

**ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО**

**ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І  
МЕНЕДЖМЕНТУ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему: **«Організація та діяльність органів і посадових осіб  
місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні»**

Здобувачки 4 курсу АПУА групи  
Освітньої програми Публічне управління та  
адміністрування  
Спеціальності  
281 Публічне управління та адміністрування

Галузі знань 28 Публічне управління та  
адміністрування  
Ступеня вищої освіти бакалавр  
**Казнадзей Людмили Володимирівни**

Науковий керівник **Лазор О. Д.**,  
професор кафедри публічного управління та  
менеджменту, доктор наук з державного  
управління, професор

Розширена шкала \_\_\_\_\_  
Кількість балів: \_\_\_\_\_ Оцінка: ECTS \_\_\_\_\_  
Голова комісії \_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали, прізвище)  
Члени комісії \_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали, прізвище)  
\_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали, прізвище)  
\_\_\_\_\_  
(підпис) (ініціали, прізвище)

**м. Вінниця  
2026**

## ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	4
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	10
1.1. Поняття органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.....	10
1.2. Генеза теорій та підходів до сутності місцевого самоврядування.....	19
1.3. Трансформація сутності місцевого самоврядування під час воєнного стану та її еволюція у наукових джерелах.....	28
Висновки до Розділу 1.....	32
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	34
2.1. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час дії воєнного стану.....	34
2.2. Принципи організації діяльності та реалізації повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.....	39
2.3. Особливості реалізації повноважень та функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану.....	48
Висновки до Розділу 2.....	57
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	59
3.1. Зростання ролі посадових осіб місцевого самоврядування у підтриманні ефективності та безперервності функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні.....	59

3.2. Міжнародний досвід в організації місцевого самоврядування в кризових умовах.....	62
3.3. Перспективи державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.....	66
Висновки до Розділу 3.....	69
ВИСНОВКИ.....	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75

*Анотація.* Казнадзей Л. В. Організація та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні: кваліфікаційна робота здобувача ступеня вищої освіти бакалавр зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Вінниця: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2026.

Мета роботи – розробити пропозиції щодо вдосконалення організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану на основі аналізу теоретичних, організаційно-правових засад їх функціонування з урахуванням зарубіжного досвіду та кращих вітчизняних практик.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування в Україні. Предметом дослідження є організація та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

У роботі досліджено теоретичні підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування та особливості його трансформації в умовах воєнного стану, проаналізовано нормативно-правове забезпечення та міжнародні стандарти організації діяльності органів місцевого самоврядування, розкрито принципи та специфіку реалізації їх повноважень у кризових умовах. Окрему увагу приділено ролі посадових осіб у забезпеченні безперервності функціонування органів місцевого самоврядування, а також узагальненню зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування в умовах воєнних викликів. Визначено перспективні напрями удосконалення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, посадові особи, воєнний стан, публічне управління, децентралізація, повноваження, публічна влада, кризове управління, державна політика.

***Annotation.** Kaznadzey L. Organization and activities of local government bodies and officials during martial law in Ukraine: qualification work of a candidate for a bachelor's degree in specialty 281 Public management and administration. Vinnytsia: Vinnytsia: Vinnytsia State Pedagogical University named after Mykhailo Kotsiubynsky, 2026.*

The purpose of the work is to develop proposals for improving the organization and activities of local government bodies and officials in Ukraine during martial law based on an analysis of the theoretical, organizational and legal principles of their functioning, taking into account foreign experience and best domestic practices.

The object of the study is the system of local government in Ukraine. The subject of the study is the organization and activities of local government bodies and officials during martial law.

The paper explores theoretical approaches to understanding the essence of local self-government and the features of its transformation under martial law, analyzes the regulatory and legal support and international standards for organizing the activities of local self-government bodies, reveals the principles and specifics of the implementation of their powers in crisis conditions. Special attention is paid to the role of officials in ensuring the continuity of the functioning of local self-government bodies, as well as generalizing foreign experience in organizing local self-government under military challenges. Promising directions for improving state policy in the field of local self-government development in Ukraine are identified.

*Keywords:* local self-government, local self-government bodies, officials, martial law, public administration, decentralization, powers, public authority, crisis management, state policy.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Дослідження особливостей організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме на місцевий рівень публічної влади покладено виконання ключових функцій із забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Введення правового режиму воєнного стану зумовлює суттєві зміни в організації управлінських процесів, розширення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також запровадження тимчасових обмежень.

Особливої актуальності зазначена проблематика набуває в умовах необхідності забезпечення безперервності функціонування органів місцевого самоврядування, оперативного ухвалення управлінських рішень та ефективної взаємодії з органами державної влади, військовими адміністраціями й іншими суб'єктами публічного управління.

Важливим аспектом є також адаптація організаційних, управлінських, правових механізмів місцевого самоврядування до надзвичайних безпекових викликів, що постають перед територіальними громадами. У цьому контексті особливої уваги потребує узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами, зокрема, в умовах надзвичайних правових режимів.

**Науково-теоретичну базу дослідження** становлять наукові праці вітчизняних учених, у яких розкрито теоретико-правові засади організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, зокрема в умовах правового режиму воєнного стану. Зазначені засади розглянули такі дослідники: Ю. Битяк, Ю. Гринчук, О. Діденко, В. Кириченко, В. Ключевський, М. Ковалів, І. Кравченко, О. Я. Лазор, О. Д. Лазор, О. Лялюк, Н. Мішина, Р. Негара, Ю. Панейко, І. Петровська, М. Требін, О. Чернеженко, В. Черній, а також зарубіжні науковці: M. Boldú Alfonso, X. Casademont

Falguera, Ł. Świącicki, M. Ginesta Rey, Á. Iglesias Alonso та ін., присвячені висвітленню сутності теорій місцевого самоврядування.

Сучасні наукові дослідження, присвячені функціонуванню органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, здебільшого, зосереджуються на аналізі нормативно-правових засад їх діяльності та усталених організаційних форм здійснення повноважень. Водночас, запровадження воєнного стану призводить до суттєвих змін у системі місцевого управління, що потребує додаткового наукового аналізу особливостей здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, змін у порядку прийняття управлінських рішень та посилення взаємодії між органами місцевого самоврядування, органами державної влади й іншими суб'єктами в умовах підвищених безпекових загроз.

**Мета роботи** – розробити пропозиції щодо організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану на основі аналізу теоретичних та організаційно-правових аспектів цього процесу з урахуванням зарубіжного досвіду та кращих вітчизняних практик.

З огляду на мету дослідження, його **завданнями** стали такі:

- уточнити поняття органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- проаналізувати генезу теорій та підходів до сутності місцевого самоврядування;
- розкрити напрямки трансформації сутності місцевого самоврядування під час воєнного стану та її еволюцію у наукових джерелах;
- узагальнити нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час дії воєнного стану;

– розкрити сутність принципів організації діяльності та реалізації повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану;

– проаналізувати особливості реалізації повноважень та функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану;

– з’ясувати роль посадових осіб місцевого самоврядування у підтриманні ефективності та безперервності функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні;

– систематизувати міжнародний досвід у організації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;

– охарактеризувати перспективи державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення цього процесу.

**Об’єктом дослідження** є система місцевого самоврядування в Україні.

**Предмет дослідження** – організація та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні.

**Методи дослідження.** У процесі підготовки кваліфікаційної роботи було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціалізованих методів, що дало можливість ґрунтовно дослідити питання організації та функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Використання таких підходів, як аналіз, синтез і узагальнення, сприяло розкриттю теоретичних основ місцевого самоврядування та з’ясуванню специфіки його діяльності в період дії особливого правового режиму. Застосування формально-юридичного методу дозволило опрацювати норми національного законодавства та міжнародно-правові стандарти, які регламентують діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Водночас, використання порівняльного підходу дало змогу виявити ключові проблеми у реалізації їхніх повноважень і визначити перспективні напрями вдосконалення їх функціонування.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використання сформульованих висновків і рекомендацій для вдосконалення організаційно-правових засад діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. Запропоновані положення можуть бути використані органами місцевого самоврядування під час організації діяльності виконавчих органів, забезпечення безперервності управлінської діяльності, прийняття управлінських рішень в умовах правового режиму воєнного стану, а також у процесі взаємодії з органами державної влади та військовими адміністраціями. Одержані результати можуть бути застосовані у нормотворчій діяльності при підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування та публічного управління. Матеріали дослідження також можуть використовуватися в освітньому процесі закладів вищої освіти під час викладання дисциплін у сфері публічного управління та адміністрування, муніципального права, конституційного права України, а також у системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження втілилися у тезах на тему «Лідерство в управлінні в умовах кризових ситуацій: забезпечення сталості та адаптивності», представлених на Міжнародній науково-практичній конференції «Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів та відновлення України» (м. Одеса, 17 травня 2024 р.) [85]. Також, у тезах на тему «Особливості функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні», опублікованих у збірнику матеріалів науково-практичної конференції «Глобальні виклики і сталий розвиток територіальних громад: досвід України» (м. Вінниця, 31 березня 2026 року) [86].

**Структура роботи.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, поділених на 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (86 найменувань). Загальний обсяг роботи – 84 сторінки.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

### 1.1. Поняття органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб

За твердженнями науковців О. Лазор та О. Д. Лазор, «феномен влади пов'язаний із реалізацією необхідних функцій упорядкування відносин у суспільстві» [1, с. 114]. У контексті дослідження місцевого самоврядування це означає, що органи місцевої влади є суб'єктами, які реалізують владу громади на практиці, упорядковують суспільні відносини на локальному рівні та забезпечують координацію і виконання колективних потреб мешканців територіальної громади. Через свою представницьку та виконавчу функції вони перетворюють загальні принципи влади на конкретні управлінські рішення, які забезпечують життєдіяльність громади та взаємодію з державними структурами.

За визначенням О. Чернеженко, «сутність місцевого самоврядування розкривається через його здатність забезпечувати узгодження прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави й суспільства на рівні кожної окремої особи. Така спрямованість відповідає принципам сучасної демократичної, правової та соціальної держави, у центрі якої перебуває людина, її гідність, права і свободи як найвища цінність» [2, с. 36]. Ця позиція підкреслює людиноцентричний характер місцевого самоврядування та його спрямованість на забезпечення балансу між індивідуальними і публічними інтересами, що набуває особливої актуальності в сучасних умовах розвитку держави.

Предметом місцевого самоврядування, як це слідує із його визначення, регламентованого у Конституції України [3] та профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], є сфери, які, як зазначають

М. Ковалів та В. Іваха, «зумовлюються спільними інтересами та потребами територіальної громади, тобто сукупності мешканців, які проживають у межах певного села, селища, міста або об'єднання кількох сільських населених пунктів, що функціонують навколо єдиного адміністративного центру» [5, с. 48].

М. Ковалів, В. Яремко та Л. Кузьо звертають увагу на те, що «місцеве самоврядування реалізується територіальною громадою відповідно до норм чинного законодавства як безпосередньо, так і через систему утворених нею органів, до яких належать сільські, селищні та міські ради, а також їх виконавчі структури» [6, с. 37]. Вважаємо, що зазначене твердження відображає двоїсту природу місцевого самоврядування, поєднуючи безпосередню та представницьку демократію, водночас підкреслюючи провідну роль територіальної громади.

Своєю чергою, органи місцевого самоврядування становлять ключовий елемент системи публічного управління та є основним інструментом втілення принципу народовладдя на рівні місцевих громад. Як доводить О. Могильна, «органи місцевого самоврядування є важливою сполучною ланкою між народом як первинним носієм влади та системою виконавчої влади, яка реалізує свої повноваження від його імені» [7, с. 40].

Отже, досліджувані нами органи є своєрідним посередником між населенням, яке є фактичним джерелом влади, та виконавчою владою, що здійснює свої повноваження від імені народу.

Як доводять І. Кравченко, В. Ткаченко та Н. Мішина, особливість органів місцевого самоврядування як учасників системи публічного управління полягає в їх подвійній природі, оскільки вони водночас здійснюють як власні самоврядні повноваження, так і функції, делеговані державою. Така специфіка зумовлює особливості їх діяльності та рівень відповідальності в загальній структурі публічної влади. Виконуючи роль проміжної ланки між населенням і державою, вони забезпечують врахування та реалізацію місцевих потреб і суспільних інтересів на відповідній території

[8, с. 9; 9, с. 84]. Наведена характеристика є обґрунтованою, оскільки саме поєднання різних за природою повноважень зумовлює складність діяльності органів місцевого самоврядування та посилює їх значення у забезпеченні ефективного публічного управління, особливо в умовах сучасних викликів.

А. Лазор та О. Лазор зазначають, що «владність представницьких органів місцевого самоврядування виявляється в тому, що вони в межах своїх повноважень, на підставі та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на території відповідної юрисдикції (ч. 1 ст. 144 Конституції)» [10, с. 62].

Окрему правову позицію з цього питання сформулював Конституційний Суд України у Рішенні від 26.03.2002 р. у справі № 6-рп/2002, де було визначено політико-правову природу органів місцевого самоврядування. Згідно з цим рішенням, вони не належать до системи органів державної влади, а є представницькими інституціями, через які територіальна громада реалізує своє право самостійно вирішувати виключно питання місцевого значення. Йдеться про проблеми, безпосередньо пов'язані з життєдіяльністю громади, перелік яких закріплений у Конституції та законах України [11].

Варто погодитися із Ю. Битяк та Н. Матюхіною, що «органи місцевого самоврядування є представницькими інституціями, через які територіальна громада реалізує своє право самостійно вирішувати питання місцевого значення на відповідній території» [12, с. 128].

Доречно також зауважити, що завдяки своїм повноваженням, органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію прав територіальної громади та участь громадян у прийнятті рішень. Вони є представницькими органами, через які територіальна громада може самостійно вирішувати питання місцевого значення, що передусім пов'язані з життєдіяльністю громади та визначені Конституцією і законами України.

Особливим статусом наділені органи самоорганізації населення, які, за твердженням Н. Мішиної, є «додатковим механізмом посилення участі громади у прийнятті управлінських рішень та співпраці з органами місцевого

самоврядування» [9, с. 84]. Вони сприяють залученню мешканців до планування та контролю за використанням місцевих ресурсів. ОСН є посередниками між громадою та органами місцевої влади, передаючи побажання та пропозиції мешканців для ухвалення рішень. Завдяки їм підвищується прозорість та ефективність управлінських процесів на рівні територіальної громади.

Отже, органи місцевого самоврядування включають представницькі, виконавчі органи та органи самоорганізації населення, які діють від імені територіальної громади і забезпечують реалізацію її колективних прав та інтересів, координацію матеріальних, фінансових і людських ресурсів, а також здійснення як власних, самоврядних повноважень, так і делегованих державою функцій. Вони є ключовою ланкою у взаємодії між населенням, яке є фактичним джерелом влади, та органами державної влади, забезпечуючи ефективність управлінських процесів і законність прийняття рішень на місцевому рівні.

Задля до уточнення поняття посадових осіб органів місцевого самоврядування, звернемося до наукових джерел.

Відповідно до положень чинного нині Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [13], посадові особи виконують організаційно-розпорядчі, консультативно-дорадчі та управлінські функції, спрямовані на реалізацію повноважень територіальних громад. Саме через їх діяльність забезпечується практична реалізація рішень органів місцевого самоврядування, а також координація взаємодії з органами державної влади, військовими адміністраціями та іншими суб'єктами публічного управління.

У період воєнного стану особливого значення набуває здатність посадових осіб забезпечувати безперервність надання базових адміністративних, соціальних та комунальних послуг населенню навіть в умовах загроз безпеці, перебоїв у роботі інфраструктури чи вимушеної релокації органів влади. Саме вони організовують оперативне прийняття рішень щодо функціонування громад, роботи критичних служб, а також

взаємодії з військовими адміністраціями для забезпечення стабільності управління.

У науково-практичному коментарі до зазначеного закону вітчизняні науковці О. Я. Лазор та О. Д. Лазор підкреслюють, що рівень результативності функціонування органів місцевого самоврядування безпосередньо обумовлюється професійною підготовкою, компетентністю та відповідальним ставленням посадових осіб, які в них працюють [14, с. 215]. Зазначимо, що це особливо актуалізується в умовах воєнного стану. Водночас, сучасні трансформації законодавства суттєво змінюють підходи до організації служби в органах місцевого самоврядування, що потребує їх глибокого порівняльного аналізу.

