких та обґрунтованих управлінських рішень. Саме тому розвиток інтелектуальних цифрових систем може стати одним із чинників підвищення стійкості місцевого самоврядування.

В якості висновку варто узагальнити, що децентралізація публічної влади поступово переходить у новий етап розвитку, який характеризується поєднанням місцевої автономії та цифрових технологій. У цих умовах штучний інтелект здатний стати важливим інструментом підвищення ефективності діяльності органів місцевого

самоврядування, розширення участі громадян та забезпечення відкритості управлінських процесів.

Разом із тим відсутність комплексного правового регулювання створює ризики для реалізації прав людини, захисту персональних даних та забезпечення демократичного контролю над алгоритмами. Тому подальший розвиток децентралізації має супроводжуватися формуванням спеціальної нормативної бази щодо використання штучного інтелекту на місцевому рівні.

Перспективними напрямками подальших досліджень у цій сфері є: запровадження стандартів прозорості алгоритмів, створення механізмів відповідальності за використання ШІ в публічному управлінні, розвиток цифрових компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування та формування мережі міжмуніципальної співпраці у сфері цифрових інновацій. Такі заходи сприятимуть подальшому зміцненню децентралізації та підвищенню якості публічного врядування в Україні.

Бочарова Наталія Василівна,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права Університету
імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

ПРОБЛЕМИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ПЛАНІ ДІЙ ЄС З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ДЕМОКРАТІЇ НА 2020–2027 РОКИ

Європейський досвід побудови місцевого самоврядування має вирішальне значення для України на шляху євроінтеграції. В зв'язку з цим виникає потреба ретельного вивчення і впровадження положень основоположних документів Європейського Союзу в практику муніципального будівництва нашої держави. Про це, зокрема, йдеться у затвердженій Урядом України у квітні 2026 р. *Національній програмі адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)* [1].

Одним з принципово важливих документів ЄС світоглядного характеру на сучасному етапі розвитку є *План дій ЄС з прав людини та демократії на 2020-2024 роки* [2]. Його було прийнято у листопаді 2020 року, а 27 травня 2024 року ЄС продовжив цей *План дій* до 2027 року, узгодивши його з бюджетним циклом ЄС.

План дій ЄС з прав людини та демократії поглибив та конкретизував положення *Стратегічної рамкової програми з прав людини та демократії*, прийнятої ЄС у 2012 році, яка визначала ключові принципи, цілі та пріоритети політики ЄС [3]. Порівнюючи зміст обох документів, звертаємо увагу на нове положення *Плану дій до 2027 року*, в якому зафіксований зв'язок захисту прав людини з політикою місцевого самоврядування: «Активізувати дії на підтримку демократичних інституцій на місцевому рівні, зокрема шляхом підтримки децентралізації та прозорого, інклюзивного, партисипативного та підзвітного місцевого самоврядування».

Провідною тенденцією сучасного розвитку місцевого самоврядування в ЄС визначається супроводження політичної децентралізації процесом децентралізації або муніципалізації прав людини. Принаймні за останні 30 років все більша частина місцевих органів влади у всьому світі відіграє помітну роль в заохоченні і захисті прав людини. Особливо активно ці процеси проходили в

Європі і пов'язані зі швидким зростанням міст і появою нової правової реальності – так званих міст прав людини [4].

Існують різні концептуальні підходи до визначення цього феномену. Одним з них, на наш погляд цілком виправданим, є міркування про те, що «локалізацію прав людини можна розглядати як відповідь європейського муніципалізму на бездіяльність багатьох національних урядів щодо своїх зобов'язань у сфері прав людини» [5]. Незважаючи на доктринальні відмінності у трактовці генезису міст прав людини, можна стверджувати, що для ЄС вони стали важливим елементом муніципальної політики і практики [6].

Інституціоналізацію інноваційної політики у сфері прав людини європейських муніципалітетів пов'язують з так званим Барселонським процесом у муніципальному управлінні. У жовтні 1998 року у Барселоні відбулася перша Європейська конференція «Міста за права людини» (European Conference Cities for Human Rights). Понад 400 мерів та представників європейських муніципалітетів підписали *Барселонське зобов'язання (Barcelona Engagement)*, яке закріпило за містами статус ключових суб'єктів у захисті базових прав на локальному рівні [7]. У документі відмічено, що з піднесенням урбаністичної ери, коли більшість населення нині мешкає у містах і міських поселеннях, права людини стали розглядатися як важлива основа задля забезпечення того, щоб нові можливості, створювані міським середовищем, були інклюзивними і доступними всім. Це бачення також наголошує на необхідності вирішення нових проблем, породжених урбанізацією та глобалізацією, з місцевої точки зору.

Розширенням концепції міст у галузі прав людини став процес розробки *Європейської хартії захисту прав людини у місті (The European Charter for Safeguarding Human Rights in the City (2000))*. 235 міст з 21 європейської країни підписали документ у місті Сен-Дені (Франція) і таким чином підтвердили свій намір зробити права людини керівним принципом своєї муніципальної політики [8].

Хартія спрямована на реалізацію прав людини для всіх громадян, незалежно від їхнього походження, та на забезпечення участі всіх людей у громадському житті. Принципово важливим стало положення зобов'язати місцеві органи влади захищати основні права в межах своєї юрисдикції, незалежно від національного законодавства.

Рух міст за права людини з моменту свого створення вирішує конкретні проблеми в галузі прав людини, пов'язані з урбанізацією: від захисту прав на житло до створення доступних і інклюзивних суспільних просторів, боротьби з новими формами дискримінації або розробки оперативного розуміння цифрових прав [9]. Тому місцеві органи влади та так звані міста прав людини зосередилися не лише на локалізації міжнародних стандартів у галузі прав людини, а й розширили порядок денний у галузі прав людини [10]. Наприклад, *Хартія* встановлює нове «право на місто» для всіх мешканців – незалежно від національності – зосереджуючись на недискримінації, партисипативній демократії, соціальній інтеграції та активному захисті вразливих груп.

Політичні аспекти документу зіграли важливу роль у розвитку локальної демократії на європейському континенті [11]. Політична співпраця (Right to political participation) з місцевими зацікавленими сторонами завжди була ключовою схемою концепції міста прав людини, включаючи громадянське суспільство, масові рухи, приватний сектор або академічні кола, поряд з політичним лідерством, яке протягом цього часу виражали різні мери та керівники міст.

Методологічний принцип поєднання муніципального управління з правозахисною діяльністю знайшов своє закріплення у документах ООН. У 2015 році Рада з прав людини розпочала процес визнання ролі місцевих органів влади у просуванні та захисті прав людини. 7 серпня був заслуханий документ «*Роль місцевих органів влади у заохоченні та захисті прав людини: підсумкова доповідь Консультативного комітету Ради з прав людини*» [12]. На його основі 29 вересня 2016 р. Радою прийнята резолюція №33/8 «*Місцеве самоврядування і права людини*» [13].

Висновок. Прийнятий у Європейському Союзі *План дій ЄС з прав людини та демократії на 2020–2027 роки* впроваджується на глобальному, регіональному та національному рівнях. В його реалізації задіяні Високий представник Європейського Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки, Європейська Комісія, Спеціальний представник ЄС з прав людини, Європейська служба зовнішніх дій, делегації та офіси ЄС, відповідні місії держав-членів ЄС та партнери громадянського суспільства. Визначені в цьому документі доктринальні положення та практичні рекомендації покладені в основу подальших документів ЄС в сфері локальної демократії та

прав людини (наприклад, в оприлюдненому в кінці 2025 року *Порядку денному ЄС для міст – EU Agenda for Cities 202*). Вивчення і врахування їх в правозастосовній практиці є актуальним завданням української муніципалістики.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026, № 438. 229
2. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2027. URL: <https://www.soe-civ.eu/kh/eu-action-plan-on-human-rights-and-democra-cy-2020-2027>
3. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf
4. Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities / Edited by Barbara Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo. Cambridge : Cambridge University Press. 2016. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316544792>
5. 20 YEARS OF LOCAL GOVERNMENT NETWORKING ON HUMAN RIGHTS IN EUROPE. Report of the European Workshop of Local Governments for Human Rights (2018). URL: [chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/EuropeRightsCitiesEN.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://uclg-cisd.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/EuropeRightsCitiesEN.pdf)
6. Бочарова Н. В., Шкабаро В. М. Міста прав людини у Європейському Союзі (досвід для України на шляху Євроінтегації). *Ампаро*. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Спецвипуск. Том 1. 182 с. С. 41–46. DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-spec-1-06>
7. Barcelona's Office for Non-Discrimination A local policy aimed at guaranteeing citizenship rights of all city inhabitants. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://uclg-cisd.org/sites/default/files/observatory/files/2021-06/FICHA%20EN.pdf>
8. The European Charter for Safeguarding Human Rights in the City. URL: <https://uclg-cisd.org/en/news/european-charter-safeguarding-human-rights-city>
9. Бочарова Н. В. Міста прав людини в системі муніципального управління: сучасний зарубіжний досвід. *Human rights and public governance in modern conditions: Scientific monograph*. Riga, Latvia : «Baltija Publishing». 2023. 952 p. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/category/mono>
10. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Органи місцевого самоврядування та права людини: до побудови локальної системи охорони і захисту в розумінні міжнародної спільноти держав. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2025. № 7. С. 16–26.
11. Баймуратов М. О., Бочарова Н. В., Кофман Б. Я. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як складова частина європейського правового простору локальної демократії. *The European dimension of modern*

legal science : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2022. P. 26–57. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-252-4-2>

12. Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee. Human Rights Council Thirtieth session Agenda items 3 and 5. URL: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgicfindmkaj/https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/A_HRC_30_49%20Role%20
13. Human Rights Council Thirty-third session. Agenda item 3. Resolution adopted by the Human Rights Council on 29 September 2016 33/8. Local government and human rights. URL: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-33-8/>

Бутирін Євген Олександрович,
*доктор юридичних наук,
доцент кафедри політичних наук та права
навчального закладу «Південноукраїнський національний
педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського»*

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕКОМУНІЗАЦІЇ ТА ДЕКОЛОНІЗАЦІЇ МУЗЕЙНИХ ЗАКЛАДІВ

Музеї відіграють надзвичайно важливу роль у збереженні та популяризації культурної спадщини. Вони є місцями зберігання та демонстрації цінних артефактів, які свідчать про історію, традиції та досягнення різних цивілізацій. Музейні колекції можуть включати предмети мистецтва, археологічні знахідки, етнографічні експонати, інтерактивні виставки та інше, що розповідає про минуле.

За даними Державної служби статистики, станом на початок 2017 року в Україні налічувалось 576 музеїв державної та комунальної форми власності, які зберігають державну частину Музейного фонду України. У складі цих музеїв функціонують 122 філії. Інформація, зібрана Держстатом, не включає музеї, розташовані на тимчасово окупованих територіях [1].

На підставі ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на заклади культури [2]. Також згідно зі ст. 26 Закону України «Про музеї та музейну справу»: «Інші центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво музеями, що перебувають у сфері їх управління. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за матеріально-технічне та фінансове забезпечення музеїв, що перебувають у сфері їх управління» [3]. На підставі вищезазначених нормативно-правових актів, а також після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [4] та «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики

в Україні і деколонізацію топонімії» [5] місцеві ради почали приймати рішення про перейменування музейних закладів. Наприклад, Київська міська рада у 2017 р. прийняла рішення про перейменування Національного музею російського мистецтва на Національний музей Київська картинна галерея [6], 28 березня 2020 р. Хмельницька обласна рада прийняла рішення про перейменування літературно-меморіального музею Миколи Олексійовича Островського на Музей пропаганди [7]. Також Київський музей О. С. Пушкіна було перейменовано на Садибу на Кудрявці [8], Кам'янський літературно-меморіальний музей О. С. Пушкіна та П. І. Чайковського було перейменовано на Меморіальний музей «Зелений будиночок» [8]. Одночасно відбувався процес перейменування музейних закладів державної форми власності. Наприклад, меморіальний комплекс «Національний музей історії Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років» за Наказом Міністерства культури № 494 від 16.07.2015 р. було перейменовано на «Національний музей історії України у Другій світовій війні. Меморіальний комплекс» [9].

Треба зазначити, що процес перейменування музейних закладів в рамках законів про декомунізацію та деколонізацію є не завершеним. На сьогодні так і залишається не перейменованим музей Полтавської битви, фактично з якої почалося створення Російської імперії [10]. В Одесі тільки обговорюється питання про перейменування меморіального музею О. С. Пушкіна на «Будинок-музей Шарля Сікара» [8]. Також залишається не перейменованим Літературно-меморіальний музей Михайла Булгакова в місті Києві та навіть немає дискусії про його перейменування, заміни експозицій [10].

Уже після прийняття декомунізаційних законів у 2016 р. представники Мистецького напряму Українського кризового медіацентру відвідали музей у місті Сіверськодонецьку Луганської області. Треба зазначити, що в цьому більш як стотисячному місті до 2021 р. функціонував тільки один музейний заклад, розташований на території приватного заводу «Азот», який належав українському олігарху Д. Фірташу. На табличці при вході до музейного закладу громадські активісти побачили надпис «Народный музей трудовой славы Северодонецкого Ордена Ленина производственного объединения «Азот» имени Ленинского комсомола», а праворуч від таблички з назвою музею розташований плакат із цитатою радянського

письменника М. Горького «Каждый рабочий должен знать историю своего города, своего завода» [11].

Треба зазначити, що деколонізація та деколонізація музейних закладів не обмежується тільки процесом перейменування. Це складний, багатогранний процес, що охоплює створення нових експозиційних площ, заміну експонатів, переосмислення музейних наративів (вилучення імперських і заміна їх на українські) та ін. Однією з головних проблем функціонування музейних закладів є існування досі застарілих експозицій [12]. Особливо гостро ця проблема стоїть у краєзнавчих провінційних музеях, де більшість експозицій взагалі не відповідають сучасним історичним реаліям.

Зі слів в. о. директора Маріупольського краєзнавчого музею Олександра Горе, експозиції в цьому музейному закладі не змінювалися з 80-х років ХХ ст. [13].

Зауважимо, що проблема наявної більшості радянських експозицій у музейних закладах існує практично на території всієї України. Тільки на території західних областей процес переформатування експозицій музейних закладів почався відразу після проголошення незалежності України [14]. Наприклад, експозиція краєзнавчого музею в м. Слов'янськ Донецької області починається з періоду «Дикого поля» та відразу переходить у 1917 р., минуючи період кінця ХІХ – початку ХХ століття, коли в місті функціонувало багато іноземних підприємств [15]. Іноді радянською символікою буває насичена практично вся експозиція музейного закладу [16]. На думку історика, співавтора Концепції мультифункціонального міського Центру «Порт Культур» Михайла Зубара, «конструкт краєзнавчих музеїв в Україні – це конструкт виключно радянський, радянська влада вирішила, що локальна спільнота не мусить мати історію, вона мусить мати краєзнавство. За 30-х років Україні не вдалося створити нового ландшафту пам'яті, і, відповідно, ми перенесли цю всю структуру» [13].

Для більш детального роз'яснення застосування норм Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» та Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» працівники Українського інституту національної пам'яті, службовці органів місцевого самоврядування та місцевих державних

адміністрації ініціюють проведення різних круглих столів, семінарів із працівниками музейних закладів різних форм власності. Наприклад, подібні круглі столи та семінари на тему «Декомунізація і музеї: проблеми та шляхи їх вирішення» відбулися 14 червня 2016 р. у Волинській області [17], у Дніпрі – 2 грудня 2021 р. «Імперське минуле в музейному просторі: як переосмислювати» [18], у Києві – 20 травня 2024 р. «Музей війни в часі війни» [19] та ін.

Незважаючи на таку просвітницьку та роз'яснювальну роботу з боку органів публічної влади, в українських музейних закладах виконання вищезазначених нормативно-правових актів відбувається не належним чином. Існують випадки, коли працівники музейних закладів поверхнево ознайомлюються з вимогами декомунізаційного та деколонізаційного законодавства та починають «креативити», наносячи шкоду музейним експонатам. У деяких музейних закладах працівники замальовували червоні зірки на радянських танках та пілотках [16]. З якою метою були замальовані радянські зірки, музейниками не зрозуміло, можливо, для того щоб потім зобразити там тризуби [11]. Часто декомунізація в музеях відбувається фактично за радянськими методами: іноді з експозиції просто викидають «ідеологічно неправильні» частини, замінюючи їх на «патріотичні» [16].

Зі слів начальника відділу музейної справи Українського інституту національної пам'яті Анастасії Гайдукевич, більшість радянських експозицій були створені ще у 1970–1980-х роках, тому «працівники музейних закладів виривають частини, змінюють текст і фото, додають іншу інформацію, наприклад, про Голодомор, репресії чи національно-визвольну боротьбу, порушуючи тим самим логіку та естетику експозиції» [20]. А деякі експозиції через декомунізацію та надмірну активність працівників музейних закладів опинилися в небезпеці. Так під Кременчуком є меморіальний музей видатного радянського педагога Миколи Макаренка, де зберігаються унікальні рукописні архіви, але в Україні його досі сприймають виключно як службовця НКВС, тож фонди музею знаходяться під загрозою знищення [16]. Однак, на думку фахівців, М. Макаренко входить до 4 видатних педагогів ХХ ст. Його методика роботи з важкими підлітками сьогодні активно залучають у педагогічний процес Німеччини [11].

Треба зазначити, що на підставі п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного

(нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»: «Заборона виготовлення символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму не поширюється на випадки виготовлення такої символіки для її подальшого використання в експозиціях музеїв, тематичних виставках, Музейному фонді України...» [4]. Також, згідно з п. 8 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії», використання символіки російської імперської політики дозволяється в Музейному фонді України [5]. Таким чином, використання комуністичної символіки та символіки російської імперської політики не заборонено чинним законодавством.

Редакторка вебпорталу «Музейний простір», начальник інформаційно-аналітичного відділу ГО «Український центр розвитку музейної справи» Леся Гасиджак прямо звинувачує музейників у тому, що вони не вміють перевіряти джерела інформації, не здатні аналізувати та критично мислити [11].

Зі слів директора Чернігівського історичного музею ім. В. В. Тарновського Сергія Лаєвського, після початку процесів декомунізації та деколонізації працівникам музейних закладів не потрібно відразу переробляти всі експозиції: по-перше, їх нема чим замінити, а по-друге, усе це має бути ретельно продумано [15].

Список використаних джерел

1. Музейна справа в Україні. *Вікіпедія*. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%83%D0%B7%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D1%81.
2. Про місцеве самоврядування в Україні» : Закон України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 01.06.2026 р.)
3. Про музеї та музейну справу : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 25. Ст. 191. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 01.05.2026 р.)
4. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 26. Ст. 219. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>. (дата звернення: 01.06.2026 р.)

5. Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2023. № 65. Ст. 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3005-20#Text>.
6. У Києві перейменували Музей російського мистецтва. URL : <https://ua.korrespondent.net/city/kyiev/3822108-u-kyievi-pereimenuvaly-muzei-rosiiskoho-mystetstva>
7. Музей Островського став Музеєм пропаганди: облрада декомунізувала стару назву. URL: https://ye.ua/kultura/48155_Muzey_Ostrovskogo_stav_Muzeyem_propagandi_oblrada_dekomunizovala_staru_nazvu.html.
8. Реорганізація музеїв Пушкіна: переосмислення та повернення до свого. URL: <https://chytomo.com/reorhanizatsiia-muzeiv-pushkina-pereosmyslennia-ta-povernennia-do-svoho/>.
9. Про зміну найменування Меморіального комплексу «Національний музей історії Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років» : Наказ Міністерства культури № 494 від 16.07.2015 URL: <https://web.archive.org/web/20150731055408/http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/425054>. (дата звернення: 01.03.2025 р.).
10. Деколонізація в Україні. Основні підсумки та проблеми у регіонах. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshhall/3922471-dekolonizacia-v-ukraini-osnovni-pidsumki-ta-problemi-u-regionah.html>.
11. Відкрита дискусія «Музейна декомунізація». УКМЦ-13-04-2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=w2QsFYCQHyc>.
12. «Деколонізація – це бути впевненим у власних силах і знати собі ціну». Дарія Гірна про меморіалізацію та дисидентів. URL : <https://suspilne.media/culture/809251-dekolonizacia-ce-buti-vpevnenim-u-vlasnih-silah-i-znati-sobi-cinu-daria-girna-pro-memorializaciju-ta-disidentiv/>.
13. Від пострадянської архаїки до переосмислення, – експерти про долю музеїв. URL: <https://uacrisis.org/uk/vid-postradyanskoji-arhayiky-do-pereosmyslennya-eksperty-pro-dolyu-muzeviv>.
14. Одеський художній музей: стейкхолдер, що допомагає розвиватись місцевій спільноті. URL: <https://supportyourart.com/stories/odesa-art-museum/>.
15. Музеї і декомунізація. Розповідати правду не можна брехати. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1859590muzeii_dekomunizatsiya_rozpovidatipravdu_nemogna_brehati_2069572.html.
16. Треба змусити радянські артефакти говорити правду – музейники. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/27673216.html>.
17. Декомунізація і музеї: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: https://volynkrai-mus.at.ua/news/dekomunizacija_i_muzeji_problemi_ta_shljakhi_jikh_virishennja/2016-06-20-1010.
18. «Імперське минуле в музейному просторі: як переосмислювати». URL: <https://uinp.gov.ua/pres-centr/anonsy-podiy/kruglyu-stil-imperskemy-nule-v-muzeynomu-prostori-yak-pereosmyslyuvat>.

19. «Музей війни в часі війни». URL: <https://www.youtube.com/watch?v=AR1zwZiqrSk>.
20. Гайдукевич А. Усі проблеми з декомунізацією музеїв – через неправильне трактування закону. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/anastasiia-haydukevych-usi-problemy-z-dekomunizatsiyeyiu-muzeyiv-cherez-n/>.

Батанова Наталія Миколаївна,
*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
докторант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА МУНІЦИПАЛІЗМУ

Потужним і надійним інструментом забезпечення конституційного правопорядку у територіальних громадах, утвердження режиму конституційної законності в правотворчій та правозастосовній діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є конституційно-правова відповідальність. Втім, незважаючи на нагальну потребу у створенні ефективно діючого механізму забезпечення конституційного правопорядку, вітчизняна юридична наука до теперішнього часу ще не готова представити єдину загальноприйнятую концепцію конституційно-правової відповідальності як інституту сучасного конституціоналізму та такої складової його системи як муніципалізм.

У цьому контексті актуалізується проблематика доктринального забезпечення процесів становлення дієздатного місцевого самоврядування та муніципалізму в Україні, по-перше, у фокусі загальних трендів розвитку конституціоналізму та, по-друге, системно пов'язаної із ними проблемами функціонування конституційно-правової відповідальності.

Конституційно-правова відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування виступає не лише важливим засобом гарантування прав територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ, міст, а й стає в умовах викликів сьогодення однією з найважливіших умов формування правової демократичної державності та реального муніципалізму.

Як зазначає Посторонко І. Г., «феноменологія муніципалізму напряму пов'язана з філософським станом самоорганізації як процесом, в ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи у вигляді локального соціуму, що детермінує, формує, репрезентує, актуалізує та об'єктивує створення, існування та функціонування локальної людської спільноти

– територіальної громади, й обумовлює, по великому рахунку, існування людської цивілізації, в основі якої лежить людина з її повсякденними потребами, устремліннями, інтересами, які вона реалізує в процесі своєї життєдіяльності» [1, с. 37].

Тільки в умовах реального муніципалізму, місцеве самоврядування відіграє вагому інституціональну та функціонально-телеологічну роль у процесах формування конституціоналізму, демократичного конституційного ладу та громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та колективні види соціально-політичної, господарсько-економічної та духовно-культурної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються, формуються та реалізуються у територіальних громадах – первинних суб'єктах місцевого самоврядування, основних носіях його функцій та повноважень.

Актуальність проблематики юридично відповідального місцевого самоврядування не викликає сумніву й в сучасних умовах реформи у частині щодо децентралізації публічної влади в Україні. Так, як зазначає В. І. Топузов у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики», в процесі реалізації реформи у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади «також не можна забувати і про трансформацію відповідальності органів місцевого самоврядування. У діяльності органів публічного управління загалом та місцевому самоврядуванні зокрема, відповідальність та санкції набувають вирішального значення, оскільки рішення та дії суб'єктів у цій сфері породжують суттєві наслідки не тільки для окремої особи, й для територіальної громади, суспільства та держави в цілому» [2, с. 3].

Досвід європейських країн переконливо підтверджує необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі та відповідальності місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Адже послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому, муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної

громади формою публічного владарювання, здатною найбільш оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг в соціальній сфері, на відміну від державних органів, які досить часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Сутність та функціонально-телеологічне призначення конституційно-правової відповідальності у її муніципальному вимірі полягає у збереженні за державою в цілому загальних функцій (конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою) та, одночасно, передачі на локальний рівень під відповідальність територіальних громад практичного управління значною часткою суспільних справ – питань місцевого значення (конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням). Традиційно органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином.

При цьому за державою залишаються функції адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Причому будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Традиційно, адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти (ст. ст. 4, 8 Європейської хартії місцевого самоврядування) [3].

Слід згадати й те, що тривалий час інститути самоорганізації населення були функціонально інтегровані в інститути держави.

Реформи у сфері децентралізації, об'єднання територіальних громад та адміністративно-територіального устрою, які, хоч і повільно та суперечливо, але відносно послідовно здійснюються в Україні з моменту проголошення незалежності України та прийняття Конституції України, доводять принципи та механізми конституційно-правової відповідальності до рівня територіальних громад. Аксиоматично, що потенціал конституційно-правової відповідальності, який не доведений до територіальних громад, до жителів сіл, селищ або міст – членів цих територіальних громад, їх органів та посадових осіб, позбавляє місцеве самоврядування сутнісних засад.

На наше переконання, без формування цілісного механізму юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном в своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не буде включати в себе ефективні механізми відповідальності, ця система, навіть за умовами реалізації усіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Більше того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання у якості місцевого самоврядування. Бюрократія просто зійде на місцевий рівень та буде продовжувати залишатися безконтрольною на фоні відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів, усвідомлення ними спільної справи та відповідальності за нього [4, с. 667–668].

Як зазначає автор першої в Україні дисертації з актуальних проблем конституційної відповідальності в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування О. В. Краснікова, «конституційна відповідальність є гарантією самостійності функціонування органів місцевого самоврядування, а також демократичної організації державної влади, прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим фактором утвердження і забезпечення законності публічної влади. Конституційна відповідальність держави, органів державної і самоврядної влади, посадових осіб перед громадянином, суб'єктами місцевого самоврядування і суспільством є чинником, що закріплює у

правосвідомості людини уявлення про справедливість, легітимність влади» [5, с. 3].

Отже, світова практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних та самодостатніх територіальних громад, а і відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади.

Комплексний концептуально-конституційний аналіз відповідальності у сфері місцевого самоврядування дозволяє визначати її, по-перше, як вид конституційно-правової відповідальності; по-друге, як один з елементів конституційного механізму гарантування місцевого самоврядування; по-третє, як важливий інструмент легалізації та легітимації муніципальної влади як публічної влади територіальних громад, адже це насамперед відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням; по-четверте, як вид конституційного правовідношення нерівноправних сторін – владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки; по-п'яте, у функціонально-телеологічному вимірі підставою такої відповідальності є конституційний делікт у сфері місцевого самоврядування; по-шосте, дана відповідальність має соціально-політичний характер, що зумовлюється специфікою муніципальних відносин [6, с. 172].

Узагальнюючи доктринальні підходи, зроблені у сучасній юридичній науці, можна зробити висновок, що конституційно-правовій відповідальності у сфері місцевого самоврядування, її цілям, завданням та функціям притаманні юридичні ознаки, що розкривають її сутність і зміст, призначення у територіальних громадах, суспільстві та державі, місце у системі гарантування місцевого самоврядування, а також особливу роль у процесах децентралізації публічної влади та становлення реального муніципалізму.

Список використаних джерел

1. Посторонко І. Г. Теоретико-доктринальні засади феноменології муніципалізму. *Публічне право*. 2022. № 2 (46). С. 26–42.
2. Топузов В. І. Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2015. 198 с.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колективна монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
5. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2003. 16 с.
6. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у контексті формування муніципалізму: актуальні питання доктрини. *Альманах права. Феномен реалізації права в контексті сучасного наукового дискурсу* : Випуск 16. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. С. 168–174.

Бедрій Руслан Богданович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права Львівського національного
університету імені Івана Франка*

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Однією з найактуальніших проблем в Україні на сучасному етапі, в умовах існуючих воєнних та інших викликів, є проблема завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади. Від її успішного розв'язання напряду залежить формування ефективної системи публічної влади як на регіональному та місцевому рівнях, так і в державі в цілому, забезпечення реального народовладдя. Це обумовлюється тим, що успішне вирішення основних завдань в демократичній, правовій державі є можливим лише за наявності розвиненої системи самоврядування. Будучи однією з основ конституційного ладу, реальне місцеве самоврядування дозволяє наповнювати демократичним змістом управлінські процеси, ефективно вирішувати питання місцевого значення з урахуванням інтересів територіальних громад, поєднуючи, таким чином, права місцевих жителів із загальнодержавними інтересами.

Дуже значний негативний вплив на здійснення вітчизняної муніципальної реформи спричинила повномасштабна збройна агресія російської федерації, розпочата 24 лютого 2022 року. Без перебільшення, як слушно наголошує О. В. Батанов, одним з найвагоміших чинників спротиву на шляху нашого споконвічного ворога з моменту повномасштабного вторгнення стали саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст нашої країни [1, с. 135].

Варто звернути увагу, що в якості правової основи функціонування системи органів публічної влади в Україні в умовах повномасштабної війни став Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон) [2], який визначає організаційно-правові засади діяльності

органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування в непростих воєнних реаліях.

У Законі передбачено певні обмеження щодо здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування. Інституційним проявом таких обмежень було запровадження військових адміністрацій, як особливих тимчасових органів державної виконавчої влади, а функціональним – перерозподіл повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Слід нагадати, що відповідно до Закону система військових адміністрацій побудована згідно з адміністративно-територіальним устроєм держави, тобто, останні функціонують на обласному, районному рівнях та можуть бути утворені і на рівні територіальної громади. У даному контексті варто наголосити на суттєвій відмінності підстав утворення, обсягу повноважень та характеру взаємодії військових адміністрацій з відповідними органами місцевого самоврядування на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях.

Щодо регіонального та субрегіонального рівнів, там функціонування військових адміністрацій відбувається, як правило, паралельно з діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування – обласних та районних рад. Відповідно, сесії рад проводяться в усіх областях, де обласні центри не зазнали окупації.

У цьому контексті слід акцентувати увагу на цьому, що втрата обласними та районними радами частини повноважень призвела до звуження їх ролі у здійсненні владних функцій. Так, практика діяльності обласних рад в умовах воєнного стану, коли до військових адміністрацій перейшло управління об'єктами комунальної власності, свідчить про здійснення представницькими органами регіонального рівня, головним чином, політичних та контрольних функцій. Подібним є стан речей і в районних радах на територіях, що не зазнали тривалої окупації чи відчутного впливу бойових дій.

Щодо місцевого рівня, доцільно наголосити, що згідно Закону, утворення військових адміністрацій населених пунктів, на відміну від районного та обласного рівня, не має обов'язкового характеру.

