

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально–науковий інститут фінансів, економіки, управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

### **Кваліфікаційна робота**

на тему: **«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВОЄННОГО СТАНУ»**

**Виконала:**

студентка академічної групи 501 – ПУ  
освітньо–професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
другого( магістерського) рівня вищої освіти  
спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ К.В. Загребельна

**Науковий керівник:**

доцент кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, кандидат юридичних  
наук, доцент

\_\_\_\_\_ О.О. Скрильник

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ .....	8
1.1. Наукові підходи дослідження діяльності системи органів місцевого самоврядування.....	8
1.2. Сутність і зміст процесу реформування системи органів місцевого самоврядування в умовах об'явлення військового стану .....	15
1.3. Роль органів місцевого самоврядування в рамках дії воєнного стану: основні функції та повноваження .....	20
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС РЕОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	28
2.1. Стан та основні напрямки розвитку нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії військового стану в Україні .....	28
2.3. Територіальна оборона Україна як складова сил оборони держави .....	41
2.4. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті протидії збройній агресії РФ проти України .....	46
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПОКРАЩЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДІЇ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	54
3.1. Пропозиції щодо покращення діяльності системи органів місцевого самоврядування України в умовах дії військового стану.....	54
3.2. Практичні рекомендації щодо покращення механізмів формування системи органів місцевого самоврядування України та їх діяльності в умовах дії військового стану .....	59
ВИСНОВКИ .....	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	74

**Бібліографічний опис:** Загребельна Катерина Володимирівна. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні в контексті воєнного стану. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально–науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Скрильник Олена Олександрівна, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, кандидат юридичних наук, доцент . Полтава. 2023 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі визначено наукові підходи дослідження діяльності системи органів місцевого самоврядування; наведено сутність і зміст процесу реформування системи органів місцевого самоврядування в умовах об'явлення військового стану; визначено роль органів місцевого самоврядування в рамках дії воєнного стану: основні функції та повноваження; розглянуто стан та основні напрямки розвитку нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії військового стану в Україні; розкрито місце військово-цивільних адміністрацій у системі публічного управління національною безпекою України; відокремлено територіальна оборона України як складову силу оборони держави; з'ясовано специфіку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті протидії збройній агресії РФ проти України; розглянуто пропозиції щодо покращення діяльності системи органів місцевого самоврядування України в умовах дії військового стану; наведено практичні рекомендації щодо покращення механізмів формування системи органів місцевого самоврядування України та їх діяльності в умовах дії військового стану.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, державне управління, військово–цивільні адміністрації, механізмів реформування, взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування і т.д.

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

КУ– Конституція України

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

АТО – зона анти–терористичних операцій

ТрО – територія оборони

ЄС– Європейський Союз

ЄХМС – Європейська Хартія місцевого самоврядування

ООН – Організація об'єднаних націй

МСУ –Органи місцевого самоуправління

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Сталий розвиток України у напрямку європейської інтеграції є неможливим без усунення низки проблем у ракурсі управління безпековим сектором України, у тому числі правові. Стратегія національної безпеки України містить деякі аспекти, які свідчать про несформованість безпекового та оборонного сектору, як цілісного функціонального об'єднання, яке скероване із єдиного центру, та структурну незбалансованість органів сектору безпеки. Також наведена Стратегія вказує на необхідність комплексного покращення законодавства у напрямку сектору безпеки, яке має бути скерованим на унормування його структури і її складу органів сектору безпеки, в тому числі системи управління, координування й взаємодії з боку органів, а також питання прийняття участі органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в управлінні безпековим сектором.

В даний час Україна знаходиться на черговому перехідному етапі становлення і розвитку місцевого самоврядування. Перехідний період складний, вимагає поетапного вирішення багатьох позначених в законі організаційних, правових питань, які реалізуються в усіх суб'єктах України неоднозначно; виникає велика кількість суперечок і розбіжностей, що гальмують становлення і розвиток місцевого самоврядування і вимагають глибокого наукового осмислення.