Як доводять І. Лазебна та І. Динник, «чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» переважно ґрунтується на положеннях інших нормативно-правових актів, зокрема законодавства про державну службу та підзаконних актів Кабінету Міністрів України, які деталізують окремі аспекти правового регулювання цієї сфери. діяльності та припинення, тепер врегульовані безпосередньо законом» [15, с. 255].

Натомість, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року [16] запроваджує комплексний підхід до регулювання служби в органах місцевого самоврядування, забезпечуючи повноту правового регулювання основних аспектів службових відносин без необхідності системних відсилань до інших нормативно-правових актів. Це, означає, що ключові елементи правового статусу посадових осіб, включаючи порядок вступу на службу, її проходження, оцінювання результатів [17].

Суттєвою відмінністю є також відмова від залежності служби в органах місцевого самоврядування від законодавства про державну службу. У чинному законі передбачалося застосування норм державної служби у частині, що не суперечить спеціальному законодавству, а також використання відповідних процедур (зокрема конкурсного відбору, стажування тощо). У Законі від 2023 р. такі відсилання усунуті, що забезпечує автономність служби

в органах місцевого самоврядування як окремого інституту публічної служби. Це дозволяє більш ефективно враховувати специфіку діяльності територіальних громад, їх потреби та особливості організації управління [17].

Крім того, Закон від 2023 р. [16] істотно змінює підхід до співвідношення централізованого та децентралізованого регулювання. Якщо раніше значна кількість питань вирішувалася на рівні Кабінету Міністрів України, зокрема через типові порядки, положення та інші підзаконні акти, то тепер акцент зміщений на рівень органів місцевого самоврядування. Вони отримують ширші повноваження щодо визначення умов служби, формування кадрової політики, встановлення системи оплати праці та організації професійного розвитку персоналу. Такий підхід відповідає принципам децентралізації та забезпечує більшу гнучкість у прийнятті управлінських рішень, що є критично важливим у період воєнного стану [17].

Також варто звернути увагу на трансформацію ролі трудового законодавства у регулюванні служби в органах місцевого самоврядування. У чинному законі значна частина питань залишалася нерегульованою та підпадала під дію загального трудового законодавства. Натомість, новий закон значно звужує сферу його застосування, оскільки основні питання, включаючи дисциплінарну та матеріальну відповідальність, оплату праці, робочий час і відпустки, інтегровані безпосередньо у спеціальний закон. Це сприяє підвищенню визначеності правового статусу посадових осіб та уніфікації підходів до регулювання службових відносин [17].

Важливим аспектом є також усунення недоліків попереднього законодавства, зокрема неузгодженості категорій посад і рангів, наявності прогалин у правовому регулюванні та використання застарілих підзаконних актів. Новий закон спрямований на гармонізацію системи служби в органах місцевого самоврядування із сучасними стандартами публічного управління та європейськими підходами, зокрема положеннями Ради Європи та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Не менш важливою є новація щодо впровадження сучасних інструментів управління персоналом, зокрема систем оцінювання результативності службовців, планування професійного розвитку та формування індивідуальних програм навчання. Такі механізми спрямовані на підвищення ефективності діяльності посадових осіб і формування професійного кадрового корпусу, здатного діяти в умовах підвищених ризиків і навантажень.

У практичному вимірі в умовах воєнного стану це означає, що посадові особи фактично є «операційним ядром» місцевого самоврядування: вони забезпечують безперервність управлінських процесів, організовують швидке реагування на кризові ситуації, координують роботу комунальних служб та гарантують функціонування базових сервісів для населення навіть за умов обмежених ресурсів або загроз безпеці. Саме їх здатність діяти в режимі підвищеної оперативності визначає стійкість територіальних громад [17].

Водночас, слід враховувати, що впровадження нового законодавства має свої особливості, зокрема відтермінування набрання чинності його основними положеннями до завершення воєнного стану. Це обумовлює необхідність функціонування органів місцевого самоврядування в умовах дії попереднього правового регулювання, що додатково підвищує значення професіоналізму посадових осіб та їх здатності ефективно діяти в умовах правової невизначеності.

Отже, порівняльний аналіз чинного та нового законодавства свідчить про перехід від фрагментарної та залежної моделі правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування до комплексної, автономної та орієнтованої на сучасні стандарти публічного управління системи. У цьому контексті роль посадових осіб суттєво зростає, оскільки саме вони виступають основними носіями управлінських функцій, забезпечують реалізацію реформ та підтримують безперервність функціонування публічної влади в умовах воєнного стану.

Керуючись напрацюваннями Ю. Гринчук та Р. Негари, зазначимо, що посадовою особою є особа, яка згідно з чинним законодавством обіймає

визначену посаду в органах державної влади чи місцевого самоврядування, реалізує встановлені правовими нормами повноваження та відповідає за здійснення управлінської діяльності, прийняття рішень і забезпечення дотримання вимог законності в межах наданої компетенції [18; 19].

З огляду на наведене визначення та керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], посадовою особою органів місцевого самоврядування є фізична особа, яка займає передбачену законом посаду в системі місцевого самоврядування, зокрема у сільських, селищних чи міських радах та їх виконавчих органах. У межах своїх повноважень така особа забезпечує реалізацію прав та інтересів територіальної громади, здійснює управлінські функції, ухвалює відповідні рішення та несе відповідальність за їх законність і результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

О. Лазор та І. Лазар зауважують, що «нині існує проблема підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та ефективності функціонування його як інституту» [20, с. 128].

Грунтуючись на дослідженні С. Попової, звернімо увагу на те, що посадові особи органів місцевого самоврядування виконують практичні функції, організовують роботу органів влади та забезпечують реалізацію прийнятих рішень. Окрім того, вони координують діяльність виконавчих структур, готують проекти рішень та здійснюють контроль за їх виконанням. Посадові особи відповідають за законність, ефективність і підзвітність роботи органів місцевого самоврядування [21, с. 23–25].

Вони поєднують адміністративні, управлінські та контролюючі функції, забезпечуючи реалізацію соціально-економічних програм, управління комунальною власністю та ресурсами громади. Посадові особи взаємодіють із населенням, організаціями та державними органами, забезпечуючи баланс між делегованими державою функціями та власними повноваженнями органів місцевого самоврядування [8, с. 9].

В свою чергу, повноваження посадових осіб органів місцевого самоврядування визначаються законодавством і передбачають здійснення

управлінських, представницьких та виконавчих функцій у межах компетенції громади. Вони включають прийняття рішень, організацію виконання рішень ради, контроль за використанням ресурсів та забезпечення реалізації прав і інтересів мешканців [6, с. 39].

Посадові особи також несуть відповідальність за законність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування і за дотримання принципів публічного управління. Крім того, вони можуть виконувати делеговані державою функції, що забезпечує взаємодію між місцевою та центральною владою. Вони відповідають за реалізацію бюджетної політики, розподіл місцевих фінансових ресурсів та контроль за доцільністю видатків. Посадові особи мають забезпечувати дотримання прав і свобод громадян, захищати інтереси громади та сприяти прозорості прийняття рішень. Важливою складовою їхньої діяльності є організація громадських консультацій та врахування думки мешканців при розробці стратегічних програм розвитку території. Крім того, посадові особи повинні формувати систему звітності та підзвітності перед громадою, що підвищує довіру до місцевої влади. Нарешті, вони виконують роль координаторів між різними організаційними ланками місцевого самоврядування, забезпечуючи інтеграцію соціальних, економічних та екологічних пріоритетів у діяльності органів влади [6, с. 39].

У цілому, побудова системи органів місцевого самоврядування передбачає чітке розмежування повноважень між представницькими та виконавчими структурами, тоді як посадові особи забезпечують практичну реалізацію покладених на них функцій. Посадові особи несуть відповідальність за виконання рішень, контроль за дотриманням законності та ефективність управління ресурсами громади. Вони організують роботу виконавчих органів, забезпечують підготовку та реалізацію місцевих програм, відповідають за соціально-економічний розвиток території. В. Черній зазначає, що «адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування встановлює порядок їх функціонування. Завдяки

цьому формуються передумови для забезпечення відкритості, підзвітності та залучення населення до процесів управління на місцевому рівні» [22, с. 37].

Отже, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є ключовими суб'єктами публічного управління, які забезпечують реалізацію прав територіальних громад, поєднують виконання власних та делегованих державою повноважень, гарантують ефективність, законність і підзвітність у діяльності місцевої влади.

## 1.2. Генеза теорій та підходів до сутності місцевого самоврядування

У науковій літературі виокремлюють декілька теорій місцевого самоврядування, які по-різному трактують його сутність та особливості взаємодії з державою. Серед них, зокрема, теорія вільної громади, державницька теорія, соціально-правова теорія, дуалістична та ін. (табл. 1.1.).

**Таблиця 1.1**

### Теорії місцевого самоврядування

№ з/п	Вид теорії місцевого самоврядування	Основна ідея, характеристика	Автори (прихильники)	Еволюція
1	Теорія вільної громади	Природне право громади керувати своїми справами	Туре, д'Аргенсон	XIX ст., початок автономії громади
2	Громадівська (комунальна)	Автономія громади та господарська діяльність	Роберт фон Моль, Отто фон Гірке, Г. Єллінек	XIX ст., розвиток ідей вільної громади
3	Державницька	Місцеве самоврядування як частина державного управління	Лоренц фон Штейн, Рудольф фон Гнейст, Ю. Панейко	XIX–XX ст., централізація
4	Дуалістична	Поєднання самоврядних і делегованих функцій	К. Реннер, М. Оріу	XX ст., автономія та державні функції
5	Соціально-правова	Комунальний та правовий характер діяльності	Л. Дюгі	XX ст., формалізація правових засад

## Продовження табл. 1.1

№ з/п	Вид теорії місцевого самоврядування	Основна ідея, характеристика	Автори (прихильники)	Еволюція
6	Радянська	Централізоване управління, обмежена автономія	П. Стучка, А. Вишинський, Є. Пашуканіс	XX ст., радянські підходи
7	Конфедералістські / анархістські	Автономія громад без державного центру	П.-Ж. Прудон, К. Маркс	XIX–XX ст., радикальні ідеї автономії
8	Ліберальна	Мінімальне втручання держави, свобода громади	Алексіс де Токвіль, Джон Стюарт Мілль	XIX–XX ст., свобода місцевих рішень
9	Партнерська	Взаємодія з громадськими організаціями та бізнесом	Е. Остром, П. Блок, Р. Енгстром	XXI ст., колаборативне управління
10	Теорія сталого розвитку	Соціальні, економічні та екологічні аспекти діяльності	Е. Глейзер, Д. Джейкобс	XXI ст., стійкий розвиток муніципалітетів

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [23, с. 109]*

Охарактеризуємо кожну із наведених у таблиці 1.1 теорій місцевого самоврядування.

Теорія вільної громади (теорія природних прав громади) виникла в першій половині XIX століття в Німеччині та пізніше отримала розвиток у Франції та Бельгії. Суть теорії полягає в тому, що право громади керувати своїми справами є природним і невідчужуваним, так само як і права людини. Громада первинна щодо держави: держава не створює громаду, а лише визнає її існування. Основні положення: місцеве самоврядування – це управління власними справами громади, які відрізняються від державних; поділ справ на власні та ті, що делегуються державою; визнання недержавної природи органів самоврядування; невтручання державних органів у власну компетенцію громади та контроль лише за дотриманням меж цієї компетенції; обрання органів самоврядування виключно членами громади. Представники: Ж.-Г. Туре, Е. Мейєр, О. Лабан, А. де Токвіль, Г. Аренс та ін. [24, с. 532].

Громадівська (комунальна), господарська теорія самоврядування ґрунтується на протиставленні державної влади і місцевих спільнот. Її суть полягає в управлінні місцевими господарськими справами. Власні справи громади – це справи місцевого господарства, тобто самоврядування розглядається як управління локальним господарством. Представник: Рудольф фон Моль та ін. Однак на практиці було складно чітко розділити державні справи та місцеві господарські справи, тому цей підхід не набув тривалого поширення [25, с. 374].

Державницька теорія самоврядування була започаткована німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом. Суть її полягає в тому, що міське самоврядування є однією з форм державного управління на місцях, коли громада та її органи вирішують державні завдання. Міське самоврядування розглядається як державні справи, передані державою органам місцевого самоврядування. У рамках державної теорії сформувалися юридична та політична концепції; наприклад, Л. Штейн вважав, що органи місцевого самоврядування не є органами держави, але на них покладається виконання певних завдань державного управління [26, с. 36].

Згідно з поглядами Ю. Панейка, можна виокремити основні положення державницької теорії самоврядування:

- міське самоврядування є особливою формою організації публічної влади, яка базується на принципах виборності та представництва;
- обсяг повноважень органів місцевого самоврядування встановлюється державою відповідно до принципу «дозволено лише те, що прямо передбачене законом»;
- на відміну від центральних органів влади, міське самоврядування реалізується не державними посадовими особами, а представниками місцевих громад і мешканцями територій, зацікавленими у вирішенні питань місцевого значення.

Ю. Панейко, зокрема, вказував що «проведені дослідження правової природи самоврядування дозволяють трактувати самоврядні одиниці як

структури державного характеру, що уповноважені здійснювати визначену законом частину державного управління та адміністративних функцій» [27, с. 120].

Окрім цього, існує дуалістична теорія місцевого самоврядування, за якою органи, вирішуючи питання місцевого значення, діють як місцева влада, а коли вирішують питання державного значення (наприклад, збір податків) – як частина державної влади [28].

Соціально-правова теорія (теорія соціального обслуговування) підкреслює комунальний характер діяльності органів місцевого самоврядування та пріоритет завдань щодо забезпечення життєдіяльності мешканців. Органи управління і самоврядування розглядаються як установи для обслуговування населення та задоволення його приватних і публічних інтересів [29, с. 145].

Радянська теорія місцевого самоврядування формувалася в умовах централізованої державної системи СРСР і характеризувалася обмеженою автономією місцевих органів влади. За цією концепцією органи місцевого самоврядування фактично виконували функції державного управління на місцях, а їхні повноваження визначалися та контролювалися партійними і державними органами. Основний акцент робився на забезпеченні єдності державної політики, виконанні централізованих планів і завдань, а також на адміністративному підпорядкуванні місцевих рад вищим органам влади. У рамках цієї теорії місцева ініціатива та участь громадян були фактично мінімальні, а функції рад зводилися до реалізації рішень центру, а не відображення потреб територіальної громади. Радянська теорія наочно демонструє історичний період, коли автономія місцевого самоврядування була обмежена централізацією, що дозволяє контрастувати її з класичними та сучасними моделями, де громада має більшу свободу самоврядування [23, с. 111].

Конфедералістські та анархістські теорії місцевого самоврядування наголошують на повній автономії громад без централізованого державного

контролю. Згідно з цими підходами, громади організують своє життя самостійно, вирішують локальні питання через пряме обговорення та колективне прийняття рішень, а державні інститути виконують лише мінімальні функції або відсутні зовсім. Основна ідея – децентралізація влади, максимальна участь громадян у самоврядуванні і самостійність у вирішенні економічних, соціальних та політичних питань на локальному рівні. Прихильники цих теорій, зокрема Прудон і Маркс у ранніх працях, підкреслювали важливість добровільного об'єднання громад і відмову від централізованої державної влади. Ці теорії ілюструють альтернативний розвиток місцевого самоврядування, де автономія громади виходить на перший план [28].

Ліберальна теорія місцевого самоврядування наголошує на мінімальному втручанні держави у діяльність громад та максимальній свободі самоврядування на локальному рівні. За цією концепцією, громади самостійно вирішують свої соціальні, економічні та адміністративні питання, а роль держави обмежується гарантуванням правового поля та забезпеченням базових стандартів. Головною ідеєю є формування передумов для самостійного розвитку територіальних громад, залучення громадян до процесу ухвалення рішень, а також забезпечення відкритості й результативності управління на місцевому рівні. Прихильники цієї теорії, зокрема класичні ліберали, розвивали ідею свободи місцевих рішень у XIX–XX століттях як протиположності централізованим і радянським моделям управління. Ліберальна теорія демонструє перехід від суворої централізації до моделей, де ініціатива громади і права громадян відіграють ключову роль [28].