Так, у територіальних громадах в умовах воєнного стану, як слушно зазначає Ю. Б. Ключковський, можна виділити, принаймні, три форми організації місцевого управління:

а) коли військова адміністрація населеного пункту не утворена і місцеве самоврядування в громаді повноцінно функціонує, з певними особливостями;

б) коли співіснують органи місцевого самоврядування з утвореною військовою адміністрацією населеного пункту з перерозподілом повноважень на користь адміністрації; у такій ситуації органи місцевого самоврядування продовжують функціонувати, проте з обмеженою компетенцією;

в) коли усі повноваження місцевого самоврядування перейшли до військової адміністрації, утвореної на рівні населеного пункту, а діяльність органів місцевого самоврядування фактично зупинена [3, с. 65–66].

Слід звернути увагу на складність розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями населених пунктів у випадку їх співіснування. Так, у частині 2 статті 15 Закону визначається значний перелік повноважень військової адміністрації населеного пункту [2]. Порівняльний аналіз цих повноважень із тими, що визначені у положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування», зокрема, повноваження сільської, селищної, міської ради (ст. 26), сільського, селищного, міського голови (ст. 42), виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. ст. 27–40) [4] дозволяє зробити висновок про те, що статтею 15 Закону охоплюється значна частина повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, включно з додатковими повноваженнями сільських, селищних, міських голів, якими вони наділяються статтею 9 цього Закону та виключними повноваженнями місцевих рад.

При цьому, зазначений у ст. 15 Закону перелік повноважень військової адміністрації не охоплює усіх повноважень органів місцевого самоврядування. На думку Ю. Б. Ключковського, такий перерозподіл повноважень означає, що в умовах співіснування органів місцевого самоврядування з військовою адміністрацією, частина повноважень місцевого самоврядування передається адміністрації для оперативності прийняття рішень з певних питань, що не можуть бути забезпечені місцевою радою чи її виконкомом, як колегіальними органами, які функціонують в формі засідань, приймаючи рішення більшістю голосів. Подібний перерозподіл повноважень можна вважати прикладом звуження сфери застосування демократичних процедур в

умовах воєнного стану. Проте решта повноважень, які не перейшли до військової адміністрації, продовжують здійснюватися органами місцевого самоврядування [3, с. 70].

Слушною, у даному контексті, вбачається позиція О. В. Батанова щодо необхідності уже сьогодні розробляти організаційно-правові запобіжники від перетворення місцевого самоврядування на своєрідний додаток до місцевих державних виконавчих органів, зважаючи на існуючі небезпечні тенденції централізації муніципальної влади через військові адміністрації [5, с. 9].

Отже, потрібно на законодавчому рівні врегулювати правові, організаційні, соціально-економічні, політичні та інші наслідки утворення військових адміністрацій для територіальних громад та їх органів – для оптимізації механізмів взаємодії державних та самоврядних структур на місцях в умовах воєнного часу та повоєнного відновлення.

Таким чином, в аспекті проблеми розмежування повноважень між місцевими державними виконавчими органами та місцевим самоврядуванням, необхідним є чітке усвідомлення владою того, коли насправді існують об'єктивні передумови обмеження прав територіальних громад на участь у вирішенні питань місцевого значення у зв'язку з воєнним станом, а коли має місце прагнення держави домінувати над місцевим самоврядуванням. Подібні дії державної влади, що обмежують права місцевого самоврядування, можуть лише призвести до зростання суспільно-політичної напруги та невдоволення жителів громад. Вбачається, що в теперішніх складних умовах повномасштабної війни в Україні місцеве самоврядування необхідно сприймати з боку державної влади як рівного та надійного партнера, враховуючи його потужну допомогу у вирішенні проблем, пов'язаних із воєнним станом.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Проблеми національної безпеки у муніципальному вимірі. *Конституційно-правове забезпечення національної безпеки України: виклики війни та перспективи розвитку* : наукова записка / О. В. Скрипнюк, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко та ін. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. С. 131–163.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
3. Ключковський Ю. Б. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний журнал «Право України»*. 6/2024. С. 61–76.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (зі змінами).
5. Батанов О. В. Передмова. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : зб. матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня 2024 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів, 2024. 172 с.

Бобровник Денис Олександрович,
*кандидат економічних наук,
докторант Національного авіаційного університету*

ІДЕНТИФІКАТОРИ СУЧАСНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ

В основі успішного європейського проекту лежить визнання, пріоритетність, легалізація і легітимізація феноменології сучасного європейського муніципалізму. А це об'єктивно актуалізує філософсько-соціологічний аналіз того, як жителі міст Європи сприймають, переживають та конструюють локальну демократію безпосередньо у своєму повсякденному житті. Це, по-перше, перехід від сприйняття міста як «адміністративної одиниці» до його осмислення як простору спільного буття, солідарності та прямої участі. В основі такого осмислення, по-друге, лежить визначення ідентифікаторів цього важливого соціально-політичного, соціально-економічного та соціально-правового явища, що, своєю чергою, володіють суттєвою культурологічною, екологічною та ресурсно-функціональною характеристиками.

В цьому контексті великий науковий інтерес представляє визначення соціально-гуманітарних кодів сучасного європейського муніципалізму, що презентують фактично «прошивку» міського управління, яка визначає, *навіщо і для кого* існує місто. Якщо раніше муніципалітет сприймався як «завгосп», то сьогодні це якісно нова рольова позиція – він виступає як модератор суспільного договору, що укладений між жителями-членами ТГ (замовник та споживач послуг) та органами публічної самоврядної (муніципальної) влади (виконавець) щодо створення належних умов для життя людини та діяльності її груп та асоціацій.

Звідси до ключових змістовно-сміслових кодів можна віднести наступні:

1. Код «Право на місто» (*Right to the City*) – представляє собою фундаментальний смисл, запозичений у французького філософа і соціолога, дослідника феноменології повсякденності Анрі Лефевра [1, с. 49]. Цей дослідник вважав, що місто належить не забудовникам чи владі, а кожному його мешканцю. Отже, тут формуються:

А) Смысл: кожен має право змінювати та адаптувати міський простір під свої індивідуальні, групові та колективні потреби; Б) Прояв: зростає роль і значення механізмів безпосередньої демократії, зокрема громадських слухань, де голос кожного повнолітнього жителя-члена ТГ має реальну юридичну силу, а не є простою формальністю.

2. Код «Турботи» (*City of Care*) – міститься в трансформації європейського муніципалізму, який переходить від жорсткої логіки «контролю» до соціально-гуманістичної логіки «піклування». Цей код формує: А) Смысл: базується на тому, що місто має бути дружнім до декретованого контингенту найменш захищених: дітей, літніх людей, людей з інвалідністю; Б) Прояв: спостерігається у створенні «м'якої» інфраструктури, що задовольняє екзистенційні вимоги жителів-членів ТГ, а саме: інклюзивні ігрові майданчики, доступна медицина, в тому числі й спеціалізована, в кроковій доступності, мережі підтримки самотніх людей.

3. Код «Спільноти» (*Commoning*) – саме тут місто розглядається як набір спільних благ (*commons*), якими, по-перше, ТГ володіє колективно; і, по-друге, саме їх переліку повинен адекватно відповідати набір муніципальних послуг. Отже, цей код фактично формує: А) Смысл: він містить розуміння того, що парки, бібліотеки, площі, багатосферна інфраструктура та навіть цифрові дані – це все є спільним ресурсом ТГ, а не банальний товар для продажу; Б) Прояв: реалізується в різних формах, зокрема у наявності кооперативного житла, спільних міських городів (*urban gardening*), баз відкритих даних муніципалітету.

4. Код «Соціальної згуртованості» (*Social Cohesion*) – проявляється в активній боротьбі з геттоізацією (в сучасному розумінні нейтралізація через перебудову частин міста, де примусово або добровільно проживають етнічні, релігійні чи соціальні меншини, часто в ізоляції та поганих умовах – авт.) [2, с. 93] і самотністю у великому місті. Таке розуміння формує: А) Смысл: відображає стан справ, коли місто має стимулювати контакти між різними соціальними групами, що складають територіальну локальну людську спільноту (багатими і бідними, місцевими та мігрантами, соціально активними та соціально пасивними тощо); Б) Прояв: найбільш часто спостерігається у наявності змішаної забудови (соціальне житло поруч із елітним), багатофункціональних центрів ТГ, де відбуваються спільні заходи та інших інституцій, що сприяють інтегрованості населення.

5. Код «Муниципальної ідентичності» (*Place-making*) – формується у розумінні того, що людина, її групи та асоціації мають відчувати емоційний зв'язок зі своїм районом проживання та знаходження. Він спрямований на формування таких ідентифікаційних ознак: А) Смысл: він міститься в тому, що саме глобалізація суттєво «стирає» обличчя міст, тому стратегічним завданням муніципалізму виступає зберігання локальної унікальності (історії, архітектури, традицій, цінностей); Б) Прояв: проявляється у ревіталізації старих заводів та інших промислових приміщень у культурні центри для жителів-членів ТГ районів міста, підтримка локальних крафтових виробників.

6. Код «Радикальної демократії» – детермінований переходом від загальноприйнятої репрезентативної демократії (голосування один раз на роки) до партисипаторної /учасницької/ (участь щодня) [3]. Він породжує: А) Смысл: коли громадянин, а також будь-яка фізична особа, що: а) володіє іншим правовим станом (іноземство, апатридство, біпатридство, біженство), б) законно знаходиться на території держави перебування і в) постійно проживає у відповідній ТГ – це не «клієнт», який купує послуги у мерії, а справжній співавтор розвитку міста; Б) Прояв: насамперед проявляється у наявності цифрових платформ для щоденного голосування жителів-членів ТГ за дрібні міські покращення.

Важливо зазначити особливе і стратегічне значення, а також особливу важливість наведених кодів для України. Для сучасного покоління українців ці коди є знаковими, бо відображають шлях від «радянського мешканця» (пасивного споживача) до «європейського містянина» (активного власника). В екстраординарних умовах функціонування державності – тобто, в умовах війни ці смисли набули критичного значення, бо саме солідарність та самоорганізація стали інструментами виживання ТГ.

Але варто зазначити про стан відповідної девіації наведених кодів та їх дефіцит в українському суспільстві. Найбільш дефіцитним, але водночас й найбільш затребуваним в українському суспільстві зараз виступає код «Спільноти» (*Commoning*) у поєднанні з кодом «Право на місто». Саме тому необхідно акцентувати увагу на головному виклику сьогодення:

1. Криза «спільного» проти «приватного» – вона детермінована тим, що в українському суспільстві існує історично високий рівень культури

приватної власності («моя квартира – моя фортеця»), але низький рівень відповідальності за те, що за дверима в локальному суспільстві. Саме тут проявляється соціально-психологічний дефіцит: під'їзд, двір, парк чи історична будівля часто сприймаються як «нічий» або «державні», а не як спільний ресурс територіальної локальної людської спільноти, який треба розвивати разом.

2. *Патерналізм vs Суб'єктність* – формується стійкою індивідуальною, груповою і колективною психологічною настановою, яка міститься в свідомості багатьох жителів-членів ТГ, які досі чекають, що «мер прийде – порядок наведе». Тут дефіцит проявляється в тому, що житель-член ТГ виступає як реальний співавтор, а не клієнт щодо життєдіяльності в місті. Звідси код «Право на місто» у нас часто-густо підміняється «правом скаржитися», замість реальної участі в плануванні та контролі забудови.

3. *Брак «третіх місць» для згуртованості* – детермінується тим, що з одного боку, війна РФ проти України показала неймовірно горизонтальну самоорганізацію жителів-членів ТГ (волонтерство), але з іншого – продемонстрували брак інституціолізованих просторів для продуктивного діалогу. Дефіцит в цій сфері проявляється в нестачі локальних просторів, де різні групи жителів-членів ТГ (ветерани, ВПО, місцевий бізнес, молодь) можуть перетинатися та створювати спільні проекти. Варто усвідомлювати і розуміти, що без цього соціальна згуртованість залишається ситуативною, а не системною.

Разом з тим, необхідно зазначити про формування відповідних трансформацій в цій сфері, бо саме зараз, через відбудову, а потім й в процесі тривалого післявоєнного відновлення, ТГ та їх жителі-члени починають об'єктивно усвідомлювати необхідність розстановки пріоритетів в зазначених процесах – отже, треба чітко визначити, що для жителів є «спільним благом» (парк чи черговий ТРЦ?), бо в іншому випадку буде втрачена ідентичність міста. Наведені коди європейського муніципалізму зумовлюють формування, прояв та функціонування його *патернів*. В контекстуалізації їх розуміння варто розуміти сучасний європейський муніципалізм не просто як інституційно-цільову феноменологію місцевого самоврядування, а як рух за повернення жителям-членам ТГ контролю над локальними ресурсами та політикою.

До ключових патернів, що визначають сучасний європейський муніципалізм, відносяться наступні:

1. *Декоммодифікація (розтоварювання)*: розуміється як виведення базових послуг (житло, вода, енергія) з ринкового обігу, – наприклад, викуп муніципалітетом приватних мереж водопостачання або будівництво соціального житла, яке неможливо продати.

2. *Радикальна демократія*: тлумачиться як використання демократичних засад в більш інтенсивному розумінні, тобто фактичний вихід за межі ординарно-традиційних виборів раз на чотири роки – це передбачає використання таких організаційних та організаційно-правових форм, що транспонуються за рахунок активної участі жителів-городян і одночасно членів ТГ, а саме: партисипативних бюджетів (розробляються за активної участі жителів), «асамблей городян» (як форм масової участі жителів-членів ТГ) та цифрових платформ (як, наприклад *Decidim* у Барселоні /Іспанія/) для спільного прийняття рішень.

3. *Фемінізація політики*: тлумачиться як зміна стилю муніципального управління з ієрархічного та агресивного на інклюзивний, орієнтований на турботу, спільну роботу та потреби вразливих груп, включаючи жінок, інвалідів, пенсіонерів, молоді, дітей тощо.

4. *Співпраця з «комонз» (Commoning) /спільне благо/*: базується на аксіоматичному розумінні того, що місто не просто володіє ресурсом, а передає його в управління громаді – наприклад, перетворення покинутих будівель на культурні центри, якими керують самі мешканці.

5. *Транслокалізм*: розуміється як активний процес побудови і створення мереж між містами (*Fearless Cities*) для обміну багатоаспектним досвідом та протидії негативному впливу глобальним корпораціям чи авторитарним урядам.

6. *Зелений перехід «знизу»*: Енергетичні кооперативи та створення «15-хвилинних міст», де пріоритет надається пішоходам, а не автомобілям.

Варто зазначити, що наведені патерни, що набувають характеру принципів сучасного муніципалізму, вже втілюються в життя в практичній діяльності західних муніципалітетів, зокрема трьох знакових європейських міст, а саме:

А) *Барселона: Енергетичний суверенітет та цифрова демократія* – місто під керівництвом платформи *Barcelona en Comú* фактично стала

«лабораторією» сучасного муніципалізму, що знайшло свій прояв у наступному: а) Barcelona Energia: місто створило найбільшу в Іспанії державну енергетичну компанію, яка постачає 100 % відновлювану енергію, – причому, вона не лише обслуговує муніципальні будівлі, а й пропонує послуги жителям-членам ТГ, фокусуючись на боротьбі з енергетичною бідністю; б) Платформа Decidim: це цифровий інструмент з відкритим кодом, через який тисячі жителів-членів ТГ пропонують свої ідеї та пропозиції для формування міського бюджету, обговорюють проекти рішень, вже прийняті рішення муніципалітету, а також контролюють їх виконання; в) Суперквартали (Superilles): розуміється як проєкт реорганізації міського простору, де рух авто раціонально і суттєво обмежений всередині великих житлових блоків, щоб звільнити місце для пішоходів, зелених зон та соціальної комунікації.

Б) *Берлін: Житло як право, а не товар* – місто стало центром боротьби проти фінансовізації житлового сектору, що знайшло свій прояв у наступному: а) Deutsche Wohnen & Co. enteignen: у 2021 році 59 % берлінців проголосували на міському референдумі за націоналізацію (соціалізацію) близько 240 000 квартир, що належать великим корпораціям. Це стало не тільки радикальним прикладом декомодифікації, де мета – вивести житло з-під впливу спекулятивного капіталу, а й передати його в оперативне управління суспільного інституту *Gemeingut Wohnen*; б) Мораторій на оренду (Mietendeckel): варто визначити особливу соціальну значимість цього рішення – хоча пізніше воно й було оскаржене в судах, Берлін став першим містом, муніципалітет якого спробував запровадити жорстку «верхню межу» ціни оренди на рівні всього міського простору.

В) *Неаполь: Вода як спільне благо та «визволені простори»* – це місто першим в Італії перевірило на практиці політичну теорію «спільного блага» (commons) та трансформувало його у юридичну площину, що знайшло свій прояв у наступному: а) ABC (Acqua Vene Comune): після міського референдуму 2011 року Неаполь став єдиним великим містом, яке реально ремуніципалізувало водопостачання – приватна компанія з водопостачання була перетворена на публічну установу, де прибуток не є основною метою, а в наглядову раду входять представники міських громадських організацій, що посирила зв'язок населення і муніципалітету з важливої проблеми життєдіяльності громади; б) L'Asilo Filangieri: цей проєкт містився в тому, що покинуту будівлю

колишнього монастиря було офіційно визнано «об'єктом колективного використання» – ба більше, міська рада Неаполя прийняла резолюцію, яка дозволяє громаді *самостійно керувати цим простором* без бюрократичної ієрархії, визнаючи право на «громадянське управління».

Формування і реалізація патернів сучасного європейського муніципалізму актуалізує процеси формуванні і прояву їх конотацій та наративів. Отже, суттю цих феноменів в контексті муніципалізму виступає зміщення фокусу з «міста як об'єкта управління» на «місто як прожитий досвід». Звідси якщо традиційна політика оперує цифрами та генпланами, то муніципальна феноменологія працює з тим, як людина відчувається у міському просторі. При цьому ключовими конотаціями та наративами, що формують цей профіль виступають наступні:

1. *Наратив «Права на місто» (автор французький соціолог та філософ Анрі Лефевр)* – його центральною ідеєю виступає наступна – місто належить не тим, хто ним володіє (девелопери), а тим, хто в ньому живе. *Конотація*: місто – це не товар, а «твір» (oeuvre), який створюється мешканцями щодня через їхню присутність і взаємодію.

2. *Феноменологія / наратив «Турботи» (Care Ethics)* – тут муніципалізм часто використовує наратив «міста, що піклується» (особливо в Барселоні). *Конотація*: політика – це не боротьба за владу, а організація оптимальної інфраструктури соціальної підтримки (садочки, центри для літніх людей, безпечні парки) – це перехід від «холодного» адміністрування до «теплого» фізичного відчуття захищеності.

3. *Наратив «Радикальної близькості»* – базується на концепції «15-хвилинного міста», що має глибоке феноменологічне коріння. *Конотація*: розуміється як стан, коли час /темпоральна ознака/ і простір (локус, топос) мають бути масштабовані під людське тіло (ходьба пішки), а не під машину, бо цей наратив про повернення людині її часу, який раніше «з'їдався» логістикою.

4. *Профіль «Комонз» (Спільне благо)* – тут феноменологія сучасного європейського муніципалізму проявляється через відчуття спільної власності. *Наратив*: «Це моє, хоча я цим не володію одноосібно» – тобто, це відчуття причетності до парку, спортивної команди чи культурного центру – саме тут суб'єкт відчуває себе не клієнтом сервісу, а учасником процесу створення блага.

5. *Конотація «Вулиці як простір для політичного суб'єкта»* – коли вулиця тлумачиться і розуміється як місце зустрічі «іншого». *Наратив*: Демократія народжується не в кабінеті, а на площі – тобто, феноменологічно, це означає відкритість просторів, відсутність парканів та камер спостереження, що створює відчуття свободи та довіри між незнайомцями-членами ТГ.

6. *Деколоніальний та феміністичний підхід* – таким чином вчені та практики-муніципалісти часто говорять про «деколонізацію міського простору». *Конотація*: міститься в розумінні того, що простір не є нейтральним – отже, феноменологічний аналіз показує, що місто часто спроектоване для «білого чоловіка середнього класу на авто». Звідси *наратив* європейського муніципалізму спрямований на «перепрошивання» міста під досвід жінок, дітей та людей з інвалідністю.

Резюмуючи, можна підвести підсумок: профільною феноменологією тут виступає соціальне кредо – це «політика від першої особи», бо вона стратегічно стверджує, що суб'єктивне відчуття гідності жителя-члена ТГ є вищим пріоритетом, ніж економічна ефективність міського бюджету.

Наведені конотації та наративи сучасного європейського муніципалізму детермінують його *телеологічні пріоритети (кінцеві цілі)*, що стратегічно змістилися від простого надання послуг до створення стійких, інклюзивних та автономних громад.

До основних векторів сучасного європейського муніципалізму відносяться наступні: *А) Субсидіарність та децентралізація*: розуміється як передача реальних владних повноважень на найнижчий рівень, де рішення приймаються максимально близько до жителя-члена ТГ; *Б) Сталий розвиток (Зелений курс)*: тлумачиться як перетворення міст на екологічно нейтральні зони через енергоефективність, розвиток циклічної економіки та «розумну» мобільність; *В) Партисипація (Участь)*: розуміється як залучення мешканців до управління через бюджет участі, цифрові платформи (e-democracy) та громадські ради; *Г) Соціальна інклюзія*: має за мету забезпечення рівного доступу жителів-членів ТГ до ресурсів, боротьба з бідністю та інтеграція мігрантів у міський простір; *Д) Муніципальна стійкість (Resilience)*: тлумачиться як здатність громад самостійно долати кризи – від кліматичних катастроф до пандемій чи економічних шоків; *Е) Цифрова трансформація*: в її основі лежить використання технологій (Smart City) не як самоцілі,

а як інструменту для покращення якості життя та прозорості влади.

На нашу думку, варто визначити, як наведені телеологічні пріоритети реалізуються саме в контексті європейської інтеграції України. Необхідно зазначити, що, по-перше, в контексті європейської інтеграції такі телеологічні пріоритети муніципалізму в Україні трансформуються з теоретичних концепцій у конкретні вимоги для вступу до ЄС. По-друге, процес інтеграції (зокрема через програму Ukraine Facility та переговорний процес, розпочатий у червні 2024 року) накладає на ТГ нові ролі та відповідальність. По-третє, ці пріоритети реалізуються на практиці, причому, як в діяльності органів публічної державної влади, так й публічної самоврядної (муніципальної) влади на основі відповідних засадничих настанов (принципів), включаючи й принципи політики ЄС, а саме:

1. *Субсидіарність та багаторівневе врядування*: А) Адаптація законодавства: Україна впроваджує «План заходів з реформування місцевого самоврядування на 2024–2027 роки» [4], який узгоджує повноваження громад із європейськими стандартами; Б) Пряма взаємодія з основоположними інституціями Європейського Союзу: громади дедалі частіше стають суб'єктами отримання коштів від фондів ЄС напряду і безпосередньо, що вимагає від них здатності самостійно готувати складні проекти (capacity building).

2. *Стійкість та відновлення (Resilience)*: А) Муніципальне відновлення: пріоритет змістився з «відбудови як було» на принцип Build Back Better (відбудувати краще) – це означає створення сучасної інфраструктури, що відповідає екологічним та цифровим нормам ЄС; Б) Енергетична автономія: в умовах воєнних реалій сьогодення реалізується насамперед через військові виклики для ТГ, які активно впроваджують децентралізовані енергосистеми (сонячні панелі на лікарнях, модульні котельні), що збігається з «Зеленим курсом» ЄС.

3. *Цифрова трансформація та прозорість*: А) Антикорупційний моніторинг: варто розуміти, що ЄС вимагає повної прозорості у використанні коштів на відновлення – це реалізується через застосування і використання цифрових інструментів (система DREAM), де кожен житель-член ТГ може бачити стан динаміці проекту в громаді; Б) Е-демократія: базується на розширенні послуг через ЦНАПи та платформу «Дія» на місцевому рівні, що фактично стає стандартом цифрового муніципалізму.

4. *Соціальна інклюзія та згуртованість*: А) Гармонізація стандартів: розуміється як адаптація ТГ соціальних послуг до європейських вимог, зокрема в питаннях інклюзивної освіти, безбар'єрності міського простору та підтримки ветеранів; Б) Інтеграція ВПО: фактично реалізується через пріоритет мілітарного муніципалізму [5] через перетворення ВПО з «отримувачів допомоги» на активних членів ТГ, що сприяє соціальній згуртованості (social cohesion).

5. *Пряма партисипація*: А) Громадський контроль: розуміється як участь жителів-членів ТГ у прийнятті рішень (через громадські ради, бюджети участі), яка в умовах інтеграції розглядається як запобіжник авторитаризму та гарантія демократичної стабільності на місцях.

Системний аналіз наведених настанов (принципів) дає реальну можливість визначити статус сучасного європейського муніципалізму в Україні на 2026–2027 роки: отже, за даними звіту «Місцева Європа в Україні: Огляд впливу євроінтеграції на місцеве самоврядування» [6], чим більше Україна інтегрується до ЄС, тим сильнішим стає вплив європейського права безпосередньо на життя ТГ, роблячи МСВ фактично фундаментом європейської архітектури країни.

Викладене вище логічно призводить нас до визначення та аналізу основних недоліків сучасного європейського муніципалізму. Бо усвідомлення і розуміння того, що незважаючи на успішність, сучасна модель європейського муніципалізму стикається з низкою системних викликів, які фахівці називають «кризою зростання» або структурними дефектами, є гарантією їх подолання і успішного вирішення. До основних недоліків та суперечностей профільної феноменології відносяться наступні:

1. *Фінансова залежність («Ілюзія автономії»)* – хоча Європейська Хартія місцевого самоврядування проголошує його фінансову незалежність, на практиці більшість територіальних громад у Європі критично залежать від державних субвенцій та дотацій. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення, є наступні її складові: по-перше, стан справ, коли власні податки територіальних громад часто не покривають і половини їхніх потреб; по-друге, це дає центральному уряду «м'який» інструмент контролю; по-третє, хоча територіальна громада вільна приймати рішення, але вона не має грошей на їх реалізацію.

2. *Дефіцит демократії та абсентеїзм* – теорія Токвіля про «школу свободи» фактично стикається з реальністю низької соціально-політичної активності громадян. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення, є наступні її складові: по-перше, явка на місцевих виборах у багатьох країнах ЄС стабільно падає; по-друге, громадяни часто сприймають муніципалітет лише як «сервісний центр», а не як політичний простір, що веде до бюрократизації управління.

3. *«Тиранія» субсидіарності та фрагментація* – проявляється у надмірному дробленні суспільства на дрібні громади (наприклад, у Франції їх понад 30 тисяч), що у підсумку створює управлінський хаос. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення, є наступні її складові: по-перше, малі громади не мають фахівців та ресурсів для складних проєктів (цифровізація, екологія); по-друге, це змушує їх об'єднуватися в міжмуніципальні асоціації, які вже не обираються прямим голосуванням, а формуються в адміністративному порядку, що віддаляє владу від людей.

4. *Конфлікт між локальним та глобальним (NIMBY-ефект)* – цей принцип «вирішувати на місцях» часто-густо блокує стратегічні державні проєкти. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення, є наступні її складові: по-перше, ефект NIMBY (Not In My Backyard – «тільки не в моєму дворі»); по-друге, територіальні громади часто блокують будівництво сміттєпереробних заводів, вітряків або соціального житла, які потрібні країні загалом, захищаючи лише свій вузький локальний інтерес.

5. *Нерівність громад (Поляризація)* – муніципалізм поглиблює прірву між багатими метрополіями та депресивними периферіями. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення є наступні її складові: по-перше, великі міста (Лондон, Париж, Берлін) акумулюють капітал та таланти, тоді як малі громади занепадають; по-друге, принципи самоврядування в таких умовах лише закріплюють нерівність, оскільки держава має обмежені важелі для примусового перерозподілу ресурсів.

6. *Перевантаження повноваженнями (Unfunded Mandates)* – це стан справ, коли держави часто передають територіальним громадам складні функції (догляд за біженцями, кліматична адаптація), але не надають відповідної юридичної чи фінансової підтримки. Отже, проблемою, що потребує свого вирішення є наступні її складові: муніципалітети стають «крайніми» у вирішенні глобальних криз,

до яких вони організаційно і компетенційно-нормативно не готові.

Звідси можна констатувати, що основний недолік сучасного муніципалізму проявляється в тому, що існує розрив між високими філософськими очікуваннями (грумада як суверен) та прагматичною реальністю (грумада як обмежений у ресурсах виконавець державних послуг).

Резюмуючи, можна зазначити, що перспективи вдосконалення європейського муніципалізму сьогодні лежать у площині переходу від «адміністративної одиниці» до «цифрової екосистеми». Цей рух може бути визначений як рух від формального виконання законів до реального управління якістю життя.

Список використаних джерел

1. Подолян Г. П., Рихліцька О. Д. «Право на місто» (А. Лефевр, Д. Гарві): історія і сьогодення. *Українські культурологічні студії*. 2021. Том 2, № 9. С. 47–52. DOI: [https://doi.org/10.17721/UCS.2021.2\(9\).08](https://doi.org/10.17721/UCS.2021.2(9).08)
2. Дейнеко О. О. Особливості дефінування поняття «соціальна згуртованість»: від широкого до вузького розуміння. *Актуальні проблеми філософії та соціології* : Науково-практичний журнал. 2020. Вип. 27. С. 90–96. DOI: <https://doi.org/10.32837/apfs.v0i27.928>
3. Нікітенко Л. О. Еволюція ідеї партисипативної демократії. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.63>
4. Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. № 270-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvannia-ta-terytorialnoi-t260324>
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреба та необхідність. *Право України*. 2024. № 6. С. 38–60. Retrieved from <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001503974>
6. Місцева Європа в Україні: Огляд впливу євроінтеграції на місцеве самоврядування. POLARIS. Виконавець Salar International, 2026. 58 с. Retrieved from https://polaris.org.ua/documents/library/1281/Misceva_Evropa_v_Ukraini.pdf

Волохов Олексій Сергійович,
*кандидат юридичних наук,
адвокат, партнер SLA Attorneys*

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА СТАЛИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Повномасштабна збройна агресія росії проти України суттєво трансформувала механізми функціонування публічної влади та поставила перед територіальними громадами принципово нові виклики, пов'язані із забезпеченням економічної стійкості, відновленням інфраструктури, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, збереженням соціальних послуг і формуванням ефективних механізмів вирішення питань місцевого значення. За таких обставин особливої актуальності набуває проблема ефективності законодавчого забезпечення сталого економічного розвитку територіальних громад. Враховуючи, що однією з фундаментальних умов ефективності законодавства є його відповідність реальному стану суспільних відносин, потребам суспільства та закономірностям його розвитку [1, с. 28], якість правового регулювання безпосередньо залежить від здатності законодавця своєчасно адаптувати нормативну базу до нових суспільних викликів. У зв'язку з цим законодавство, яке не враховує сучасних економічних, соціальних та безпекових умов або не забезпечує належних механізмів реалізації правових норм, втрачає свій потенціал, що негативно впливає на ефективність функціонування відповідних суспільних інститутів та досягнення цілей правового регулювання.

Загалом, реформа децентралізації, концептуальні засади якої визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що реалізується з 2014 року, спрямована на передачу значної частини повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень. Завдяки цьому територіальні громади отримали ширші можливості для формування власної економічної політики, управління бюджетними ресурсами та розвитку місцевої інфраструктури [2, с. 187]. Водночас запровадження воєнного стану суттєво змінило співвідношення між централізацією та автономією

місцевого самоврядування. Значна частина фінансових ресурсів була спрямована на забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, що істотно обмежило можливості територіальних громад щодо реалізації програм місцевого економічного розвитку. У зв'язку з цим в умовах воєнного стану та європейської інтеграції виникає необхідність оновлення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також розроблення нових програмних документів, спрямованих на підвищення ефективності законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, забезпечення фіскальної децентралізації та сталого економічного розвитку територіальних громад України.