Партнерська теорія місцевого самоврядування наголошує на взаємодії органів місцевої влади з громадськими організаціями, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами для ефективного вирішення локальних проблем. Управлінські рішення приймаються не тільки владою, а й за участі громадян та різних інституцій, що підвищує прозорість, відповідальність та соціальну ефективність місцевого самоврядування. Основна ідея – співпраця та

колаборація, де громада стає активним партнером у процесі управління, а не лише пасивним отримувачем рішень. Прихильники цієї моделі, зокрема сучасні дослідники муніципального управління, розвивали її у XXI столітті як відповідь на складні соціально-економічні та управлінські виклики. Партнерська теорія демонструє перехід до інклюзивних та колаборативних моделей місцевого самоврядування, де враховуються інтереси всіх зацікавлених сторін [28].

Теорія сталого розвитку у місцевому самоврядуванні акцентує увагу на збалансованому поєднанні соціальних, економічних та екологічних аспектів управління на локальному рівні. Основна ідея – інтеграція принципів сталого розвитку у всі сфери місцевого управління, включаючи економічну ефективність, соціальну справедливість і охорону навколишнього середовища. Прихильники цієї теорії, зокрема міжнародні організації та сучасні дослідники місцевого розвитку, підкреслюють важливість стратегічного планування та участі громади в процесах прийняття рішень. Теорія сталого розвитку демонструє сучасний етап еволюції місцевого самоврядування, де основна цінність – гармонійний розвиток громади та її довгострокова життєздатність [23, с. 111].

Отже, можемо зазначити, що у науковій думці сформувався комплекс різних концептуальних підходів до розуміння природи місцевого самоврядування – від ідеї природного права громади на автономію до трактування його як форми державної адміністрації. Класичні теорії XIX ст. (вільної громади, господарська, державницька) заклали підвалини дискусії про співвідношення громади та держави, що згодом трансформувалося у дуалістичні та соціально-правові моделі. Радянська концепція відобразила крайній варіант централізації, тоді як ліберальні, партнерські та конфедералістські підходи підкреслили розширення автономії та участі громади. Сучасний етап розвитку характеризується інтеграцією принципів сталого розвитку, колаборативного управління та балансу між локальною самостійністю й державною координацією.

Разом з тим, на сьогодні у наукових дослідженнях не існує окремої теорії місцевого самоврядування, що була б присвячена винятково умовам воєнного стану. Проте, розроблено низку теоретичних підходів (табл. 1.2.), які набувають особливої значущості саме в умовах надзвичайних та кризових ситуацій. Ці підходи акцентують увагу на механізмах швидкого реагування органів місцевого самоврядування, координації з державними структурами та забезпеченні безпеки і життєдіяльності населення. Вони також підкреслюють важливість гнучкості управлінських рішень та пріоритетності ресурсного забезпечення критичних функцій громади. Крім того, значну роль відіграє участь громадян у процесах прийняття рішень, що дозволяє підвищити ефективність локальних заходів у кризових умовах.

Таблиця 1.2

### Підходи до місцевого самоврядування під час воєнного стану

№ з/п	Назва	Характеристика	Автори (прихильники)	Період формування
1	Інституційний	Розглядає систему органів місцевого самоврядування як механізм реалізації прав та інтересів громади	Р. Даль, Д. Фішкіна	XX–XXI ст.
2	Автономії і субсидіарності	Підкреслює важливість самостійності локальних спільнот у вирішенні своїх справ	Ж. Льофлер, Р. Хоппе	XX–XXI ст.
3	Функціональний	Орієнтований на адаптацію процедур та мобілізацію ресурсів у надзвичайних ситуаціях	П. Екерслі, К. Лакома	XXI ст.
4	Співуправління	Передбачає тісну координацію з громадським сектором та державними структурами	Х. Буш, С. О'Ніл	XX–XXI ст.
5	Стійкості й управління ризиками	Акцентує увагу на здатності громад адаптуватися і відновлюватися у післявоєнний період	Д. Кемп, Л. Корнугі	XXI ст.

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [30, с. 41]*

Охарактеризуємо кожен із наведених у таблиці 1.2. підходів.

За інституційним підходом, кожен орган має чітко визначену функцію та роль у забезпеченні управлінської стабільності та ефективності на місцевому рівні. Він дозволяє систематизувати взаємодію представницьких і виконавчих органів, координувати їх діяльність і забезпечувати узгодженість рішень. Крім того, інституційний підхід сприяє підвищенню прозорості управлінських процесів, оскільки передбачає встановлення чітких процедур і правил виконання повноважень. Велика увага приділяється взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням, забезпечуючи механізми участі громадян у прийнятті рішень. У кризових ситуаціях, зокрема під час воєнного стану, інституційний підхід стає ключовим інструментом для підтримання безперервності місцевого управління та координації дій із державними органами. Завдяки цьому органи самоврядування можуть ефективно реагувати на виклики, забезпечуючи захист інтересів громади, управління ресурсами та стабільне функціонування соціально-економічних процесів на місцях [30, с. 42].

Відтак, інституційний підхід формує фундамент для системного і правомірного функціонування місцевого самоврядування, гарантує реалізацію принципу народовладдя та підтримку законності на локальному рівні.

Підхід автономії та субсидіарності наголошує на тому, що місцеві громади повинні мати достатній рівень самостійності для вирішення власних питань без зайвого втручання центральної влади. За цим підходом рішення приймаються там, де вони мають найбільший ефект і найкраще відповідають інтересам громади. Він передбачає делегування лише тих повноважень, які потребують координації на вищому рівні, залишаючи інші питання під контролем місцевих органів. Така модель забезпечує ефективне використання ресурсів та стимулює активну участь громадян у процесах управління. У контексті надзвичайних ситуацій, зокрема воєнного стану, принцип субсидіарності дозволяє громадам швидко реагувати на локальні потреби та забезпечувати життєдіяльність територіальних спільнот [30, с. 42].

Підхід до функціонування публічного управління в умовах кризи фокусується на гнучкій адаптації управлінських процедур та оперативній мобілізації ресурсів для ефективного реагування на надзвичайні ситуації. Його основні положення передбачають оперативне ухвалення управлінських рішень і швидку адаптацію організаційних структур до змін зовнішнього середовища. Значна увага приділяється узгодженій взаємодії між різними рівнями влади та налагодженню міжвідомчої координації. Окрім цього, він сприяє формуванню резервних інструментів і стратегічних підходів, необхідних для забезпечення безперервної роботи органів влади [30, с. 42]. В умовах воєнного стану такий підхід дає змогу органам місцевого самоврядування раціонально використовувати ресурси та підтримувати стабільність функціонування територіальних громад, сприяє оперативній реалізації прав та потреб населення навіть в умовах високої невизначеності та загрози.

Теорія співуправління передбачає ефективну інтеграцію дій органів місцевого самоврядування з громадським сектором та державними структурами для досягнення спільних цілей. Вона наголошує на важливості партнерства між владою, громадськими організаціями та місцевими спільнотами для прийняття збалансованих рішень. За цією концепцією, громадськість не лише інформується про дії влади, а й активно залучається до планування та контролю за їх виконанням. Цей підхід забезпечує підвищення прозорості та підзвітності місцевого управління, стимулює колективну відповідальність за розвиток громади та підсилює легітимність рішень органів місцевого самоврядування. У кризових ситуаціях, зокрема під час воєнного стану, співуправління дозволяє швидше мобілізувати ресурси та координувати дії між усіма учасниками процесу. Завдяки цьому підходу забезпечується баланс між державними інтересами та локальними потребами населення [26, с. 38].

Підхід стійкості й управління ризиками зосереджується на здатності громад ефективно реагувати на надзвичайні ситуації, зменшувати негативні

наслідки та швидко відновлюватися після кризових подій. Він передбачає планування, оцінку потенційних загроз та запровадження превентивних заходів для мінімізації ризиків. За цим підходом, органи місцевого самоврядування повинні не лише координувати екстрені дії, а й підтримувати довгострокове відновлення соціально-економічної інфраструктури. Важливим аспектом є формування культури готовності та навчання громади методам адаптації до змін у зовнішньому середовищі. У післявоєнний період такий підхід дозволяє громадам відновлюватися швидше, зміцнювати соціальну згуртованість та підвищувати загальну стійкість до майбутніх викликів [29, с. 152].

Отже, хоча окремої теорії місцевого самоврядування для умов воєнного стану не розроблено, існуючі наукові підходи дозволяють зрозуміти процес його функціонування в кризових ситуаціях. Описані підходи показують, що ефективно місцеве самоврядування в кризових умовах забезпечує системність, самостійність громад, швидку адаптацію, координацію та стійкість до наслідків криз. Разом вони формують основу для правомірного та ефективного здійснення місцевого самоврядування, забезпечуючи життєдіяльність громад і реалізацію прав населення.

### **1.3. Трансформація сутності місцевого самоврядування під час воєнного стану та її еволюція у наукових джерелах**

Вважаємо, що воєнний стан – це особливий правовий режим, який запроваджується державою, зокрема в Україні, у разі виникнення збройної агресії, воєнної загрози або нападу на її територію. Він включає запровадження тимчасових обмежень щодо окремих конституційних прав і свобод громадян, розширення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, а також формування необхідних умов для належного забезпечення безпеки населення, обороноздатності держави й підтримання громадського порядку.

Правова природа місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні є складним і багатоплановим явищем, яке поєднує конституційні гарантії автономії громад із особливостями функціонування органів влади в умовах підвищеної небезпеки. В. Ключевський (2020) зазначає, що «справжнє місцеве самоврядування може повноцінно функціонувати лише за умов державного суверенітету, адже саме держава є його гарантом, а подекуди й формує організаційні засади його системи» [31, с. 138]. Це підкреслює тісний зв'язок між незалежністю держави та здатністю громад здійснювати самоврядування навіть у кризових умовах.

І. Петровська (2022) доводить, що «законодавче регулювання воєнного стану передбачає застосування не лише спеціального закону про воєнний стан, а й інших нормативно-правових актів, що належать до сфери національної безпеки та оборони» [32, с. 280].

Загалом, правове регулювання воєнного стану належить до сфери адміністративного права та розглядається як частина інституту права, що забезпечує національну безпеку, регламентуючи особливі повноваження органів влади та механізми захисту держави у надзвичайних ситуаціях [33, с. 173].

Визначення правового режиму воєнного стану міститься у двох законах – Законі України «Про оборону України» [34] та Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [35].

Грунтуючись на змісті ст. 1, 3, 8 та ін. Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [35], висловимо власну думку відносно його сутності: вважаємо, що воєнний стан є особливим, винятковим правовим режимом, який запроваджується лише за надзвичайних обставин, коли існує реальна збройна агресія проти держави або її безпосередня загроза. Його застосування має ґрунтуватися на чітко визначеній підставі, і за її відсутності введення такого режиму є недопустимим. Воєнний стан передбачає тимчасове обмеження певних прав і свобод, а також делегування додаткових повноважень органам влади для забезпечення захисту держави, громадської безпеки та

функціонування критичної інфраструктури. Він покликаний гарантувати ефективну координацію дій усіх державних органів та територіальних громад у період надзвичайної загрози, зберігаючи при цьому принцип законності та пропорційності втручання держави в повсякденне життя громадян.

Конституція України та чинне законодавство передбачають можливість запровадження воєнного стану на території всієї держави або в окремих її регіонах у разі виникнення загрози національній безпеці. Така правова норма встановлює правові підстави для тимчасового особливого режиму, який дозволяє державним органам оперативно реагувати на кризові ситуації, забезпечувати захист населення та критично важливої інфраструктури, а також координувати дії всіх гілок влади. Запровадження воєнного стану здійснюється на підставі спеціальних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють порядок його введення, визначають компетенцію органів влади та окреслюють права громадян у період дії особливого правового режиму. Нормативною основою введення воєнного стану в Україні є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [35], а також відповідні укази Президента України. Зокрема, воєнний стан в Україні було введено Указом Президента України №64/2022 від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні» [36]. Згодом, його періодично продовжують кожного разу строком на 90 діб.

В умовах воєнного стану місцеве самоврядування набуває особливого значення для забезпечення стабільності та життєдіяльності територіальних громад. О. Лялюк (2023) відзначає, що «в умовах воєнного стану діяльність місцевого самоврядування повинна здійснюватися відповідно до правил, чітко визначених законом, і не повинна виходити за межі наданих їм повноважень, адже це гарантує законність дій органів влади навіть за надзвичайних обставин» [37, с. 9].

Правова природа місцевого самоврядування визначається не лише законами та Конституцією України, а й практикою управління, що включає взаємодію з новими суб'єктами соціально-економічного розвитку, такими як

внутрішньо переміщені особи та переміщені підприємства. Як зазначають Г. Джегур, А. Стілл (2024), В. Золотарьов (2025), це формує нові типи взаємодії та дозволяє створити ефективну підприємницьку інфраструктуру з урахуванням факторів безпеки, що потребує від посадових осіб адаптації їхніх повноважень до нових реалій [38, с. 13; 39, с. 9]

І. Кравченко та В. Ткаченко (2025) доповнюють, що «вплив на систему місцевого самоврядування з боку органів державної влади має бути співмірним з умовами, в яких наразі функціонує держава, що свідчить про необхідність балансування між автономією громад і централізованим контролем» [8, с. 6].

О. Діденко (2025) та співавтори підкреслюють, що «органи місцевого самоврядування мають ключове значення для підтримання стабільності територіальних громад, особливо в умовах воєнного стану, що підкреслює їхню важливу роль у реагуванні та управлінні кризовими ситуаціями» [40].

Водночас, під час дії воєнного стану були створені військові адміністрації, спільна робота з військовим командуванням для забезпечення реалізації заходів, пов'язаних з воєнним станом, обороною, цивільним захистом, громадською безпекою та правопорядком, що показує інтеграцію місцевого самоврядування з державними і військовими структурами задля захисту громад [41, с. 398].

Тобто в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування функціонують у взаємодії з військовими адміністраціями, які виконують спеціальні завдання в районах підвищених безпекових ризиків та забезпечують реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, а також підтримання оборони, громадського порядку й безпеки. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у разі його введення на відповідних територіях можуть створюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації, що спільно з військовим командуванням забезпечують дотримання Конституції та законів України і виконання заходів правового режиму [35].

Зокрема, рішення про утворення військової адміністрації на рівні населеного пункту ухвалюється Президентом України за поданням обласної державної адміністрації або Генерального штабу Збройних Сил України. Із моменту її формування окремі повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів можуть тимчасово передаватися начальнику військової адміністрації. У своїй діяльності військові адміністрації керуються Конституцією та законами України, а також спеціальними нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими актами у сфері національної безпеки й оборони (ст. 15) [35].

Отже, інститут військових адміністрацій є спеціальним інструментом правового регулювання. Відтак, юридична суть, зміст місцевого самоврядування під час воєнного стану полягає у поєднанні конституційної автономії територіальних громад, законодавчо визначених повноважень органів місцевої влади та необхідності дотримання законності та координації з державними структурами. Вона передбачає, що місцеві органи влади реалізують управлінські функції, захищають інтереси громади та підтримують життєдіяльність на місцевому рівні, одночасно адаптуючись до умов воєнного часу та нових соціально-економічних викликів.

## **Висновки до Розділу 1**

Виходячи з розглянутого у першому розділі, можна сформулювати такі узагальнення:

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є ключовими суб'єктами публічного управління на місцевому рівні, забезпечуючи реалізацію прав та інтересів територіальних громад. Вони поєднують власні самоврядні повноваження з делегованими державою функціями, організовують управлінські процеси та забезпечують виконання потреб населення. Представницькі органи ухвалюють рішення, виконавчі органи забезпечують їх реалізацію, а посадові особи здійснюють організаційні,

управлінські та контрольні функції. Важливу роль у системі місцевого самоврядування також відіграють органи самоорганізації населення, які сприяють залученню громадян до вирішення питань місцевого значення та взаємодії з місцевою владою. Загалом, система місцевого самоврядування забезпечує прозорість, підзвітність та ефективність управління на локальному рівні.

У науковій літературі сформовано низку теорій місцевого самоврядування, серед яких: теорія вільної громади, державницька, господарська, соціально-правова, дуалістична та інші. Вони по-різному визначають співвідношення автономії територіальних громад і впливу держави на місцеве самоврядування. В умовах воєнного стану особливого значення набувають підходи, пов'язані з координацією діяльності органів влади, забезпеченням стійкості громад та взаємодією з державними й військовими структурами. Це зумовлює необхідність адаптації діяльності органів місцевого самоврядування до кризових умов та забезпечення безперервності управління.