Вчені-економісти наголошують, що сучасне законодавство України не забезпечує повною мірою збалансованого розвитку територіальних громад у кризових умовах. Так, у дослідженні «Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах України в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення» зазначається, що місцевий економічний розвиток громад у період воєнного стану значною мірою залежить від ефективності державної підтримки, адаптивності місцевої влади та впровадження комплексних програм відновлення територій. Відсутність механізмів фінансової підтримки та стратегій розвитку в умовах постійних змін законодавства є викликом для місцевої влади [3, с. 479–480].

Як наслідок, сталий розвиток регіонів в умовах воєнного стану цілком залежить від центральної влади, адже сучасний стан регіонального розвитку в Україні характеризується високим рівнем економічної нестабільності, скороченням інвестицій та необхідністю нових моделей стратегічного управління [4, с. 79].

Особливу увагу необхідно приділити питанням стратегічного планування розвитку громад відповідно до міжнародних стандартів. Програма розвитку ООН в Україні (UNDP Ukraine) у методичних рекомендаціях щодо врахування Цілей сталого розвитку у стратегіях територіальних громад наголошує на необхідності інтеграції принципів сталого розвитку у місцеві програми та політики. У документі підкреслюється, що сталий розвиток громад повинен ґрунтуватися на довгостроковому плануванні, ефективному використанні ресурсів, екологічній безпеці та залученні громадськості до процесу ухвалення рішень [5, с. 38–45].

Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) у звіті «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» зазначає, що ефективність децентралізації безпосередньо залежить від якості багаторівневого управління, фінансової децентралізації та здатності місцевих органів влади реалізовувати політику розвитку. OECD наголошує, що для України важливим є формування територіально орієнтованого підходу до розвитку регіонів та громад, а також забезпечення стабільності правового регулювання в умовах воєнного стану [6].

Як бачимо фінансова децентралізація є основою для сталого розвитку громад, формування якісного багаторівневого управління, а тому її законодавче закріплення має сенс та потребує більшої уваги з боку законодавця.

За допомогою визначення коефіцієнтів фіскальної децентралізації можна оцінити рівень демократичності в країні, рівень довіри до місцевих органів влади та рівень сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема. О. Яфінович пропонує визначити сутність фіскальної децентралізації через наступні три аспекти, а саме: децентралізацію доходів, децентралізацію видатків та процесуальну й організаційну самостійність [7, с. 94].

В цьому контексті надзвичайно складним є питання децентралізації доходів та дефіциту бюджетних ресурсів. Так, у 2025 році загальний обсяг доходів місцевих бюджетів України становив 784,3 млрд грн (з урахуванням міжбюджетних трансфертів із державного бюджету), тоді як власні податкові надходження склали понад 491 млрд грн, або близько 64 % від загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів. Водночас, за оперативними даними Державної казначейської служби України, доходи загального фонду державного бюджету за цей же період перевищили 2,66 трлн грн. Таким чином, власні доходи місцевих бюджетів становлять лише близько 18 % доходів загального фонду державного бюджету, що свідчить про збереження високого рівня бюджетної централізації та істотну залежність місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади.

Слід зазначити, що сама структура джерел формування місцевих бюджетів України загалом відповідає європейським підходам. Основу доходів становлять: єдиний податок, плата за землю, податок на нерухоме майно, туристичний збір тощо. Однак на практиці

наявна податкова база залишається недостатньою для виконання всього комплексу повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. Особливо гостро ця проблема проявляється в умовах воєнного стану, коли значна частина економічної активності скорочується, окремі території зазнають руйнувань, а потреби громад у фінансуванні соціальної інфраструктури, цивільного захисту та відновлення постійно зростають.

Разом із тим, абсолютні показники доходів місцевих бюджетів не дають можливості повною мірою оцінити рівень фіскальної децентралізації. У міжнародній практиці одним із найбільш поширених індикаторів є співвідношення доходів місцевих бюджетів до валового внутрішнього продукту держави. Саме цей показник дозволяє оцінити реальну роль місцевого самоврядування в перерозподілі національного доходу та ступінь фінансової самостійності територіальних громад.

У середньому по країнах Європейського Союзу частка доходів місцевих бюджетів у ВВП становить близько 15 %, хоча між окремими державами існують суттєві відмінності. Найвищі показники характерні для країн Північної Європи, зокрема Швеції, Данії та Фінляндії, де місцеве самоврядування забезпечує значну частину публічних послуг і контролює значні фінансові ресурси. Нижчі показники спостерігаються у централізованих державах, таких як Греція, Мальта або Кіпр.

Враховуючи, що номінальний ВВП України у 2025 році становив приблизно 8,93 трлн грн, а доходи місцевих бюджетів – 784,3 млрд грн, частка місцевих бюджетів у ВВП становить близько 8,78 %. Такий показник істотно поступається середньоєвропейському рівню та свідчить про низьку фінансову децентралізацію.

Низький рівень фіскальної децентралізації має низку негативних наслідків для розвитку територіальних громад. По-перше, обмеженість власних фінансових ресурсів знижує спроможність громад реалізовувати довгострокові інвестиційні проєкти та програми місцевого економічного розвитку. По-друге, залежність від міжбюджетних трансфертів створює ризики політичного впливу центральної влади на місцеве самоврядування, обмежує самостійність громад. По-третє, фіскальна централізація ускладнює реалізацію принципу субсидіарності, відповідно до якого публічні послуги повинні надаватися на найближчому до громадянина рівні влади.

Важливими аспектами проблеми залишаються також регіональні диспропорції соціально-економічного розвитку, нерівномірність бюджетного забезпечення та недостатня інвестиційна привабливість окремих територій. В Україні зберігається висока концентрація фінансових ресурсів у великих містах та економічно розвинених регіонах, тоді як значна частина територіальних громад продовжує залишатися залежною від державних трансфертів і субвенцій. Водночас надмірна фіскальна централізація створює передумови для подальшої концентрації фінансових ресурсів у найбільших містах.

Особливої актуальності проблема фінансової децентралізації набуває в контексті післявоєнного відновлення України. За оцінками міжнародних організацій, саме органи місцевого самоврядування відіграватимуть ключову роль у відбудові інфраструктури, залученні інвестицій і створенні умов для економічного зростання громад. Водночас виконання цих завдань неможливе без розширення фінансової бази місцевого самоврядування, удосконалення системи місцевого оподаткування та збільшення доходів в розпорядженні громад.

Отже, незважаючи на позитивні результати реформи децентралізації, сучасний стан бюджетної системи України свідчить про збереження значного рівня фінансової централізації. Подальше наближення до європейських стандартів місцевого самоврядування потребує не лише передачі додаткових повноважень територіальним громадам, а й забезпечення їх адекватними фінансовими ресурсами. Лише за умов достатньої фінансової автономії органи місцевого самоврядування зможуть ефективно реалізовувати покладені на них функції, забезпечувати сталий розвиток територій та виступати повноцінними суб'єктами післявоєнного відновлення держави. Вдосконалення законодавства повинно бути спрямоване на забезпечення фінансової спроможності громад, розвиток стратегічного планування, впровадження міжнародних стандартів сталого розвитку та формування ефективної системи багаторівневого управління відповідно до європейських принципів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Волохов О. С. До питання визначення поняття «ефективність законодавства» та його використання. *Актуальні проблеми політики*. 2024. Вип. 73. С. 25–30. DOI: <https://doi.org/10.32782/app.v73.2024.3>
2. Волохов О. С. Окремі напрями підвищення ефективності законодавства про місцеве самоврядування в Україні. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції* (23 травня 2025 р., м. Львів). Львів, 2025. С. 184–188. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18434849>
3. Варченко О. М., Крисанов Д. Ф., Варченко О. О. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах України. *Сталий розвиток економіки*. 2025. № 1 (52). С. 473–482. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2025-52-68>
4. Ковтун О. А., Карпа М. І., Бурик З. М. Сталий розвиток регіону в умовах воєнного стану. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2025. № 3. С. 77–85. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.11>
5. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад URL: https://files.acquia.undp.org/public/migration/ua/UNDP_MetRecommendation_v03.pdf
6. OECD (2018), Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, Видавництво ОЕСР, Париж. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>
7. Яфінович О. Б. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2015. № 2 (167). С. 92–100. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2015/167-2/15>

Воронов Марк Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і
муніципального права юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ТА ПАРТИЦИПАТОРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ В КРАЇНАХ-СУСІДАХ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ, РУМУНІЇ ТА УГОРЩИНИ)

Реформа децентралізації публічної влади в Україні передбачає не лише перерозподіл повноважень між центром і територіальними громадами, але й якісну зміну форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування у преамбулі проголошує право громадян на участь в управлінні державними справами одним із демократичних принципів, спільних для всіх держав-членів Ради Європи, наголошуючи, що саме на місцевому рівні це право може здійснюватися найбільш безпосередньо [1]. Додатковий протокол 2009 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування деталізує це право, передбачаючи обов'язок місцевих органів забезпечити реальні інструменти участі мешканців [2]. У контексті євроінтеграційного курсу України та повоєнної відбудови дослідження найпоширеніших цифрових форм прямої демократії, зокрема, електронних петицій та партиципаторного бюджетування у порівнянні з досвідом країн-сусідів набуває особливої актуальності.

Інститут електронних петицій до органів місцевого самоврядування запроваджено Законом України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII шляхом доповнення Закону «Про звернення громадян» статтею 23¹ [3]. Закон передбачає, що порядок розгляду електронної петиції визначається органом місцевого самоврядування, а граничні норми кількості підписів для громад різного розміру встановлено законом – від 150 (громади до 100 тис. жителів) до 1000 (понад 1 млн жителів). Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише одну згадку про електронні петиції – у ч. 8 ст. 47,

яка передбачає скликання сесії ради для розгляду петиції, що набрала необхідну кількість підписів [4]. Така фрагментарність правового регулювання створює прогалини: відсутність уніфікованого підходу до процедури, проблеми з ідентифікацією через BankID, відсутність типового положення про електронні петиції [5].

Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) запроваджено в Україні з 2015 р., спершу в Полтаві, Чернігові та Черкасах [6, с. 206]. Воно функціонує на основі рекомендацій Міністерства фінансів та локальних положень територіальних громад. За даними З. Лободіної та співавторів, частка бюджету участі в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів є незначною – від 0,2 до 1 % [7, с. 117]. З 2022 р. у зв'язку з воєнним станом застосування партиципаторного бюджетування у багатьох сільських та селищних громадах призупинено.

За даними руху ЧЕСНО, у 2025 р. електронні петиції до місцевих рад в Україні відзначили десятиріччя. За цей період до міських рад подано близько 33,5 тис. петицій; у 2024 р. в обласних центрах опубліковано 971 електронну петицію, з яких лише 15 % набрали необхідну кількість підписів [8]. Це свідчить про низьку результативність інструменту, що частково пояснюється завищеними порогами підписів у деяких містах (наприклад, у Дніпрі – 3 000 голосів, тоді як законодавчий максимум для міст від 500 тис. до 1 млн жителів – 500 підписів). Прикладом судового захисту права на петицію є рішення адміністративного суду 2025 р. у справі за позовом до Криворізької міської ради, де суд визнав протиправним відхилення петиції на стадії модерації та зобов'язав раду оприлюднити її для збору підписів.

Польща є визнаним лідером Європи з імплементації партиципаторного бюджетування, понад половина всіх схем РВ у Європі реалізуються саме там [9]. Пілотний проект стартував у 2011 р. у Сопоті, а у 2018 р. новелізація Закону «Про гмінне самоврядування» зробила запровадження *budget obywatelski* обов'язковим для міст на правах повіту з мінімальним обсягом 0,5% видаткової частини бюджету. У Кракові у 2024 р. з 1 100 поданих заявок профінансовано 163 проекти на 46 млн злотих (10,8 млн євро); у Ченстохові на 200 тис. мешканців подано 800 проектів [9]. Фундація «Сточня» сформулювала шість ключових принципів партиципаторного бюджетування, які стали методологічним орієнтиром: обов'язковість результатів для органів місцевого самоврядування, прозорість

і відкритість процедури, інклюзивність, забезпечення простору для деліберації, підтримка активності мешканців, стратегічне (довгострокове) мислення [10, с. 7].

У Румунії перший досвід партиципаторного бюджетування започатковано у 2013 р. у Клуж-Напоці на рівні району Манаштур [11, с. 38]. Особливістю румунського досвіду є те, що Конституція Румунії не дозволяє витрачання публічних коштів необорними особами, тому місцева влада Клуж-Напоки використовувала зовнішнє фінансування для подолання конституційного обмеження. Дослідники Д.-Т. Лазер та М. С. Де Фріз констатують, що румунські місцеві адміністрації використовують партиципаторне бюджетування рідко, попри визнання його ефективності, найактивніше це робиться у містах з розвиненою академічною спільнотою (Клуж-Напока, Тімішоара, Брашов) [12]. У 2022–2024 рр. Тімішоара в межах Партнерства «Відкритий уряд» розробила нормативно-правову базу партиципаторного бюджетування, що стало прецедентом для інших румунських міст.

В Угорщині інструменти партиципаторного бюджетування з'явилися лише після муніципальних виборів 2019 р., передусім у Будапешті та окремих його районах [13, с. 731]. Дослідники Г. Кіш, М. Чукаш та Д. Орось виявили три основні мотиви запровадження цього механізму: сприяння участі громадян, комунікація з виборцями та соціальне експериментування [13]. У контексті зростаючої централізації державного управління в Угорщині локальні ініціативи громадянського бюджетування виникають радше як форма опозиції до централізованої моделі. Пандемія COVID-19 пришвидшила цифровізацію партиципаторного бюджетування у Будапешті, що підвищило стійкість процесу в кризових умовах, але загострило проблему цифрової нерівності [14], досвід, релевантний для української практики в умовах воєнного стану.

Зіставлення чотирьох країн дозволяє виділити кілька закономірностей. По-перше, нормативне закріплення партиципаторного бюджетування у спеціальному законі (як у Польщі з 2018 р.) суттєво підвищує охоплення громад цим інструментом, тоді як рекомендаційний характер регулювання (Україна, Румунія, Угорщина) обмежує масштаб впровадження. По-друге, конституційні обмеження можуть перешкоджати імплементації (як у Румунії), однак не унеможливають її за умови правової винахідливості місцевої влади. По-третє,

спадщина централізації управління позначається на готовності як публічної влади, так і громадян до партиципаторних практик. В Угорщині та Румунії розвиток повільніший, тоді як у Польщі сильна традиція місцевого самоврядування забезпечила швидке поширення партиципаторного бюджетування. По-четверте, у всіх чотирьох країнах простежується тенденція до цифровізації – електронні платформи (BankID, MobileID, ID.GOV.UA в Україні; інтегровані системи в польських містах; цифровий бюджет участі Будапешта) стають визначальним інструментом масштабування участі.

Спільною проблемою для всіх чотирьох країн залишається невідповідність між поданими проектами та стратегіями розвитку громад, а також нерівномірна участь різних соціально-демографічних груп. Польські стандарти Фондації «Сточня» прямо вказують, що партиципаторне бюджетування не можна зводити лише до плебісцитного вибору між конкуруючими проектами; вибір проектів для подальшої реалізації має бути ефектом попередньо проведеного обговорення між мешканцями [10, с. 7]. Цей висновок особливо релевантний для України, де партиципаторне бюджетування часто перетворюється на конкурс проектів без етапу деліберації, як це показано на прикладі Полтави [6, с. 207].

Отже, електронні петиції та партиципаторне бюджетування становлять взаємодоповнюючі інструменти прямої демократії на місцевому рівні. Українська практика, попри ранній старт (2015 р.), зіткнулася з низкою системних проблем: фрагментарність правового регулювання, низька результативність петицій (15 % успішних), незначна частка бюджету участі у місцевих бюджетах (0,2–1 %), призупинення процесу в умовах воєнного стану.

Для подальшого розвитку цих інструментів у контексті муніципальної реформи доцільно: 1) запозичити польську модель обов'язкового мінімального обсягу партиципаторного бюджетування (0,5–1 % видатків); 2) запровадити Типове положення про електронні петиції до органів місцевого самоврядування; 3) забезпечити участь внутрішньо переміщених осіб у формуванні бюджетів громад розміщення; 4) посилити вимоги до етапу деліберації відповідно до польських стандартів Фондації «Сточня».

Інтеграція цих елементів у муніципальну реформу України відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого само-

врядування та Додаткового протоколу до неї, що є важливим складником євроінтеграційного курсу держави.

Список використаних джерел

1. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). Strasbourg: Council of Europe, 15 October 1985. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3> (дата звернення: 03.06.2026).
2. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207). Utrecht: Council of Europe, 16 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/168008482a> (дата звернення: 03.06.2026).
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.06.2026).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.06.2026).
5. Булко Л. О., Товстоган Ю. В. Електронні петиції до органів місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання та шляхи їх вирішення. *Law, Society, Environment and Juridical Sciences*. 2024. № 3. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/22.pdf (дата звернення: 03.06.2026).
6. Усанов І. Ю., Антонюк М. П. Партиципаторне бюджетування у Полтаві: між демократією участі та викликами реалізації. *Місцеве самоврядування: вітчизняний і європейський досвід* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнародною участю (м. Полтава, 27 лютого 2025 р.). Полтава : ПДАУ, 2025. С. 206–209. URL: <https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/node/2908/zbirnyk-konferenciyi-misceve-samovryaduvannya-2025.pdf> (дата звернення: 03.06.2026).
7. Партиципаторне бюджетування в контексті поведінкових фінансів / З. Лободіна, Т. Кізима, В. Дем'янишин та ін. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2022. Т. 5, № 46. С. 109–125. URL: <https://doi.org/10.55643/fcaptr.5.46.2022.3886> (дата звернення: 03.06.2026).
8. Кожна сьома – мала успіх: як жителі обласних центрів подавали петиції до міських рад у 2024 році. *Громадський рух ЧЕСНО*. 2025. URL: <https://www.chesno.org/post/6400/> (дата звернення: 03.06.2026).
9. Citizens' budgets are quietly transforming Poland's cities, towns and villages — and leading the way in Europe. *Notes from Poland*. 2025. URL: <https://notesfrompoland.com/2025/09/24/citizens-budgets-are-quietly-transforming-polands-cities-towns-and-villages/> (дата звернення: 03.06.2026).
10. Стандарти процесів партиципаторного бюджетування у Польщі / ред. Е. Сежиско; Фондація «Лабораторія суспільних досліджень та інновацій

- «Сточня»». Варшава, 2015. 24 с. ISBN: 978-83-62590-18-6. URL: <https://www.stocznia.org.pl/publikacje/standardy-procesow-partycypacyjnego-budzetowania-w-polsce/> (дата звернення: 03.06.2026).
11. Boc E. The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2019. No. 58 E. P. 38–51. URL: <https://doi.org/10.24193/tras.58E.3> (дата звернення: 03.06.2026).
 12. Lazăr D.-T., De Vries M. S. Participatory Budgeting in Romania. *Participatory Budgeting in Europe* / Eds. T. Franzke et al. Cham: Springer, 2021. P. 175–192. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-79930-4_10 (дата звернення: 03.06.2026).
 13. Kiss G., Csukás M., Oross D. More than just an experiment? Politicians' arguments behind introducing participatory budgeting in Budapest. *Acta Politica*. 2022. Vol. 57. P. 730–750. URL: <https://doi.org/10.1057/s41269-021-00223-6> (дата звернення: 03.06.2026).
 14. Kiss G., Csukás M., Oross D. Participatory Budgeting in Budapest: Navigating the Trade-Offs of Digitalisation, Resilience, and Inclusiveness Amid Crisis. *Digital Government and Achieving Sustainability* / Eds. A. Virkar et al. Cham: Springer, 2023. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-031-41617-0_3 (дата звернення: 03.06.2026).

Галус Олена Олександрівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОВНОВАЖНІСТЬ МІСЦЕВИХ РАД В УМОВАХ НЕМОЖЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ

Функціонування системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану стало одним із ключових викликів для публічної влади в Україні. Саме місцеві ради забезпечують безперервність життєдіяльності громад, ухвалюють рішення, що впливають на соціальні програми, інфраструктуру, безпекові заходи. Проте з 2022 року ми спостерігаємо стійку тенденцію до скорочення депутатського корпусу, що безпосередньо загрожує повноважності представницьких органів.

Причини дострокового припинення повноважень депутатів є різними: мобілізація, тривале перебування за кордоном, неможливість виконувати мандат у воєнних умовах тощо. Однак законодавство не передбачає жодних механізмів оперативного заміщення вибулих депутатів, адже проведення місцевих виборів заборонене до припинення воєнного стану. У результаті окремі ради втрачають здатність забезпечувати кворум і фактично опиняються на межі управлінського паралічу.

Найбільш уразливими є громади з кількістю виборців до 10 тисяч, де депутати були обрані за мажоритарною виборчою системою. Персоналізований характер мандата унеможливорює автоматичне заміщення вибулих депутатів, як це працює у пропорційній виборчій системі. Тому навіть кілька випадків дострокового припинення повноважень можуть призвести до неповноважності місцевої ради. За даними обласних військових адміністрацій, станом на 2023 рік не здійснювали своїх повноважень понад 11 % депутатів місцевих рад, що свідчить про системність проблеми [5, с. 6].

У таких умовах зростає ризик розширення практики утворення військових адміністрацій населених пунктів. Хоча цей механізм є необхідним у громадах, де органи місцевого самоврядування об'єктивно

не можуть працювати, існує небезпека його застосування і там, де інституційна спроможність рад зберігається, але кадрові проблеми не дозволяють забезпечити кворум. Це може призвести до фактичного згортання місцевої демократії, посилення централізації та зниження легітимності рішень, що ухвалюються на місцях.

Потенційні наслідки такого розвитку подій є надзвичайно серйозними: громади втрачають орган, що має демократичний мандат; виконавчі органи залишаються без контролю і підзвітності; ухвалення бюджету, програм розвитку, управління комунальним майном стає неможливим. Як слушно зазначає В. Ковальчук, довільне звуження повноважень місцевого самоврядування навіть у період війни є антиконституційним і становить загрозу національній безпеці [2, с. 44].

У відповідь на ці виклики у парламенті було зареєстровано законопроект № 14405 [3], який передбачає тимчасове зниження вимог до кворуму та кількості голосів, необхідних для ухвалення рішень. Ключовою ідеєю є перехід від розрахунку кворуму за загальним складом ради до розрахунку за фактичним складом, тобто за кількістю депутатів, повноваження яких не припинено. Такий підхід дозволив би забезпечити безперервність діяльності рад навіть за умов суттєвого скорочення депутатського корпусу.

Водночас ці зміни мають бути чітко обмежені часовими рамками воєнного стану, щоб уникнути ризику розмивання демократичної легітимності рішень та можливих зловживань. Тимчасовість і винятковість таких механізмів є принциповою умовою їх конституційної прийнятності.

Підсумовуючи варто зазначити, що сучасні виклики функціонування місцевого самоврядування демонструють складний баланс між потребою забезпечення безперервності управління та необхідністю збереження демократичної природи представницьких органів. За відсутності законодавчої реакції існує реальна загроза масштабного згортання місцевого самоврядування та заміщення його військовими адміністраціями навіть там, де місцеві ради здатні продовжувати роботу.

Тому сьогодні надзвичайно важливо виробити гнучкі, але конституційно виважені механізми, які дозволять зберегти інституційну спроможність місцевих рад, не допустивши при цьому підриву принципів народовладдя та децентралізації.

Список використаних джерел

1. Статус депутатів місцевих рад: реалії, проблеми та шляхи вирішення: аналітичний документ підготовлено в рамках проекту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні» (PASS Ukraine). URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/ali_analyticalpaper_status_of_local_council.pdf
2. Ковальчук В. Б. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46. DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2>
3. Проект Закону про забезпечення повноважності місцевих рад в умовах воєнного стану № 14405 від 27.01.2026. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69537>

Демиденко Володимир Олексійович,
професор кафедри конституційного права
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ДИСБАЛАНС СУДОВОГО РОЗСУДУ У СПРАВАХ ЩОДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ

Світовий та європейський досвід переконливо засвідчує, що відродження держав після масштабних воєнних конфліктів та соціальних потрясінь бере свій початок із найменших територіальних одиниць. Адже саме на рівні територіальних громад зароджується почуття батьківщини, а відповідно єдності, спільності проблем для кожного члена територіальної громади в цій батьківщині та бачення щодо найбільш оптимальних шляхів їх подолання, посилюється дух на оновлення, формується запит на нову якість життя та активується бізнес-ініціатива, що в своїй сукупності стають драйверами вже національного зростання.

Історичний досвід яскраво підтверджує наведені вище положення. Показовим прикладом у цьому контексті є післявоєнна Німеччина, де відбудова економіки здійснювалася завдяки поєднанню зовнішньої фінансової підтримки в межах Плану Маршалла, реалізації реформ соціального ринкового господарства та ефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Значна частина інвестицій була спрямована на відновлення інфраструктури, житлового фонду та розвиток підприємництва перш за все на місцевому рівні. Це сприяло економічному зростанню та створило передумови для німецького «економічного дива» (*Wirtschaftswunder*), яке стало результатом комплексної дії економічних, інституційних і фінансових чинників [1, 2, 3, 4].

Аналогічний приклад – італійська модель післявоєнного відновлення. Хоча післявоєнна відбудова Італії значною мірою спиралася на державні програми модернізації та міжнародну допомогу, подальше економічне зростання країни було пов'язане з активізацією місцевого розвитку, формуванням мережі виробничих округів, модернізацією місцевої інфраструктури та залученням територіальних

спільнот до вирішення питань соціально-економічного розвитку [5]. Такий досвід свідчить, що довгострокова ефективність відновлення залежить не лише від централізованих рішень і фінансових ресурсів, а й від спроможності територіальних громад виступати активними суб'єктами розвитку власних територій.

Варто наголосити, що на основі раніше здобутого європейського досвіду сучасна політика територіального розвитку ЄС дедалі все більше ґрунтується на концепції територіально орієнтованого розвитку (англ. place-based development). Зокрема, Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року закріпив територіальний підхід до реалізації політики згуртованості ЄС, передбачивши можливість застосування інструментів інтегрованого територіального розвитку (Integrated Territorial Development – ст. 28 Регламенту) та розвитку під керівництвом місцевих громад (Community-Led Local Development – ст. 31–34 Регламенту) [6]. У межах цього підходу територіальні громади розглядаються не як пасивні отримувачі державної підтримки, а як самостійні суб'єкти планування та реалізації політики розвитку. В цьому зв'язку ст. 32 Регламенту (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, яка найменована як «Стратегії місцевого розвитку, керовані громадами» встановлює, що відповідні органи управління повинні забезпечити, щоб кожна стратегія, визначала такі елементи: а) географічний район та населення, охоплені цією стратегією; б) процес залучення громади до розробки цієї стратегії; в) аналіз потреб розвитку та потенціалу регіону; г) цілі стратегії, включаючи вимірні цільові показники результатів та пов'язані з ними заплановані дії; д) механізми управління, моніторингу та оцінювання, що демонструють здатність місцевої ініціативної групи реалізовувати цю стратегію тощо. Таким чином, законодавство ЄС розглядає територіальні громади та органи місцевого самоврядування як невід'ємних учасників процесів територіального розвитку та досягнення цілей політики згуртованості.

Доцільно зауважити, що на наше переконання, наведені вище підходи набувають кардинального значення у контексті сучасних українських реалій. Адже якщо європейська практика розвитку територій ґрунтується на послідовному розширенні можливостей місцевого самоврядування та залученні громад до вироблення і

реалізації публічної політики, то в Україні нині спостерігаються дещо відмінні процеси.

Поряд із задекларованою підтримкою децентралізації спостерігаються стійкі тенденції до посилення централізації управлінських процесів. Безумовно, значна частина таких рішень зумовлена об'єктивними викликами, пов'язаними з повномасштабною збройною агресією та необхідністю забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану. Проте ми вже неодноразово наголошували, що рівень забезпечення національної безпеки напряму залежить від рівня муніципальної резильєнтності [6]. І послаблюючи стійкість територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування не можливо досягти захищеності життєвоважливих національних інтересів.

Позаяк аналіз окремих законодавчих ініціатив і правозастосовної практики дає підстави вважати, що в окремих випадках обсяг запропонованих або вже реалізованих обмежень виходить за межі того, що є об'єктивно необхідним для досягнення відповідної мети, створюючи ризики звуження фінансової та організаційної автономії місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про перегляд окремих гарантій місцевого самоврядування та проблемні аспекти взаємовідносин між військовими адміністраціями й органами місцевого самоврядування. За таких умов виникає загроза поступового послаблення інституційної спроможності територіальних громад та нівелювання їх ролі як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Наведене вище дало підстави Правлінню Асоціації міст України у своєму офіційному Зверненні щодо тиску на місцеве самоврядування (від 27 січня 2025 року) наголосити, що такі дії – від необґрунтованих кримінальних переслідувань голів громад до позбавлення органів місцевого самоврядування ресурсів – мають руйнівні наслідки для держави [8]. Експерти асоціації підкреслюють, що системний тиск на місцеве самоврядування виснажує територіальні громади й Україну в цілому. А отже це призводить до послаблення країни у війні з агресором і робить складнішим шлях до нашої Перемоги, оскільки саме сильні громади є фундаментом національної стійкості та демократичного відриву від авторитарної моделі росії.

Як зазначають експерти Національної платформи стійкості та згуртованості Ярослав Жаліло та Анатолій Головка, запровадження

військових адміністрацій у тилових громадах та наділення їхніх керівників правом одноосібного ухвалення рішень щодо бюджету й майна створює ситуацію «демократії без виборів» [9]. Таке заміщення обраної влади призначеними «зі сторони» особами, а також використання судових інструментів для відсторонення мерів (зокрема, кейси Владислава Атрошенка у Чернігові, Олександра Третяка у Рівному, Олександра Мамаєв у Полтаві, Олександра Лисенка в Сумах та інші), визначається експертною спільнотою як критичний ризик для стійкості політичної системи.

У цьому зв'язку можемо згадати справу мера Чернігова В. Атрошенка (постанова Яворівського райсуду від 07.12.2022 у справі № 944/4556/22, ідентифікатор рішення в ЄДРСР 107746200 [10]). Відповідно до постанови райсуду А. Атрошенка було визнаним винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7 КУпАП та накладено адміністративне стягнення у виді штрафу розміром двісті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (3 400 грн). А також А. Атрошенка було визнаним винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП та накладено на нього адміністративне стягнення із застосуванням ч. 6 ст. 30 КУпАП у виді штрафу в розмірі чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (6 800 грн) з позбавленням права обіймати посади, що пов'язані з виконанням функції держави або місцевого самоврядування на строк 1 рік [10; 11].

Нагадаємо коротко, суть проступку полягала у тому, що міському голові та його водію були заздалегідь оформлені офіційні відрядження для участі у конференції з відновлення України у м. Луганно (Швейцарія). Однак, після того як міського голову не випустили за кордон через пункт пропуску «Краківець», він надав розпорядження водію самостійно перетнути кордон на приватному автомобілі дружини міського голови (Tesla Model X). Водій мав доставити автівку дружині мера, яка вже перебувала за кордоном, та повернути до Чернігова службовий автомобіль Toyota Camry, яким вона користувалася. Тобто в даному випадку, можна говорити, що водій фактично виконував свої службові обов'язки (повернення службового автомобіля в Україну), що до певної міри були пов'язані також з приватними інтересами міського голови. Проте суд кваліфікував це як дії в умовах реального конфлікту інтересів, оскільки міський голова використав свої службові повноваження

та підлеглу особу (яка офіційно перебувала у відрядженні за кошти громади) для вирішення особистих питань своєї родини.