Юридична сутність місцевого самоврядування в умовах воєнного стану полягає у поєднанні конституційної автономії територіальних громад із посиленням державного впливу задля забезпечення безпеки, стабільності та життєдіяльності населення. Воєнний стан передбачає розширення повноважень окремих органів влади та запровадження додаткових механізмів управління, зокрема діяльності військових адміністрацій. Вони забезпечують безперервність публічного управління, координацію дій органів влади та взаємодію з військовими структурами. У результаті, органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану поєднують представницькі, управлінські та виконавчі функції, адаптуючи свою діяльність до викликів воєнного часу та забезпечуючи захист прав і інтересів територіальних громад.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час дії воєнного стану**

На тлі триваючої збройної агресії проти України та функціонування особливого правового режиму воєнного стану саме на місцевий рівень покладається значний обсяг повноважень щодо організації життєзабезпечення територіальних громад, координації гуманітарних заходів і підтримання публічного порядку. Водночас, як доводить І. Софінська, «реалізація завдань місцевого самоврядування має відбуватися з неухильним дотриманням міжнародних демократичних стандартів, принципів верховенства права та гарантій прав і свобод людини» [42, с. 985]. Загалом, ці обставини зумовлюють необхідність поєднання ефективного антикризового управління зі збереженням автономії місцевого самоврядування та його підзвітності громадам навіть в умовах надзвичайних викликів.

Відтак, міжнародні стандарти місцевого самоврядування формують основу для організації та діяльності органів і посадових осіб на локальному рівні, зокрема, в Україні, забезпечуючи гармонізацію національного законодавства з універсальними принципами демократії, прав людини та правового порядку. Вони втілюються у відповідних міжнародно-правових актах, які визначають засади автономії територіальних громад, їхню фінансову самостійність, організаційну спроможність та підзвітність перед населенням. Одним із ключових міжнародних документів є Європейська хартія місцевого самоврядування [43].

Також, як зазначає С. Меленко та ін. «важливу роль у формуванні міжнародних орієнтирів діяльності органів місцевого самоврядування відіграють акти системи Організації Об'єднаних Націй» [44, с. 434].

Зокрема:

- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) [45];
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) [46];
- Загальна декларація прав людини (1948 р.) [47];
- Керівні принципи ООН щодо внутрішньо переміщених осіб (2001 р.) [48];

У контексті воєнного стану, особливого значення набувають також:

- Рекомендація CM/Rec(2018)4 Ради Європи [49];
- EUR-OPA Major Hazards Agreement (Резолюція (87)2) [50];
- Recommendation 444 Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [51];
- Recommendation 455 [52].

Імплементация цих стандартів у національне законодавство та практику діяльності органів місцевого самоврядування забезпечує збереження демократичних процедур навіть в умовах воєнного стану, що підвищує легітимність ухвалюваних рішень [53, с. 347].

Загалом, зазначені міжнародні акти створюють нормативну основу, на яку мають орієнтуватися органи місцевого самоврядування під час ухвалення рішень у сфері гуманітарної підтримки, соціального захисту та забезпечення базових прав людини в умовах воєнного стану.

Звернімо увагу на той факт, що сьогодні досвід запровадження воєнного стану у світі виявляє, що ефективне місцеве самоврядування є ключовим елементом стабілізації суспільства під час збройних конфліктів.

Як було обґрунтовано раніше, в Україні, після початку широкомасштабного збройного вторгнення у 2022 році, воєнний стан став критичною умовою функціонування місцевого самоврядування. Адже місцеві

органи влади були змушені одночасно виконувати свої традиційні обов'язки, забезпечувати цивільний захист, координувати дії зі Збройними Силами України та правоохоронними органами, а також організувати евакуацію та гуманітарну допомогу. За таких умов міжнародні стандарти, зокрема рекомендації Ради Європи, стали надзвичайно важливими для підтримки соціальної стабільності, захисту прав людини та ефективного управління ресурсами на локальному рівні. Відтак, погоджуємось із І. Галушко, щодо того, що «застосування міжнародних стандартів під час воєнного стану в Україні дозволяє органам місцевого самоврядування не лише виконувати свої законні функції, але й адаптуватися до умов надзвичайного характеру, забезпечуючи баланс між безпекою, гуманітарною допомогою та збереженням демократичних принципів управління» [53, с. 27].

Далі доцільно перейти до розгляду особливостей вітчизняного нормативно-правового забезпечення організації та функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах дії воєнного стану.

Варто підкреслити, що діяльність органів місцевого самоврядування в Україні базується на багаторівневій системі правових актів, яка одночасно гарантує їхню самостійність, підзвітність територіальній громаді та здатність ефективно діяти в умовах кризових викликів, зокрема під час воєнного стану.

Передусім, конституційні основи місцевого самоврядування закріплені у статтях 140–146 Конституції України, де визначено його сутність, систему органів, матеріально-фінансову базу та гарантії реалізації. Крім того, окремі положення, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, містяться і в інших нормах Основного Закону, зокрема у статті 7, яка закріплює його визнання та гарантування, а також у статтях 19, 38, 118–119, що регулюють загальні принципи організації публічної влади та участі громадян в управлінні державними справами. Отже, конституційне регулювання має комплексний характер і охоплює як спеціальні, так і загальні положення [3]. Водночас, Конституція України передбачає можливість тимчасового перерозподілу повноважень між рівнями влади у разі введення

воєнного стану, що забезпечує баланс між автономією місцевого самоврядування та потребами централізованого управління в надзвичайних умовах [3].

На законодавчому рівні базовим актом, що визначає організацію та діяльність місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Він регламентує структуру рад, повноваження виконавчих органів, порядок ухвалення рішень і відповідальність посадових осіб. Закон також надає органам місцевої влади можливість приймати регуляторні акти в межах їх компетенції, що дозволяє оперативно реагувати на виклики, забезпечувати функціонування громад та взаємодію з органами державної влади.

В умовах воєнного стану особливого значення набуває Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [35], який визначає порядок організації публічної влади в умовах збройної агресії. Додатково важливими є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [54], що регулює діяльність тимчасових органів управління у випадках, коли місцеве самоврядування не може повноцінно здійснювати свої повноваження, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [55], Закон України «Про національну безпеку України» [56], Закон України «Про оборону України» [34], а також Закон України «Про критичну інфраструктуру» [57], який визначає засади захисту об'єктів життєзабезпечення держави та населення.

Важливим нормативним джерелом є Кодекс цивільного захисту України [58], який визначає загальні принципи та механізми цивільного захисту населення і територій, обов'язки місцевих органів влади щодо планування та реалізації заходів цивільного захисту, організації рятувальних операцій, координації з ДСНС та іншими службами, а також забезпечення безперервності життєдіяльності громад у кризових умовах.

На рівні підзаконного регулювання нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, зокрема постанови Кабінету Міністрів України та накази міністерств, конкретизують порядок і механізми діяльності

органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, визначаючи практичні алгоритми їхніх дій. Зокрема, постанови щодо оповіщення та евакуації населення визначають порядок взаємодії місцевих рад, служб цивільного захисту та комунальних підприємств; постанови про взаємодію місцевої влади з військовими адміністраціями регламентують координацію дій органів влади та забезпечення критичної інфраструктури; розпорядження щодо розподілу гуманітарної допомоги встановлюють механізми прозорого обліку та контролю за ресурсами, які надходять від держави та міжнародних партнерів [59, с. 347].

Загалом, ефективність діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час дії воєнного стану визначається належним застосуванням передбачених законодавством механізмів взаємодії з органами державної влади, здатністю забезпечувати безперервність надання соціальних та життєво необхідних послуг, раціональним управлінням матеріальними і гуманітарними ресурсами, а також дотриманням принципів прозорості й підзвітності перед територіальною громадою.

За таких умов, органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати оперативне реагування на потреби населення, координацію дій із центральними органами влади та ефективний розподіл обмежених ресурсів, що критично важливо для підтримки життєдіяльності громад. Крім того, дотримання демократичних процедур, участі громадян у прийнятті рішень та відкритості діяльності органів влади підвищує легітимність ухвалюваних рішень, сприяє довірі населення та зміцнює соціальну стабільність навіть у надзвичайних обставинах.

Отже, комплекс нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні має складний багаторівневий характер і охоплює міжнародно-правові акти, конституційні положення, профільне законодавство, спеціальні нормативні акти, а також підзаконні документи центральних органів виконавчої влади. Така сукупність правових джерел забезпечує законність, ефективність і прозорість діяльності органів місцевого

самоврядування, сприяє захисту прав громадян, підтриманню життєдіяльності територіальних громад і своєчасному реагуванню на кризові ситуації, зберігаючи при цьому демократичні засади управління та відповідність міжнародним стандартам. Водночас, поєднання нормативної визначеності, організаційної спроможності та демократичних принципів створює необхідні передумови для стабільного функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та ефективного управління ресурсами й суспільними процесами на рівні громад.

## **2.2. Принципи організації діяльності та реалізації повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування**

На нашу думку, принципи місцевого самоврядування є базовими орієнтирами, які визначають організацію діяльності органів та посадових осіб місцевої влади як у мирний період, так і в умовах воєнного стану. Вони формують засади правового, організаційного та фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, гарантують законність, результативність і відкритість процесу ухвалення управлінських рішень, а також забезпечують узгодження інтересів держави й територіальних громад.

В. Буга та ін. доводять, що «принципи місцевого самоврядування в Україні формуються з урахуванням міжнародних демократичних стандартів, засад захисту прав людини та автономії місцевих громад. Їх основу становлять положення Європейської хартії місцевого самоврядування, а також рекомендації Ради Європи, які визначають ключові підходи до організації та функціонування органів і посадових осіб місцевої влади» [60, с. 9].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування в Україні базується на сукупності основоположних принципів, які визначають правові, організаційні та фінансові засади його функціонування [4].

Далі охарактеризуємо кожен із них.

Народовладдя передбачає, що територіальні громади безпосередньо або через свої виборні органи беруть участь у вирішенні питань місцевого значення [4]. Це забезпечує громадянам реальну можливість впливати на процес прийняття рішень, які стосуються їхніх життєвих потреб.

Законність гарантує, що діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється виключно на підставі Конституції та законів України, що забезпечує правову стабільність і запобігає свавіллю у прийнятті рішень [4].

Гласність забезпечує відкритість і прозорість діяльності органів самоврядування. Громадяни мають доступ до інформації про роботу органів влади, що дозволяє контролювати виконання місцевих програм і рішень, а також підвищує довіру до місцевої влади [4].

Колегіальність передбачає, що рішення в органах місцевого самоврядування ухвалюються колегіально, тобто більшістю голосів, що гарантує врахування різних точок зору та підвищує якість прийнятих рішень [4].

Поєднання місцевих і державних інтересів забезпечує баланс між потребами громади та загальнодержавними завданнями [4]. Наведене дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати свою діяльність у гармонії з національними пріоритетами та законодавчими вимогами.

Виборність є основою демократичного формування представницьких органів місцевого самоврядування [4]. Вона забезпечує легітимність органів влади та підвищує їхню відповідальність перед громадянами.

Рівень правової, організаційної та фінансово-майнової самостійності дозволяє органам місцевого самоврядування автономно здійснювати управління об'єктами комунальної власності, формувати та реалізовувати місцеві бюджети, а також запроваджувати місцеві податки і збори в межах, визначених чинним законодавством [4]. У сукупності це створює необхідні умови для результативного виконання завдань і функцій на місцевому рівні.

Підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами забезпечує контроль громадян за діяльністю органів самоврядування і є гарантією того, що рішення приймаються в інтересах місцевого населення [4].

Державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування створюють умови для функціонування органів самоврядування, надають необхідні ресурси та юридичний захист їхньої діяльності [4].

Гарантія судового захисту прав місцевого самоврядування передбачає можливість відновлення та охорони прав і повноважень органів місцевої влади у разі їх порушення, що сприяє забезпеченню законності та стабільному функціонуванню системи місцевого управління [4].

Відтак, наведені принципи утворюють комплексну систему, яка забезпечує ефективне, законне та прозоре функціонування місцевого самоврядування в Україні, поєднуючи права громадян, інтереси держави та фінансові ресурси на місцевому рівні.

Під час воєнного стану в Україні органи місцевого самоврядування продовжують діяти на основі загальних принципів, визначених вітчизняним законодавством (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]), проте їх реалізація набуває специфічного характеру через особливі умови функціонування та підвищені вимоги до ефективності, швидкості ухвалення рішень і координації з державними органами [61, с. 304].

Так, зокрема, принцип народовладдя проявляється в тому, що територіальні громади організовують громадські формування з оборони, волонтерські центри та координаційні штаби, де мешканці безпосередньо впливають на рішення щодо розподілу допомоги, встановлення укриттів чи евакуації населення.

Вважаємо, що дотримання законності у цих умовах полягає в тому, що всі рішення про використання місцевих ресурсів, встановлення режимів роботи критичних об'єктів чи переселення внутрішньо переміщених осіб ухвалюються відповідно до Конституції та законів України, що забезпечує правову стабільність і запобігає свавіллю. Підтвердженням цього підходу є

чинна система нормативно-правових актів України, яка визначає межі та порядок діяльності органів влади в умовах воєнного стану. Конституція України (ст. 19) закріплює обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом.

Важливе значення має Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який регламентує особливості здійснення повноважень органів влади, запровадження тимчасових обмежень, залучення ресурсів громад, організацію евакуації населення та діяльність військових адміністрацій (ст. 8, ст. 11, ст. 15, ст. 17, ст. 18). Не менш суттєвим є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає базові повноваження органів місцевої влади щодо управління майном, бюджетом і забезпечення життєдіяльності територіальних громад в умовах воєнного стану (зокрема, ст. 26, ст. 30, ст. 32, ст. 33, ст. 60).

Окремо слід враховувати положення Кодексу цивільного захисту України, який у всьому своєму змісті регулює порядок евакуації населення, функціонування систем оповіщення, захист об'єктів критичної інфраструктури та реагування на надзвичайні ситуації. Ці норми додатково конкретизуються постановами Кабінету Міністрів України, що визначають практичні механізми реалізації заходів цивільного захисту та забезпечення безперервного функціонування життєво важливих сфер.

Принцип гласності набуває конкретного значення через публічне оприлюднення даних про надходження та розподіл гуманітарної допомоги, коштів бюджету, графіки роботи укриттів та звіти про роботу служб, що дозволяє громадянам контролювати діяльність влади й підвищує довіру до місцевого управління. Важливо, що реалізація цього принципу сьогодні додатково закріплена у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в ст. 15 (гарантії гласності та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування), ст. 46 (порядок проведення сесій ради та їх відкритість), ст. 59 (акти органів місцевого самоврядування та обов'язковість

їх оприлюднення), а також положеннях щодо забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність рад і їх виконавчих органів. Окреме значення має також ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [62], яка встановлює обов'язок розпорядників інформації оприлюднювати суспільно важливі дані, що стосуються використання бюджетних коштів і прийнятих рішень. Відтак, нормативне закріплення обов'язкової відкритості засідань, рішень і фінансової інформації забезпечує реальну дію принципу гласності та підсилює громадський контроль за діяльністю місцевої влади.

Принцип колегіальності сприяє тому, що складні питання, наприклад, про зміни в бюджеті на підтримку вимушених переселенців чи про стратегічне використання житлового фонду – вирішуються не одноособово, а під час сесій рад, за участі депутатів і представників громад, що дозволяє поєднувати різні точки зору та підсилювати легітимність ухвалених рішень.

У воєнних умовах поєднання місцевих і державних інтересів реалізується в синхронізації дій місцевої влади з центральними органами: наприклад, у погодженні маршрутів евакуації, розподілі гуманітарної допомоги від держави та міжнародних партнерів або у спільному реагуванні на загрози безпеці громади, що забезпечує баланс між локальними потребами та загальнонаціональними пріоритетами [61, с. 304].

Виборність і підзвітність перед громадою допомагають забезпечити легітимність влади у складний час, оскільки посадовці, обрані громадянами, продовжують звітувати перед мешканцями про виконання соціальних програм, роботу служб життєзабезпечення та використання бюджетних коштів, що підсилює відповідальність місцевої влади перед громадою.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності стає критично важливим під час воєнного стану: органи місцевого самоврядування самостійно планують бюджетні видатки з урахуванням нагальних потреб громади, управляють комунальною власністю для підтримки життєдіяльності (наприклад, забезпечення електропостачання

критичних об'єктів) та проводять закупівлі за спрощеною процедурою відповідно до законодавства, що сприяє оперативності реагування.

Державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування відіграють вирішальну роль у забезпеченні ресурсів для соціальних послуг, виплат переселенцям чи підтримки підприємств на місцевому рівні, а судовий захист прав місцевого самоврядування гарантує, що у разі порушення повноважень чи обмеження самостійності органів влади вони можуть захистити свої права в суді, що сприяє дотриманню законності та стабільності управління [60, с. 10].

Тобто, розглянуті принципи місцевого самоврядування не залишаються абстрактними нормами, а стають орієнтирами для конкретних дій органів влади, особливо в умовах воєнного стану, коли ефективність, швидкість прийняття рішень та координація з державними структурами набувають критичного значення.

Зауважимо, що у воєнний період принципи місцевого самоврядування не лише зберігають свою нормативну значущість, а й набувають конкретної практичної реалізації через управлінські дії, спрямовані на забезпечення життєдіяльності громад, законності ухвалення рішень, ефективності використання ресурсів та зміцнення довіри населення до органів влади.

Виявлено, що у практичній площині це проявляється у здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування не лише дотримуватися законодавства, а й оперативно адаптувати свої рішення до особливих умов воєнного стану, координувати дії з державними структурами, забезпечувати безперервність надання соціальних послуг та ефективно розподіляти наявні ресурси. Реалізація цих принципів дозволяє місцевим радам підтримувати життєдіяльність громад, гарантувати законність і прозорість ухвалення рішень, а також підвищувати довіру громадян до місцевої влади.

Отже, у прикладному вимірі органи та посадові особи місцевого самоврядування в Україні є визначальними у підтриманні функціонування та життєзабезпечення територіальних громад в умовах воєнного стану. Адже

вони не тільки вирішують стандартні адміністративні та соціальні питання, а й виконують спеціальні завдання, спрямовані на підтримку обороноздатності держави, захист населення та співпрацю з військовими структурами. Організація цієї роботи ґрунтується на принципах чіткої координації з державними органами та оперативної адаптації до умов воєнного стану, що підтверджено практикою місцевих рад в Україні.

Щоб проілюструвати реалізацію наведених принципів на практиці, варто розглянути конкретні приклади взаємодії місцевих рад із державними органами та військовим управлінням під час повномасштабного вторгнення. Діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні охоплює широкий спектр напрямів, серед яких важливе місце посідає взаємодія з органами державної влади та військовим командуванням. Така співпраця забезпечує належну координацію дій, раціональне використання наявних ресурсів і підтримку населення в умовах воєнного стану. Одним із ключових аспектів є сприяння діяльності державних органів і військового управління. У період повномасштабної збройної агресії значна кількість представників місцевого самоврядування продемонструвала активну позицію щодо підтримки державних інституцій і Збройних Сил України. Зокрема, за вагомий особистий внесок у розвиток місцевого самоврядування, державотворчі процеси та сумлінне виконання службових обов'язків в умовах воєнного стану орденом «За заслуги» I ступеня було нагороджено Миргородського міського голову Сергія Соломаху. Також, Орденом «За заслуги» II ступеня відзначено Новоборівського селищного голову Житомирської області Григорія Рудюка, який після початку повномасштабної війни він ініціював створення добровольчого формування територіальної громади та активно займається волонтерською діяльністю, надаючи підтримку військовим і внутрішньо переміщеним особам [63].

Ці приклади демонструють реалізацію принципів поєднання місцевих і державних інтересів, підзвітність перед громадою та правову самостійність

органів місцевого самоврядування (реалізація принципів поєднання інтересів, підзвітності та матеріально-фінансової самостійності).

Взаємодія з органами військового управління також має неабияке практичне значення у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Місцеві ради були змушені не лише співпрацювати з військовими адміністраціями, а й залучатися до координації комплексних процесів, таких як евакуація та оборонне планування. Наприклад, під час активних бойових дій у Донецькій області місцева влада організувала евакуацію цивільного населення разом з обласними військовими адміністраціями та службами цивільного захисту, що дозволило перемістити понад 1,3 мільйона людей із зон ризику [64]. Наведене ілюструє практичну реалізацію принципів колегіальності, гласності та судового захисту прав місцевого самоврядування, коли дії місцевої влади координуються з державними органами та задля захисту громадян.

Участь органів і посадових осіб місцевого самоврядування у заходах цивільної та територіальної оборони є важливим напрямом їх діяльності в умовах воєнного стану [65].

Зокрема, вони залучаються до реалізації заходів цивільного захисту, серед яких – облаштування та утримання захисних споруд (укриттів), адаптація шкільної та соціальної інфраструктури відповідно до вимог безпеки, забезпечення функціонування пунктів незламності та координація взаємодії з підрозділами територіальної оборони [66].

Наприклад, у 2022–2023 роках органи місцевого самоврядування здійснювали облаштування укриттів у закладах освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 26.03.2022 р. № 365) [67]. Такі дії демонструють реалізацію принципів народовладдя та підзвітності, оскільки громади безпосередньо користуються результатами організованих заходів і відчувають ефект від рішень органів місцевого самоврядування.

Виконання мобілізаційних завдань є важливою складовою діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Місцеві ради сприяють мобілізаційній підготовці та забезпеченню територіальної оборони шляхом організаційної й матеріально-технічної підтримки добровольчих формувань територіальних громад (ДФТГ). Наприклад, Львівська міська рада у 2022 році ухвалила рішення про виділення коштів із міського бюджету на забезпечення потреб добровольчих формувань територіальної громади – зокрема придбання амуніції, спорядження та засобів зв'язку [68]. Це відображає принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, а координація з командуванням Сил територіальної оборони ЗСУ свідчить про поєднання місцевих і державних інтересів у сфері безпеки та оборони.

Надання майна для потреб оборони є важливим проявом участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки громади під час війни. Зокрема, школи, спортивні комплекси та громадські центри можуть використовуватися як укриття для цивільного населення або як логістичні бази для розподілу гуманітарної допомоги. Так, наприклад, у м. Полтава в одному з ліцеїв укриття було відремонтовано та обладнано за кошти місцевого бюджету й партнерських проєктів, і нині воно використовується не лише під час повітряних тривог, а й як безпечний простір для навчання та інших заходів громади. Цей приклад демонструє самостійність, гласність і законність дій органів місцевого самоврядування, оскільки рішення щодо використання майна приймаються правомірно й у відкритому доступі для громади, а жителі безпосередньо відчують ефект від таких рішень (за даними Полтавської міської ради) [69].

Виконання військово-транспортних обов'язків є однією з ключових функцій органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Місцеві ради координують маршрути евакуації цивільного населення, організують транспортне та логістичне забезпечення як для мешканців громади, так і для підрозділів ЗСУ та служб реагування. У рамках нової Державної

інформаційної системи координації евакуації, місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування безпосередньо реалізують заходи евакуації на місцях: формують збірні пункти, здійснюють реєстрацію й транспортування людей, координують маршрути та забезпечують побутову підтримку під час переміщення населення [70; 71].

Отже, діяльність органів місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні здійснюється не тільки в рамках стандартних адміністративних функцій, але й в умовах серйозних викликів, що вимагають адаптації, співпраці та оперативної участі у заходах оборони та захисту населення. Наведені приклади підтверджують вагому роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні підтримки та взаємодії з органами державної влади, у організації громадських ініціатив та забезпеченні життєдіяльності громад в умовах війни, а застосування принципів місцевого самоврядування забезпечує законність, ефективність та прозорість цих дій.

Підводячи підсумок, зазначимо, що принципи місцевого самоврядування у воєнний час зберігають свою нормативну значущість і набувають практичної реалізації через швидке прийняття рішень, ефективну координацію з державними структурами, забезпечення життєдіяльності громад та підтримку обороноздатності країни. Вони дозволяють органам місцевої влади діяти законно, прозоро та відповідально навіть у надзвичайних умовах. В свою чергу, реалізація наведених принципів підвищує довіру громадян, гарантує баланс місцевих і державних інтересів та зміцнює стабільність місцевого управління навіть у надзвичайних умовах.

### **2.3. Особливості реалізації повноважень та функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану**

Як неодноразово зазначалось, під час воєнного стану органи і посадові особи місцевого самоврядування в Україні виконують критично важливі функції, які виходять за рамки звичайного адміністративного управління.

Є. Кобилка зауважує, що «основна мета діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування у цих умовах полягає у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, захисті населення та координації дій із державними і військовими структурами. А особливості реалізації їх повноважень обумовлені складними умовами воєнного часу, коли звичні алгоритми прийняття рішень, використання ресурсів та комунікації з громадянами часто змінюються через загрози життю та обмеження доступу до критичної інфраструктури» [72, с. 80].

Однією з ключових функцій органів місцевого самоврядування є організація заходів цивільного та територіального захисту. В. Іваненко доводить, що «в умовах повномасштабної війни органи і посадові особи місцевого самоврядування в Україні опинилися на передовій у вирішенні складних завдань, пов'язаних із захистом населення та забезпеченням життєдіяльності територіальних громад. Основна специфіка реалізації їхніх повноважень полягає в необхідності одночасного виконання традиційних адміністративних функцій і нових, пов'язаних із кризовими обставинами. Серед таких завдань – організація тимчасових місць проживання для внутрішньо переміщених осіб, координація евакуацій, підтримка мобілізаційних процесів через взаємодію з військовими комісаріатами, а також логістичне забезпечення гуманітарної допомоги» [73, с. 43].

Відтак, одним із наймасштабніших викликів для місцевих рад у перші місяці повномасштабного вторгнення була організація тимчасових місць проживання для внутрішньо переміщених осіб. За даними Міністерства соціальної політики України, кількість громадян, що мають статус внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), становить близько 4,6–4,9 млн осіб станом на 2025 рік, з яких близько 3,6 млн. осіб були переміщені після 24 лютого 2022 року. Тисячі сімей змушені були покинути свої домівки і шукати безпечний притулок у громадах, що приймали переселенців. Це створило суттєве навантаження на місцеву соціальну інфраструктуру [74]. У динаміці варто зазначити, що проблема внутрішнього переміщення має багаторічний

характер і загострювалась поетапно: після початку збройної агресії у 2014 році кількість ВПО становила близько 1,5 млн осіб, у подальші роки до 2021 року вона коливалася в межах 1,4–1,6 млн, а після повномасштабного вторгнення у 2022 році відбулося різке зростання до понад 5 млн осіб. У 2023–2025 роках спостерігається часткова стабілізація показників на рівні близько 4,5–4,9 млн осіб залежно від методики обліку та актуальних переміщень населення (табл. 2.3.) [74].

Таблиця 2.1

## Динаміка чисельності ВПО в Україні у 2014–2025 роках

Період	Кількість ВПО (орієнтовно), млн. осіб	Ключова подія
2014–2015	1,5	Початок збройної агресії РФ
2016–2021	1,6	Стабілізаційний період
2022	5,0	Повномасштабне вторгнення
2023	4,9	Перерозподіл та евакуація
2024–2025	4,9	Часткова стабілізація

Джерело: доопрацьовано автором на основі [74]

Динаміка чисельності ВПО в Україні у 2014–2025 роках проілюстрована на рис. 2.1.

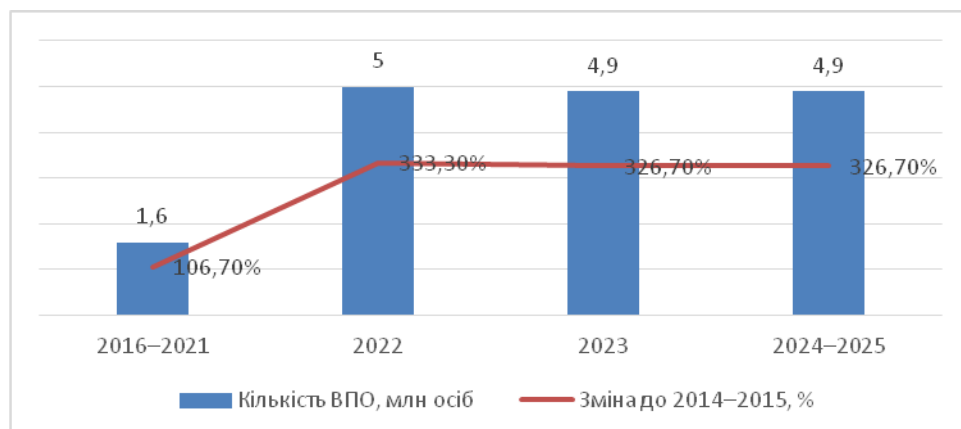


Рис. 2.1. Динаміка чисельності ВПО в Україні у 2014–2025 роках

Джерело: доопрацьовано автором на основі [74]

Отже, наведені статистичні дані підтверджують, що місцеве самоврядування функціонує в умовах тривалого демографічного

навантаження, пов'язаного з масовим переміщенням населення, що безпосередньо впливає на обсяг його повноважень та відповідальність у сфері соціального забезпечення. У багатьох громадах заходи з облаштування таких місць проживання здійснювалися за рахунок переобладнання шкіл, спортивних залів, гуртожитків та інших приміщень. Це вимагало значних фінансових, матеріальних і організаційних ресурсів, а також тісної координації з обласними військовими адміністраціями та державними органами. Частина таких місць забезпечувала базові умови для життя тисяч людей, проте часто вони були переповнені, що ускладнювало доступ до послуг охорони здоров'я, гігієни та соціальної підтримки.

Далі опишемо динаміку ВПО по регіонах. Згідно з узагальненими даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та системи моніторингу внутрішнього переміщення (ІОМ DTM), після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році відбулося різке зростання кількості ВПО з подальшою частковою стабілізацією у 2023–2025 роках. Найбільша концентрація ВПО протягом усього досліджуваного періоду фіксується у м. Києві, Дніпропетровській, Харківській, Львівській та Запорізькій областях, що зумовлено їхнім соціально-економічним потенціалом, транспортною доступністю та відносно вищим рівнем інфраструктурної спроможності приймати переміщене населення (табл. 2.2.).

**Таблиця 2.2**

**Динаміка кількості ВПО у найбільш навантажених регіонах  
України у 2022–2025 рр. (тис. осіб)**

<b>Регіон</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
м. Київ	450–500	420–470	400–450	380–420
Дніпропетровська обл.	450–520	430–500	420–480	400–450
Харківська обл.	400–450	380–430	350–400	320–380
Львівська обл.	250–300	240–280	230–260	220–250
Запорізька обл.	200–260	190–240	180–220	170–200

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [74; 75]*

Динаміка кількості ВПО у найбільш навантажених регіонах України у 2022–2025 рр. наведена на рис. 2.2.

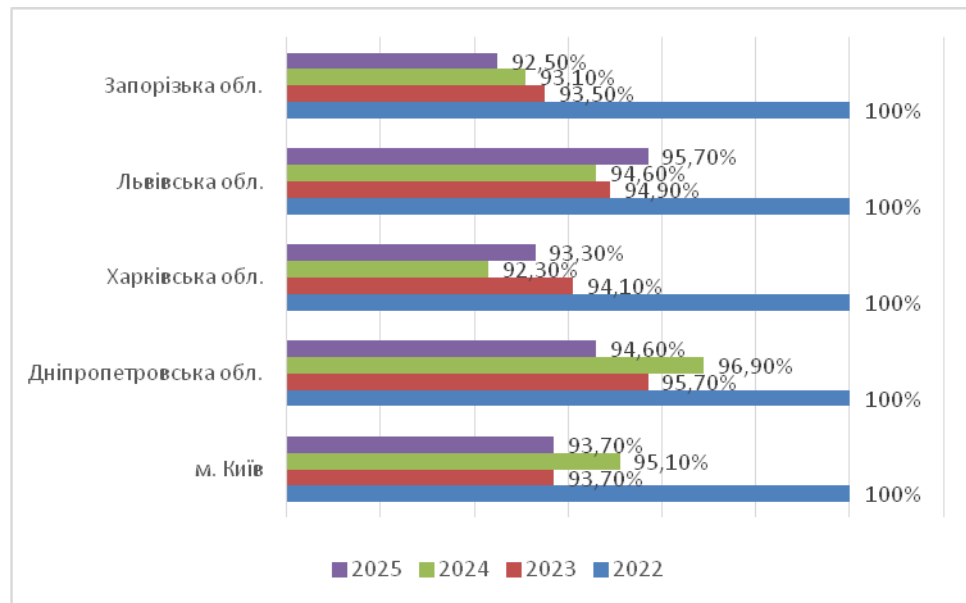


Рис. 2.2. Динаміка кількості ВПО у найбільш навантажених регіонах України у 2022–2025 рр.