Застосування наведених вище санкцій, на наше переконання, в їх сукупності видається явним перевищенням меж судового розсуду, оскільки подія мала місце в умовах активних бойових дій та реальної загрози життю. Дії міського голови Чернігова були продиктовані гострою гуманітарною потребою – рятуванням життя та здоров'я сім'ї у прифронтовому місті [12, с. 169].

За таких екстремальних обставин застосування санкції за ч. 6 ст. 30 КУпАП у вигляді річного позбавлення права обіймати посаду виглядає надмірним правовим пуризмом та правовим формалізмом. Саме такого висновку можна дійти ознайомившись із рішенням Великої палати ЄСПЛ від 5 квітня 2018 року у справі «Зубац проти Хорватії» (ZUBAC v. CROATIA) (Заява № 40160/12) [13]. В цьому рішенні Велика Палата Суду детально роз'яснила, що надмірний формалізм може суперечити вимогам забезпечення практичного та ефективного права. Правовий формалізм або правовий пуризм є несумісними із принципом верховенства права. Виходячи з практики ЄСПЛ, на нашу думку, застосування закону не має бути механічним. Воно повинно враховувати особливості ситуації, щоб не перетворити правосуддя на інструмент автоматичного покарання без огляду на контекст подій.

Окрім того, варто зауважити, що ч. 6 ст. 30 КУпАП передбачає позбавлення права обіймати посади лише як додаткову санкцію, коли інші заходи (штраф) не можуть досягти мети та коли суд визнає за неможливе збереження за особою (в даному випадку – міським головою) права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Тобто суд, при ухваленні рішення, фактично проігнорував статус Чернігова як міста-героя та прифронтового центру, що на той момент перебував під постійними обстрілами та потребував безперервного муніципального управління для відновлення життєдіяльності. У таких екстремальних умовах виключення законно обраного міського голови з управлінських процесів становить пряму загрозу інтересам територіальної громади.

Подібний підхід свідчить про системне ігнорування судом принципу індивідуалізації відповідальності та вимоги «справедливої рівноваги». Оскільки обмеження конституційного права на муніципальну службу (ч. 2 ст. 38 Конституції України) не було обумовлено жодною нагальною суспільною потребою чи безпековими ризиками, воно становить собою

свавільне втручання в інституційні засади місцевого самоврядування та нівелює право територіальної громади на управління через обраних нею представників [12, с. 169].

Підсумовуючи, слід зазначити, що в умовах воєнного стану забезпечення пропорційності у справах, пов'язаних із судовою дискрецією при реалізації права на місцеве самоврядування, яскраво відображає здатність здійснювати правосуддя на засадах верховенства права, звичайно, в нинішніх екстраординарних умовах.

Дисбаланс судового розсуду у справах щодо місцевого самоврядування в умовах воєнного стану перестав бути суто процедурним питанням і трансформувався в екзистенційний виклик для української судової системи. Нинішня судова практика де-факто створює стійкі тенденції до надмірної централізації влади, підмінюючи верховенство право адміністративною доцільністю. Це не лише нівелює автономію муніципальної влади та територіальних громад, а й критично послаблює інституційну стійкість держави перед зовнішніми загрозами.

Список використаних джерел

1. The legacy of the Marshall Plan. KfW Stories. URL: <https://www.kfw.de/stories/kfw/stories/society/social-cohesion/marshallplan/>
2. Kulik R. M. Wirtschaftswunder. *Encyclopedia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/Wirtschaftswunder>
3. Шкурат М. Є., Постоловський В. О. Післявоєнна реконструкція європейських країн (План Маршалла): роль міжнародної економічної співпраці. *Економіка і організація управління*. 2024. № 2. DOI: <https://doi.org/10.31558/2307-2318.2024.2.10>.
4. Вовчак О., Ярошенко О. Застосування досвіду повоєнного економічного відновлення Німеччини, Японії та Південної Кореї до реалій України. *Економіка і регіон*. 2024. № 1 (92). DOI: [https://doi.org/10.26906/EiR.2024.1\(92\).3331](https://doi.org/10.26906/EiR.2024.1(92).3331)
5. Нестор О. Ю. Важливість Плану Маршалла для післявоєнного економічного відновлення регіонів: досвід Італії та уроки для України. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-96>
6. Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про встановлення спільних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та інших фондів ЄС. *Official*

- Journal of the European Union*. 2021. L 231. P. 159–706. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/?id=353061&utm_source=chatgpt.com
7. Демиденко В. О. Імплементація міжнародно-правових стандартів та антикорупційних практик у контексті забезпечення муніципальної резильєнтності як складової національної безпеки. *Наше право*. 2026. № 2. С. 635–644. DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2026.2.83>
 8. Звернення Правління Асоціації міст України про тиск на місцеве самоврядування від 27 січня 2025 року. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/prezydent_u_krayiny.pdf
 9. Жаліло Я., Головка А. Демократія без виборів: як зберегти самоврядність під час війни? *ZN.UA (Дзеркало тижня)*. 2026. 15 січня. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/demokratija-bez-viboriv-jak-zberehti-samovrjadnist-pid-chas-vijni.html>
 10. Постанова Яворівського районного суду Львівської області від 07.12.2022 р. у справі № 944/4597/22 (провадження № 3/944/2811/22). URL: <https://bit.ly/4qr4BvC>
 11. Суд виніс рішення за протоколом НАЗК у справі мера Чернігова: штраф та позбавлення права обіймати державні посади / Нац. агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://bit.ly/3NoWh01>
 12. Демиденко В. О. Міжнародно-правові засади судової дискреції щодо захисту права на місцеве самоврядування. *Наше право*. 2026. № 1. С. 165–172. DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2026.1.23>
 13. Справа «Зубац проти Хорватії» (*Zubac v. Croatia*): Рішення Великої палати Європейського суду з прав людини від 05 квіт. 2018 р., заява № 40160/12. URL: <https://lnk.ua/ANDx8GbNx>

Іванцова Зоя Анатоліївна,
*доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ДО ПИТАННЯ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ІНФОРМАЦІЙНИЙ ВИМІР ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ

Сучасний етап розвитку суспільних відносин характеризується їх стрімкою цифровізацією. Наведене зумовлює трансформацію механізмів реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини. Особливого значення процеси цифровізації набувають в умовах воєнного стану, коли інформація стає не лише засобом комунікації, а й важливим інструментом забезпечення загальнодержавної безпеки, стійкості інституцій та якості захисту прав людини. Органи місцевого самоврядування відіграють особливу роль у формуванні інформаційного виміру прав людини, оскільки саме вони є найближчим до населення рівнем публічної влади.

У правовій доктрині інформаційний вимір прав людини розглядається як сукупність можливостей особи щодо пошуку, отримання, використання, поширення та захисту інформації, а також реалізації права на приватність та захист персональних даних у цифровому середовищі. Водночас йдеться не про виникнення принципово нових прав людини, а про розширення змісту та способів реалізації традиційних прав і свобод під впливом інформаційно-комунікаційних технологій.

Нормативною основою формування європейських стандартів у цій сфері є ст. 8 та 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108 та Конвенція 108+), рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (наприклад, Рекомендації (2012)⁴ щодо захисту прав людини у зв'язку з використанням сервісів соціальних мереж; (2014)⁶ щодо використання Посібника з прав людини для Інтернет-користувачів; (2018)⁷ щодо Керівних принципів поваги, захисту та реалізації прав дитини в

цифровому середовищі). Особливо цінними є ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2005 році Декларація про права людини та верховенство права в інформаційному суспільстві, Декларація про принципи управління Інтернетом 2011 року, Декларація про ризики для основних прав, що виникають внаслідок цифрового відстеження та інших технологій спостереження 2013 року. Особливої уваги заслуговують документи Парламентської Асамблеї Ради Європи такі, як: Резолюція 1120 (1997) про вплив нових комунікаційних та інформаційних технологій на демократію; Резолюція 1987 (2014) про право на доступ до Інтернету. У 2024 році ухвалено Рамкову конвенцію Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права.

«Україна є членом Ради Європи з 1995 року та взяла на себе зобов'язання дотримуватися європейських стандартів, зокрема, у сфері місцевої та регіональної демократії. Вона ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 році та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевої влади у 2014 році» [1].

Для органів місцевого самоврядування зазначені стандарти набувають практичного значення, наприклад, через обов'язок забезпечувати відкритість та прозорість власної діяльності, належний доступ громадян до публічної інформації, функціонування офіційних веб-сайтів та електронних сервісів, а також захист інформації та персональних даних жителів територіальних громад.

З одного боку на рівні окремих територіальних громад України формується модель інформаційної відкритості, яка інтегрує національні правові норми та європейські стандарти Ради Європи, що є особливо важливим в умовах воєнного стану, коли доступ до достовірної інформації набуває критичного значення для реалізації прав людини.

Поряд з цим негативний вплив на реальну можливість реалізації окремих прав може бути зумовлений об'єктивними обставинами – «відсутність технічної підтримки офіційного сайту органу місцевого самоврядування (у тому числі – проблеми зі зв'язком та мережею інтернет). Загалом, під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону № 389, участь жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення не зупиняється. Однак, використання деяких інструментів місцевої демократії може бути ускладнене із зазначених об'єктивних причин або тимчасово обмеженим» [1].

Особливе значення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану проявляється і в тому, що саме через офіційні інформаційні ресурси громадяни отримують відомості про загрози безпеці, евакуаційні заходи, роботу об'єктів критичної інфраструктури, гуманітарну допомогу, а також соціальні послуги. Водночас поширення інформації повинно здійснюватися з урахуванням обмежень, пов'язаних із потребами національної безпеки та протидією дезінформаційним кампаніям.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває необхідність забезпечення балансу між відкритістю діяльності органів місцевого самоврядування та вимогами безпеки. Такий баланс має відповідати стандартам Ради Європи, відповідно до яких будь-які обмеження права на інформацію повинні бути передбачені законом, переслідувати легітимну мету та бути необхідними у демократичному суспільстві.

Досить актуальним видається питання розвитку цифрових інструментів взаємодії між органами місцевого самоврядування та жителями територіальних громад. Так, електронні звернення, офіційні вебпортали, цифрові адміністративні послуги, онлайн-консультації з громадськістю та використання соціальних мереж сприяють підвищенню доступності публічної влади й розширенню можливостей реалізації інформаційних прав людини навіть в умовах воєнного стану.

Практика функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану засвідчує наявність проблеми нерівномірності та нестабільності доступу населення до офіційної інформації внаслідок перебоїв електропостачання, кібератак й відсутності резервних каналів комунікації. Така ситуація призводить до фактичного обмеження реалізації права на інформацію, а також активної участі у діяльності територіальної громади, яка Мішиною Н. В. описується, як «система суб'єктивних можливостей громадян України, пов'язаних з їхньою належністю до територіальної громади, впливати на вирішення справ місцевого значення» [2, с. 250]. З огляду на стандарти Ради Європи щодо ефективного доступу до публічної інформації вирішення цієї проблеми можливе через запровадження багатоканальної системи інформування (наприклад: месенджери, SMS-повідомлення, радіомовлення, використання чат-ботів для взаємодії з населенням та ін.), розвитку кіберстійкої інфраструктури органів місцевого самоврядування.

Окремі органи місцевого самоврядування вже беруть до уваги такий підхід. Зокрема у м. Одеса сформовано мережеву модель інформаційного забезпечення населення, де органи місцевого самоврядування та військова адміністрація використовують: офіційний Telegram-канал [3], окремі канали повітряних тривог по регіону, офіційні повідомлення міської ради та військової адміністрації, дублювання інформації через вебпортали та ін.

Водночас, зазначені канали зв'язку діють онлайн, що в умовах нестабільного Інтернет-з'єднання чи вимкнення електроенергії часто є недоступними. Саме тому за наявності системи централізованого оповіщення населення яка вже оголошує про повітряну тривогу, її відбій, а також про хвилину мовчання, корисним видається й повідомлення напрямків руху повітряних цілей відносно районів у місті.

Як відомо, місто Одеса є значним за територією та адміністративно поділене на чотири внутрішньоміські райони. У зв'язку з цим загальне оповіщення про повітряну тривогу в межах міста не завжди забезпечує достатній рівень деталізації інформації для населення. У практиці інформування вже застосовується підхід, що передбачає онлайн повідомлення про наявність повітряної загрози в межах окремих районів міста (наприклад, повідомлення в телеграм-каналах щодо фіксації безпілотних літальних апаратів у конкретних районах міста). Такі відомості не становлять державної таємниці та вже поширюються через офіційні цифрові канали комунікації органів місцевого самоврядування.

Саме тому використання системи централізованого оповіщення населення з метою повідомлення про наявність повітряної загрози в межах окремих районів міста може бути оцінена як елемент еволюції інформаційно-комунікативної функції органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спрямований на забезпечення реальної (а не декларативної) реалізації права на інформацію, що відповідатиме європейським стандартам. Запропонована модель інформування спрямована на підвищення точності та оперативності інформації для населення. Більше того, вона не потребує значних витрат місцевого бюджету.

Отже, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні інформаційного виміру прав людини в умовах воєнного стану. Їхня діяльність безпосередньо пов'язана з імплементацією

стандартів Ради Європи щодо доступу до інформації, цифрових прав та належного врядування, а подальший розвиток багатоканальних та кіберстійких моделей інформування сприятиме підвищенню ефективності реалізації прав людини та зміцненню демократичних інституцій на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Programme «Strengthening Good Democratic Governance and Resilience in Ukraine». URL: <https://decentralization.gov.ua/en/donors/slg-scoe> (дата звернення: 01.06.2026).
2. Мішина Н. В. Право брати участь у місцевому самоврядуванні: поняття та структура. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2016. С. 250–252.
3. Офіційний Telegram-канал Одеської міської ради. URL: <https://t.me/odesacityofficial> (дата звернення: 01.06.2026).

Кисіль Людмила Євгенівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник відділу
проблем державного управління та адміністративного права Інституту
держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Питання правосуб'єктності суб'єктів адміністративного права тривалий час розробляється у науці адміністративного права. Але доктринальні підходи до розуміння адміністративної правосуб'єктності навіть органів виконавчої влади на сьогодні залишаються методологічно неоднорідними. При цьому адміністративна правосуб'єктність, зокрема, органів виконавчої влади переважно трактується як юридично закріплена здатність цих органів бути носіями державно – владних повноважень, реалізовувати їх у межах законодавчо визначеної компетенції та підлягати відповідальності за результати управлінської діяльності. Вона охоплює сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, і знаходить своє вираження у компетенції органів виконавчої влади, що реалізується ними у сфері публічного адміністрування.

В той же час, питання адміністративної правосуб'єктності військових адміністрацій практично не розглядається. Водночас, ряд науковців, зокрема А. Берlach [1], В. Дулгерр [2], В. Ільчишин [3], М. Загородній [4], В. Зінкевич [5], С. Мельник [6], В. Шевченко [7], П. Воробей, В. Галуцько, Р. Шишка, А. Лазарев [8] та ін. у своїх наукових працях піднімають питання правового статусу військових адміністрацій (далі – ВА). У зв'язку з цим виникає питання – як пов'язані між собою поняття адміністративної правосуб'єктності та правового статусу? На сьогодні можна виокремити два основні напрями до розуміння такого взаємозв'язку:

- адміністративна правосуб'єктність є передумовою набуття правового статусу [9];
- адміністративна правосуб'єктність є елементом правового статусу [10].

На нашу думку, адміністративна правосуб'єктність як здатність суб'єкта мати і реалізовувати права та виконувати обов'язки є передумовою набуття правового статусу. Більше того, сучасний стрімкий розвиток адміністративного права та адміністративного законодавства спонукає виділяти у структурі адміністративної правосуб'єктності, зокрема, ВА як тимчасові державні органи:

– адміністративну матеріальну правосуб'єктність, яка характеризує їх здатність взагалі бути носієм владних повноважень, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому, як органи військового управління, вони мають значно ширші повноваження, ніж місцеві державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування [11]. В той же час, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ні жоден інший акт законодавства не містять приписів про те, що повноваження відповідної обласної та/або районної ради припиняються автоматично у разі утворення відповідно до закону військових адміністрацій. Про це зазначив Касаційний адміністративний суд Верховного Суду у постанові від 18 жовтня 2023 року №620/7714/22 [12];

– адміністративну процедурну правосуб'єктність як здатність ВА бути носієм процедурних прав і обов'язків, визначених Законом України «Про адміністративну процедуру» для місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як адміністративних органів [13];

– адміністративну процесуальну правосуб'єктність як здатність означених тимчасових органів бути носієм процесуальних прав і обов'язків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України [14]. До прикладу, аналізуючи дискреційні повноваження органів військової адміністрації щодо надання податкових пільг, Верховний Суд у своїй постанові від 07 травня 2025 року у справі № 520/9626/24 [15] зазначає наступне: «Орган військової адміністрації зобов'язаний ухвалити рішення про надання податкової пільги на підставі об'єктивних критеріїв, таких як статус території, без необхідності попереднього обстеження земельних ділянок або внесення відповідних даних до Державного земельного кадастру. Відсутність такого обстеження не є підставою для відмови в наданні податкової пільги, оскільки статус потенційно забрудненої земельної

ділянки може бути встановлений на підставі рішення уповноваженого органу, що є достатнім для реалізації податкових пільг. Орган влади не має дискреційних повноважень щодо відмови або затримки в наданні податкової пільги у разі наявності об'єктивних підстав, визначених законом.»

Особливість військових адміністрацій полягає у тому, що, по-перше, вони утворюються лише на територіях, де введено правовий режим воєнного стану; по-друге, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням 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; по-третє, їх адміністративна матеріальна, процедурна та процесуальна правосуб'єктність виникає одночасно з моменту опублікування Указу Президента України про утворення військових адміністрацій, прийнятого за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування на підставі закону, зокрема частини 2 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», і припиняється через 30 днів після скасування чи припинення воєнного стану.

Підсумовуючи викладене і беручи до уваги євроінтеграційні прагнення України, зазначимо, що у Звіті Єврокомісії щодо розширення ЄС ще за 2024 рік зверталася увага на зростання кількості місцевих військових адміністрацій, необхідність законодавчого визначення критеріїв для їх утворення; ризики припинення місцевого самоврядування [16]. Тому актуальними напрямками вдосконалення адміністративної правосуб'єктності військових адміністрацій є напрацювання окремого закону «Про військові адміністрації», з огляду на вимоги частини 2 статті 19 Конституції України, де б чітко визначалися підстави утворення військових адміністрацій населених пунктів (далі – ВА НП) – виключно у громадах, де функціонування місцевого самоврядування є неможливим, механізм тимчасового виконання ними повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) відповідних територіальних громад – за рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України, при цьому повноваження ОМС мають передаватися саме ВА, а не начальникам ВА НП; де б були розмежовані повноваження військових адміністрацій

населених пунктів та військових адміністрацій районів та областей (при цьому визначальними для обласних та районних адміністрацій мають бути повноваження у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на території району та області, які реалізуються разом із військовим командуванням та потребують координації на вищому за базовий рівні). Слушною видається також думка дослідників визначити у вказаному законі, що спрямування, координація та контроль за діяльністю ВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану повинна здійснюватися: Генеральним штабом ЗСУ щодо обласних ВА; обласними ВА щодо районних ВА, ВА НП; районними ВА за дорученням обласних ВА щодо ВН НП. Спрямування, координація та контроль за діяльністю ВА з питань, що не стосуються забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану має здійснюватися аналогічно, але починаючи з рівня Кабінету Міністрів України [17].

Список використаних джерел

1. Берlach А. І., Тютюнник В. О. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 342–346. URL: https://lsej.org.ua/5_2022/79.pdf (дата звернення 01.06.2026)
2. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4, ч. 2. С. 33–37.
3. Льчишин В. В. Правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 541–547. URL: https://www.pravoisusilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/78.pdf (дата звернення 01.06.2026)
4. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *ЧЕСНО*. 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/> (дата звернення 30.05.2025)
5. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2023. Вип. 79, ч. 2. С. 64–65. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.9>.
6. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 100–104. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15>.

7. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.
8. Воробей П. А., Галунько В. В., Шишка Р. Б., Лазарев А. А. Військові адміністрації як адміністративні органи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 552–555. URL: https://lsej.org.ua/7_2024/133.pdf (дата звернення 02.06.2026)
9. До прикладу: Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. С. 73–74; Парпан У. М., Ільчишин Н. В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Вип. 19. С. 223–224; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Київ : Атака, 2007. С. 90; Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. С. 59; Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2005. С. 12. та ін.
10. До прикладу: Берлач А. І., Тютюнник В. О. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 343. URL: https://lsej.org.ua/5_2022/79.pdf (дата звернення 01.06.2026); Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. С. 295–296; Аніна О. В. Іноземці та особи без громадянства в адміністративно-деліктному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. С. 45 та ін.
11. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. 4 (32). С. 46–55.
12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 жовтня 2023 року № 620/7714/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637>(дата звернення 01.06.2026)
13. Військові адміністрації як адміністративні органи / П. А. Воробей, В. В. Галунько, Р. Б. Шишка, А. А. Лазарев. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 552–555. URL: https://lsej.org.ua/7_2024/133.pdf (дата звернення 01.06.2026)

14. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 442–446. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436>
15. Постанова Верховного Суду від 07 травня 2025 року у справі № 520/9626/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127172087> (дата звернення 01.06.2026)
16. Звіт Єврокомісії щодо розширення ЄС за 2024 рік. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення 04.06.2026)
17. Дерезь В. А. Удосконалення законодавства про військові та військово-цивільні адміністрації. *Концептуальні засади розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні*: наукова записка. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. С. 93–96; Бовш О., Угорчук А. Особливості організації системи публічного адміністрування на території Донецької та Луганської областей. Аналітична записка. URL: <https://static1.squarespace.com/static/65fd5f0c74095b1aa764ee10/t/664ae4bd8ff7410cbfd1a687/1716184255719/PublAdm.pdf> (дата звернення 01.06.2026); Бовш О. Особливості здійснення публічного управління в умовах воєнного стану на територіях Запорізької, Харківської, Херсонської областей. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2025/11/brief-1-a4-print-1.pdf> (дата звернення 01.06.2026)

Костецька Тетяна Анатоліївна,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, доцент,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ПРО ЦИФРОВІЗАЦІЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Нагадаємо, концептуально-стратегічно визначеними завданнями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розпочатого у складних умовах гібридної війни, стали розвиток форм місцевої прямої демократії, створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), здатної виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [1].

На сучасному етапі державотворення процес впровадження ІКТ здійснюється в контексті реалізації планів заходів цифрової трансформації (цифровізації) всіх сфер життєдіяльності українського суспільства і держави як повноцінної цифрової держави [2]. Слід визнати, що у загальному вимірі цифровізація постає не просто як модернізація технічних засобів чи впровадження новітніх технологій, а як глибокий і багатовимірний процес, що охоплює практично всі сфери суспільного життя. Вона потребує не лише доступу до сучасних цифрових інструментів, автоматизованих систем чи інтелектуальних платформ, а й системного переосмислення підходів до управління, організації роботи, комунікації та регулювання [3].

У руслі формування цифрового суспільства, цифрової держави не тільки в Україні, а й у глобальному вимірі, процеси цифровізації функціонування місцевого самоврядування є новим етапом у його розвитку, можливістю суттєвого підвищення результативності здійснення муніципальної влади. Вона є значущим інструментом модернізації діяльності органів місцевого самоврядування, сприяє ефективному використанню ресурсів територіальних громад.

Цифрова трансформація також тісно пов'язана із розвитком головних елементів е-демократії, які розкриваються насамперед через активне залучення громадян до процесів підготовки і прийняття життєвонеобхідних управлінських рішень. Природньо, що діяльність органів муніципальної влади характеризується не тільки наближенням до інтересів громади окремої території, але й вищим рівнем участі громадськості у здійсненні цієї влади, здійснення публічного контролю за нею. Показовим є існуючий зарубіжний досвід використання ІКТ при взаємодії між органами публічної влади та громадянами, зокрема у царині залучення їх до підготовки та прийняття рішень (електронної участі), де саме місцевий рівень застосування електронних інструментів у відповідних процесах визначають більш інноваційним.

Серед основних інструментів діяльності з використанням новітніх ІКТ, що отримали поширене застосування, наприклад, до повномасштабної російської агресії, забезпечували доступ до публічної інформації, підвищували активність місцевих жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, – це використання офіційних вебсайтів органів самоврядування, елементів е-демократії (е-звернення, е-петиції тощо), різноманітних тематичних веб-порталів у соціальних мережах для опублікування поточних відомостей, проведення опитувань громадської думки тощо.

Сьогоднішні екстремальні реалії російсько-української війни посилюють актуальність процесів цифрової трансформації на тлі виконання важливих завдань втілення концептуально заявлених раніше реформ в теперішніх умовах правового режиму воєнного стану в Україні, коли перед місцевими органами публічної влади постали проблеми, що не були закладені у засади реформування чи спрогнозовані, проте потребують свого негайного вирішення, коли особливого значення набуває безперерійність функціонування органів місцевого самоврядування, оперативність дій, своєчасне дієве реагування на надзвичайні ситуації, що виникають, підвищується їх відповідальність за результати прийнятих рішень тощо.

Інформаційна політика, інформаційно-комунікаційна діяльність органів місцевого самоврядування потребують дещо іншого якісного рівня, ніж у попередні періоди реалізації та здійснення, оскільки вони направлені на сприяння повноцінному життєвому середовищу для всіх, хто опинився у територіальному просторі здійснення місцевої

влади у нинішніх умовах, а саме: на надання доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина (окремо при цьому виділяючи у ланцюжку муніципальні права, цифрові права); захист національних інтересів в інформаційній сфері, освоєння міжнародних стандартів інформаційного обміну та захисту інформаційних ресурсів тощо [4].

Зокрема, під час війни важко переоцінити важливість прямого діалогу громадян, населення з органами публічної влади, їх представниками, де застосування цифрових технологій спрощує цей процес. Своєрідними провідниками думок та каталізаторами обміну інформацією між владою та громадою стали, зокрема, такі інструментарії, як громадський бюджет, електронні консультації, спеціальні сервіси з вирішення поточних проблем («Відкрите місто»), різноманітні чат-боти, що сприяють отриманню швидкої відповіді та ін.

Зокрема, головним маркером конкретної спільної роботи керівництва представницьких органів та мешканців стала активна цифровізація громад та розробка інструментарію своєї «громади у смартфоні» [5]. З 2023 р. в Україні введена програма «Акселератор цифрової стійкості «Громада 4.0», розроблена міжнародною організацією SocialBoost за підтримки Міністерства цифрової трансформації України та Програми «U-LEAD з Європою». Мета її – забезпечення сталого розвитку громад-учасниць, їх підтримка на шляху до відновлення і відбудови, розробка базової цифрової інфраструктури, розвиток цифрових навичок, цифровізація публічних послуг, надання розуміння національної стратегії цифровізації тощо [6].

Закономірно, що громаду цифровою творять не стільки технології чи інструменти: цифрова громада – це люди, які усвідомлюють важливість, мету впровадження відповідних технологій та інновацій.

Міністерство цифрової трансформації опублікувало результати цифровізації регіонів та громад України за I кв. 2025 р. Найвищі результати регіонів існують у напрямках цифровізації публічних послуг, цифрової інфраструктури та цифрових навичок. Цифровізація територіальних громад залишається одним із слабких місць на регіональному рівні [7].

Певно, що лише за рахунок застосування технологічного (цифрового) підходу неможливо сповна і всебічно забезпечити

підвищення рівня функціонування системи місцевого самоврядування, виконання самоврядними органами, територіальною громадою зумовлених реальністю сьогодення завдань.

Як наголошується, поряд із значним, без перебільшення, саме революційним потенціалом інноваційних цифрових інструментів у підвищенні ефективності організації та діяльності інформаційно-комунікаційної платформи, ключовим ядром яких є ШІ, зупинити інтеграцію якого в систему місцевого самоврядування фактично неможливо, вказані інструменти несуть значні загрози та ризики для реалізації права на місцеве самоврядування. Водночас, вищезазначеним аспектам не приділяється належна увага в процесі цифрової трансформації муніципальної влади, що може різко обмежити функціональні можливості суб'єктів місцевого самоврядування [8].

Приведення процесу впровадження цифрових технологій у відповідність до сучасних реальних умов та потреб функціонування системи місцевого самоврядування, територіальної громади, діяльності самоврядних органів зумовлює теоретико-методологічні корективи щодо усталеного підходу до визначального впливу ІКТ на відповідні національні процеси в контексті цифрової модернізації суспільного розвитку.

Список використаних джерел

1. Стратегія сталого розвитку Україна-2020 : Указ Президента від 12.01.2015 р., № 5. URL <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 роки : розпорядження КМУ від 17.01.18 р., № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>
3. Мерник А. М. Феномен цифрової реальності: трансформація людської ідентичності у постгуманістичну епоху. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2026. Том 33. № 1. С. 17–30. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2026-33-1-17>
4. Костецька Т. А. Інформаційно-комунікаційні чинники функціонування системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний журнал «Право України»*. 2025. Вип. 6. С. 77–93.
5. Громада у смартфоні: три основних інструменти для розвитку громад і територій. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3816860-gromada-u-smartfoni-tri-cifrovi-instrumenti-dla-rozvitku-gromad-i-regioniv.html>;

- Стефанович Є. Чому цифровізація громад важлива для відбудови та розвитку України. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/05/19/700312/>
6. Семенишин М. Діджиталізація українських громад: лідери цифрової трансформації обговорили можливості та перспективи URL: <https://u-lead.org.ua/news/161>
 7. Цифровізація регіонів і громад: перші вимірювання 2025 року. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/technologies/tsifrovizatsiya-regioniv-i-gromad-pershi-vimiryuvannya-2025-roku>
 8. Демиденко В. О. Сучасна цифрова дилема муніципальної влади: ШІ – потенціал і пастки. *Наше право*. 2025. № 3. URL: https://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2025-3/NP_2025_3_048.pdf

Marszałek Marcin,
doktor nauk prawnych,
adiunkt WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

DELEGATION OF PUBLIC TASKS TO OPERATORS PROVIDING PUBLIC SERVICES

[DELEGACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH NA RZECZ PRZEDSIĘBIORCÓW ŚWIADCZĄCYCH USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ]

Introduction. The current model for meeting social needs through public utilities operating in the energy sector is based on legal entities – entrepreneurs – that are separate from the state administration. The state does not deal directly with the supply of energy and gas fuels, entrusting these tasks to formally separate private law entities. This does not, however, mean that the state is exempt from meeting social needs, but rather that the chosen model is better able to fulfil the state's obligations towards citizens, other entities or individuals, and entrepreneurs. This study focuses on analysing the fundamental principles of this model, identifying the factors that distinguish the state and its bureaucracy from utility providers, whether ownership structure is significant in the context of fulfilling the state's tasks, and how the state sets criteria for assessing the performance of tasks entrusted to businesses. These factors help to give substance to the public interest, which the state achieves through skilful economic regulation of the energy market and its oversight. Focusing on overarching issues from the perspective of the shape of economic law regulation pushes the detailed rules of market access (detailed rules and grounds for regulation) and regulation (licensing, pricing, ongoing supervision or penalising energy companies) somewhat into the background, but this is an intentional move. For establishing fundamental rules that permeate the entire energy and gas market allows for a fuller understanding of its pillars, functioning and directions of development, as well as the objectives of the state which it is also intended to serve. This, in turn, allows for a more accurate understanding of the specific manifestations of administrative action towards energy companies.

Public tasks versus the tasks of public authorities. Nowadays, enterprises providing public utility services – and, under the energy law

regime, energy enterprises – which conduct economic activities in the field of generation, transmission or distribution (transport) of energy and the sale of energy, are entities separate from the administration, understood as the bureaucratic apparatus (institutional system). They carry out part of the public tasks entrusted to them to ensure the country's energy security, under the supervision of administrative bodies. In administrative law doctrine, a distinction is made – both in terms of subject matter and scope – between the concepts of 'public tasks' and 'tasks of public authority'. Only the latter may be carried out by public authorities or entities to which these tasks have been entrusted on the basis of specific and explicit statutory provisions. The concept of a "public task", on the other hand, is a broader concept, as it disregards the subjective element and implies that it may be carried out by various entities that are not public authorities and without the need to delegate these tasks¹. It is accepted that the performance of public tasks is always linked to the realisation of citizens' fundamental public rights. The tasks of an energy company are therefore "public tasks" because the importance of electricity is crucial to the development of civilisation and the standard of living of citizens, and thus to the realisation of the common good referred to in Article 1 of the Constitution of the Republic of Poland². Access to energy resources is of fundamental importance from the perspective of both individuals and society as a whole, including from the perspective of the state's sovereignty and independence. It is therefore the duty of the public authorities to ensure the country's energy security, and this duty is fulfilled both by public administration bodies and by other entities, including energy companies³. Energy companies therefore perform public tasks, but at the same time are subject to administrative economic supervision by public authorities in the course of their activities.

Public enterprises and other entities performing public tasks.

National legislation does not determine the ownership status of energy companies. They may be owned by the state or by private entities, and generally applicable law imposes equal requirements on them, both at the stage of incorporation or licensing of activities and in their subsequent

¹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 August 2010, ref. no. I OSK 851/10, LEX no. 737513.

² Judgment of the Provincial Administrative Court in Lublin of 23 April 2013, ref. no. II SAB/Lu 121/13 (unpublished).

³ Judgment of the Constitutional Tribunal of 25 July 2006, ref. no. P 24/05, OTK-A 2006/7/87, LEX No. 198687.

operations (Articles 20 and 22 of the Constitution of the Republic of Poland), with one exception – transmission system operators. Pursuant to Article 9k of the Energy Law Act¹, operators managing (power lines, gas pipelines) of the highest voltages (electricity) or pressures (natural gas or hydrogen), constituting the primary supply corridors and covering the entire country, may operate exclusively as joint-stock companies and be wholly owned by the State Treasury. This is justified by the need to maintain energy security, which is a component of national security.

A market model has emerged in Poland characterised by a mosaic of ownership structures among energy companies, although in a significant number of cases these are so-called public enterprises. Under EU and Polish legislation, these are undertakings over which public authorities may retain or exercise, directly or indirectly, a dominant influence, subject to certain conditions, namely by virtue of being the owner, holding a capital stake in the undertaking, or by virtue of the rules governing it. A dominant influence on the part of public authorities is presumed where those authorities, directly or indirectly, in relation to the undertaking: (i) hold a majority of the undertaking's subscribed capital; or (ii) control a majority of the voting rights attached to the shares issued by the undertaking; or (iii) "may appoint more than half of the members of the undertaking's administrative, management or supervisory body"². In simple terms, the decisive criterion for determining the status of a public undertaking (in relation to limited companies) may be the holding of more than half of the capital. Up to this threshold, the undertaking remains a private entity, and the state treats its shareholding as an investment of public funds. Exceeding a 50 % shareholding implies active participation in the decision-making processes and economic management of the private-law entity³.

The legal definition of a public undertaking has legal significance. Both Directive 2006/111/EC and national legislation are aimed at maintaining financial transparency between Member States and public undertakings and

¹ Act of 10 April 1997 – Energy Law (consolidated text: Journal of Laws of 2026, item 43).

² Article 2(b) of Directive 2006/111/EC; Act of 22 September 2006 on the transparency of financial relations between public authorities and public undertakings and on the financial transparency of certain undertakings (consolidated text: Journal of Laws of 2021, item 2205).

³ See A. Szafranski. *Public Undertakings and Economic Freedom*. Warsaw, 2008. P. 86–102; Grzegorzczuk Cf. F. *State-Controlled Public Undertakings. Structural Issues*. Warsaw, 2012. P. 167 et seq.

at eliminating breaches of competition rules by those undertakings which may benefit from certain preferences (privileges, special rights) from the state, which may be justified, for example, by the provision of services of general economic interest. The source of the problem is usually the blurring of the distinction between the sphere of public tasks and economic tasks, in which the state should compete on an equal footing with other (private or with a lower state share). It should be noted at the outset that the EU legislator permits active state participation in economic activity, stating that ‘public undertakings play an important role in the national economies of the Member States’¹.

Basing the performance of tasks of significant economic importance to the functioning of the state on the organisational and legal form of a legal person, in the form of a capital company, allows, on the one hand, for the more effective performance of public tasks (more efficient organisation and decision-making), and on the other hand, in civil law relations, is characterised by greater security of economic transactions². The activities of such an enterprise are directly ‘separated’ from the state’s activities and free the state from the risks associated with economic decisions. It does, however, allow the state to retain an active role in economic processes and as the initiator of economic ventures which may not be profit-oriented (*non-profit organisations*), but find their axiological justification in the hierarchy of values of the state organisation. This is where the key difference lies between the motives and rationale behind economic decisions in a public enterprise, which is geared towards state objectives (the broadly understood common good, which need not conflict with economic efficiency), and the activities of a private entrepreneur, who is primarily profit-oriented.

Criteria for the regulation of energy companies’ activities. Restrictions on the business activities of energy companies serve solely to ensure public safety (internal and energy-related) in Poland and are – in principle, a *ly* – applied equally to all, whilst not infringing upon the essence of the freedom of enterprise or the rules of free competition. The criteria for regulation should be considered to be socially important goods that give effect to the public (or general) interest, i.e. they give it a specific social

¹ Recital 2 of Directive 2006/111/EC.

² See F. Grzegorzcyk. *The State-Controlled Public Undertaking: Structural Issues*. P. 24 and 163–164.

or economic content, allowing the limits of interference in the economic freedom of an energy company to be determined.

On the basis of legal provisions and the objectives of the Energy Law, which remain binding criteria for assessing the correctness of the actions of the Act's addressees, in particular by the energy market regulator (the President of the Energy Regulatory Office), the following criteria can be identified:

- 1) energy security,
- 2) sound energy management,
- 3) environmental protection,
- 4) protection of consumers' interests,
- 5) protection of competition¹.

Energy security is a state of the economy that enables current and future consumer demand for fuels and energy to be met in a technically and economically viable manner, whilst complying with environmental protection requirements, to which the security of electricity supply is closely linked, i.e. the ability of the electricity system to ensure the safe operation of the electricity grid and to balance electricity supply with demand. Of key importance to this security is the availability of energy at all times – in sufficient quantities and at a reasonable price for the consumer. This concept therefore has technical, legal and socio-sociological aspects.

The criterion of sound energy management encompasses the issue of applying various types of financial incentives or administrative charges of a compensatory or punitive nature, promoting technologies that increase equipment efficiency, cogeneration, primary energy savings and the minimisation of emissions resulting from energy processes, as well as promoting and supporting the development of new and renewable forms of energy. The criterion of sound energy management is linked to (EU and national) energy efficiency policy, consistent with the principle of sustainable development and environmental protection requirements². For this reason, the criterion of environmental protection remains closely linked to the above criterion; the environment must be treated as a finite or difficult-to-renew resource, subject to protection under the Treaty and the Constitution. The source of constraints for enterprises—though not, of course, all of them—

¹ See P. Bogdanowicz. *The public interest in European Union energy law*. Warsaw, 2012. P. 185–192.

² See Article 11 TFEU and Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland.

remains the system of allocation and trading of emission allowances for greenhouse gases and other substances released into the atmosphere¹, the model for supporting the use of zero-emission technologies, and licensing requirements.

The criterion of protecting consumers' interests must be linked to the need, from the state's perspective, to balance the interests of the parties to energy supply contracts (for the supply of energy), a need determined by consumers' weak negotiating position, even when they are professionally prepared for commercial (including legal) transactions, the marginalisation of social needs by suppliers, and the high specialisation of energy companies and their pursuit of maximising economic returns. This is manifested in the adhesion nature of contracts and their high degree of complexity. Factors protecting consumers and limiting the activities of energy companies remain the regulation of contractual freedom and, to a certain extent, price regulation.

The criterion of competition protection is implied by the electricity market being based on the principles of the EU's single market. The regime of economic efficiency generates incentives for rationalising and minimising the operating costs of generators to the necessary and appropriate level and – it would seem – one that guarantees potential investment². The guarantee of achieving this social and economic need lies in full market openness and transparency of transactions (e.g. on the exchange market), price regulation (with the exception of stock exchange trading), interference in the freedom of energy contracts, including the imposition and determination of the content of the obligation to contract. It is also worth mentioning the instruments of competition protection arising from general antitrust law, i.e. prohibitions on: agreements restricting competition and the abuse of a dominant position.

Concluding remarks. Poland ensures free access to its energy and gas market at the wholesale level, whilst retaining influence over the network sub-sector, the reliable operation of which is a *sine qua non* for competition between suppliers and the effective supply of customers. Existing compliance

¹ The Act of 12 June 2015 on the greenhouse gas emissions trading scheme (consolidated text: Journal of Laws of 2025, item 1685) and Directive 2003/87/EC; Gubrychowicz A. Air Protection in the Light of International Law. Liber, Warsaw, 2005; Karski L. The Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme. Commentary on the Act. Wolters Kluwer Polska, Warsaw, 2012.

² Elżanowski F. M. Energy Policy. Legal Instruments for Implementation. Warsaw, 2008. P. 133.

programmes and legal and administrative barriers curb the scope for preferential treatment of sellers affiliated with network operators in a manner that would disadvantage non-affiliated sellers. The recommended, strictly binding legal regulations are an undoubted achievement of the national and EU energy markets; they serve to develop and consolidate competition, and additionally create – to the benefit of consumers – market pressure on network operators and all suppliers, which helps to lower prices and improve the quality of services provided. The model described is a dynamic process, undergoing constant transformation, with its solutions being refined, inaccuracies and legal loopholes being removed, the consumer's position being strengthened, and anti-competitive behaviour being eliminated. The state's withdrawal from the role of organiser of all economic ventures in favour of the role of supervisor of economic processes in a market subject to genuine market competition between energy companies (suppliers) and the introduction of competition in the network services market (natural monopolies) has proved to be a market-effective solution and an appropriate one from the perspective of a modern state serving its citizens, businesses – all consumers of energy and gas fuels.

Моргун Вячеслав Васильович,
доктор філософії у галузі права

РЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЮ РИТОРИКОЮ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ДІАГНОСТИКА РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (2014–2026) ТА ІНСТИТУЦІЙНА АЛЬТЕРНАТИВА ЄЮОПП-ГС

Реформу децентралізації 2014–2026 рр. традиційно подають як одне з найуспішніших перетворень. Проте така оцінка спирається переважно на ресурсний критерій – зростання доходів місцевих бюджетів, яке, втім, було почасти штучним, оскільки стимулювалося диференційованим фінансуванням на користь об'єднаних територіальних громад (зокрема інфраструктурною субвенцією за постановою КМУ № 200 від 16.03.2016) [11]. Якщо застосувати власне конституційно-правовий критерій, постає інша картина. Децентралізація у конституційно-правовому сенсі – це не перерозподіл функцій у межах єдиної ієрархії, а зміщення межі між двома конституційно різними владами – державною і самоврядною – на користь самоврядної. Стаття 5 Конституції України [1] закріплює дуальну, а не моноцентричну організацію народовладдя: органи державної влади та органи місцевого самоврядування – два самостійні канали реалізації влади народу. Запропонована теза розвиває авторську доктрину «Єдиної юридичної особи публічного права – господарюючого суб'єкта» (ЄЮОПП-ГС) [6] та концепцію інституційних ризиків для самостійності територіальної громади [5].

Звідси діагностичний критерій. Дійсна децентралізація – це рух межі влади від державної до самоврядної частини зі збереженням суб'єктності територіальної громади та телеологічної логіки компетенції. Дві влади різняться принципом компетенції: держава діє за принципом обмеження (вичерпний перелік, ст. 19 Конституції), місцеве самоврядування – за принципом мети, тобто правом територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції; пор. «значна частина публічних справ» – ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [2]). Тому перелікова редукція компетенції територіальної громади є конституційно значущим маркером рецентралізації.

Емпірично результат реформи демонструє розрив між фіскальною спроможністю та владною самостійністю територіальних громад. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн (2014 р.) до 234,1 млрд грн (2018 р.) – приблизно у 3,4 раза. Однак це тимчасові, централізовано надані переваги, а не сталий власний дохід: наданий ресурс може бути так само централізовано вилучений, тож фіскальна спроможність територіальної громади лишається похідною від волі центру. Зокрема, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і зарахування 60 % податку на доходи фізичних осіб надавалися лише об'єднаним територіальним громадам (Закон України № 79-VIII від 28 грудня 2014 р.), тоді як ті, що не об'єдналися, цих переваг не мали [10; 11]. Отже фіскальний «успіх» є радше інструментом централізовано керованої реформи, ніж свідченням самостійності територіальної громади. Це і є ілюзія самостійності – фіскальна спроможність без владної самостійності.

Дефіцит дійсної децентралізації проявляється у трьох взаємопов'язаних площинах. Перша – організаційно-територіальна. Адміністративно-територіальну основу 1469 територіальних громад сформовано 24 розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 707-р – 730-р (по одному на кожен область) [4]. Ці акти ухвалено до набуття новоутвореними територіальними громадами правосуб'єктності, тобто їхні межі визначено «згори» без участі самих територіальних громад.

Друга площина – майново-правова. У низці випадків територіальна громада зберігає номінальний титул власності та тягар утримання майна, тоді як правомочність розпорядження фактично переходить до центрального апарату. Цей феномен автором кваліфіковано як розщеплення тріади правомочностей і, за наявності прямих юридичних підстав, як квазі-націоналізацію комунальної власності, що суперечить ст. 13, 142 та 143 Конституції України [7]. Тенденцію посилюють проєкт нової редакції Цивільного кодексу України (реєстр. № 14394, перереєстр. № 15150), який цивілістично редукує статус територіальної громади до юридичної особи приватного права, і скасування Господарського кодексу України Законом № 4196-IX від 09 січня 2025 р. [3]. Останнє відкриває й історичну можливість переходу від фрагментованої моделі «ОМС + КП» до прямого господарювання територіальної громади [8].

Третя площина – адміністративно-наглядова. Закон України № 4677-IX від 05 листопада 2025 р. інституціоналізував державний нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування. У підсумковій редакції предмет нагляду звужено переважно до актів із реалізації делегованих повноважень, що знижує ризики моноцентризму. Водночас відсилання до «центрального органу виконавчої влади, визначеного Урядом» залишає ризик появи державних органів поза тріадою влади, а частина власних повноважень територіальних громад – поза домірним контролем [5; 7].

Спільним коренем усіх трьох площин є заперечення суб'єктності територіальної громади. Його гранична форма – концепт «єдиної системи публічної влади» як крайня межа централізації влади, що не уточнює, а заперечує ст. 5 Конституції: муніципальна влада конституційно не може бути ієрархічно підпорядкованою державному апарату. Звідси ключове розмежування незалежності (атрибут суверенної держави) і самостійності (local autonomy, ст. 3 Хартії): остання сумісна з наглядом за законністю, але несумісна з підпорядкуванням. Нагляд сумісний із самостійністю територіальної громади лише тоді, коли він є апостеріорним (здійснюється після ухвалення акта, а не як попереднє погодження), судовим (зупинення акта відбувається через суд, а не рішенням вищого органу) та обмеженим перевіркою законності й домірності, а не доцільності (ст. 8 Хартії).

Інституційною альтернативою є доктрина ЄЮОПП-ГС, за якою єдиними неподільними суб'єктами публічного права є держава та територіальна громада, легітимізовані волею народу, що здійснюють публічну владу на основі публічної власності та публічних фінансів і реалізують свої функції через систему власних невід'ємних структурних підрозділів [6]. Територіальна громада господарює безпосередньо за моделлю In-House (Teckal [9]), а комерційні ризики відокремлюються від соціального бюджету через фіскальне екранування – Фонд господарських ризиків [7; 8].

Запропонована модель не є ціннісно нейтральною: вона свідомо обстоює певні цінності – первинність територіальної громади та конституційну гарантію місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України), – однак відкрита до сильних контраргументів. Найпоширеніший із них, про нібито втрату підзвітності в моделі без множинності юридичних осіб, не враховує її демократичної природи:

єдина юридична особа публічного права є не лише підзвітною і підконтрольною, а й безпосередньо керованою членами територіальної громади як співвласниками – через органи самоорганізації населення, дворівневу валідацію робіт (V-Model) та право відкладального вето ОСН [12].

Висновок. За конституційно-правовим критерієм процес 2014–2026 рр., що позначався словом «децентралізація», у частині владної самостійності територіальних громад є радше рецентралізацією під децентралізаційною риторикою. Скасування Господарського кодексу та оновлення наглядового законодавства у 2025 р. утворюють нову відправну точку, яка відкриває можливість переходу до дійсної децентралізації на основі доктрини ЄЮОПП-ГС – за умови конституційного захисту суб'єктності територіальної громади та домірного, апостеріорного й судового нагляду за законністю.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 31. С. 13.
3. Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період : Закон України від 09 січня 2025 р. № 4196-ІХ.
4. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 707-р – 730-р.
5. Моргун В. В. Інституційні ризики для самостійності територіальної громади: порівняльно-правовий аналіз законодавчих ініціатив. *Наше право*. 2025. № 4. С. 195–201. DOI: 10.71404/NP.2025.4.26.
6. Моргун В. В. Три виміри права: обґрунтування трисекторної моделі юридичних осіб. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 30. С. 137–148. DOI: 10.34079/2518-1319-2025-15-30-137-148.
7. Моргун В. В. Квазі-націоналізація комунальної власності в Україні: відновлення самостійності територіальних громад на основі доктрини ЄЮОПП-ГС. *Наше право*. 2026. № 2. С. 19–27. DOI: 10.71404/NP.2026.2.3.
8. Моргун В. В. Конституційні ризики цивілістичної експансії та інституційна альтернатива «Єдиної юридичної особи публічного права – господарюючого

- суб'єкта» для територіальних громад. *Європейські перспективи*. 2026. № 2. С. 5–13. DOI: 10.71404/EP.2026.2-2.1.
9. Judgment of the Court of 18 November 1999. Teckal Srl v Comune di Viano. Case C-107/98. ECLI:EU:C:1999:562. URL: <https://eur-lex.europa.eu>.
 10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII.
 11. Про субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200.
 12. Моргун В. В. Трансформація муніципально-правового статусу жителя та ОСН у моделі громади як єдиної юридичної особи публічного права — господарюючого суб'єкта. *Право.ua*. 2026. № 1. С. 315–324. DOI: 10.71404/LAW.UA.2026.1.42.

Попов Микола Петрович,
*кандидат наук з державного управління, професор, професор кафедри
публічного управління та регіоналістики
Національного університету «Одеська політехніка»*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування виконують не лише традиційні функції, а й завдання реагування на гуманітарні, соціальні та безпекові виклики. Саме місцевий рівень є найближчим до людини механізмом забезпечення прав і свобод, однак війна водночас посилює ризики нерівності, дискримінації та обмеженого доступу до публічних послуг. У цих умовах забезпечення гендерної рівності набуває особливого значення як складова належного місцевого врядування, спрямованого на врахування потреб різних соціальних груп та гарантування справедливого доступу до механізмів захисту прав людини.

Нормативно-правова основа забезпечення гендерної рівності у діяльності органів місцевого самоврядування базується на конституційних засадах захисту прав людини. Конституція України визначає людину найвищою соціальною цінністю та покладає на державу обов'язок забезпечення прав і свобод, одночасно закріплюючи принцип рівності та заборону дискримінації за ознакою статі [1].

Правові засади реалізації цих принципів на місцевому рівні визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює роль органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення прав мешканців територіальних громад. В умовах воєнного стану їхня роль у гарантуванні доступу до базових публічних послуг суттєво посилилася [2].

Спеціальне регулювання забезпечує Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», який визначає механізми реалізації державної гендерної політики та покладає на публічні інституції обов'язок інтегрувати принцип рівності у свою діяльність [3].

Важливе значення має Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який формує загальний правовий механізм недопущення дискримінації у сфері публічно-владних відносин, зокрема при наданні адміністративних і соціальних послуг [4].

Нормативний контекст функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану визначає Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Попри особливий правовий режим, принцип рівності та заборона дискримінації залишаються фундаментальними орієнтирами діяльності публічної влади [5].

Міжнародно-правове підґрунтя забезпечення гендерної рівності у діяльності органів місцевого самоврядування формується насамперед універсальними стандартами у сфері прав людини та недискримінації. Базовим документом у цій сфері є Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), яка закріплює обов'язок держав забезпечувати рівність жінок і чоловіків у політичному, соціальному та публічному житті, включаючи участь у процесах управління та доступ до механізмів захисту прав [6].

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває порядок денний «Жінки, мир, безпека», започаткований Резолюцією Ради Безпеки ООН 1325, яка визначає необхідність забезпечення участі жінок у процесах прийняття рішень, захисту від гендерно зумовленого насильства та інтеграції гендерного підходу у безпекову й гуманітарну політику [7]. Для органів місцевого самоврядування ці підходи мають практичне значення, оскільки значна частина відповідних завдань реалізується саме на рівні територіальних громад.

Європейський правозахисний вимір визначається положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує реалізацію прав без дискримінації, а також практикою Європейського суду з прав людини щодо застосування принципу рівності [8]. У контексті діяльності органів місцевого самоврядування це означає необхідність забезпечення рівного доступу до публічних послуг, адміністративних процедур та механізмів захисту прав.

Окріме значення для досліджуваної тематики має Європейська хартія місцевого самоврядування, яка закріплює принципи демократичного місцевого врядування, наближеності публічної влади до людини та самостійності органів місцевого самоврядування

у вирішенні питань місцевого значення [9]. У сучасних умовах ці принципи мають реалізовуватися з урахуванням стандартів рівності та недискримінації як невід'ємних елементів належного врядування.

Таким чином, міжнародні стандарти формують комплексну правову основу, яка визначає забезпечення гендерної рівності у діяльності органів місцевого самоврядування як складову реалізації міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини, недискримінації та демократичного врядування.

Одним із ключових викликів є трансформація соціально-демографічної структури територіальних громад унаслідок внутрішнього переміщення населення, зростання кількості соціально вразливих категорій та підвищеного навантаження на місцеву інфраструктуру. За таких умов органи місцевого самоврядування змушені оперативнo адаптувати систему публічних послуг до нових потреб, не завжди маючи достатні ресурси для врахування гендерного аспекту.

Суттєвою проблемою залишається забезпечення рівного доступу до адміністративних, соціальних, медичних і гуманітарних послуг. Безпекові обмеження, руйнування інфраструктури, кадровий дефіцит і цифрові бар'єри можуть створювати додаткові труднощі для жінок, внутрішньо переміщених осіб, осіб похилого віку та інших вразливих груп населення.

Окремим викликом є зростання ризиків гендерно зумовленого насильства та посилення соціальної вразливості населення в умовах війни. Це потребує від органів місцевого самоврядування не лише кризового реагування, а й створення дієвих механізмів локальної підтримки, міжвідомчої взаємодії та превенції.

Важливим аспектом залишається забезпечення належної участі жінок у процесах місцевого управління та ухвалення рішень. Водночас воєнний стан і концентрація на оперативних завданнях можуть звужувати можливості для інклюзивного врядування та повного врахування інтересів різних соціальних груп.

Додатковим обмеженням є недостатня інституційна та ресурсна спроможність окремих територіальних громад, що ускладнює системне впровадження гендерно чутливих підходів. За таких умов забезпечення гендерної рівності слід розглядати як складову ефективного місцевого врядування та гарантування прав людини.

Практичне вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення гендерної рівності в умовах воєнного стану доцільно пов'язувати з інтеграцією гендерно чутливого підходу у місцеву політику та управлінські рішення. Йдеться про врахування потреб різних соціальних груп під час планування місцевих програм, забезпечення доступності адміністративних і соціальних послуг, розвиток локальних механізмів реагування на випадки гендерно зумовленого насильства, посилення міжвідомчої взаємодії, а також підвищення професійної спроможності посадових осіб у сфері недискримінації та прав людини. Важливим напрямом також є створення умов для більш широкої участі жінок у процесах місцевого врядування, що сприятиме підвищенню якості управлінських рішень та зміцненню інституційної спроможності територіальних громад.

Забезпечення гендерної рівності в діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану слід розглядати як важливу складову гарантування прав і свобод людини та належного місцевого врядування. В умовах зростання соціальних і безпекових викликів ефективність діяльності територіальних громад значною мірою залежить від здатності органів місцевого самоврядування впроваджувати інклюзивні, недискримінаційні та гендерно чутливі підходи у процеси прийняття управлінських рішень і надання публічних послуг.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>
4. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

6. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. United Nations, 1979. URL: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
7. United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/720/18/pdf/n0072018.pdf>
8. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Council of Europe, 1950. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng
9. European Charter of Local Self-Government. Council of Europe, 1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>

Потапчук Ганна Вячеславівна,
*кандидат юридичних наук,
докторантка Інституту законодавства
Верховної Ради України,
м. Київ, Україна*

МУНІЦИПАЛЬНА ЛЮДИНА В МЕЖАХ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА В ДИСКУРСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Муниципальна людина в межах екологічного конституціоналізму – це феноменологія, в основі якої лежить існування і функціонування суб'єкту локального (міського) самоврядування /далі – МСВ/, чие життя, життєвий цикл, права та обов'язки, а також організаційні, нормативні, функціональні, ресурсні настанови існування і функціонування її груп та асоціацій – інтегровані в екоцентричну (екологічно орієнтовану, екологічно пріоритетну) правову модель, де якість довкілля є фундаментальним конституційним конституентом (той, що вповноважує) буття територіальної громади /далі – ТГ/.

Отже, для комплексної деконструкції цього феномену – *муниципальна людина в межах екологічного конституціоналізму* [1], з метою його усвідомлення і розуміння як правової диспозиції людини-жителя територіальної локальної людської (міської) спільноти в межах локально-глобального довкілля, необхідно дослідити відповідну матрицю параметрів, серед яких виокремлюється профільна *нормативно-управлінська система координат*, до якої відносяться:

А) *Глобальний вимір*: Цілі сталого розвитку ООН до 2030 року (2015) [2] та Паризька кліматична угода (2015) [3].

Б) *Національний вимір*: Конституційні екологічні права людини, її груп та асоціацій, концепція «зеленого переходу» та екологічний правопорядок.

В) *Локальний вимір*: Межі конкретної територіальної громади (екосистема міста, ОТГ, біорегіон).

Г) *Правова вісь*: Перетин муніципального права (право людини, її груп та асоціацій, що існують та функціонують в межах територіальної локальної людської спільноти, на самоврядування) та екологічного конституціоналізму (пріоритет прав природи та майбутніх поколінь над повсякденними екологічними пріоритетами).

Наведені настанови актуалізують визначення параметрів філософії муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму, до яких відносяться такі, а саме:

А) *Екоцентризм*: коли спостерігається зміна парадигми з «людина – господар природи» на «людина – частина екосистеми».

Б) *Міжгенераційна справедливість*: коли обов'язок людини, її груп та асоціацій вимагає діяти таким чином, щоб не обмежити права майбутніх мешканців цієї територіальної громади.

В) *Біосферна етика*: коли акцентується увага на визнанні внутрішньої цінності природи (права річок, лісів, міських зелених зон) на існування та відновлення.

Г) *Солідаризм*: коли формується загальне розуміння того, що існує спільна відповідальність (колективний імунітет територіальної громади) за збереження локального біорізноманіття.

Наведені настанови філософії муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму формують її поведінково-діяльнісну логіку, до якої відносяться наступні настанови, а саме:

А) *Превентивність*: коли логіка упередження шкоди доквітло завжди домінує над логікою ліквідації її наслідків.

Б) *Інтегрованість*: коли будь-яке рішення публічної самоврядної (муніципальної) влади (бюджет, забудова, транспорт) автоматично проходить крізь екологічний фільтр.

В) *Субсидіарність*: коли екологічні проблеми вирішуються на найближчому до людини (локальному) рівні, де вони виникають.

Г) *Циркулярність*: коли формується і реалізується перехід від лінійної логіки споживання («взяв-використав-викинув») до замкнутого життєвого циклу ресурсів громади.

Логіка муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму формує логістику цього соціально-нормативного поведінково-діяльнісного явища через прояв відповідних потоків (матеріальних, інформаційних, фінансових тощо), а саме:

А) *Стала міська мобільність*: коли спостерігається, формується та реалізується пріоритет пішоходів, мікромобільності (велосипеди, самокати) та громадського електротранспорту.

Б) *Zero Waste (Нуль відходів)*: коли спостерігаються запозичення і реалізація логістики рециклінгу, застосування сортування в джерелі утворення, компостування та використання шерингової економіки

(соціоекономічної моделі, що базується на спільному використанні, оренді чи обміні ресурсами через цифрові платформи замість володіння ними – основна ідея – перехід від принципу «мати річ» до «отримувати послугу за потреби»).

В) *Локалізація ланцюгів*: коли в межах ТГ формується та реалізація концепція «коротких ланцюгів постачання» (місцеве фермерство, урбаністичне садівництво, зменшення вуглецевого сліду доставки).

Г) *Енергетична децентралізація*: коли формується локальна генерація з відновлюваних джерел (ВДЕ), а також створення муніципальних енергетичних кооперативів.

Феноменологія муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму формує відповідні поведінково-діяльнісні та організаційно-нормативні пріоритети в межах ТГ, що існує та функціонує в межах міського простору, а саме:

А) *Екологічна безпека та здоров'я*: передбачає наявність чистого повітря, якісної питної води та наявність захисту від шумового/світлового забруднення як базових благ.

Б) *Кліматична адаптація*: коли спостерігається створення «зелено-блакитної» інфраструктури (дощові сади, зелені дахи, відкриті водойми) для протидії спеці та повеням.

В) *Збереження біотопів*: коли реалізується захист міського біорізноманіття, відмова від тотальної урбанізації на користь природних зон.

Г) *Екологічна партисипація*: коли в наявності спостерігається пряма участь жителів-членів ТГ в екологічному врядуванні (екобюджети, громадські слухання, моніторинг довкілля).

Наведені пріоритети муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму формують відповідні наративи, а саме:

А) *«Громада як екосистема»*: устояне розуміння того, що місто/село – це не просто сукупність будівель, а живий організм.

Б) *«Екологічне громадянство»*: чітке усвідомлення того, що обов'язок людини, її груп та асоціацій берегти довкілля, – є таким же важливим, як і право користуватися його благами.

В) *«Право на місто (і природу в ньому)»*: усвідомлення того, що доступ до чистих природних просторів є базовим конституційним правом кожного жителя-члена ТГ, незалежно від його правового стану

(громадянство, іноземство, апатридство, біпатридство, біженство тощо) та статку.

Г) *«Стала стійкість (Resilience)»*: чітке розуміння відносно здатності ТГ витримувати кліматичні та антропогенні шоки за рахунок екологічного балансу.

Своєю чергою, феноменологія муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму, спираючись на наведені наративи, формує відповідні конотації, а саме:

А) *Позитивні*: екологічне існування та функціонування муніципальної людини уособлюється з співтворчістю, гармонією, свідомістю, здоров'ям, довголіттям, безпекою, справедливістю, інноваційністю.

Б) *Негативні (еко-критичні)*: коли екологічне існування та функціонування муніципальної людини уособлюється з еко-тривожністю, кліматичною несправедливістю, антропогенним тиском, екологічним боргом, грінвошингом (зелений камуфляж у політиці).