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [74; 75]*

Отримані дані свідчать про те, що у 2022–2025 рр. в усіх досліджуваних регіонах спостерігається зниження кількості ВПО, що чітко відображено через індекси динаміки. Зокрема, у м. Києві показник зменшився зі 100% у 2022 р. до 93,7% у 2023 р., дещо зріс до 95,1% у 2024 р., а у 2025 р. знову знизився до 93,7%, що свідчить про нестійку, але загалом спадну тенденцію. У Дніпропетровській області динаміка є більш стабільною: після зниження до 95,7% у 2023 р. показник підвищився до 96,9% у 2024 р., однак у 2025 р. знову зменшився до 94,6%. Найбільш відчутне скорочення характерне для Харківської області, де індекс знизився до 94,1% у 2023 р., досяг мінімального значення 92,3% у 2024 р., після чого незначно зріс до 93,3% у 2025 р. У Львівській області динаміка є відносно помірною та стабільною: показники становлять 94,9% у 2023 р., 94,6% у 2024 р. та 95,7% у 2025 р., що свідчить про незначні коливання та поступове вирівнювання ситуації. Водночас у Запорізькій області простежується найбільш стійка тенденція до зниження: з

93,5% у 2023 р. до 93,1% у 2024 р. та 92,5% у 2025 р., що вказує на постійне скорочення кількості ВПО в регіоні.

У 2024–2025 роках простежується тенденція поступового зменшення чисельності ВПО у всіх зазначених регіонах, однак рівень навантаження залишається високим і нерівномірним. Найбільш стійкі показники фіксуються у м. Києві та Дніпропетровській області, які фактично виконують функцію основних центрів прийому та розміщення внутрішньо переміщених осіб. Харківська область демонструє більш виражену тенденцію до зниження, що пов'язано з безпековими ризиками та повторним переміщенням населення.

Отже, збереження значної територіальної диспропорції у розподілі ВПО протягом 2022–2025 років підтверджує, що навантаження на територіальні громади є нерівномірним. Це, у свою чергу, обґрунтовує необхідність удосконалення механізмів державної підтримки громад, які приймають найбільшу кількість внутрішньо переміщених осіб, з урахуванням принципів фінансового вирівнювання та інфраструктурної спроможності. З часом, у зв'язку зі стабілізацією переміщень та частковим поверненням частини ВПО до місць постійного проживання або адаптацією до нових умов, органи місцевого самоврядування поступово згорнули безпосередню організацію таких тимчасових місць, а підтримка переселенців зараз здебільшого здійснюється через державні програми житлового забезпечення, орендні виплати та соціальні послуги.

Важливим напрямом роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є також забезпечення організованого вивезення населення з територій, що перебувають поблизу зони бойових дій. Ця функція передбачає не лише планування оптимальних маршрутів, забезпечення транспортом, харчуванням та медичним супроводом евакуйованих, але й тісну координацію з військовими адміністраціями, службами цивільного захисту та правоохоронними органами. За даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, загалом мільйони громадян були вимушені залишити свої домівки. У

контексті оцінки наслідків повномасштабного вторгнення, особливо показовою є ситуація в Донецькій області, яка стала одним із найбільш постраждалих регіонів України. З початку бойових дій значна частина цивільного населення була змушена евакуюватися або самостійно залишити територію області. Це призвело до суттєвих демографічних змін і різкого скорочення кількості мешканців на підконтрольній українській владі території (табл. 2.3.) [65].

**Таблиця 2.3**

**Демографічні втрати та евакуація населення Донецької області  
(2022–2026 рр.)**

<b>Показник</b>	<b>Кількість</b>
Загальна кількість евакуйованих або тих, хто самостійно виїхав	понад 1,3 млн осіб
У тому числі дітей	приблизно 202 тис.
У тому числі осіб з інвалідністю	понад 47 тис.
Населення, що залишилося на підконтрольній території (поч. 2026 р.)	близько 192,6 тис. осіб

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [65]*

Наведені дані свідчать про безпрецедентний масштаб евакуаційних процесів у Донецькій області, що спричинений тривалими бойовими діями та високим рівнем безпекових ризиків. Відтік, понад 1,3 млн цивільних осіб демонструє фактичну депопуляцію значної частини регіону та втрату його стабільного демографічного потенціалу. Особливо критичним є те, що серед евакуйованих значну частку становлять вразливі групи населення – діти та особи з інвалідністю, що додатково ускладнює процес соціальної адаптації та інтеграції переміщених осіб у приймаючих громадах. Одночасно різке скорочення чисельності населення на підконтрольній території (близько 192,6 тис. осіб станом на початок 2026 року) свідчить про глибоку трансформацію соціально-економічної структури регіону. Отже, ситуація в Донецькій області ілюструє критичний рівень демографічних втрат, які мають довгострокові наслідки для відновлення регіону, функціонування територіальних громад та формування державної політики у сфері реінтеграції населення.

Також органи і посадові особи місцевого самоврядування здійснюють важливу функцію транспортного та логістичного забезпечення в умовах воєнного стану, що включає координацію евакуації цивільного населення, доставку гуманітарної допомоги та постачання ресурсів. За даними ДСНС України, значна частина місцевих рад не мала достатніх технічних і транспортних ресурсів для самостійного виконання евакуаційних заходів, тому активно залучалися волонтерські організації. За даними Міністерства економіки України та платформи «Дія. Бізнес», у період 2022–2024 років в Україні було реалізовано масштабний процес релокації бізнесу, у межах якого понад 800 підприємств із територій активних бойових дій перемістили свою діяльність до більш безпечних регіонів [76]. Цей напрям є складовою державної економічної політики в умовах воєнного стану, що орієнтована на збереження виробничих потужностей, безперервне функціонування господарського комплексу та підтримання рівня зайнятості населення. Переміщення підприємств переважно здійснювалося із прифронтових та тимчасово окупованих територій до західних і центральних областей України, які характеризуються відносно вищим рівнем безпеки та інфраструктурної спроможності для розміщення бізнесу. У результаті релокації було частково збережено економічну активність, виробничі потужності та податкову базу держави, що мало важливе значення для макроекономічної стабільності в умовах війни. Водночас концентрація релокованих підприємств у відносно обмеженій кількості регіонів призвела до посилення територіальних диспропорцій економічного розвитку та додаткового навантаження на інфраструктуру приймаючих громад, що актуалізує необхідність подальшого вдосконалення державної політики регіонального розвитку та підтримки релокованого бізнесу [76].

У березні-квітні 2022 року в Україні відбувся стрімкий розвиток волонтерського руху, який набув характеру масової організованої системи гуманітарного реагування. За оцінками Української волонтерської служби та Zagoriy Foundation, у перші місяці повномасштабного вторгнення до

волонтерської діяльності було залучено близько 3,3 млн громадян України, що засвідчило безпрецедентний рівень громадянської мобілізації. За даними ОСНА Ukraine, у цей період понад 60% гуманітарної допомоги доставлялося саме через волонтерські канали, а за оцінками Мінсоцполітики – до 40–50% логістичних операцій на рівні громад виконувалися волонтерськими структурами [77]. У подальшому, у 2023–2025 роках, волонтерський рух поступово трансформувався від кризової мобілізаційної моделі до більш структурованої та інституціоналізованої системи підтримки державних і муніципальних інституцій.

Хоча інтенсивність залучення населення дещо знизилася порівняно з 2022 роком, волонтерські організації зберегли ключову роль у забезпеченні гуманітарної допомоги, підтримці ВПО та військових підрозділів. За оцінками Української волонтерської служби, у 2023–2024 роках активними залишалися сотні тисяч волонтерів, які системно забезпечували логістику допомоги, а у 2025 році волонтерська діяльність перейшла у більш проєктний і спеціалізований формат (підтримка відновлення громад, соціальні програми, допомога ВПО) [77] (табл. 2.4.).

**Таблиця 2.4**  
**Динаміка волонтерського руху в Україні (2022–2025 рр.)**

Показник	Роки			
	2022	2023	2024	2025
Залучені до волонтерства	3,3 млн осіб	0,8–1,2 млн активних	0,6–0,9 млн активних	0,5–0,8 млн активних
Частка гуманітарної допомоги через волонтерів	понад 60%	40–50%	35–45%	30–40%
Евакуаційна та логістична участь	понад 2 млн осіб (евакуації)	переважно підтримка ВПО	точкова логістика	проєктна допомога громадам
Характер діяльності	кризова мобілізація	структуризація	інституціоналізація	стабілізований формат

*Джерело: доопрацьовано автором на основі [77]*

Отримані дані свідчать про поетапну трансформацію волонтерського руху в Україні у 2022–2025 роках. У 2022 році він виконував функцію

критичного антикризового механізму, забезпечуючи до 60% гуманітарної логістики та масову евакуацію населення, що було ключовим фактором стабілізації ситуації у перші місяці війни. У 2023–2024 роках спостерігається зниження частки волонтерських операцій у загальній структурі гуманітарного забезпечення до 35–50%, що пояснюється поступовим відновленням спроможності державних інституцій та міжнародною гуманітарною підтримкою. Водночас волонтерський сектор залишається важливим елементом системи допомоги, особливо щодо ВПО та прифронтових громад. У 2025 році волонтерський рух набуває більш стабілізованого та проєктного характеру, зосереджуючись на довгострокових програмах відновлення, соціальної підтримки та адресної допомоги. Простежується чітка еволюція: від масової кризової мобілізації у 2022 році до інституціоналізованої форми громадської підтримки у 2025 році, що свідчить про адаптацію громадянського суспільства до тривалих умов воєнного стану.

Відтак, особливості реалізації повноважень та функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування під час воєнного стану визначаються необхідністю швидкого реагування на надзвичайні обставини, координації з державними і військовими структурами та забезпечення життєдіяльності територіальних громад в умовах ресурсних обмежень.

## **Висновки до Розділу 2**

Виходячи з розглянутого матеріалу у другому розділі, можна сформулювати такі узагальнення.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування в Україні виконують важливу роль у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, координації гуманітарної допомоги та підтриманні безпеки населення. Їх діяльність регламентується системою міжнародних і національних нормативно-правових актів, зокрема положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України та спеціального

законодавства. Міжнародні стандарти визначають засади автономії, прозорості, підзвітності та участі громадян у місцевому самоврядуванні, що сприяє забезпеченню легітимності та ефективності діяльності місцевих органів влади в кризових умовах. Загалом нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування спрямоване на поєднання демократичних принципів, автономії громад і необхідності оперативного реагування в умовах воєнного стану.

Принципи місцевого самоврядування, зокрема народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, підзвітність та самостійність, є основою діяльності органів місцевої влади. У період воєнного стану вони набувають особливого значення, забезпечуючи координацію з державними органами, оперативне реагування на надзвичайні ситуації та належне управління ресурсами територіальних громад. Реалізація цих принципів сприяє прозорості, законності та ефективності прийняття управлінських рішень навіть у складних умовах воєнного часу.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану поєднують виконання традиційних управлінських функцій із реалізацією кризових завдань. Вони забезпечують організацію евакуаційних заходів, підтримку внутрішньо переміщених осіб, координацію гуманітарної допомоги, взаємодію з державними та військовими структурами, а також підтримання стабільного функціонування територіальних громад. За таких умов органи місцевого самоврядування не лише забезпечують виконання базових соціальних функцій, а й відіграють важливу роль у забезпеченні стійкості та безпеки громад в умовах війни.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Зростання ролі посадових осіб місцевого самоврядування у підтриманні ефективності та безперервності функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні**

Роль посадових осіб місцевого самоврядування в Україні у забезпеченні стабільної та безперервної роботи органів місцевої влади під час воєнного стану є ключовою, адже саме вони відповідають за практичне виконання управлінських рішень і підтримання функціонування місцевого управління в складних та небезпечних умовах. У період криз їхня діяльність набуває не лише управлінського, а й координаційного та антикризового характеру, що потребує швидкого реагування, підвищеної відповідальності та вміння діяти в умовах невизначеності.

Передусім, посадові особи місцевого самоврядування забезпечують безперервне функціонування ключових сфер життєдіяльності громади. Наприклад, керівники виконавчих органів рад та профільних департаментів організують роботу закладів охорони здоров'я, освіти та соціального захисту, адаптуючи їх діяльність до умов воєнного часу. У багатьох громадах саме на рівні місцевих рад приймалися рішення щодо розгортання пунктів незламності, забезпечення альтернативних джерел електроживлення для комунальних установ, а також організації резервного водопостачання у разі пошкодження інфраструктури тощо [63–35].

Важливою складовою їх діяльності є координація дій із військовими адміністраціями, Збройними Силами України, Національною поліцією та ДСНС. На практиці це проявляється, зокрема, у спільному плануванні евакуацій населення з небезпечних територій, визначенні маршрутів евакуації,

організації тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та розподілі гуманітарної допомоги. Так, у прифронтових регіонах посадові особи органів місцевого самоврядування беруть участь у координаційних штабах, де узгоджуються дії щодо ліквідації наслідків обстрілів та відновлення критичної інфраструктури [64].

Крім того, досліджувані органи та їх посадові особи забезпечують оперативний обмін інформацією між усіма задіяними структурами, що сприяє швидкому реагуванню на надзвичайні ситуації. Важливим напрямом є також організація логістики гуманітарних вантажів та контроль за їх цільовим використанням. Посадові особи координують роботу комунальних служб для забезпечення безперебійного функціонування життєво необхідних систем.

Окрему увагу приділяють взаємодії з міжнародними організаціями та донорами, які надають допомогу громадам. Вони також здійснюють моніторинг потреб населення з метою ефективного розподілу ресурсів. У межах своїх повноважень, забезпечують організацію пунктів обігріву, укриттів та центрів допомоги. Координація включає і питання медичного забезпечення постраждалого населення. Важливою є роль у відновленні пошкоджених об'єктів соціальної та транспортної інфраструктури. Посадові особи сприяють налагодженню комунікації з населенням щодо правил безпеки та дій у надзвичайних умовах [64].

Отже, робота посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення результативності та безперервної діяльності органів місцевої влади в період воєнного стану в Україні є багатогранною та орієнтованою на підтримання стабільності й захищеності територіальних громад у складних умовах.

Не менш важливою є фінансово-бюджетна функція, яка реалізується через забезпечення безперервності бюджетного процесу навіть в умовах обмежених ресурсів. Посадові особи організують оперативний перерозподіл коштів місцевих бюджетів на потреби оборони території, соціального захисту населення та відновлення пошкоджених об'єктів. У деяких громадах,

наприклад, значна частина бюджету спрямовується на підтримку Збройних Сил України, закупівлю технічних засобів, дронів або забезпечення матеріально-технічних потреб підрозділів територіальної оборони [72; 73].

Окремо слід відзначити інформаційно-комунікаційну функцію посадових осіб, яка в умовах війни набуває стратегічного значення. Адже ці особи забезпечують своєчасне інформування населення про повітряні тривоги, загрози обстрілів, порядок дій у надзвичайних ситуаціях, а також про доступ до гуманітарної допомоги. Наприклад, через офіційні сайти міських рад, соціальні мережі та месенджери громади оперативно отримують інформацію про зміни у роботі транспорту, комунальних служб чи медичних закладів [72; 73].

Відтак, зростання ролі посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану можна узагальнити, виокремивши ключові напрямки їх діяльності:

- забезпечення безперервного функціонування органів влади та управління, включаючи оперативне ухвалення рішень в умовах невизначеності та підтримання стабільної роботи системи місцевого самоврядування;

- організація життєво важливих послуг для населення, зокрема у сферах охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, роботи комунальних служб та забезпечення функціонування критичної інфраструктури;

- захист і підтримка населення в умовах війни, що охоплює евакуацію, розміщення внутрішньо переміщених осіб, облаштування укриттів, пунктів обігріву та надання медичної допомоги постраждалим;

- управління ресурсами та гуманітарною допомогою, включаючи її розподіл, контроль використання, а також перерозподіл бюджетних коштів на потреби оборони, соціального захисту та відновлення громад;

- взаємодія та координація з іншими суб'єктами безпеки і допомоги, зокрема з військовими адміністраціями, ЗСУ, Національною поліцією, ДСНС, міжнародними організаціями та донорами;

– відновлення та розвиток територіальних громад, що передбачає відбудову пошкодженої інфраструктури, моніторинг потреб населення та забезпечення стійкості й адаптивності громад.