Більш глибокому, комплексному і системному розумінню проблематики екологічного існування та функціонування муніципальної людини сприяють детальний аналіз всіх наведених параметрів *в контекстуалізації процесу децентралізації повноважень публічної влади*, що становить основну функціонально-нормативну компоненту муніципальної реформи в Україні.

Отже, для того, щоб детально розібрати цю матрицю в контексті української та європейської децентралізації, є методологічно важливим розглядати «муніципальну людину» не просто як жителя-члена територіальної громади, а як *головного суб'єкта, що отримав повноваження, ресурси та відповідальність* за свій локальний життєвий простір. Звідси формується усвідомлення і розуміння того, що децентралізація переносить центр прийняття рішень на місця, а екологічний конституціоналізм вимагає, щоб ці рішення приймалися з повагою до доквілля та через призму його настанов і потреб.

Аналізуючи систему координат муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації, – важливо усвідомлювати і розуміти, що саме в умовах децентралізації система координат муніципальної людини радикально змінюється через:

А) *Локальний суверенітет та субсидіарність*: коли саме територіальна громада стає первинною ланкою правопорядку, а

муніципальна людина діє в межах конкретної території (ліс, річка, ТГ), де вона є і власником ресурсів, і їхнім охоронцем.

Б) *Конституційне заземлення*: коли стаття 50 Конституції України (право на безпечне довкілля) [4] трансформується з декларативних настанов у конкретні Статuti ТГ, місцеві програми та правила благоустрою.

В) *Глокальність*: розуміння того, що муніципальна людина зв'язана з Паризькою угодою чи Європейським зеленим курсом (Green Deal) [5] – причому,

Напряму, – через участь ТГ в міжнародних проєктах (наприклад, «Угода мерів»), минаючи бюрократичні центральні органи.

Філософія муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації демонструє фактичну екологізацію самоврядування. При цьому варто усвідомлювати і розуміти, що децентралізація без екологічної філософії веде до хижацького виснаження локальних ресурсів заради швидкого прибутку. Але екологічний конституціоналізм суттєво змінює мислення територіальної громади, а саме:

А) *Від «освоєння ресурсів» до «управління екосистемою»*: формується філософія спроможного голови громади та жителя-мешканця і члена ТГ – як розуміння, що вирубка локального лісу під забудову сьогодні знищить водний баланс ТГ завтра.

Б) *Колективний екологічний егоїзм vs Солідарність*: профільна філософія долає логіку «моя хата скраю» (вивезти сміття в ліс сусідньої громади) і вибудовує міжмуніципальне співробітництво для захисту спільних річкових басейнів чи лісових масивів.

В) *Локальне право природи*: устояне визнання того, що саме ТГ відповідальна перед майбутніми поколіннями своїх же односельців чи містян за збереження біосфери.

Розуміння феноменології муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації володіє своєю логікою, що детермінує нові алгоритми прийняття управлінських рішень в сфері екології. Отже, децентралізація дала ТГ право самостійно розпоряджатися бюджетом та землею. Ба більше, в таких умовах саме екологічна логіка стає головним обмежувачем і фільтром завдяки:

А) *Стратегічній екологічній оцінці (СЕО)*: звідси логіка вимагає, щоб жоден Генеральний план розвитку міста чи стратегія

розвитку ТГ не приймалися без оцінки їхнього впливу на довкілля.

В) *Екологізації локальних податків*: коли логіка залучення екологічного податку, який тепер (частково або повністю) залишається на місцях, детермінує поведінку муніципальної людини, що логічно вимагає: «сплачені місцевим заводом екоподатки мають іти на фільтри для цього ж заводу або озеленення громади».

В) *Логіці самозабезпечення*: коли спостерігається створення замкнених циклів у межах ТГ, щоб мінімізувати залежність від зовнішніх шоків (енергетичних, продовольчих).

Профільна логістика в межах феноменології муніципальної людини і екологічного конституціоналізму, а також у фокусі децентралізації фактично демонструє реальне втілення повноважень публічної самоврядної (муніципальної) влади на місцях. Отже, важливо усвідомлювати і розуміти, що логістика в профільному аспекті – це те, де децентралізація стає видимою для муніципальної людини щодня через використання і застосування:

А) *Муніципального поводження з відходами*: коли повноваження щодо збору та переробки сміття повністю децентралізовані – і муніципальна людина вибудовує логістику роздільного збору, будівництва локальних сміттепереробних кластерів та компостування органіки.

В) *Локальної енергонезалежності*: коли замість закупівлі газу в централізованих монополістів, ТГ переходить на локальну логістику: біогаз з відходів місцевих ферм, сонячні панелі на дахах шкіл та лікарень (комунальна енергетика).

В) *Еко-мобільності*: коли проектування транспортних потоків усередині ТГ реалізується з пріоритетом для пішохідних зон та громадського транспорту, зменшуючи використання приватних авто.

Пріоритети відносно спрямування локальних ресурсів в межах феноменології муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації – здійснюється в межах бюджетної децентралізації, що дозволяє ТГ самій обирати пріоритети розвитку, використовуючи відповідні організаційні настанови, а саме:

А) *Здоров'я громади замість сліпого індустріалізму*: коли пріоритетом стає не просто залучення будь-якого інвестора (навіть брудного виробництва), а створення екологічно безпечних робочих місць (еко-індустріальні парки).

Б) *Зелена інфраструктура як капітал*: коли реалізується фінансування не лише асфальтування доріг, а й широкого кола екологічних заходів, серед яких збереження та створення парків, очищення місцевих озер, захист підземних вод.

Г) *Інвестиції в адаптацію*: коли реалізується створення систем захисту від підтоплень, зсувів ґрунту, засух, які загрожують саме цій конкретній географічній зоні громади.

Наративами в межах феноменології муніципальної людини і екологічного конституціоналізму, а також у фокусі децентралізації виступає фактично мова нової муніципальної політики держави. Отже, в епоху децентралізації змінюється політичний та суспільний лексикон всередині самих громад:

А) *«Ми – господарі своєї землі»*: але з екологічним продовженням – «і ми не маємо права її отруїти».

Б) *«Екологічна рента майбутнього»*: коли формується наратив про те, що чисте довкілля, ліси та чиста вода є головною економічною перевагою громади, яка залучить нових жителів-членів ТГ (екорезидентів) та еко-туризм.

В) *«Громада без еко-боргів»*: коли сформований політичний наратив, згідно з яким успішність голови ТГ вимірюється не кількістю покладеної бруківки, а обсягом зменшення викидів CO₂ та збереженими природними площами.

Своєю чергою, конотації в межах феноменології муніципальної людини в контекстуалізації екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації відображають емоційне та смислове поле простору самоврядування. Саме тому процес децентралізації забарвлює екологічні поняття у практичні відтінки:

А) Позитивні:

- *спроможність* (екологічна спроможність ТГ),
- *автономія* (енергетична та ресурсна),
- *співучасть* (коли мешканець сам саджає дерева у своєму дворі, бо це ЙОГО громада),
- *справедливість*.

Б) Негативні:

- *екологічний феодалізм* (коли місцева еліта захоплює ліси чи водойми громади, прикриваючись децентралізацією),
- *еко-нігілізм* місцевої влади,

- *ресурсне виснаження* бідних громад,
- *локальний грінвошинг* (декларування екологічності при реальному дерибані землі).

Наведені теоретичні настанови знаходять своє підтвердження в практичній діяльності ТГ у відповідних організаційно-правових формах, що є відповідним втіленням феноменології муніципальної людини в повсякденне життя ТГ, причому, з одного боку, в профільному фокусі меж екологічного конституціоналізму; а з іншого – у фокусі децентралізації.

Варто розуміти, що детальний практичний, юридичний та критичний аналіз розгортання екологічного конституціоналізму на рівні децентралізованих громад свідчить про конструктивний характер та суттєвий організаційний потенціал феноменології муніципальної людини. Наведені тенденції знаходять свій прояв у таких діях:

1. *Практичні кейси реалізації заходів екологічного конституціоналізму через створення та експлуатацію енергокооперативів у ТГ* [6]. Отже, енергетичний кооператив (енергоспільнота) – це інструмент, який перетворює «муніципальну людину» з пасивного споживача енергії на її виробника (*просьюмера*). В умовах децентралізації це забезпечує ТГ енергетичну безпеку, фінансову автономію та різке зниження викидів вуглецю.

2. *Формування і застосування покрокового алгоритму створення на рівні ОТГ: а) Ініціація та правова форма:* ТГ (активні жителі-члени громади, місцевий бізнес та ОМСВ) реєструє юридичну особу. Найчастіше це споживчий кооператив або ТОВ із кооперативною моделлю управління (один член = один голос, незалежно від розміру паю); б) *Акумуляція капіталу:* 1) через формування і збір паїв жителів: вони вносять частки (наприклад, еквівалент від \$100 до \$1000); 2) через муніципальне співфінансування: ОМСВ може увійти в кооператив як асоційований член, виділити грант або надати дахи комунальних будівель (шкіл, лікарень) в оренду за символічну 1 гривню.

3. *Технічне втілення:* Встановлення дахових або наземних сонячних електростанцій (СЕС), біогазових установок (на відходах місцевого агросектору) чи мікро-ТЕС на біомасі (тріска з відходів догляду за лісосмугами).

4. *Розподіл вигоди:* Енергія йде на потреби комунальних об'єктів за зниженим тарифом, а надлишок продається в мережу. Прибуток

розподіляється між пайовиками або реінвестується в екологічні проекти ТГ (наприклад, утеплення дитсадків).

Реальними прикладами-орієнтирами виступають: а) Енергетичний кооператив «Сонячне місто» (Славутич): Перший в Україні муніципальний енергокооператив, в межах якого жителі об'єднали кошти, орендували дахи трьох муніципальних будівель, встановили СЕС і отримують дивіденди, одночасно наповнюючи місцевий бюджет; б) Біоенергетичний досвід смт Северинівка (Вінниччина): ТГ повністю відмовилася від природного газу для опалення бюджетної сфери, перейшовши на місцеву біомасу, сонячні колектори та геотермальні насоси, децентралізувавши постачання тепла.

Важливим аспектом втілення концепту/феноменології муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму виступають юридичні інструменти, за допомогою яких легалізуються настанови останнього в межах ТГ. Отже, йдеться про прописання настанов еко-конституціоналізму у Статуті конкретної громади. Враховуючи той факт, що Статут територіальної громади – це «місцева Конституція», щоб екологічні пріоритети стали обов'язковими для виконання будь-якою владою (поточною чи наступною), – їх необхідно втілити у тіло цього документа.

У цьому контексті ключовими юридичними нормами для внесення до Статуту повинні виступати:

Преамбула (як його філософський фундамент): «Громада усвідомлює свою відповідальність перед нинішнім та майбутніми поколіннями мешканців, визнає внутрішню цінність локальної екосистеми та зобов'язується розвиватися на засадах екологічного конституціоналізму та сталого розвитку...»

Екологічний правопорядок та «Зелене вето»: Закріплення норми, згідно з якою жодне рішення Ради щодо зміни цільового призначення земель, детальних планів територій (ДПТ) чи виділення бюджетних коштів не може бути прийняте без проходження процедури *Стратегічної екологічної оцінки (СЕО)* та отримання позитивного висновку профільного екологічного комітету громади або Громадської ради.

Право на екологічну інформацію та моніторинг: Обов'язок ОМСВ фінансувати та підтримувати у відкритому доступі локальну систему моніторингу повітря, води та ґрунтів. Закріплення права

жителів-членів ТГ на безперешкодний доступ до екологічних даних підприємств-забруднювачів на її території.

Муниципальні природні права (Екоцентризм): Внесення норми про статус місцевих природних об'єктів (наприклад, локальної річки чи лісового масиву) як суб'єктів, що мають «право на природне існування, відновлення та збереження», де ТГ виступає їхнім законним опікуном.

Екологічний бюджет участі (Партисипація): Фіксація чіткого відсотка від місцевого бюджету (або 100 % надходжень від місцевого екологічного податку), який має розподілятися виключно через голосування мешканців за екологічні проєкти (озеленення, рециклінг, очищення водойм).

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

– концепт/феноменологія «муниципальна людина», що існує та функціонує в межах екологічного конституціоналізму та в дискурсі децентралізації, виступає важливим теоретико-праксеологічним фактором втілення, з одного боку, настанов муниципалізму; а з іншого – настанов екзистенційної екологічної оцінки буття людини, її груп та асоціацій в межах територіальної локальної людської спільноти;

– муниципальна людина в межах екологічного конституціоналізму – це феноменологія, в основі якої лежить існування і функціонування суб'єкта локального (міського) самоврядування, чие життя, життєвий цикл, права та обов'язки, а також організаційні, нормативні, функціональні, ресурсні настанови існування і функціонування її груп та асоціацій – інтегровані в екоцентричну (екологічно орієнтовану, екологічно пріоритетну) правову модель, де якість довілля є фундаментальним конституційним конституентом буття територіальної громади;

– для комплексної деконструкції концепту/феноменології «муниципальна людина», з метою його більш глибокого усвідомлення і розуміння, необхідно досліджувати відповідну матрицю параметрів, серед яких виокремлюється профільна нормативно-управлінська система координат, відповідні поведінково-діяльнісні та організаційно-нормативні пріоритети, а також філософія, логіка, логістика, наративи та конотації цього явища;

– філософія муниципальної людини в межах екологічного конституціоналізму та у фокусі децентралізації демонструє фактичну

екологізацію самоврядування – при цьому варто усвідомлювати і розуміти, що децентралізація без екологічної філософії веде до хижацького виснаження локальних ресурсів заради швидкого прибутку;

– важливим аспектом втілення концепту/феноменології муніципальної людини в межах екологічного конституціоналізму виступають юридичні інструменти, за допомогою яких легалізуються настанови останнього в межах ТГ.

Список використаних джерел

1. Потапчук Г. В. Екологічний конституціоналізм: до питання про методологію пізнання (розуміння, визначення та дослідження). *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 38–53. <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-48-3>
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
3. Паризька угода від 12 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Івченко О. Суть Європейського зеленого курсу EU Green Deal та його вплив на бізнес. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/239683_sut-vropeyskogo-zelenogo-kursu-eu-green-deal-ta-yogo-vpliv-na-bznes
6. Зінченко А. Енергетичні кооперативи та можливості їх поширення в Україні. URL: <http://www.biowatt.com.ua/trends/energetichni-kooperativi-ta-mozhливosti-yih-poshirennya-v-ukrayini/>

Тимошук Віктор Павлович,
*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

ОКРЕМІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ ТА ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), що набув чинності 15 грудня 2023 року вже має понад дворічний досвід застосування. Є багато позитивних результатів у його реалізації [1], хоча на повне використання потенціалу ЗАП ще буде потрібно багато часу. Проте є доцільність коригування окремих норм ЗАП, яка була очевидною і на момент прийняття Закону. Ці зміни спрямовані у тому числі і на підвищення ефективності місцевого самоврядування, адже саме у діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є велика кількість справ, зокрема у сферах містобудування, земельних відносин тощо, де ЗАП має бути особливо корисним.

Розглянемо кілька можливих змін у ЗАП, які стосуються передусім механізмів адміністративного оскарження та примусового виконання адміністративних актів.

У питанні розвитку адміністративного оскарження варто опрацювати одну з ідей, що може додати більше гнучкості та ефективності саме для ОМС. Якщо йдеться про делеговані державою повноваження ОМС, то наразі загальним правилом є оскарження до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (абз. 2 ч. 1 ст. 79 ЗАП). Водночас варто враховувати, що ОМС мають різну організацію діяльності і структури виконавчих органів. Відтак, може бути доцільним чи на рівні загального правила, чи у випадках передбачених законом (тобто принаймні в певних категоріях справ) встановити такий підхід, що оскарження може здійснюватися також до вищого адміністративного органу (далі – АО) в межах ОМС – у разі наявності такого вищого АО (тобто суб'єкта з цією предметною компетенцією), а вже тільки у разі відсутності такого вищого АО в ОМС – до ЦОВВ, що реалізує державну політику щодо делегованого

повноваження. Приміром це може бути доцільно у сфері реєстрації місця проживання, адже у більших територіальних громадах окрім спеціалістів з реєстрації місця проживання може бути ще і керівник відповідного виконавчого органу (наприклад, начальник відділу тощо), який також може фахово розглянути скаргу. Такий підхід дозволить швидше і простіше розглядати відповідні справи.

Кілька прогалин і колізій потрібно усунути у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, доцільно у ЗАП додати норму, що *кошторис*, який складається при застосуванні такого заходу впливу як *виконання дій за рахунок зобов'язаної особи* (ст. 95) є виконавчим документом. Це потрібно для того, щоб ОМС чи інший адміністративний орган не звертався додатково до суду за стягненням відповідних коштів. Для цієї зміни також треба виключити абзац другий ч. 4 ст. 93 ЗАП. Таким чином буде підвищена ефективність застосування відповідного заходу впливу.

Потрібно усунути дублюючу норму щодо «грошового стягнення» (див. абз. 2 ч. 3 та ч. 5 ст. 96 ЗАП). Хоча тут добросовісного тлумачення може бути достатньо, адже це очевидна «технічна» помилка законодавця. Проте у питанні, яке стосується негативного впливу на особу, регулювання має бути максимально чітким, щоб не надавати підстав для сумнівів у правомірності відповідних рішень адміністративних органів.

Також доцільно зняти обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу як *грошове стягнення* (абз. 1 ч. 3 ст. 96 ЗАП). Варто враховувати, що для окремих зобов'язаних осіб, які не виконують приписи адміністративного акта, можуть бути недостатньо дієвими розміри грошового стягнення, встановлені ЗАП нині. Тож неодноразовим пропорційним збільшенням тиску через зростання розміру грошового стягнення можна буде ефективніше досягти мети адміністративного акта. При цьому нагадуємо, що це саме захід впливу (примусу), а не засіб покарання.

У частині примусового виконання вкрай потрібна ще одна поправка, але вже не до ЗАП, а до Закону України «Про виконавче провадження» (до п. 7 ч. 1 ст. 3), щоб надати можливість виконання «нових» виконавчих документів, які з'явилися у ЗАП, не лише державних органів, а й ОМС. Тобто йдеться і про їх кошториси при виконанні дій за рахунок зобов'язаної особи (після їх визнання виконавчими

документами), а також про рішення щодо застосування такого заходу впливу як грошове стягнення.

Окрім ЗАП, іншим пріоритетним для змін законодавчим актом, що на загальному рівні впливає на діяльність ОМС, їх відносини з приватними особами, є також Закон України «Про звернення громадян» 1996 року, адже саме останній до 15 грудня 2023 року регулював розгляд заяв і скарг громадян. 13 березня 2024 року Урядом було подано проєкт Закону про звернення (далі – проєкт ЗпЗ) до Верховної Ради України (реєстраційний номер 11082) і вже 24 квітня 2024 року його навіть було прийнято за основу у першому читанні. Однією з причин для розробки нового закону була саме потреба узгодження із ЗАП. Також проєкт усуває низку рудиментів і надмірних обтяжень, у тому числі для ОМС (особистий прийом керівниками та особисте підписання усіх відповідей на звернення тільки керівниками тощо). Але подальше суперечливе і повільне проходження цього законопроєкту, вказують на низку гострих питань, що потребують вирішення. Тобто попри те, що законопроєкт 11082 у поданій редакції загалом був досить належної якості, але редакції підготовлені профільним Комітетом (і перша рекомендована 13.01.2025 р. – з суттєвими недоліками; і повторна доопрацьована редакція від 14.11.2025 р. – у цілому досить збалансована) залишають принаймні кілька питань вартими уваги.

Передусім варто уточнити поняття «суб'єкта розгляду звернення» (п. 2 ч. 1 ст. 3). Треба враховувати, що є частина публічних послуг (як от, охорона здоров'я, освіта тощо), яка не належить до «послуг, які становлять загальний економічний інтерес» і не належить до «функцій публічної адміністрації» (принаймні у легальному визначенні цього поняття у ЗАП). Тож покладання відповідного обов'язку розгляду звернень може бути виправдано щодо підприємств, установ, організацій державної та комунальної форми власності, оскільки йдеться про суб'єктів, які утворені та функціонують для виконання певних публічних завдань. Обов'язок надання відповідей на звернення – це обтяження, додаткові витрати людських та інших ресурсів, тому він може бути поширений лише на тих суб'єктів, які виконують «публічні завдання». Останні можна визначити як питання, за які відповідають органи державної влади та ОМС, утворені ними державні та комунальні підприємства, установи, організації та інші уповноважені суб'єкти. Такими суб'єктами розгляду звернень можуть бути, зокрема, й

комунальні заклади освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо.

Також вкрай дискусійною є норма, що рекомендована Комітетом ВРУ до включення у ч. 1 ст. 21 з правом суб'єкта звернення «оскаржити відповідь на звернення». Ця норма несе ризики збереження нерационального навантаження на органи публічної влади, у т. ч. ОМС. «Відповідь» не є рішенням, й у особи не має права вимоги за цим зверненням. Тому відповідь не повинна бути і предметом оскарження в адміністративному чи в судовому порядку. Оскаржити можна лише факт ненадання відповіді, тобто бездіяльність. Але оскаржувати інформацію про врахування чи неврахування пропозиції (рекомендації), зауваження неможливо, оскільки в особи немає права вимоги на обов'язкове врахування пропозиції, зауваження. Хоча у цій частині є конституційний виклик, адже за ст. 40 Конституції України, відповідь має бути обґрунтованою. Обґрунтування потребує зусиль та часу. Його підготовка забирає цінні ресурси публічних службовців, нерідко на шкоду дійсно важливим публічним справам. При цьому треба нагадати, що коли йдеться про права та обов'язки особи, тобто про розгляд заяв і скарг за ЗАП, то негативний для особи адміністративний акт (у тому числі відмовний за заявою) має бути обов'язково мотивований. Натомість щодо звернень за ЗпЗ потрібна ефективність. Тому на практиці доцільно прийти до мінімально достатнього обґрунтування, а в перспективі, за потреби, до конституційних змін, щоб відмовитися від такого обов'язку, або до динамічного тлумачення відповідної конституційної норми, ураховуючи прийняття ЗАП та потребу розмежування різних типів «звернень».

У контексті боротьби з недобросовісними зверненнями варто також конкретизувати у ЗпЗ у чому може полягати зловживання правом на звернення, у тому числі враховуючи практику розгляду звернень в ОМС та/або у чому може полягати вимога добросовісності. Це наприклад, можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного суб'єкта розгляду; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення вже було надано відповідь; звертатися до належного суб'єкта, а не одразу до вищих інстанцій тощо.

Отже, попри те, що до 2-го читання у проєкті ЗпЗ (у редакції рекомендованій профільним Комітетом ВРУ від 14.11.2025 р.) присутні окремі недоліки, які варто усунути законодавцеві, загалом законопроект потребує прийняття. У цілому ж інститут звернень, з точки зору його приведення у відповідність до Конституції, ефективності урядування, ресурсів, які він споживає в органах публічної влади, у тому числі в ОМС – потребує комплексного оновлення. Водночас, у поєднанні зі зростанням потенціалу реалізації ЗАП – і права громадян повинні бути належно захищені, а також – захищені публічні інтереси та забезпечені умови для ефективної діяльності публічної адміністрації.

Список використаних джерел

1. Звіт щодо виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» (Міністерство юстиції України). 52 с. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/55/LAP_Implementation_Report_ukr.pdf (дата звернення 03.06.2026)

Хван Руслан Миколайович,
*кандидат юридичних наук,
докторант Національного авіаційного університету*

Єфремова Наталія Володимирівна,
*кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри історії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СУЧАСНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ: ДО УСВІДОМЛЕННЯ І РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНОЛОГІЇ

Є загальновідомим фактом, – який знайшов своє яскраве і переконливе підтвердження в соціально-політичній і нормативно-правовій практиці державного будівництва більшості держав світу, – що побудова, існування, функціонування, розвиток і вдосконалення феноменології демократичної правової державності є неможливими без наявності життєздатної та ефективною системи локальної демократії у вигляді місцевого самоврядування (далі – МСВ), яка спирається на цінності муніципалізму. Отже, саме муніципалізм, що має глибокі історично-екзистенційні, онтологічні, аксіологічні, комунікативні, предметно-об'єктні, конотаційні, наративні засади, що детерміновані об'єктивною необхідністю існування і функціонування людини, її груп та асоціацій в межах територіальної локальної людської спільноти (територіального колективу, територіальної громади /далі – ТГ/) для організації автономної екосистеми життєвого циклу людини, виступає запорукою існування і функціонування: по-перше, первинної колективно-організаційної екосистеми людини, її груп та асоціацій у вигляді локального громадянського суспільства; по-друге, держави в межах її кордонів, як інтегративного фактору та основоположного управлінського елементу, навколо якого об'єднуються всі ТГ; по-третє, асоціації держав в межах їх міжнародного співтовариства, що репрезентують сучасну людську цивілізацію та стоять перед необхідністю вирішення цілої низки найважливіших завдань, від вирішення яких й залежить її продовження в темпоральному, безпековому і перспективному вимірах.

Звідси можна стверджувати, що саме муніципалізм виступає зв'язуючою і сполучною ланкою цих локальних, загальнодержавних і міжнародних процесів, формуючи могутню дихотомію «локальне / глобальне», в якій питання забезпечення життєдіяльності та захист і охорона прав кожної людини, її груп та асоціацій володіє наскрізним характером та стратегічною важливістю в глобальному розумінні, зокрема через формування профільного блоку національного законодавства держав та профільного блоку міжнародного договірного права, включаючи й його міжнародні регіональні сегменти.

Дослідження сучасного європейського муніципалізму сьогодні перебувають на етапі активної трансформації від суто юридичного аналізу до міждисциплінарного вивчення «нового муніципалізму». Варто зазначити, що профільну проблематику досліджує широке коло науковців, чиї підходи різняться залежно від акцентів: від класичного правового аналізу до радикальних соціальних теорій «нового муніципалізму». Західні дослідники зараз активно працюють над концепцією «Нового муніципалізму» (New Municipalism) [1], яка виходить за межі простого адміністрування. Так, Берті Рассел (Bertie Russell) є одним із ключових теоретиків, який розглядає місто як стратегічний простір для трансформації політики та боротьби з неолібералізмом [2]. Метью Томпсон (Matthew Thompson), своєю чергою, спеціалізується на «економічній демократії» та муніципальних інноваціях (зокрема, досліджує досвід Престона та Ліверпуля) [3]. Йоланда Біанкі (Iolanda Bianchi) в своїх роботах досліджує перетин міського врядування, спільних благ (commons) та соціальних рухів (зокрема, кейс «Барселони в спільноті») [4]. Класик сучасного муніципалізму Мюррей Букчин (Murray Bookchin), який висунув теорію «лібертарного муніципалізму» [5], що є фундаментом для більшості сучасних радикальних муніципальних рухів, фактично визначив фундамент профільної феноменології. Лавінія Штайнфорт (Lavinia Steinfort) займається питаннями ремуніципалізації (повернення енергетики та водопостачання під контроль громад) у межах Transnational Institute (TNI) [6].

Вітчизняна (українська) муніципальна доктрина зосереджується в своїх дослідженнях на конституційно-правових засадах, реформі децентралізації та адаптації інституту локальної демократії до європейських стандартів. Так, Михайло Баймуратов, засновник

сучасної національної школи муніципалізму та автор численних праць з міжнародного муніципального права, досліджує суб'єктність територіальних громад у глобалізованому світі [7]. Олександр Батанов, що є одним із провідних теоретиків муніципального права, розглядає сучасний європейський муніципалізм як феномен цивілізації та аналізує його гуманістичні засади [8]. Володимир Кампо, своєю чергою, досліджує питання конституціоналізації муніципального права та становлення муніципальної доктрини в Україні [9]. Віталій Кравченко спеціалізується на правових аспектах місцевого самоврядування та муніципальних реформ [10]. Юрій Ключковський, що є відомим розробником законодавства про місцеве самоврядування, свої наукові праці присвятив виборчим системам та принципам муніципального права [11]. Дмитро Белов досліджує міжмуніципальне та транскордонне співробітництво в контексті європейської інтеграції [12].

Отже, основними векторами, які зараз знаходяться у фокусі науковців виступають:

1. Перехід до «Нового муніципалізму» – раніше вчені зосереджувалися на проблемних питаннях повноважень і бюджету, але зараз фокус змістився на соціальну інноваційність, при цьому досліджуються кейси Барселони, Неаполя та Престона, де міста стають майданчиками для прямої демократії та боротьби з глобальним капіталізмом.

2. Цифровий муніципалізм – це один із найсвіжіших напрямків, відповідно до якого дослідники вивчають цифровий суверенітет, тобто як міста можуть володіти своїми даними, а не віддавати їх корпораціям (Google, Uber), – ба більше, Smart City регламентує та регулює баланс між технологічною ефективністю та приватністю жителів-членів ТГ [13].

3. Екологічний порядок денний – саме тут муніципалітети розглядаються як головні суб'єкти виконання «Зеленої угоди» (Green Deal) [14], в її рамках популярною темою виступає концепт «місто 15 хвилин» та локальні енергетичні кооперативи, які зменшують залежність від великих енергомереж.

4. Муніципальне співробітництво та мережі – презентує окремий пласт досліджень, що присвячений тому, як міста взаємодіють в обхід національних урядів – причому мережі на кшталт Eurocities стають реальними політичними гравцями на рівні ЄС.

5. Резистентність та кризовий менеджмент – ці питання стають актуальними в контексті формування спроможності ТГ, тому праці про

роль МСВ у подоланні наслідків пандемії COVID-19 та прийомі біженців (особливо в контексті російсько-української війни), де муніципалітети часто виявляються швидшими за державні структури.

Разом з тим, варто акцентувати увагу і на основних проблемах (прогалинах) в профільних дослідженнях, а саме: а) наявності асиметрії, коли західноєвропейський муніципальний досвід описаний детально, тоді як муніципальні реформи в країнах Східної Європи та Балкан часто розглядаються лише як «наздоганяюча модернізація»; б) фінансова залежність, коли попри політичну автономію, фінансова вразливість міст залишається головним «болем», який науковці намагаються вирішити через моделі фіскальної децентралізації.

Отже, можна констатувати, що проблематика сучасного європейського муніципалізму залишається актуальною для подальших досліджень, включаючи об'єктивну необхідність її подальшої доктринально-теоретичної обґрунтованості, нормативно-правової забезпеченості, функціонально-предметної детермінованості та праксеологічної результативності.

Наведений вище висновок про роль сучасного європейського муніципалізму в державній організації та міжнародному міждержавному співробітництві насамперед детермінується *історією європейського муніципалізму*, який представляє собою достатньо складний та суперечливий шлях від середньовічного привілею окремих міст до фундаментального та екзистенційно-стратегічного права людини на самоврядування. Його формування можна розділити на чотири ключові етапи:

1. *Етап зародження: Муніципальна вольниця (XI–XVIII ст.)* – саме у цей період закладається філософський фундамент «права на місто», він характеризується наступними ознаками, а саме:

А) Магдебурзьке право: саме воно стало першим юридичним визнанням автономії міст, тобто місто переставало бути абсолютною власністю феодала і ставало автономно-самоврядною корпорацією міських жителів з власним органом управління (магістрат), що формується безпосередньо ними, а також незалежним судом та податками.

Б) Концепція вільного міста: характеризується сформованою місцевою владою і підтриманою жителями міста ідеєю, а потім й зафіксованою нормою Саксонського дзеркала (*Sachsenspiegel*, бл. 1220–

1235 pp.), що «міське повітря робить вільним» (нім. *Stadtluft macht frei*) [15] – саме вона заклала основу природного права територіальної локальної людської спільноти (територіальної громади) на автономію від державної (монаршої) влади.