### **3.2. Міжнародний досвід в організації місцевого самоврядування в кризових умовах**

Досвід організації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та збройних конфліктів у різних країнах світу демонструє, що ключовим завданням є забезпечення безперервності публічного управління, ефективного цивільного захисту населення та чіткої координації між центральною і місцевою владою. У більшості держав у кризових умовах місцеве самоврядування не припиняє функціонування, а трансформується шляхом розширення повноважень у сфері безпеки, управління інфраструктурою та реагування на надзвичайні ситуації, з одночасним посиленням вертикальної координації з боку держави [78].

Одним із найбільш показових прикладів є Ізраїль, де система місцевого самоврядування функціонує в умовах постійної воєнної загрози. Муніципалітети відіграють ключову роль у забезпеченні цивільного захисту: організовують укриття, систему оповіщення населення, евакуаційні заходи та підтримання базових життєвих послуг. Важливою особливістю є тісна інтеграція місцевих органів влади з військовими структурами та центральним урядом, зокрема через систему Home Front Command, що забезпечує швидке реагування на надзвичайні ситуації [79].

У системі цивільного захисту Сполучених Штатів Америки діє модель «local first response», яка передбачає, що саме місцеві органи влади та локальні служби екстреного реагування першими здійснюють дії у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Відповідно до Національної системи реагування США (National Response Framework), реагування базується на принципі «tiered response», згідно з яким інциденти мають вирішуватися на найнижчому

адміністративному рівні, здатному ефективно впоратися з ситуацією. У межах цієї моделі місцеві рятувальні служби є першими на місці події, особливо у критичні перші 0–72 години реагування, та виконують базові функції стабілізації ситуації до залучення регіональних або федеральних ресурсів [80].

Згідно з даними Федерального агентства з надзвичайних ситуацій США (FEMA), місцевий рівень реагування охоплює понад 2 200 громад по всій країні, де саме муніципальні пожежні, медичні та поліцейські служби забезпечують первинне реагування на інциденти, включаючи природні катастрофи, техногенні аварії та терористичні загрози. У межах цієї системи місцеві підрозділи залишаються «first in and last out», тобто першими прибувають на місце події та часто останніми залишають його після стабілізації ситуації [80].

Наведені дані свідчать, що модель «local first response» у США базується на децентралізованому підході до управління надзвичайними ситуаціями, де ключова відповідальність на початковому етапі покладається саме на місцеві органи влади. Такий підхід забезпечує оперативність реагування, оскільки місцеві служби знаходяться найближче до місця події та можуть діяти без затримок, пов'язаних із міжрівневою координацією.

Водночас федеральні структури, зокрема FEMA, виконують переважно допоміжну та координаційну функцію, підключаючись у випадках, коли масштаби надзвичайної ситуації перевищують можливості місцевого рівня. Відтак, модель поєднує принципи субсидіарності та багаторівневого управління, забезпечуючи баланс між оперативністю реагування та ресурсною підтримкою національного рівня [80].

У країнах Європейського Союзу, зокрема у Франції, Німеччині та Польщі, організація місцевого самоврядування в умовах кризових ситуацій ґрунтується на принципах децентралізації, субсидіарності та муніципальної автономії, які закріплені в європейському адміністративному праві. Відповідно до цих підходів, саме органи місцевого самоврядування та муніципальні служби є первинною ланкою реагування на надзвичайні

ситуації, оскільки вони володіють найбільш актуальною інформацією про потреби населення та інфраструктурні ресурси територій. Центральна влада при цьому виконує координаційну, нормативну та ресурсну функції, забезпечуючи підтримку у випадках, коли масштаби кризи перевищують можливості місцевого рівня. У Франції ключову роль у кризовому реагуванні відіграють муніципалітети (*communes*) та префектури, які координують роботу служб цивільного захисту на місцях [81]. У Німеччині система базується на принципі «*Katastrophenschutz*», де федеральні землі (*Länder*) мають основну відповідальність за управління кризами, а федеральний рівень втручається лише у випадку масштабних надзвичайних ситуацій [82]. У Польщі аналогічна модель реалізується через гміну (*gmina*) як базовий рівень самоврядування, який відповідає за первинне реагування, соціальну допомогу та локальне управління кризами [83].

Така багаторівнева система управління дозволяє уникати дублювання функцій між рівнями влади, забезпечує оперативність прийняття рішень та підвищує ефективність використання ресурсів, особливо в умовах криз і надзвичайних ситуацій.

У країнах Балтії – Естонії, Латвії та Литві – справді сформувалася одна з найсучасніших у Європі моделей кризового місцевого управління, яка базується на концепції «*total defence*» (загальносуспільної оборони). Її сутність полягає в тому, що безпека держави розглядається не лише як завдання армії, а як спільна відповідальність усіх рівнів влади, бізнесу, громадських організацій і місцевих громад. Такий підхід передбачає, що під час кризи або воєнної загрози кожен сектор суспільства має заздалегідь визначені функції та механізми взаємодії [84]. Ключовою рисою балтійської моделі є завчасне планування кризового реагування на рівні муніципалітетів. Місцеві органи влади розробляють плани безперервності управління, сценарії евакуації населення, забезпечення критичної інфраструктури та підтримки вразливих груп. Особливу увагу приділено підготовці до гібридних загроз, включно з кібератаками, інформаційними операціями та перебоями в енергопостачанні.

Важливим елементом є розвинена система резервних комунікацій і цифрових рішень, яка дозволяє органам влади зберігати управлінську спроможність навіть у разі руйнування основних каналів зв'язку. Використовуються захищені державні цифрові платформи, альтернативні канали оповіщення населення, а також резервні системи зв'язку для служб цивільного захисту. Це підвищує стійкість управління в умовах кризових ситуацій. Окремо варто виділити концепцію тотальної оборони («total defence»), яка у країнах Балтії активно розвивається з урахуванням досвіду НАТО та скандинавських держав. Вона передбачає залучення всього суспільства до системи безпеки – від державних інституцій до місцевих громад і навіть окремих громадян. Як зазначається у документах Міністерства оборони Латвії, оборона країни розглядається як «спільна відповідальність усіх інституцій і суспільства» та включає участь місцевих органів влади у кризовому управлінні й забезпеченні життєво важливих функцій навіть у воєнний час [84].

Отже, балтійська модель кризового місцевого управління поєднує децентралізацію, високу готовність громад, цифровізацію та інтеграцію цивільного й оборонного секторів. Це дозволяє країнам регіону формувати стійку систему реагування на надзвичайні ситуації, яка працює не лише в умовах війни, а й під час природних катастроф або гібридних криз.

Узагальнюючи міжнародний досвід, можна зробити висновок, що ефективне функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану базується на поєднанні децентралізації та централізованої координації, розвитку системи цивільного захисту, цифровізації управлінських процесів, а також чіткому розподілі повноважень між рівнями влади. Саме ці засади забезпечують стійкість публічного управління, оперативність реагування на кризові ситуації та ефективний захист населення. Водночас, у нас виникають підстави стверджувати, що результативність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану визначається рівнем завчасної готовності територіальних громад до кризових ситуацій, наявністю чіткого

нормативного розмежування повноважень, розвиненістю системи цивільного захисту та сучасної цифрової інфраструктури управління. Для України особливого значення набуває забезпечення безперервності функціонування місцевого управління, поглиблення координації між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та органами державної влади, а також посилення здатності громад до автономного реагування на надзвичайні виклики. Важливим напрямом залишається розвиток систем кризового планування на місцевому рівні, резервних каналів комунікації та цифрових інструментів управління, що підвищує стійкість функціонування громад в умовах тривалих безпекових загроз. Врахування таких підходів створює передумови для подальшого вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

### **3.3. Перспективи державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування**

Напрями подальшого розвитку державної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні включають комплекс заходів, які стосуються вдосконалення правового регулювання, покращення системи фінансового забезпечення, розвитку інформаційної політики та розширення міжнародної співпраці. Вони мають на меті забезпечити реальне втілення конституційного права громадян на місцеве самоврядування, сформувати належні умови для ефективного виконання повноважень органами місцевої влади, а також зміцнити інституційну спроможність територіальних громад і підвищити стабільність системи публічного управління.

У правовому вимірі, перспективні зміни у сфері місцевого самоврядування передбачають внесення системних коректив до низки базових нормативно-правових актів України. Насамперед, ідеться про Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно уточнити

розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, усунути їх дублювання з функціями органів виконавчої влади, а також посилити фінансову автономію громад і закріпити чіткі механізми взаємодії з військовими адміністраціями в умовах воєнного стану. Зокрема, такі зміни доцільно внести до статей 10, 25–26, 32 та 52 цього Закону, які визначають систему органів місцевого самоврядування, повноваження рад та виконавчих органів, а також порядок реалізації делегованих повноважень.

У частині взаємодії з військовими адміністраціями потребує уточнення стаття 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо меж координаційних повноважень у сфері місцевого управління. Важливі зміни мають бути внесені й до законодавства про місцеві державні адміністрації, зокрема до статей 2, 6 та 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де необхідно переорієнтувати їхню роль на здійснення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування без втручання в їхню виконавчу діяльність. У сукупності, такі зміни спрямовані на усунення правових колізій, зміцнення інституційної спроможності громад та підвищення ефективності системи публічного управління.

У фінансово-економічному аспекті пріоритетом є зміцнення фінансової спроможності територіальних громад шляхом розширення їхньої дохідної бази, підвищення рівня бюджетної автономії та вдосконалення системи міжбюджетних відносин. Перспективним напрямом удосконалення бюджетної системи є подальший розвиток програмно-цільового методу бюджетування на рівні територіальних громад, що передбачає чітке спрямування бюджетних видатків на досягнення конкретних результатів соціально-економічного розвитку. У цьому контексті доцільним є закріплення у Бюджетному кодексі України більш чіткої вимоги щодо прив'язки кожної бюджетної програми до визначених цілей та показників її ефективності, зокрема через удосконалення положень статей 75–1, 80 та 91 Бюджетного кодексу України. Посилення системи фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, а також вдосконалення механізмів

середньострокового бюджетного планування сприятиме прозорості та ефективності бюджетної політики.

В інформаційно-управлінському полі перспективи пов'язані з подальшою цифровізацією місцевого самоврядування, розвитком електронного урядування та впровадженням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процеси прийняття управлінських рішень.

У сфері організаційного розвитку пріоритетним напрямом є підвищення ефективності структури органів місцевого самоврядування шляхом її оптимізації, посилення кадрового потенціалу та впровадження сучасних управлінських підходів, орієнтованих на результативність, підзвітність та якість публічних послуг.

У сфері міжнародного співробітництва перспективи пов'язані з розширенням партнерських зв'язків територіальних громад, участю у міжнародних програмах розвитку та імплементацією кращих зарубіжних практик місцевого управління.

Додатково перспективними є удосконалення механізмів стратегічного планування розвитку територіальних громад, забезпечення узгодженості місцевих стратегій із державними пріоритетами, запровадження системи індикаторів оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвиток сервісно-орієнтованої моделі публічного управління.

Відтак, вважаємо, що поступова реалізація зазначених напрямів сприятиме підвищенню ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні, зміцненню його інституційної та фінансової спроможності, розвитку сучасної системи публічного управління, а також забезпеченню стійкості та адаптивності територіальних громад в умовах сучасних викликів.

### Висновки до Розділу 3

Виходячи з розглянутого у третьому розділі, можна сформулювати такі узагальнення:

Роль посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є визначальною для забезпечення безперервного функціонування системи публічного управління на місцевому рівні. За кризових умов особливого значення набувають їх професійна компетентність, відповідальність та здатність до оперативного реагування, що підсилює ефективність діяльності органів місцевого самоврядування загалом.

Міжнародний досвід засвідчує, що ефективне функціонування місцевого самоврядування в умовах криз і воєнних загроз ґрунтується на поєднанні децентралізації та централізованої координації. У більшості країн місцеві органи влади виконують роль первинної ланки реагування, тоді як держава забезпечує ресурсну та координаційну підтримку у випадках надзвичайних ситуацій. Загальними рисами таких моделей є розвинена система цивільного захисту, цифровізація управлінських процесів, завчасне кризове планування та залучення громад до забезпечення безпеки.

Перспективи розвитку державної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні пов'язані з удосконаленням нормативно-правового регулювання, зміцненням фінансової спроможності територіальних громад, цифровою трансформацією управлінських процесів та підвищенням ефективності організаційної структури органів місцевої влади. Важливим є також розширення участі громадян у прийнятті управлінських рішень, забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування, а також узгодження стратегічного планування розвитку громад із державними пріоритетами. Реалізація цих напрямів сприятиме зміцненню інституційної спроможності місцевого самоврядування та підвищенню якості публічного управління в Україні.

## ВИСНОВКИ

Підводячи загальні підсумки нашого дослідження, зробимо такі узагальнення:

1. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є базовими інституціями публічної влади на місцевому рівні, через які територіальні громади реалізують право на самостійне вирішення питань місцевого значення. Вони утворюють цілісну систему управління на місцевому рівні, яка забезпечує реалізацію прав і інтересів територіальних громад, ефективне використання ресурсів, а також поєднання державного та громадського інтересу, є важливим елементом демократичної системи, що гарантує наближення влади до громадян, підвищення її ефективності та підзвітності. Їх сутність полягає у поєднанні представницької та виконавчої функцій, що забезпечує як формування управлінських рішень, так і їх практичну реалізацію.

2. Генеза теорій і підходів до місцевого самоврядування відображає еволюцію наукових поглядів від концепції природної автономії громади до його розуміння як елемента системи публічного управління. Класичні теорії (вільної громади, державницька, господарська) сформували базові уявлення про співвідношення громади і держави, тоді як пізніші підходи закріпили поєднання автономії з державним регулюванням. Сучасні концепції (партнерська, сталого розвитку) акцентують на взаємодії та ефективності управління. У кризових умовах, зокрема під час воєнного стану, ключового значення набувають підходи, що забезпечують стійкість, субсидіарність і оперативність управління, а також координацію з державними структурами. Це дозволяє забезпечувати адаптивність громад і безперервність виконання їх функцій. Сучасне розуміння місцевого самоврядування базується на поєднанні автономії громад, державної координації та принципів стійкості публічного управління.

3. Трансформація сутності місцевого самоврядування в умовах воєнного стану полягає у зміні його функціональної ролі на безпекову. У наукових джерелах підкреслюється, що воєнний стан зумовлює посилення координації органів місцевого самоврядування з державними та військовими структурами, а також тимчасове розширення або перерозподіл їхніх повноважень з метою забезпечення оборони, громадської безпеки та безперервності життєдіяльності громад. Водночас, зберігається базовий принцип конституційної автономії територіальних громад, однак він реалізується в умовах підвищеного державного контролю та спеціального правового режиму. Важливою рисою є адаптація місцевого самоврядування до нових соціально-економічних викликів, включно з внутрішнім переміщенням населення, руйнуванням інфраструктури та необхідністю швидкого відновлення територій.

4. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану має комплексний і багаторівневий характер, поєднуючи міжнародні стандарти, конституційні норми, спеціальне законодавство та підзаконне регулювання. Воно спрямоване на забезпечення безперервного функціонування місцевого самоврядування, гарантування прав і свобод громадян, а також ефективне реагування на кризові виклики, пов'язані зі збройною агресією. Ключовим є поєднання автономії територіальних громад із необхідністю посиленої координації з органами державної влади та військовими адміністраціями. Особливу роль відіграють міжнародні правові стандарти, які забезпечують дотримання принципів демократії, верховенства права та гуманітарного захисту навіть у надзвичайних умовах. Водночас, національна нормативна база створює правові механізми оперативного управління, організації цивільного захисту, забезпечення критичної інфраструктури та координації ресурсів. У сукупності це дозволяє місцевому самоврядуванню залишатися дієздатним інститутом публічної влади, здатним забезпечувати життєдіяльність громад і стабільність управління навіть в умовах воєнного стану.

5. Принципи організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування становлять базову основу їх функціонування та визначають демократичний характер місцевої влади. Вони закріплені у національному законодавстві та ґрунтуються на міжнародних стандартах, забезпечуючи законність, прозорість, підзвітність, колегіальність, самостійність і баланс інтересів громади та держави. В умовах воєнного стану ці принципи не втрачають своєї значущості, а навпаки набувають більш практичного та прикладного характеру, оскільки забезпечують оперативність управлінських рішень, ефективну координацію з державними та військовими структурами, організацію цивільного захисту, евакуації населення та підтримку критичної інфраструктури. Особливого значення набувають принципи законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів та фінансової самостійності громад.