2. *Класичний етап: Ліберальні реформи (XIX– поч. XX ст.)* – саме тут муніципалізм оформлюється як політико-правова доктрина, що володіє відповідними доктринальними, теоретичними та організаційними джерелами, основними з яких виступають такі:

А) Французька модель (організаційне джерело): формується після Революції 1789 року, коли громада (комуна) визнається базовою одиницею держави, в якій і формуються демократичні засади і суспільства і публічної влади.

Б) Теорія вільної громади (Німеччина) (теоретичне джерело): саме юристи цієї держави – Рудольф Гнейст та Лоренц фон Штейн обґрунтували, що право громади на самоврядування є первинним відносно держави.

В) Праці Алексіс-Анрі-Шарля де Токвіля (доктринальне джерело): саме його доктринальний аналіз американської демократії сприяв легітимізації муніципалітету як «політичної школи», без якої неможлива реальна і велика демократія [16].

3. *Етап інституціоналізації: Післявоєнна відбудова (1945–1985 pp.)* – саме після Другої світової війни муніципалізм та його основоположні настанови стають універсальним і оптимальним інструментом запобігання тоталітаризму через процес легалізації основоположних принципів самоврядування та інституціоналізацію міжнародних інституцій.

А) Децентралізація як запобіжник: у провідних державах Європи – ФРН, Італії та Франції реальне посилення громад за рахунок формування їх власної компетенції через передачу їм відповідних повноважень виконавчої влади, розглядалося як спосіб розосередити публічну владу, щоб вона ніколи знову не була сконцентрована в руках одного диктатора з абсолютною монополією на владу.

Б) Створення Ради Європи: ознаменувався не тільки створенням цієї міжнародної інституції, але й початком підготовки єдиних правових стандартів локальної демократії у вигляді місцевого самоврядування для всіх європейських держав.

4. *Сучасний етап: Європейська Хартія місцевого самоврядування та принцип субсидіарності як основоположна засада організації публічної самоврядної (муніципальної) влади (1985–дотепер)* – цей етап характеризується остаточним юридичним закріпленням муніципалізму як міжнародного стандарту через прийняття низки важливих міжнародних актів договірною характеру, а саме:

А) Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [17]: став першим міжнародним договором, який зобов'язав держави визнавати, підтримувати, забезпечувати і гарантувати автономію громад, – отже, муніципалізм став юридичним обов'язком публічної влади.

Б) Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) 1992 року [18]: закріпив створення Європейського Союзу та легалізував на міжнародному рівні принцип субсидіарності як наскрізний принцип управління в ЄС.

В) Новий муніципалізм (XXI ст.): характеризується, по-перше, визнанням і суттєвим розширенням прав територіальних громад на участь у міжнародній політиці та, по-друге, на цифрову трансформацію управління.

Отже, в контекстуалізації свого історико-правового усвідомлення і розуміння, муніципалізм еволюціонував від корпоративного привілею обраних міст до загального стандарту демократичного устрою, де територіальна громада є фундаментом держави.

Варто зазначити, що яскравим прикладом тенденцій, що зазначені вище, виступає феноменологія сучасного європейського муніципалізму, що за великим рахунком, виступає первинним каменем, визначальним фактором профільної феноменології сучасного світового муніципалізму, де саме європейський муніципалізм виступає не тільки яскравим прикладом інтегрування в міжнародній регіональній макросистемі муніципальних систем більшості держав континенту (держави-члени Ради Європи, держави-члени Європейського Союзу), але й активним суб'єктом, що ініціює, детермінує та реалізує якісні зміни в розвитку та вдосконаленні всієї системи самоврядних відносин на європейському просторі, включаючи підсистеми муніципальних цінностей, муніципальної культури, муніципальної свідомості, муніципальної психології а також національного та європейського муніципального права.

Важливий науковий та праксеологічний інтерес представляє дефінітивне визначення європейського муніципалізму, що не тільки дасть змогу визначити філософські смисли і принципи, що в нього закладаються і які він сповідує та втілює, а й побачити прогресивні тренди змін у повсякденній життєдіяльності людини, гармонізацію її відносин з публічною владою, що фактично визначає, формує, регламентує, регулює, легалізує правовий простір самоврядування, забезпечуючи його легітимізацію в суспільстві. Варто зазначити, що доктринальні підходи до такого визначення зазвичай залежать від конкретної авторської позиції та покладення в його основу однієї пріоритетної або декількох ідентифікаційних ознак європейського муніципалізму.

Отже, в доктрині існує декілька підходів до визначення поняття «європейський муніципалізм» – насамперед, він трактується не просто як система локального управління, але й як правовий та філософський стандарт організації життя самої ТГ та її членів-жителів.

Представники західної муніципальної доктрини визначають муніципалізм через автономію та природне право ТГ на самоорганізацію. Так, Гюнтер Пюттнер (німецька школа), вважає, що «Європейський муніципалізм – це правовий стан, за якого місцеві спільноти мають власну сферу компетенцій, що захищена від свавільного втручання держави та базується на історичному принципі вільного міста» [19]. Отже, тут пріоритетними виступають нормативно-повноважна ознака, ознака автономності та ознака самостійності при вирішенні питань міського життя.

Своєю чергою, Жан-Клод Немері (французька школа) вважає, що «Це модель територіальної демократії, де легітимність влади випливає безпосередньо з локальної спільноти, а не делегується центральним урядом» [20]. Крім того, він аналізує муніципалізм не просто як місцеве самоврядування, а як політичну доктрину, що скерована на посилення ролі міст і комун в процесі європейської інтеграції. Ба більше, Немері розглядає європейський муніципалізм як модель, що виходить за межі простого адміністрування – він виділяє три ключових критерія: 1) Політичну автономію: муніципалітети повинні володіти реальною владою і правом приймати рішення, що є незалежними від центрального уряду, трансформуючись у повноцінні політичні гравці на рівні ЄС; 2) Принцип субсидіарності: рішення повинні прийматися

на максимально близькому до жителів рівні, отже, міста – це фундамент демократії, і європейське будівництво неможливе без їх прямої участі; 3) Трансграничне співробітництво: здатність комун об'єднуватися в мережі (асоціації) поперек національних кордонів для вирішення загальних задач, що створює «Європу міст», а не тільки «Європу держав». Отже, бачимо, що тут пріоритет віддається як демократичним засадам самоврядної влади, що є породженням самої громади, а не центрального уряду, так й суттєвому зростанню ролі та значення міст в європейській міждержавній інтеграції.

В той же час, Джузеппе Берті (італійська школа), визначає європейський муніципалізм таким чином: система «плюралістичної влади», де муніципалітети є не нижчою ланкою адміністрації, а рівноправними політичними суб'єктами у структурі багаторівневого врядування» [21]. Тобто, йдеться насамперед про відповідну самостійність муніципалітетів, і, одночасно, про їх органічне «вбудування» в загальну систему публічної влади, пріоритетом в якій володіє публічна державна влада.

Українська національна муніципальна доктрина розглядає феноменологію загального муніципалізму саме під кутом європейського муніципалізму, насамперед, як інструмент децентралізації повноважень органів публічної влади з їх перерозподілом в бік органів місцевого самоврядування та як засіб повернення реальної суб'єктності людині, причому не тільки на рівні локального соціуму, а через нього – на рівень держави.

Так, фундатор сучасної української школи муніципалізму Микола Пухтинський, вважає, що: «Муніципалізм – це система поглядів та принципів, що обґрунтовують пріоритет інтересів територіальної громади та її право на самостійне вирішення питань місцевого значення під власну відповідальність» [22, с. 19]. Отже, йдеться, по-перше, про наявність системи інтересів, до якої органічно входять екзистенційні інтереси ТГ; по-друге, про її право та самостійність при вирішенні питань місцевого значення; по-третє, про власну відповідальність ТГ в процесі такого вирішення.

Провідний вітчизняний теоретик муніципального права Олександр Батанов, вважає, що «Європейський муніципалізм – це цивілізаційна цінність, що передбачає визнання муніципальної влади як самостійної гілки публічної влади, яка має природно-правову природу та є

фундаментом конституційного ладу» [23, с. 34]. Отже, йдеться про аксіологічні і природні характеристики профільного феномену, його публічно-владний характер, самостійність та фундаментальність в контекстуалізації формування конституційного ладу.

Вітчизняний дослідник в сфері державного управління, в тому числі й муніципального, Василій Куйбіда, визначає феномен європейського муніципалізму як «стан розвитку суспільства, за якого громада стає спроможною бути повноцінним суб'єктом політичних та економічних відносин, орієнтуючись на стандарти Європейської хартії» [24, с. 67]. Ця доктринальна позиція сповідує спроможність та політичну і економічну суб'єктність ТГ, що існує відповідно до норм-принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року.

В такому ж розумінні розглядає європейський муніципалізм вітчизняна дослідниця феноменології муніципалізму Інна Посторонка, – причому, не просто як правову категорію, а як комплексну політико-правову ідеологію. У своїх працях (зокрема, у дослідженнях, присвячених муніципальному праву та європейським стандартам місцевого самоврядування) вона визначає його таким чином: «Європейський муніципалізм – це цілісна система демократичних цінностей, принципів та правових стандартів, що обґрунтовують пріоритетність прав територіальної громади як первинного суб'єкта публічної влади та фундаменту громадянського суспільства» [25, с. 112]. При цьому ключовими аспектами її визначення виступають: А) Аксіологічний підхід: муніципалізм – це насамперед цінність, де людина через ТГ реалізує право на управління державою; Б) Принцип субсидіарності: повноваження мають належати тому рівню влади, який є найближчим до людини; В) Гармонізація: це процес приведення національного законодавства у відповідність до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування; Г) Пріоритетність: муніципалізм – як прояв пріоритетності, а звідси й первинності прав територіальної громади; Д) Первинність: ТГ як первинний суб'єкт публічної влади та фундамент громадянського суспільства.

Один із засновників сучасної української школи муніципального права, доктор юридичних наук, професор Михайло Баймуратов визначає муніципалізм у вітчизняній доктрині у найбільш комплексному вигляді. У своїх фундаментальних працях (зокрема, «Муніципальне

право України») він визначає профільний феномен наступним чином: «Муніципалізм – це особлива система поглядів, ідей, теорій та правових стандартів, що обґрунтовують пріоритетність інтересів територіальної громади як первинного суб'єкта публічної влади та фундаменту демократичного устрою держави» [26, с. 123]. Характерною особливістю цієї дефініції є те, що ключові складові муніципалізму тут визначені через основні ознаки європейського муніципалізму, а саме: А) Природно-правовий характер: муніципальна влада не «дарована» державою, а виникає природним шляхом із права людей спільно проживати та вирішувати свої справи, що засновані на загальних інтересах; Б) Муніципальна демократія: це специфічна форма народовладдя, яка реалізується безпосередньо в межах ТГ; В) Міжнародний правовий стандарт: європейський муніципалізм – це насамперед відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, де ТГ є автономним гравцем як на рівні локального соціуму, так й на рівні держави і міжнародного співтовариства держав; Г) Суб'єктність ТГ: наголошується, що ТГ є не просто «об'єктом управління», а повноцінним суб'єктом публічного права.

Своєю чергою, вітчизняний дослідник конституційної та муніципальної проблематики Р. М. Хван вважає, що формування феноменології «конституційна людина» відбувається на стику національного конституційного та національного муніципального права, що обумовлено стратегічними настановами муніципалізму, який виступає повсякденною ідеологічно-ціннісною, соціально-нормативною та гуманістично-гуманітарною основою існування людини, її груп та асоціацій в умовах МСВ, в межах ТГ та в філософському стані повсякденності, – тобто, в тих умовах, в яких людина здійснює свій життєвий цикл [27]. Отже, йдеться, по-перше, не тільки про органічний зв'язок основоположної конституційно-правової та муніципально-правової проблематики, а й, по-друге, про їх базування на феноменології муніципалізму, а також, по-третє, про їх вихід, через муніципалізм, на основоположні параметри організації життєдіяльності людини. Звідси можна стверджувати про екзистенційно-стратегічний ресурс і потенціал муніципалізму та його вихід на стратегічні настанови існування і функціонування державності.

Узагальнюючи наведені доктринальні позиції, можна зазначити квінтесенцію профільної феноменології, визначаючи європейський муніципалізм як доктринальну концепцію (*доктринально-теоретична ознака* – авт.), згідно з якою саме ТГ (*визначально-суб'єктна ознака* – авт.) є первинним суб'єктом публічної самоврядної (муніципальної) влади (*владно-статусна ознака* – авт.) на локальному рівні соціуму (*соціально-просторова ознака* – авт.), а її право на самоврядування є природним (*природно-самоврядна ознака* – авт.) і невідчужуваним (*невід'ємна ознака* – авт.) і обмеженим лише законом (*умовно-обмежувальна ознака* – авт.).

В цьому контексті представляє науковий і практичний інтерес *філософія європейського муніципалізму*, яка виступає не просто набором профільних законів, а насамперед свідомством глибокого переконання, що свобода починається саме з громади. В її основі лежить ідея, що саме людина може бути справді вільною та впливовою лише там, де вона живе та здійснює свій життєвий шлях.

Варто зазначити, що до ключових філософських стовпів цієї концепції відносяться наступні:

1. *Громада як першооснова (визнання пріоритету локального)* – згідно з цією філософією, територіальна локальна людська спільнота у вигляді територіальної громади (муніципалітет) виникла раніше за державу, саме тому держава не «дарує» права місцевому самоврядуванню, а лише визнає їх, бо громада сприймається як природна форма людського існування та співжиття.

2. *Людина в центрі уваги публічної влади (визнання антропо-центризму)* – головною метою муніципалізму виступає вирішення задачі зробити публічну владу такою, що розташована «на відстані витягнутої руки». Отже, це виражається у формуванні філософії співучасті: а) громадянин – це не просто підданий, а активний учасник (актор) управління; б) відповідальність за спільний простір (парк, дорогу, школу), що виховує в людині загальнолюдську і демократичну культуру.

3. *Етична субсидіарність* – розуміється як моральний принцип: вища структура (держава) не повинна втручатися в те, що може ефективно зробити менша структура (територіальна громада), тому допомога від держави має надаватися лише тоді, коли ресурси громади вичерпані, і ця допомога має бути спрямована на відновлення самостійності громади, а не на контроль над нею.

4. *Муниципальна солідарність* – усвідомлюється тим, що ця філософія передбачає, що громади розуміються як такі, які не існують в ізоляції, вони існують в стабільності через те, що взаємодіють одна з одною на рівних правах, формуючи мережеве суспільство «по-горизонталі», і саме це виступає противагою жорсткій вертикальній ієрархії.

5. *Самоврядування як «Школа демократії»* – усвідомлюється і визначається місцем і роллю локальної демократії в формуванні загальнодемократичних засад, причому не тільки в організації локального життя людини, її груп та асоціацій, – а й в розумінні ролі демократичних засад саме в механізмах формуванні самої публічної влади та інституцій врахування суспільної думки щодо локального розвитку. Як зазначав ще Токвіль, общинні інститути є для свободи тим самим, чим початкові школи є для науки – тому саме на рівні міста чи села людина вчиться домовлятися, йти на компроміси та розуміти ціну спільних рішень.

Отже, резюмуючи, можна зазначити, що філософія муніципалізму – це яскравий прояв перманентного руху від «держави-патрона» (яка вирішує все зверху) до «держави-сервісу», де реальна влада належить самоврядним спільнотам. Звідси, можна наголосити, що *основні складові* європейського муніципалізму включають до себе фундаментальні принципи: А) Субсидіарність – коли рішення мають прийматися на найнижчому можливому рівні управління, ближче до громадянина; Б) Автономія – коли органи місцевого самоврядування повинні мати політичну, адміністративну та фінансову незалежність; В) Правова основа – розуміється як нормування і нормативізація права територіальних громад на самоврядування, що має бути закріплене в конституції або законі.

Список використаних джерел

1. Андріїв Б. Є. Новий муніципалізм: глобальна «політика на основі місця». *Науковий журнал «ПОЛІТИКУС»*. 2022. Вип. 5. С. 93–104.
2. Roth L., Russell B., Thompson M. Politicising proximity: Radical municipalism as a strategy in crisis. *Urban Studies*. 2023. 60 (11). P. 2009–2035.
3. Thompson M. Reconstructing Public Housing: Liverpool’s Hidden History of Collective Alternatives. Series: Planning, Heritage and Care. Liverpool University Press. 408. (2020). DOI: 10.3828/9781789621082
4. Bianchi I. Barcelona: Urban Commons and Local State Assemblages. Series: Built Environment City Studies. Routledge (Taylor & Francis). London, 2025. 124. DOI: 10.4324/9781003398493

5. Bookchin M. Ecology and Revolutinary Thought. Berkeley : Ramparts Press, 1971. P. 55–88. (228).
6. Kishimoto S., Steinfort L. The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services. Transnational Institute (TNI), Amsterdam, 2020. P. 208.
7. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро : Інновація, 2021. 314 с.
8. Батанов А. В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. *Scientific and Legal Journal «Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan»*, 1(25). URL: <https://vestnik.zqai.kz/index.php/vestnik/article/view/1365>
9. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в механізмі публічної влади : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 256 с.
10. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
11. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні. *Вибори та демократія*. 2005. № 2. С. 89–97.
12. Белов Д. М. Міжмуніципальне співробітництво в структурі транскордонного співробітництва / Д. М. Белов, М. В. Громовчук, О. П. Білак. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 72(2). С. 226–230. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2022_72%282%29_38
13. Лінтур І. В., П'ятка Н. С., Бойченко І. Цифровізація міського простору: smart city як нова парадигма урбаністи. *Актуальні проблеми сталого розвитку*. 2026. Том 3, № 1. С. 45–40.
14. Івасечко О. Я., Мельник Б. П. Стратегія кліматичної політики «Green Deal»: особливості імплементації у ЄС та в Україні. *Регіональні студії*. 2021. № 26. С. 43–48.
15. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI–початок XVII ст.). Львів : Афіша, 2002. 255 с.
16. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці : у 2-х томах. Київ : Вид-во : «Всесвіт», 1999. 590 с.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. Рада Європи, 2000. 16 с.
18. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір 1992 р.). URL: https://studies.in.ua/pravo_es-shporu/2458-dogovr-pro-yevropeyskiy-soyuz-maastrihtskiy-dogovr-1992-r.html
19. Püttner G. Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin : Springer-Verlag, 2007. 824 s.
20. Nemery J.-C. La démocratie locale. L'Union européenne face à la décentralisation. Paris : L'Harmattan, 2002. 340 p.
21. Berti G. Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale. Padova : CEDAM,, 1990. P. 412.

22. Пухтинський М. О. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні. Київ : Логос, 2003. 352 с.
23. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
24. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 320 с.
25. Посторонка І. Г. Становлення та розвиток феноменології муніципалізму: історичні цивілізаційно-локальні підходи до розуміння та визначення. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 2. С. 107–114. DOI: 10.36695/2219-5521.2.2021.20
26. Баймуратов М. О. Муніципальне право : підручник. Одеса : Юридична література, 2002. 352 с.
27. Хван Р. М. Роль феноменології муніципалізму в становленні концепту «конституційна людина». *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. № 2. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.29>

Хорт Ігор Володимирович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
головний спеціаліст
відділу політики національного спротиву
Управління політики національного спротиву
Міністерства оборони України*

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕНОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОМС ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ ПІДГОТОВКИ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ: ПОШУК ПРАВОВОГО БАЛАНСУ

З початку повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України система національного спротиву набула ключового значення для забезпечення обороноздатності держави, стійкості суспільства та ефективного використання потенціалу громадян у захисті територіальної цілісності України.

Міжнародний досвід свідчить, що ефективна система національного спротиву формується на основі принципу всеохоплюючої оборони держави. На наш погляд, в такі країни як Фінляндія, Швейцарія, країни Балтії мають найбільш ефективні моделі національного спротиву, які інтегровані до системи всеохоплюючої оборони, мають чітку систему управління, передбачають широке залучення громадян до підготовки, забезпечують високий рівень взаємодії між військовими та цивільними структурами.

Підготовка цивільних громадян до протидії ворогу є невід'ємною складовою нашої обороноздатності та одним із чинників стримування ворога. Це також один із драйверів стійкості та згуртованості суспільства.

В Україні базовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX «Про основи національного спротиву» (далі – Закон 1702) [1], який визначає правові та організаційні засади національного спротиву, його складові, а також завдання і повноваження сил безпеки і сил оборони.

Одним із важливих рішень держави у сфері національного спротиву є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 18.04.2025

№ 478 «Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву» (далі – Постанова), яка затверджує порядок створення та функціонування центрів, а також вимоги до їх діяльності [2].

Як правова підстава для запровадження правового регулювання у вступній частині Постанови вказані частина четверта статті 7 та пункт 6 частини першої статті 12 Закону України «Про основи національного спротиву» [1]. Як зазначено у пункті 3 Порядку створення та функціонування центрів підготовки до національного спротиву, затвердженого Постановою, центри підготовки громадян до національного спротиву (далі – Центри) створюються з метою формування у громадян України патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань та практичних вмінь, необхідних для захисту України, зокрема, через реалізацію виконання типових програм підготовки громадян України до національного спротиву (далі – типові програми), затверджених наказами Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил [2].

Центри створюються в областях та м. Києві у формі комунальної організації (установи, закладу).

Створення Центрів в Автономній Республіці Крим, м. Севастополі, Донецькій, Луганській та Херсонській областях буде можливе після здійснення деокупаційних та стабілізаційних заходів.

У складі організаційної структури Центру в установленому законодавством порядку можуть утворюватися відокремлені підрозділи (філії) в окремих населених пунктах області, районах у містах. Відповідні сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх утворення) ради сприяють виділенню приміщень, навчальних матеріально-технічних засобів, забезпечують розміщення Центрів. Вони повинні відповідати санітарно-технічним, безпековим та іншим вимогам для проведення навчань, тренувань і зберігання обладнання та навчальної зброї.

Ініціювання створення Центру здійснює голова (начальник) обласної, Київської міської держадміністрації (військової адміністрації) в рамках виконання цільової регіональної програми у сфері оборони, затвердженої обласною/Київською міською радами.

***Довідково:** Відповідно до запровадження особливостей у сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій, передбачених Законом України від 12 травня 2015 № 389-VIII «Про правовий режим*

воєнного стану» та Указів Президента від 24 лютого 2022 року № 64\2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 68\2022 «Про утворення військових адміністрацій».

Також, керівників Центрив призначають обласні ради за поданням обласних військових адміністрацій.

Довідково: на посаду керівника центру може бути призначена особа, яка:

має не нижче ніж перший (бакалаврський) рівень вищої освіти;
має стаж служби на керівних посадах у військових формуваннях, правоохоронних органах, сферах цивільного захисту або досвід роботи на посадах науково-педагогічних або педагогічних працівників в закладах освіти не менш трьох років;

знає основи законодавство у сфері національного спротиву, утвердження української національної та громадянської ідентичності; вільно володіє українською мовою.

Насамперед перевага надається особам, які звільнені з військової служби, є ветеранами війни або ветеранами військової служби.

Інструкторський склад центру проходить обов'язкову підготовку, сертифікацію професійних навичок у визначених вищих військових навчальних закладах за типовою програмою підготовки інструкторів для проведення занять з підготовки громадян до національного спротиву, розробленою та затвердженою Командувачем Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

Станом на 30 травня 2026 року у 22 центрах підготовки громадян до національного спротиву та їх відокремлених підрозділах (філіях) працює 300 інструкторів, з яких 209 – ветерани із бойовим досвідом (70 %).

Так, пропозиція голови (начальника) обласної, Київської міської держадміністрації (військової адміністрації) щодо створення Центру разом з проектом Положення про центр – комунальну організацію (установу, заклад) та кандидатурою керівника Центру подається на розгляд обласної, Київської міської ради у формі обґрунтованого подання, яке включає: аналіз потреб регіону в підготовці громадян до дій у рамках національного спротиву; місце для розташування центру; строки та етапи створення Центру; попередній план матеріально-технічного та навчально-методичного забезпечення Центру; прогнозовані джерела фінансування та оцінку необхідних витрат.

Проект Положення про Центр розробляється на основі Примірного положення про комунальну організацію (установу, заклад) обласної/Київської міської ради «Обласний/Київський міський центр підготовки громадян до національного спротиву» обласної/Київської міської ради «Обласний/Київський міський центр підготовки громадян до національного спротиву», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2025 р. № 478 [2].

Обласна/Київська міська рада затверджує відповідну регіональну програму (у якій визначаються відповідальні за проведення заходів, обсяг фінансування), Положення про Центр та призначає керівника Центру.

Після прийняття рішення про створення Центру та затвердження Положення обласна/Київська міська рада інформує про це населення через офіційні веб-сайти, медіа та інші доступні комунікаційні канали.

Станом на 30.05.2026 року у 21 області та місті Києві створено Центри (в Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях).

Обласна/Київська міська рада, обласна, Київська міська держадміністрація (військова адміністрація) здійснюють контроль за ефективністю функціонування Центру, а саме: здійснюють оцінювання відповідності діяльності Центру затвердженим планам роботи; проводять перевірку цільового використання бюджетних коштів та інших ресурсів, залучених для функціонування Центру.

Крім того, на обласні/Київську міську державні (військові) адміністрації покладаються обов'язки щодо контролю, моніторингу й оцінки їх діяльності зі щоквартальним звітуванням Міноборони. Сили територіальної оборони Збройних Сил України затверджують Типові програми підготовки громадян до національного спротиву (Затверджено типові програми тривалістю 48 та 108 годин), а керівниками Центрів та інструкторами призначають передусім ветеранів війни.

Разом з тим, необхідно зазначити, у подальшому, в межах формування і реалізації політики у сфері підготовки громадян України до національного спротиву Верховною Радою України

прийнято та підписано Президентом України Закон від 25.03.2026 року № 4826-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань підготовки громадян до національного спротиву» (далі – Закон 4826) [3].

Цим Законом 4826 були проведені уточнення проблемних питань, які потребували вирішення щодо нормативного-правового врегулювання, організації, матеріально-технічного, навчально-методичного забезпечення, створення та функціонування Центрив на базі комунальних установ органів місцевого самоврядування, а саме:

- внесені зміни до деяких Законів України, зокрема, Закону України «Про основи національного спротиву» щодо:

- законодавчого визначення Центру підготовки громадян до національного спротиву та порядку їх функціонування;

- нормативно-правового врегулювання та порядку взаємодії органів місцевого самоврядування та державних (військових) адміністрацій щодо створення та ефективного функціонування Центрив підготовки громадян до національного спротиву тощо;

- Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» щодо майна для забезпечення підготовки громадян України до національного спротиву;

- Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо створення Центрив підготовки громадян до національного спротиву та порядку їх забезпечення і фінансування;

- Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо здійснення дієвого контролю за проведенням заходів підготовки громадян до національного спротиву у Центрах та порядку їх звітності, формування ефективної матеріально-технічної бази;

- у цільових регіональних програмах (обласних, районих) рад територіальних громад обов'язково передбачено джерела фінансування регіональних Центрив підготовки громадян до національного спротиву;

- створено єдину організаційну структуру регіональних (обласних) Центрив підготовки громадян до національного спротиву;

- визначено профільний структурний підрозділ в державних (військових) адміністраціях (підрозділ національного спротиву), який відповідає за організацію та ефективне функціонування Центрив підготовки громадян до національного спротиву.

Список використаних джерел

1. Про функціонування центрів підготовки до національного спротиву : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2025 р. № 478. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/478-2025-п#Text>
2. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань підготовки громадян до національного спротиву : Закон України від 25.03.2026 року № 4826-IX .URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4826-20#Text>

Чиркін Антон Сергійович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
НЮУ імені Ярослава Мудрого,
науковий співробітник НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України,
експерт Центру політико-правових реформ*

ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ПОТОЧНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Глибоко переконаний – у світі немає і не було прикладів країн, які одночасно в режимі воєнного стану захищаються від агресії ворога і водночас продовжують реформування демократичних інституцій. Очевидно, що Україна йде власним, оригінальним шляхом боротьби за незалежність і державотворення.

І в цьому контексті місцеве самоврядування, як одна з основних засад конституційного ладу, навіть в умовах п'ятирічного повномасштабного вторгнення також продовжує ефективно функціонувати. Попри певні обмеження, цілу низку проблемних питань функціонування, муніципальна влада показала себе як надійного партнера держави і Збройних Сил України. Важливо наголосити – лівова частина сили і стійкості місцевого самоврядування – це результати реформи децентралізації із 2014 року. Відповідно, продовження децентралізаційних процесів, посилення стійкості місцевого самоврядування і потенційна муніципальна реформа мають бути одним із основних пріоритетів державної політики, як на сучасному етапі, так і у період повоєнного відновлення.

І тут варто звернути увагу – робота триває. Зокрема, впродовж 2025–2026 років у царині місцевого самоврядування відбулися наступні події.

5 листопада 2025 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» [5]. Цей важливий євроінтеграційний документ мав би врегулювати забезпечення державного нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування (далі –

ОМС), з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (далі – Хартія).

Однак, Закон звужує предмет державного нагляду – замість нагляду за законністю актів ОМС у сфері їхніх власних повноважень, нагляд здійснюватиметься лише щодо актів у межах делегованих повноважень. При цьому за частиною четвертою статті 143 Конституції України діє не нагляд, а державний контроль. Отже, вбачаються певні невідповідності Конституції України і Хартії. Крім того, Закон не містить положень про кадровий резерв для голів районних державних адміністрацій, що свідчить про відсутність намірів повернути їм статус державних службовців. Таким чином, повноцінне врегулювання системи державного нагляду за законністю актів ОМС все ще залишається прогалиною законодавства.

У грудні 2025 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 1748 про «Деякі питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі» [4]. В цілому, позитивна новина, держава засвідчує актуалізацію удосконалення місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням поточних подій. Разом з тим, документ не містить мети, періодизації, положень щодо конституційного закріплення європейської моделі місцевого самоврядування, надання громадам статусу юридичної особи публічного права, комплексного реформування районного рівня тощо.

7 квітня 2026 року Парламент прийняв за основу урядовий законопроект «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» [8]. Необхідний і корисний крок в євроінтеграційному векторі. Важливо, що документ передбачає принципи і критерії розмежування повноважень, водночас, Закон рамковий, бракує конкретики щодо розподілу компетенцій, за якого до власних повноважень громад належатимуть усі питання місцевого значення, що за принципом субсидіарності можуть ефективно вирішуватись на місцевому рівні.

Крім того, 28 травня 2026 року, через два роки після прийняття, Президент підписав вкрай важливий Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» [6]. Серед основного в Законі – це надання повноважень

сільським, селищним, міським радам приймати рішення про надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони у період дії воєнного чи надзвичайного стану, затвердження місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони.

27 травня 2026 року Парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва». Безперечно, корисний документ [7]. За ним посадові особи ОМС, які займаються підготовкою заявок, переговорами та звітністю за міжнародними проектами, зможуть отримувати доплати за додаткове навантаження безпосередньо з бюджету самого проєкту. Реалізація Закону не має створити додаткового тиску на місцеві чи державні бюджети, а дасть змогу мотивувати тих, хто приносить ресурси до територіальних громад [2].

Отже, як бачимо, останні події у сфері місцевого самоврядування, в цілому, містять позитивну складову. Втім, ціла низка з них має позначку – «але». Разом з тим роботи ще багато, тим більше, що стратегічний результат 3 (реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та з урахуванням) Дорожньої карти з питань реформи державного управління в частині далекий від виконання [3].

Важливо наголосити – поточні проблемні аспекти, насамперед, розмежування повноважень військових адміністрацій, критерії і підстави створення військових адміністрацій у віддалених від фронту населених пунктах, врегулювання знелюднених територій мають знайти своє вирішення якомога скоріше. Проте законодавчих ініціатив із вказаних питань не вбачається.

Водночас, підготовка муніципальної реформи також має бути у фокусі та охопити такі складові, як: надання громаді статусу юридичної особи; формування системи адміністративного нагляду за законністю рішень ОМС, відповідно до вимог Хартії; розвиток форм місцевої демократії; підвищення спроможності всеукраїнських Асоціацій ОМС; розширення повноваження ОМС у сфері адміністрування місцевих податків і зборів; зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем реєстрації платника податку, а не за місцем реєстрації роботодавця.

Більше того, неабиякої актуальності набуває комплексна робота щодо кодифікації муніципального законодавства. Уніфікація відповідної галузі законодавства вбачається одним із пріоритетних заходів державної політики. Водночас, розуміємо, що це корелюватиметься із закінченням воєнного стану і необхідністю внесення змін до Конституції України. Разом з тим, робота у такому напрямі має поглиблюватися і продовжуватися.

Список використаних джерел

1. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький та ін.; за заг. ред. А. П. Зайця; передмова І. Б. Коліушка. Київ, ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
2. Громади зможуть доплачувати фахівцям з міжнародних проектів коштом грантів: Верховна Рада ухвалила законопроект №10284. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/20724>
3. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 р. № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>
4. Деякі питання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах воєнного стану і підготовки до набуття членства України в Європейському Союзі : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2025 р. № 1748. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1748-2025-%D0%BF#Text>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : Закон України від 05.11.2025 р. № 4677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України : Закон України від 18.06.2024 р. № 3812-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3812-20/card2#Card>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва : Проект Закону від 24.11.2023 № 10284. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43281>
8. Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування : Проект Закону від 30.01.2026 № 14412. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69554>

Янюк Наталія Володимирівна,
*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та
фінансового права юридичного факультету Львівського національного
університету імені Івана Франка*

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ

Важливим завданням для України здійснення заходів, необхідних для вступу до Європейського Союзу. Згідно з п. 3.2. Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм від 16.03.2005 серед політичних критеріїв названо «стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав національних меншин» [1]. Ключову роль у цьому займає інститут місцевого самоврядування. За оцінкою Комітету регіонів ЄС «понад 70 % законодавства ЄС впроваджується саме на місцевому та регіональному рівнях», у тому числі це стосується *acquis communautaire*, тобто «зведення спільних прав та зобов'язань, обов'язкових для всіх держав-членів ЄС», більшість з яких «порушують конкретні питання для місцевих органів влади» [2]. Це зумовило зростання інтересу до реформи місцевого самоврядування. А війна в Україні ще більше загострила проблеми у цій сфері, що породило нові виклики і пошук шляхів їх вирішення.

На порядку денному залишається завершення децентралізації публічної влади і розмежування повноважень між окремими ланками публічної адміністрації на місцевому рівні, оскільки вони мають багато дотичних сфер відання. Децентралізація – це процес, який супроводжується делегуванням повноважень від центру, в особі органів державної виконавчої влади, до місцевого рівня – органів місцевого самоврядування, що забезпечує збалансованість місцевих і державних інтересів. Як зазначає один з провідних фахівців конституційного права і місцевого самоврядування О. В. Батанов, «форма взаємовідносин між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування – це об'єктивно виражений прояв відносин, які виникають при взаємних контактах місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що вирізняється певними завданнями, порядком і способом здійснення взаємовідносин, а також об'єктом компетенції

суб'єктів взаємовідносин» [3, с. 25]. Водночас недостатньо лише делегувати повноваження, а виникає необхідність визначити заходи та межі контролю за їх виконанням. Нормативне врегулювання цього питання стало одним із наріжних моментів для вступу України в ЄС.

Наявність контрольно-наглядових заходів за діяльністю органів місцевого самоврядування є елементом належного адміністрування. У статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка так і називається «Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування», визначено вимоги щодо завдань, меж і заходів такого нагляду. Зокрема виділено такі моменти: 1) нагляд має здійснюватися «згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом»; 2) «вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування», тобто делегованих повноважень; 3) «адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [4]. Контролюючий суб'єкт має враховувати співвідношення виду наглядових заходів до очікуваного результату, тобто можна вести мову про дотримання принципу пропорційності таких заходів щодо об'єкта контролю.

Існуючий в Україні досвід з представниками Президента України на місцях і місцевими державними адміністраціями не був успішним. Як уже згадувалося в літературі, «владні структури не були готові до розмежування повноважень у такий спосіб і це призвело до певного протистояння цих органів» [5, с. 33]. Через це вони припинили свої повноваження у 1994 році. Відновлення інституту місцевих державних адміністрацій, які існують дотепер (*в умовах воєнного стану вони отримали статус військових адміністрацій*), не вирішило низки питань відносно забезпечення реального контролю за виконанням делегованих повноважень. Статус голів місцевих державних адміністрацій також змінювався – з 1995 р. вони прирівнювалися до державних службовців, а з листопада 2017 р. такого статусу вже не мають і на них не поширює дію законодавство про державну службу. Проте ці зміни не вирішили питання дієвості контрольно-наглядових заходів за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

У європейській практиці найбільший інтерес викликали дві моделі представництва державної влади на місцевому рівні – модель воєводи (Польща) і модель префекта (Франція). На рівні Конституції Польщі визначено, що воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (ст. 152-1). У своїй діяльності воєвода керується Законом Польської Республіки «Про воєводу і адміністрацію воєводи» [6], який визначає порядок призначення/звільнення та сферу його діяльності. До кола повноважень воєводи входить: контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; здійснення всіх справ, пов'язаних з державним управлінням у воєводстві; представництво Державного казначейства в обсязі та на умовах, визначених окремими актами (*Art.3*). Він також забезпечує здійснення урядових програм з урахуванням місцевих умов, тобто є координатором і наділений функціями контролю за виконанням одержаних завдань (*Art. 22, 28–50*).

У ст. 72 Конституції Французької Республіки визначено, що у територіальних колективах Республіки існує «державний представник (*representant de l'Etat*), який представляє кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів» [7] і ним є префект. *Декретом від 29 квітня 2004 р. про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах* Франції [8] визначена система префектів, які є «депозитарієм державної влади» (*Art. 1*), «забезпечують реалізацію державної політики в регіоні» (*Art. 2*). Наприклад, регіональний префект у межах повноважень забезпечує адміністративне управління та адміністративний контроль регіоном, його державними установами та міжрегіональними громадськими установами (*Art. 4*); префект департаменту відповідає за громадський порядок і громадську безпеку і несе відповідальність питання, що стосуються організації оборони та національної безпеки, за підготовку та виконання заходів внутрішньої безпеки, цивільної безпеки та економічної безпеки, які сприяють національній безпеці, а військове керівництво інформує його про відповідні справи (*Art. 11*); до кола повноважень префектів департаментів входять питання в'їзду та проживання іноземців, право на притулок (*Art. 11-1*). В окремих випадках префекти можуть здійснювати «міжрегіональну координаційну місію» (*Art. 66*) Префектів призначає Президент держави після обговорення відповідної кандидатури в Раді міністрів Франції.

Наявність у префекта статусу державного службовця підвищує вимоги щодо його професійного рівня й одночасно забезпечує стабільність у виконанні контрольно-наглядових заходів, обмежуючи при цьому політичний вплив.

Досліджуючи французьку модель, С. Батюк також звернув увагу на те, що цей інститут бере початок ще з часу правління Наполеона Бонапарта, з 1799 р. Статус префекта еволюціонував під впливом децентралізації влади і реформ в системі влади Франції. Згідно із сучасним французьким законодавством, «префект – це державний службовець вищого рівня, а не політичний призначенець», який «виступає гарантом дотримання законності і для центральної влади, і для громадян, і для органів місцевого самоврядування», водночас він «може виступати своєрідним третейським суддею при вирішенні спорів на місцевому рівні» [9, с. 153]. Префект одночасно є представником державної влади та гарантом координаційних дій на території його юрисдикції. Під його керівництвом знаходяться «територіальні служби державних цивільних адміністрацій», вони також «координують територіальну діяльність державних публічних установ» (*Art. 1*). У Франції вибудована ієрархічна система префектури, що забезпечує узгодженість координації і здійснення контрольно-наглядової діяльності за під'юрисдикційними суб'єктами. Префекти також наділені особливими повноваженнями щодо подолання надзвичайних ситуацій. Як зазначає С. Ю. Батюк, «повноваження щодо захисту місцевого населення покладаються на префектів зон, префектів департаментів та мерів», оскільки, «як правило надзвичайні ситуації виходять за межі можливостей муніципальної влади, тому керування операціями з надання допомоги місцевому населенню здійснюють мери міст та префекти департаментів». Водночас «повноваження щодо локалізації та ліквідації даних наслідків переходять до префекту зони, який застосовує всі можливості органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [10, с. 19].

Наглядово-контрольне питання за діяльністю органів місцевого самоврядування неодноразово ставало темою наукових дискусій і предметом законодавчих ініціатив. У грудні 2019 р. у Верховну Раду України був внесений законопроект № 2598. Його положення було визнано такими, що «відповідають європейським та міжнародним стандартам і дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого

самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні» [11]. Проте на вимогу Асоціації міст України, висловленої 9 січня 2020 р., він був відкликаний Президентом України. Серед зауважень варто назвати: наявність оціночних понять та різного підходу у визначенні категорій «зупиняє» і «призупиняє» дію актів, «створює загрозу», невідповідність у визначенні кола суб'єктів, акти яких мав право зупиняти префект. Законопроект знову було передано на доопрацювання.

Допоки триває дискусія щодо запровадження французького досвіду в Україні, 5 листопада 2025 був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» [12], яким внесені зміни до низки законодавчих актів, зокрема: Кодексу адміністративного судочинства у частині провадження в справах щодо оскарження актів органів місцевого самоврядування, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цими змінами було розширено контроль-но-наглядових функцій місцевих державних адміністрацій щодо актів органів місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 16-1 цього закону: «Місцеві державні адміністрації здійснюють державний нагляд за актами відповідних органів місцевого самоврядування у разі відсутності в інших органів державної влади повноважень із здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері (галузі), що прямо передбачено спеціальним законом. Державний нагляд здійснюється місцевими державними адміністраціями за актами органів місцевого самоврядування, що видаються ними на виконання делегованих державою повноважень, щодо їх відповідності законам». Заходами такого нагляду є: «1) вимога про усунення порушення закону; 2) звернення до суду з позовом про визнання акта (окремих його положень) органу місцевого самоврядування незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним)».

Водночас насторожує використання в законі понять – «спеціальний закон» та «інші органи державної влади із здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері (галузі)». Ще більше запитань до п. 2. Розділу «Прикінцеві та перехідні положення», в якому названо «центральный орган виконавчої влади, який забезпечує законність актів обласних рад». Крім цього, варто згадати, що про деякі

контролюючі заходи йде мова й у Законі України «Про адміністративну процедуру» [13], зокрема в абз. 2 ч.1 ст. 79 зазначено, що «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження» є суб'єктом розгляду адміністративної скарги, «пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади». Такий орган здійснює контроль, опосередкований адміністративною скаргою фізичної чи юридичної особи. Виникає запитання стосовно доцільності створення додаткових контролюючих органів, а також побоювання щодо втручання у сферу місцевого самоврядування. З цього приводу вже висловилися експерти Центру політико-правових реформ, назвавши пункт 3 цього Розділу – «загрозливою нормою» [14].

В умовах війни Кабінетом Міністрів України був підготовлений і 30 січня 2026 р. поданий до Верховної Ради законопроект № 14412 «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» [15]. Його метою є розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з урахуванням принципів субсидіарності та децентралізації. Законопроект був взятий за основу. Він названий «важливим індикатором виконання Плану України, схваленого з метою реалізації інструменту ЄС «Ukraine Facility», заходів, передбачених Дорожньою картою з питань реформи державного управління, а також рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року» [17].

Хоча війна в Україні триває, реформа з децентралізації не зупинилась і продовжується пошук нових форм співпраці органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Залишається важливим визначення інструментів контролю за виконанням делегованих повноважень, оскільки місцеве самоврядування відіграватиме ключову роль з відновлення території у післявоєнний період.

Список використаних джерел

1. Методика визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм, затверджена наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16.03.2005 № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/en/13488?lang=uk>
2. Розділи *acquis* ЄС: погляд асоціацій місцевого самоврядування. URL: <https://polaris.org.ua/biblioteka/zvity/eu-acquis-chapters-the-lgas-perspective-2>
3. Батанов О. В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1(1). С. 22–29. URL: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/eng/index.php/visnik-1-2012>
4. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. № 827. Львів, 2015. С. 30–35. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/law/vsi-vypusky/vypusk-2-nomer-8278-2015/reformuvannya-miscevyh-derzhavnyh-administracij-u-konteksti>
6. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/T/D20090206L.pdf>
7. Шаповал В. М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
8. Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000249712>
9. Батюк С. Правовий статус та повноваження префектів у Франції. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2024. Вип. 78. С. 149–158. URL: <https://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/view/12286/12630>
10. Батюк С. Ю. Повноваження та обов'язки префекта у Франції в умовах правового режиму надзвичайного стану. *Правове забезпечення діяльності адміністративних органів в умовах воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (10 жовтня 2025 року). Львів, 2025. URL: <https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/11/Zbirnyk-10.10.2025.pdf>
11. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : Закон України від 05.11.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text>

13. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
14. Дерезь В., Бовш О. Закон про забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування ухвалено. Реформа завершена? URL: <https://decentralization.ua/news/20316>
15. Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування. Законопроект № 14412. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/6d854c2d-82b9-4e30-bcf9-22e884d65eb6>
16. Висновок Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проекту Закону України «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» (р. № 14412. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/6fd43112-ae6b-4430-97ab-1de691264598>
17. Засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування: Верховна Рада прийняла за основу законопроект (07 квітня 2026). URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/271914.html>

Куліш Андрій Миколайович,
*аспірант юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна*

ДО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ЕЛЕМЕНТА АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Схвалена 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] задала серйозну рамку для майбутньої адміністративно-територіальної реформи, закріпивши принцип її децентралізації та необхідність укрупнення дрібних громад, з метою формування нових самодостатніх адміністративних одиниць базового рівня. Очевидно, що головним рушієм реформи, яку часто називають реформою децентралізації, став політичний курс української влади на європейську інтеграцію, а її орієнтиром – відповідний досвід держав-членів ЄС. При цьому, говорячи про європейський досвід і європейські стандарти у сфері територіальної організації публічної влади, особливої уваги заслуговує Європейська хартія місцевого самоврядування, відповідно до ст. 5 якої зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [2].

Принагідно слід зауважити, що місцевий референдум є досить поширеною формою прямої демократії в багатьох державах-членах ЄС, але далеко не у всіх. Як відзначає Чернеженко О. М., практика проведення референдумів за місцевою ініціативою є в таких країнах, як Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина, втім законодавством Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції народна ініціатива щодо проведення місцевого референдуму не передбачена [3, с. 245–246].

Загалом слід відзначити, що адміністративно-територіальні зміни в державах-членах ЄС проходять хоч і з урахуванням позиції територіальних громад, втім, як правило, без проведення місцевих референдумів (це зумовлено низкою чинників: від матеріально-

фінансових та організаційних до політико-правових і соціально-культурних). Однак демократизм відповідних реформ дотримується обов'язково. Так, Гринчак А. А., аналізуючи досвід найбільш радикальних адміністративних реформ в Італії, Франції, Німеччині, Данії, підкреслює, що у всіх випадках реформи проводились із залученням громадян до їх обговорення [4, с. 7–9].

Повертаючись до України, варто зауважити, що подальше впровадження адміністративно-територіальної реформи найбільш яскраво проявилось саме в утворенні нових суб'єктів влади на місцях – об'єднаних територіальних громад, зі своїми представницькими органами влади. Варто відзначити, що утворення відповідних суб'єктів влади, без внесення змін до ч. 3 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є досить дискусійним, втім це питання виходить за межі тематики даного дослідження.

Повертаючись до предмета нашого дослідження, зауважимо, що на наш погляд, використання місцевого референдуму в процесі об'єднання територіальних громад є недоцільним через складність відповідного процесу. Громади можуть об'єднуватись у різній кількості, може поставати кілька варіантів обрання адміністративного центру, деякі громади можуть бути проти об'єднання, хоча більшість учасників референдуму голосуватимуть за створення об'єднаних територіальних громад, тощо. Зважаючи на це, територіальні громади можуть потонути в постійних референдумах, які потребуватимуть значних матеріально-фінансових та організаційних ресурсів, але матимуть протилежні результати. Тому більш ефективною формою участі членів територіальної громади у відповідному процесі ми вважаємо громадські обговорення. Звісно, у випадку, коли певній громаді нав'язується об'єднання, проти якого виступає більшість членів громади, місцевий референдум може виступити певним захисним механізмом. І саме в цьому контексті ми підтримуємо тих науковців (зокрема, А. П. Ставнічук), які наполягають на тому, щоб питання адміністративно-територіального устрою вирішувались місцевим референдумом [5, с. 101]. Втім ще раз зауважимо, що місцевий референдум не має виступати *обов'язковою формальною процедурою* в процесі об'єднання територіальних громад, зайве ускладнюючи відповідні процеси, і тут важливо *хто* є ініціатором таких референдумів, адже якщо вони ініціюються органами місцевої

влади, це може виглядати як спроба перекладання відповідальності за кінцевий результат або намагання «протягти» певне рішення всупереч волі значної кількості місцевих мешканців.

Аналізуючи досвід вітчизняної реформи щодо децентралізації, слід відзначити те, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» обов'язково має бути забезпечене громадське обговорення відповідних ініціатив про об'єднання, до того ж, ініціатива щодо об'єднання від членів територіальної громади може походити у формі громадської ініціативи. При цьому, враховуючи положення ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, не дивно, що за змістом ст. 8 вищезгаданого Закону об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, які прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі. З урахуванням того, що проведення місцевого референдуму в Україні більше десяти років унеможливлене через відсутність відповідного законодавства, кінцевим етапом утворення об'єднаної територіальної громади виступає саме прийняття рішення місцевими радами та набрання таким рішенням чинності.

Отже, можна зробити висновок, що у вітчизняній реформі щодо децентралізації ключова роль серед форм безпосередньої демократії була заздалегідь відведена громадським ініціативам та обговоренням. Місцевий референдум радше згадали для більшої відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування, розуміючи, що прийняття необхідного для проведення референдумів законодавства відбудеться куди пізніше самої реформи, а навіть якщо й відбудеться до її завершення, то питання місцевого референдуму буде сформульовано так, що членам територіальної громади залишиться лише або прийняти, або відкинути вже підготовлене рішення.

Варто відзначити, що хоч у процесі об'єднання територіальних громад було неможливо законно провести місцевий референдум, відомо як мінімум про одну спробу провести його навіть за відсутності відповідного закону. За інформацією, оприлюдненою в ЗМІ, співробітники СБУ встановили, що селищний голова одного з населених пунктів Лозівського району Харківської області 21.09.2020 р. підписав незаконне рішення сесії ради про призначення місцевого

референдуму для створення об'єднаної територіальної громади [6]. Відповідно до фото бюлетенів для референдуму, що були оприлюднені в ЗМІ, жителі територіальних громад мали висловити думку щодо ліквідації старої територіальної громади і створення Орільської об'єднаної територіальної громади, у складі селищ Орілька та сіл Петропілля, Шугаївка, Українське, Хижняківка, Яблучне, Захарівське, Запарівка. Також на референдум було винесено питання щодо підтримки об'єднання вище перелічених територіальних громад з Лозівською територіальною громадою, в будь-якому варіанті, включаючи той, що міститься в «Перспективному плані об'єднання територіальних громад Харківської області», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. 596-р, та у варіанті територій територіальних громад Харківської області, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 725-р. [6].

Відповідно до публікації в ЗМІ, селищний голова Орільки запевняв, що місцеві жителі хотіли свою ОТГ, тому на сесії було прийнято відповідне рішення, а попри те, що в комісії з проведення референдуму проходять слідчі дії, люди продовжили прибувати на дільниці, бо хотіли проголосувати. Також, відповідно до коментаря селищного голови, місцева рада зверталася до Кабінету Міністрів України, Харківської обласної державної адміністрації та Центральної виборчої комісії України з проханням надати роз'яснення, але відповіді отримано не було [6].

На наше переконання, описана вище ситуація склалася внаслідок поганої взаємодії між органами муніципальної та державної влади, а спроба провести місцевий референдум за відсутності відповідного закону є наслідком бажання місцевої влади підсилити свої позиції за рахунок її легітимізації рішенням більшості членів територіальних громад. Нормальна взаємодія між органами публічної влади різних рівнів могла б знівелювати необхідність проведення референдуму. Тобто, проблема полягає не стільки в неможливості провести місцевий референдум, скільки в тому, що його проведення у даному випадку є зайвим, а питання, винесені на нього, не дають можливості чітко встановити позиції членів територіальної громади щодо можливих укрупнень. Про це яскраво свідчать ініціатор референдуму – місцева рада та формулювання питань, винесених на голосування. У цьому контексті

ми вважаємо, що з положень ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» необхідно прибрати частину речення «або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі», щоб не провокувати місцеві ради до ініціювання референдумів, де будуть прийматися рішення, які вони можуть приймати самостійно. Водночас має бути забезпечено можливість, щоб рішення місцевої ради щодо об'єднання територіальних громад могло бути скасоване за рішенням місцевого референдуму.

Підсумовуючи все вищезазначене, можемо в цілому позитивно оцінити процесуальний аспект проведеної наразі адміністративно-територіальної реформи в Україні в частині врахування позиції територіальних громад і констатувати, що відсутність у членів територіальних громад реальної можливості реалізації права на місцевий референдум не мала істотного негативного впливу на проведення цієї реформи. Варто підкреслити, що члени територіальних громад повинні мати право на відхилення рішення органу місцевого самоврядування, включаючи рішення щодо об'єднання чи подібнення територіальної громади, втім таке право не має перекладати відповідальність від органів місцевого самоврядування на членів територіальної громади за ухвалені рішення, залишаючи органи місцевого самоврядування ключовими суб'єктами відповідних змін.

Прийняття законодавства про місцеві референдуми має бути пріоритетним завданням законодавця, щоб ліквідувати питання щодо забезпечення ролі даного інституту прямої демократії під час подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи. Крім того, потенційна можливість проведення місцевого референдуму, яким можна було б скасовувати рішення місцевих рад щодо об'єднання територіальних громад, сама по собі робила б такі рішення більш легітимними, адже якщо члени територіальної громади не користуються можливостями щодо скасування рішень, це може додатково свідчити про те, що такі рішення не суперечать інтересам членів територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 29.05.2026).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 29.05.2026).
3. Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 521 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/items/e2292a68-157d-4c3a-adf1-cf87aeba53ec> (дата звернення: 29.05.2026).
4. Гринчак А. А. Територіальні реформи і політична довіра й демократія участі: європейський досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2 (83). С. 45–52. URL: http://www.apdu.journal.kharkiv.ua/archive/2_2021/8.pdf (дата звернення: 29.05.2026).
5. Ставнійчук А. П. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 240 с. URL: https://scc.knu.ua/upload/iblock/dcc/dis_Stavniychuk%20A.P..pdf (дата звернення: 29.05.2026).
6. Це не переворот: в Харківській області почався «референдум», СБУ намісці. *2day.kh.ua*. URL: <https://2day.kh.ua/ua/news/ce-ne-perevorot-v-kharkivskiy-oblasti-pochavsya-referendum-sbu-na-misci> (дата звернення: 29.05.2026).

Cieśliewicz Magdalena,
doktorantka magister nauk pranych
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKIEGO PROGRAMU OCHRONY LUDNOŚCI

Wprowadzenie. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli stanowi jeden z najważniejszych celów strategicznych każdego państwa. Ochrona ludności, rozumiana jako zdolność do odpierania zagrożeń spowodowanych nie tylko działaniami człowieka ale też siłami natury, awariami technologicznymi oraz odbudowa systemu obrony cywilnej kraju, wraz z niezbędnymi zasobami, pozostaje jednym z pierwszoplanowych wyzwań tej strategii mającej na celu wzmocnienie odporności państwa i budowania odporności społeczeństwa na wszelkiego rodzaju zagrożenia. W sytuacji narastających zagrożeń w Europie i na świecie, problematyce tej poświęcono szereg unormowań rangi krajowej i międzynarodowej.

Unormowania europejskie: Regulacje europejskie dotyczące ochrony ludności i bezpieczeństwa powszechnego funkcjonują zarówno na poziomie traktatów międzynarodowych, jak i decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej. W szczególności dotyczy to art. 6 oraz art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹, gdzie ochronę ludności wymieniono jako jedną z dziedzin, gdzie UE ma kompetencje do wspierania, koordynowania oraz uzupełniania działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Należy również zaznaczyć, że w przypadku gdy zasoby ochrony ludności przewidziane do reagowania na terenie kraju są niewystarczające, możliwe jest zadysponowanie zasobów w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, o którym mowa w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 roku (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202 s. 1).

17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności¹.

Unormowania krajowe: Wejście w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej² umożliwia współpracę organów administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji pozarządowych w ramach systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Ustawa wykorzystuje potencjał istniejących struktur, w tym również jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych (stowarzyszeń, związków, fundacji, przedsiębiorstw) ukierunkowanych na zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludności w czasie wystąpienia zagrożeń, w tym sytuacji kryzysowych oraz podczas wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Współpraca między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi uregulowana została również w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ przez określenie w katalogu zadań publicznych, które mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe, m.in. zadań z zakresu ratownictwa oraz pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych.

Założenia i kierunki działania wynikające z Programu OLiOC⁴. Podkreśla się, że wdrażanie Programu będzie efektywne, jeśli jego realizacja skonsoliduje procesy planistyczne na poziomie samorządowym i rządowym. Każdy rodzaj finansowania zadań z założenia powinien prowadzić do wzmocnienia zdolności organów centralnych i lokalnych do współpracy w procesach podnoszenia gotowości i odporności na realne zagrożenia, a także budowania odporności społecznej, szczególnie w czasie ich wystąpienia oraz w sytuacjach kryzysowych. Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej uwzględnia także priorytety w zakresie wzmocnienia odporności infrastruktury i zasobów, w tym na zagrożenia czasu wojny, poprzez zapewnienie utrzymania ciągłości ich funkcjonalności i ustalenie sposobów jej przywracania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia, m.in. przez ich

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 924 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907)/

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338).

⁴ UCHWAŁA NR 72 RADY MINISTRÓW z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (Monitor Polski z 2025 r. poz. 541).

zastępowalność oraz zdolność do uruchamiania alternatywnych dostawców usług publicznych dla zagrożonej ludności. Program realizowany w różnych formach przedsięwzięć, m.in. poprzez stosowne porozumienia z organizacjami pozarządowymi, dotyczące w szczególności zadań z zakresu organizacji szkoleń, ćwiczeń lub edukacji oraz prowadzenia i uzupełniania magazynów z wyposażeniem i sprzętem, a także zwiększania potencjału instytucjonalnego tych organizacji oraz wzmacniania posiadanych przez nie zasobów, takich jak sprzęt humanitarny, kwatermistrzowski, pojazdy, lokale do prowadzenia działalności. Dobrym przykładem działań łączących administrację rządową i samorządową oraz działania cywilne i militarne na rzecz ochrony ludności są planowane przedsięwzięcia dotyczące :

- zwiększenia zdolności do masowej ewakuacji, poprzez pozyskiwanie przez samorządy taboru miejskiego posiadającego fabryczne rozwiązania techniczne, umożliwiające adaptację środków transportu do przewozu rannych i poszkodowanych w pozycji leżącej oraz mechanizmów promowania miast i gmin, które pozyskują przewoźników świadczących usługi transportu publicznego z wykorzystaniem środków komunikacji z opcją adaptacji pojazdów do trybu wielonoszowego.

- zwiększenia współpracy pomiędzy Komendantami Rejonów Zabezpieczenia Medycznego Wojsk, a wojewodami i organami samorządów, przez m.in. współuczestniczenie w ćwiczeniach i innych formach szkolenia oraz wydarzeniach dotyczących spraw ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych, a także stałą wymianę danych i informacji,

- promowania udziału i rozwoju Programu „Szpitale Przyjazne Wojsku”¹.

Finansowanie: Zgodnie z art. 154 ust. 4 ustawy na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z obszaru ochrony ludności i obrony cywilnej, jednostki samorządu terytorialnego (JST) otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Ustawa wskazuje, że Wojewoda przekazuje dotacje celowe z budżetu państwa (art. 154 ust. 5 ustawy): – jednostce samorządu terytorialnego na finansowanie albo dofinansowanie zadań własnych z

¹ Przedmiotowy projekt polega na współpracy pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a podmiotami leczniczymi uczestniczącymi w Programie „Szpitale Przyjazne Wojsku”, opierającej się na obopólnych korzyściach, wspieraniu współpracy pomiędzy resortem obrony narodowej i podmiotami cywilnej ochrony zdrowia oraz ich organami założycielskimi. Podmioty lecznicze, które przystąpią do Programu, uzyskują patronat MON oraz ułatwienia związane z codziennym funkcjonowaniem, w tym również możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe i szkoleniowe od instytucji państwowych.

zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (procentowy udział dotacji celowej w kosztach realizowanego zadania reguluje zawarta umowa. Wartość dotacji celowej może wynosić do 100 % kosztów zadania) – art. 154 ust. 6 ustawy. Z otrzymanej puli wojewódzkiej nie mniej niż 90 % środków będzie przekazane do samorządów, a do 10 % środków zostanie w dyspozycji wojewodów. Wojewodowie przekazują ze swojej puli środki dla samorządów, po dokonaniu merytorycznej i finansowej analizy wniosków samorządów zawierających m.in. koszty i harmonogram realizacji zadania.

Wnioski. Państwa europejskie wspierają współpracę organów administracji centralnej i samorządowej oraz społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie budowania systemów ochrony ludności i obrony cywilnej. W dobie nasilających się niekorzystnych zjawisk klimatycznych, migracji ludności, zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, w tym cyberprzestępczości oraz trwającej nieprzerwanie od 2022 r. agresji Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy konieczne stało się wypracowanie nowoczesnych rozwiązań w tej materii, rozwiązań opartych na współpracy wszystkich szczebli organizacyjnych administracji i służb państwowych ze społecznościami lokalnymi, zarówno na poziomie samorządowym jak i pozarządowym. Polska ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wpisuje się w ten schemat działania, budując odporność państwa na odporności i zdolnościach działania społeczności lokalnych i ich władz.

Źródła

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 roku (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202 s. 1).
2. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 924 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 roku o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338).
5. UCHWAŁA NR 72 RADY MINISTRÓW z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (Monitor Polski z 2025 r. poz. 541).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ:
ЗДОБУТКИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Матеріали

VIII Міжнародної науково-практичної конференції
(12 червня 2026 року, м. Львів)

*До 30-річчя Конституції України
та 35-річчя Незалежності України*

Макетування *Любов Семенович*
Обкладинка *Василь Роган*

Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$ Ум. друк. арк. 20,80.
Тираж 50 прим. Зам.

ВИДАВЕЦЬ ТА ВИГОТОВЛЮВАЧ:
Львівський національний університет імені Івана Франка.
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 3059 від 13.12.2007 р.

Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (12 червня 2026 року, м. Львів). До 30-річчя Конституції України та 35-річчя Незалежності України / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2026. – 358 с.

Матеріали збірника висвітлюють проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Мета конференції: обговорення здобутків реформи децентралізації публічної влади в Україні на теперішньому етапі, проблемних питань організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни, а також перспектив муніципальної реформи в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграції України.

Видання розраховане на фахівців у галузях конституційного, муніципального, адміністративного права, державного управління, права Європейського Союзу – наукових та науково-педагогічних працівників, депутатів місцевих рад, посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, а також магістрів і студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади.

УДК 342.9:352/354.071.6](477)»364/366»(06)