6. Реалізація повноважень та функцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану характеризується суттєвим розширенням їх ролі та підвищенням відповідальності за забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Їх діяльність охоплює організацію цивільного захисту, евакуаційні заходи, прийом і розміщення внутрішньо переміщених осіб, підтримку критичної інфраструктури, а також координацію з військовими адміністраціями та іншими державними й недержавними структурами. Статистичні дані свідчать про масштабне внутрішнє переміщення населення після 2022 року, коли кількість внутрішньо переміщених осіб сягала близько 5 млн і надалі залишалася на високому рівні (4,5–4,9 млн у 2023–2025 роках), що суттєво збільшило навантаження на приймаючі громади та засвідчило нерівномірність розподілу ресурсного навантаження. Окремі регіони, зокрема Донецька область, зазнали значних демографічних втрат унаслідок бойових дій та евакуації населення, що створює довготривалі виклики для відновлення системи місцевого управління та соціальної інфраструктури. Важливу роль у реагуванні на кризові виклики відіграє волонтерський сектор, який забезпечив значну частину гуманітарної

допомоги та евакуаційних заходів у 2022 році та продовжує підтримувати територіальні громади й внутрішньо переміщених осіб.

7. Посадові особи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні стабільного функціонування системи місцевого управління в умовах воєнного стану. Вони є основними виконавцями управлінських рішень, забезпечують координацію діяльності життєво важливих служб та безперервне надання адміністративних і соціальних послуг населенню. В умовах війни їх діяльність набуває особливого значення, оскільки включає оперативне реагування на кризові ситуації та взаємодію з військовими адміністраціями і державними органами. Ефективність їх роботи визначається рівнем професійної підготовки, відповідальності та здатністю діяти в умовах підвищених ризиків і правової невизначеності.

8. Міжнародний досвід організації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та кризових ситуацій свідчить, що його ефективність забезпечується поєднанням децентралізації з вертикальною координацією з боку держави. У більшості країн саме місцевий рівень виступає первинною ланкою реагування на надзвичайні ситуації, тоді як центральна влада виконує координаційні та ресурсні функції. Моделі США, країн ЄС, Ізраїлю та Балтії демонструють активну участь органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, управління критичною інфраструктурою та забезпечення безперервності життєво важливих послуг. Загальною тенденцією є розвиток цифрових інструментів управління, систем оповіщення та кризового планування, а також посилення взаємодії цивільного і безпекового секторів. Таким чином, стійкість місцевого самоврядування в умовах воєнних загроз визначається його автономністю, готовністю до оперативного реагування та ефективною координацією з державними структурами.

9. Перспективи подальшого розвитку державної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні доцільно визначати через комплекс взаємопов'язаних напрямів, що охоплюють удосконалення правового регулювання, зміцнення фінансової спроможності територіальних громад,

підвищення ефективності організаційних засад їх діяльності, а також цифрову трансформацію системи публічного управління. Важливого значення набуває розширення участі громадян у прийнятті управлінських рішень, узгодження стратегічного планування розвитку громад із загальнодержавною політикою, впровадження сучасних стандартів прозорості, підзвітності та результативності, а також посилення інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Окремим напрямом виступає розвиток міжнародного співробітництва та імплементація кращого зарубіжного досвіду. Реалізація зазначених заходів сприятиме формуванню ефективної, стійкої та адаптивної системи місцевого самоврядування в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. №4. С. 111-121.
2. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019. 521 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст.170.
5. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Серія: Юридичні науки*. 2015. №824. С. 45-49.
6. Ковалів М. В., Яремко В. Я., Кузьо Л. І. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Соціально-правові студії : науково-аналітичний журнал*. 2019. №3. С. 37-42.
7. Могильна О. А. Особливості організації органів місцевого самоврядування. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Том 5 С. 40–44.
8. Кравченко І. О., Ткаченко В. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління (адміністрування). *Академічні візії*. 2025. №41. С. 1–11.
9. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. / голов. ред. М. В. Афанасьєва ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса : Гельветика, 2019. С. 84-91.

10. Лазор А. О., Лазор О. Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. №1. С. 58-66.

11. Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2002 р. у справі № 6 Нрп/2002. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/449> (дата звернення: 15.01.2026).

12. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. М. Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектору безпеки України. *Підприємництво господарство і право*. 2020. №5. С. 127–131.

13. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України № 2493-III від 7 червня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. ст. 175.

14. Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування : наук.-практ. коментар : у 4 ч. Ч. 2 / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, вид. 2-е, доп. і перероб.– К. : Дакор, 2007. 424 с.

15. Лазебна І. В., Динник І. П. Служба в органах місцевого самоврядування: українські реалії та зарубіжний досвід. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2023. № (85). С. 254-259.

16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України № 3077-IX від 2 травня 2023 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 72. ст.249. **(набирає чинності)**.

17. Мягкоход В. та ін. Новації закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року : коментарі та порівняльний аналіз Посібник. 2024. 184 с.

18. Гринчук Ю., Коваль Н., Сторчеус В. Удосконалення управління адаптацією посадових осіб місцевого самоврядування в сучасних умовах. *Економіка та суспільство*. 2025. №81. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/7011/6951> (дата звернення: 15.01.2026).

19. Негара Р. В. Посадові особи юридичних осіб публічного права в антикорупційному законодавстві. *Європейські орієнтири розвитку України : науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 26 квітня 2024 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Фенікс, 2024. №. С. 46–47.

20. Лазор О., Лазар І. Формування органів місцевого самоврядування у вимірі досягнення цілей тисячоліття : гендерна паритетність. *Демократичне врядування. Academic papers collection*. 2010. Issue 5. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26627/lazor.pdf> (дата звернення: 15.01.2026).

21. Попова С. М. Особливості відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні в умовах дії воєнного стану. *Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України* : матеріали круглого столу (м. Вінниця, 30 жовт. 2024 р.) / МВС України ; НАПН України ; Харків. нац. ун-т внутр. справ, Навч.-наук. ін-т № 3, Каф. адмін. права та процесу. Вінниця : ХНУВС, 2024. С. 23-25.

22. Черній В. Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 228 с.

23. Лоза А.В. Сучасні теорії місцевого самоврядування: їх переваги та недоліки. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції ( м. Суми, 18-19 травня 2017 р.) / Редкол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, О.М. Резнік та ін. Суми : СумДУ, 2017. Ч.1. С. 109-113.

24. Świącicki Ł. Local Self-Government as a Problem of Political Theory. University of Natural Sciences and Humanities in Siedlce (Poland). *Polish Political Science Yearbook*. 2019. Vol. 48. №3. P. 531–542.

25. Iglesias Alonso Á. The Shaping of Local Self-Government and Economic Development through City Strategic Planning: A Case Study. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*. 2014. Vol. 12. №3. P. 373–391.
26. Сухонос В. В. Місце державницької теорії місцевого самоврядування у світовій доктрині муніципального права. *Правові горизонти*. 2020. № 20. С. 35-41.
27. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
28. Слесар К. Теорії та моделі місцевого самоврядування. 2017. URL: <https://naub.oa.edu.ua/teoriyi-ta-modeli-mistsevoho-samovryadu> (дата звернення: 15.01.2026).
29. Casademont Falguera X., Boldú Alfonso M., Ginesta Rey M. The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*. 2023. Vol. 63. №63. P. 145–165.
30. Требін М. П. Теорія безпеки : філософський дискурс. *Український соціум: соціально-гуманітарний аналіз сучасності та прогноз майбутнього* : матеріали XXV Всеукр. наук.-практ конф., 4 червня 2024 р. / [редкол.: Требін М. П. (голова), Панфілов О.Ю., Прудников В. А. та ін.] ; ГО «Аналітичний центр сучас. гуманітаристики» ; Харків. асоц. політологів. Харків : Право, 2024. С. 40-48.
31. Ключевський В. І. Місцеве самоврядування в Україні: історичний аспект. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції, 25 березня 2020 р. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2020. С. 138–140.
32. Петровська І. І. Загальна характеристика законодавства про воєнний стан в Україні. *Multidisciplinary academic notes. science research and practice*. Proceedings of the XV International Scientific and Practical Conference. (Madrid, Spain. April 19 – 22, 2022). С. 278-281.

33. Кириченко В. В. Воєнний стан в Україні. *Перспективи розвитку суспільно-гуманітарних наук в умовах євро інтеграції* : міжнародна науково-практична конференція (11-12 квітня 2024 року, Біла Церква). С. 172-175.
34. Про оборону України : Закон України № 1932-ХІІ від 6 грудня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. ст.106.
35. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. ст.250.
36. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2> (дата звернення: 14.01.2026).
37. Лялюк О. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. №160. С. 6-23.
38. Джегур Г. В., Стілл А. В. Особливості публічного управління соціально-економічним розвитком громад в умовах сучасних викликів. *Публічне урядування*. 2024. №4 (41). С. 13-26.
39. Zolotaryov V., Kuts Y., Sergeyeva O. Current challenges in development of local self-government officials professional competence under the martial law in Ukraine. *Sworld-Us Conference proceedings*. 2025. No 32-00. P. 9-17.
40. Діденко О.Г. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: виклики та перспективи. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія : право, публічне управління та адміністрування*. 2025. № 18. URL: [https://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PolNTU/21320/1/02\\_10\\_18\\_2025\\_Didenko\\_Myroshnychenko\\_Teslia.pdf](https://reposit.nupp.edu.ua/bitstream/PolNTU/21320/1/02_10_18_2025_Didenko_Myroshnychenko_Teslia.pdf) (дата звернення: 15.01.2026).
41. Kovalchuk V. Features of the functioning of local government bodies during the period of marital law in Ukraine. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. Lviv : Lviv Politechnic Publishing House, 2023. №4 (40). P. 398–405.

42. Софінська І. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: від законодавчого закріплення до імплементації. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування : проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 985-990.

43. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 15.02.2026).

44. Меленко С. Г., Калмикова О. В., Стасюк Н. А. Муніципальна нормотворчість у контексті європейських стандартів місцевого самоврядування. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*. 2025. №47. С. 434-443.

45. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 15.02.2026).

46. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> (дата звернення: 15.02.2026).

47. Загальна декларація прав людини: Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (дата звернення: 15.02.2026).

48. Керівні принципи ООН щодо внутрішньо переміщених осіб (Guiding Principles on Internal Displacement) від 2001 р. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/535577?v=pdf> (дата звернення: 15.02.2026).

49. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life URL: <https://rm.coe.int/16807954c3> (дата звернення: 15.02.2026).

50. EUR-OPA in brief. EUR-OPA Major Hazards Agreement - a tool for international co-operation URL: <https://www.coe.int/en/web/europarisks/eur-opa-in-brief> (дата звернення: 15.02.2026).

51. Recommendation 444 (2020) on local and regional elections in major crisis situations, adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (28 September 2020). URL: <https://rm.coe.int/texts-adopted-at-the-4th-statuory-forum-of-the-congress-/16809fe400> (дата звернення: 15.02.2026).

52. Recommendation 455 (2021) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local Self-Government and election observation missions (17 June 2021). URL: <https://rm.coe.int/0900001680a5e7ef> (дата звернення: 15.02.2026).

53. Галушко І. В. Інтеграція європейських стандартів врядування у відбудові та розвитку громад. *Права людини в умовах воєнного стану* : прикладний аспект: зб. матеріалів I Всеукр. наук.-практ. онлайн конф., м. Київ, 12 груд. 2025 р. / за заг. ред. Т. В. Марени. Київ : МДУ, 2025. С. 27-29.

54. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України № 141-VIII від 3 лютого 2015 року. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. ст.87.

55. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. ст.190.

56. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 року. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. ст.241.

57. Про критичну інфраструктуру : Закон України № 1882-IX від 16 листопада 2021 року. Відомості Верховної Ради. 2023. № 5. ст.13.

58. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року. Відомості Верховної Ради. 2013. № 34-35. ст.458. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF7XY00A> (дата звернення: 15.02.2026).

59. Ортіна Г. В. Інтеграція європейських стандартів у публічне управління як чинник підвищення спроможності громад. *Форсайт розбудови*

*України : стратегічні імпульси сталого розвитку в економіці, менеджменті, маркетингу та публічному управлінні* : матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (27 травня 2025 р.) / Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Запоріжжя, 2025. С. 346-349.

60. Буга В. В., Куракін О. М., Рибалкін А. О. Конституційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. №4. С. 5-12.

61. Марцеляк О. В. Децентралізація влади як пріоритетний напрям сучасного вітчизняного державотворення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. №90. С. 301-307.

62. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. ст. 314.

63. Івано-Франківська районна військова адміністрація. URL: <https://ivano-frankivska-rda.gov.ua/news/1765144881/> (дата звернення: 15.02.2026).

64. Як триває евакуація цивільного населення на Донеччині. URL: <https://dn.gov.ua/news/yak-tryvaie-evakuatsiia-tsyvilnoho-naselennia-na-donechchyni> (дата звернення: 15.02.2026).

65. Українські муніципалітети впроваджують демократичні інновації в умовах війни. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/local-initiatives.-success-stories> (дата звернення: 15.02.2026).

66. Реконструкція укриттів в закладах освіти – це питання лише організації навчання або ж захисту цивільного населення? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15267> (дата звернення: 15.02.2026).

67. Про внесення змін до порядків та умов, затверджених постановами Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 365 від 26 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2022-п#Text> (дата звернення: 15.02.2026).

68. Львівська міська рада. URL: <https://city-adm.lviv.ua> (дата звернення: 15.02.2026).

69. «Не тільки захищає, а й надихає». Як у лиціє Полтави обладнали сучасне шкільне укриття. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/19616> (дата звернення: 15.02.2026).

70. Богач Ю. А. Цифровізація діяльності органів місцевого самоврядування як інструмент забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Економічний простір*. 2025. №201. С. 264-268.

71. В Україні запрацює Державна інформаційна система координації евакуації. URL: <https://www.msp.gov.ua/press-center/news/v-ukrayini-zapratsyuye-derzhavna-informatsiyna-systema-koordynatsiyi-evakuatsiyi> (дата звернення: 15.02.2026).

72. Кобилка Є. О. Діяльність органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. *7th International Scientific and Practical Conference Ukraine in conditions of reforming the legal system : modern reality and international experience* (2025, м. Івано-Франківськ). С. 80-82.

73. Іваненко В. С., Курепін В. М. Органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Моделювання соціально-економічного розвитку в системі забезпечення продовольчої безпеки* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 10-11 трав.2023р.). Миколаїв : МНАУ, 2023. С. 41-44.

74. Number of internally displaced persons (IDPs) in Ukraine from March 25, 2022 to December 31, 2023. URL: <https://www.statista.com/statistics/1377038/number-of-internally-displaced-persons-from-ukraine> (дата звернення: 15.02.2026).

75. Кількість ВПО на обліку у Києві: актуальні дані на березень 2025 року. URL: <https://finway.com.ua/kilkist-vpo-obliku-kyuevi-aktualni/> (дата звернення: 15.02.2026).

76. Допомога підприємцям у створенні та розвитку бізнесу URL: <https://business.diia.gov.ua> (дата звернення: 15.02.2026).

77. Zagoriy Foundation. URL: <https://zagoriy.foundation/> (дата звернення: 15.02.2026).

78. OECD, Regional development. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/local-governance.htm> (дата звернення: 15.02.2026).

79. Government of Israel. URL: [https://www.gov.il/en/departments/topics/home\\_front\\_command](https://www.gov.il/en/departments/topics/home_front_command) (дата звернення: 15.02.2026).

80. National Response Framework. URL: <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/frameworks/response> (дата звернення: 15.02.2026).

81. Communes. À la Une. URL: <https://www.interieur.gouv.fr/> (дата звернення: 15.02.2026).

82. Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance. URL: [https://www.bbk.bund.de/EN/Home/home\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/EN/Home/home_node.html) (дата звернення: 15.02.2026).

83. Polish Crisis Management System. URL: <https://www.gov.pl/> (дата звернення: 15.02.2026)

84. Defence policy. URL: <https://www.mod.gov.lv/en/defence-policy> (дата звернення: 15.02.2026).

85. Казнадзей Л. Лідерство в управлінні в умовах кризових ситуацій : забезпечення сталості та адаптивності. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів та відновлення України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 травня 2024 р.). м. Одеса : Одеська політехніка. С. 548–550.

86. Казнадзей Л., Лазор О.Д. Особливості функціонування місцевого самоврядування під час воєнного стану в Україні. *Глобальні виклики і сталий розвиток територіальних громад: досвід України* : матер. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 31 берез. 2026 р.). Вінниця : ТОВ «Друк», 2026. С. 102–105.