Проблематикою дослідження теоретичних аспектів напрямків розвитку сектору державного управління та місцевого самоврядування в Україні займались низка вітчизняних дослідників, зокрема: В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бобровська, Н. Гончарук, В.Дзюндзюк, Ю.Ковбасюк, В.Корженко, Ю. Куц, Т. Маматова, В. Мамонова, О. Поважний, І. Розпутенко, С. Саханенко, В. Стрельцов, А. Ткачук, В.Толкованов, І. Хожило, М. Драгоманов, О. Євтушенко, Н. Камінська, В. Кампо, І. Козюра, В. Куйбіда, В. Наконечний, Н. Наталенко, А. Некряч, М. Оніщук, Ю. Панейко, Р. Плющ, Б. Руснак та інші.

Серед зарубіжних вчених чий роботи були присвячені розкриттю діяльності органів місцевого самоврядування в умовах запровадження воєнного стану стали: Р. Гнейст, Ж. Зіллер, Дж. Міль, О. Оффердал, Дж. Сарторі, А. Токвіль, Б. Чичерін, В. Шеффнер, Л. Штейн.

До проблематики територіальної організації влади в умовах воєнних дій у своїх публікаціях зверталися Е. Тітко, О. Сікорський, М. Ануфрієв, В. Шевченко. Основний спектр уваги науковців було приділено розкриттю особливостей статусності військово–цивільних адміністрацій, вивченню їх ролі в територіальній організації влади, реалізуванні повноважень щодо забезпечення безпеки, гідних умов життєдіяльності місцевого населення. Специфіку ж цивільно–військових відносин, а також способів їх регулювання вивчали у своїх роботах О. Бериславська та В. Ященко. Аналізом системи органів виконавчої влади усіх рівнів та специфіки їхньої організації в контексті сучасного державотворення займались О. Дніпров, Я. Журавель, М. Кащишин та інші. Особливості правового регулювання військового управління було розглянуто у публікаціях С. Мельника. Але не зважаючи на велику кількість наукових праць дослідників, проблематика щодо визначення місця та ролі органів місцевого самоврядування України у євроінтеграційних процесах залишається малодослідженою та невизначеною, а це в свою чергу, ускладнює проведення реформ у сфері забезпечення національної безпеки.

*Метою* є дослідження такого правового явища як національна безпека, обґрунтування теоретичних засад, за допомогою яких можна визначити нормативно–правові, інституційні передумови, що обумовлюють вибір пріоритетних напрямів подальшого реформування системи органів місцевого самоврядування України під впливом євроінтеграційних процесів.

*Об'єктом* дослідження є система національної безпеки під впливом європейської інтеграції в Україні.

*Предметом* дослідження є орган місцевого самоврядування як ресурс реалізації національної безпеки під впливом розвитку європейської інтеграції.

Так, для ефективної роботи, спрямованої на досягнення даної мети збудований ряд завдань, а саме:

- охарактеризувати наукові підходи дослідження діяльності системи органів місцевого самоврядування;

- навести сутність і зміст процесу реформування системи органів місцевого самоврядування в умовах об'явлення військового стану;

- визначити роль органів місцевого самоврядування в рамках дії воєнного стану: основні функції та повноваження;

- розглянути стан та основні напрямки розвитку нормативно–правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії військового стану в Україні;

- розкрити місце військово–цивільних адміністрацій у системі публічного управління національною безпекою України;

- відокремити територіальна оборону Україна як складову силу оборони держави;

- з'ясувати специфіку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті протидії збройній агресії РФ проти України;

- розглянути пропозиції щодо покращення діяльності системи органів місцевого самоврядування України в умовах дії військового стану;

- навести практичні рекомендації щодо покращення механізмів формування системи органів місцевого самоврядування України та їх діяльності в умовах дії військового стану.

*Методи роботи.* Для реалізації мети і завдань у процесі дослідження широко використовувався комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів, спрямованих на отримання об'єктивних і достовірних результатів:

- провідними у роботі виступають системний підхід та порівняльний аналіз, які були використані для узагальнення результатів наукових доробків вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо діяльності органів місцевого

самоврядування;

– політико–психологічний – при визначенні теоретичних засад дослідження, розроблення та упровадження механізмів державного управління й діяльності органів місцевого самоврядування;

– графічний метод – для наочного подання положень та інші методи.

*Практична значимість одержаних результатів* полягає в обґрунтуванні теоретичних підходів з приводу поняття системи органів місцевого самоврядування й визначення спектру їх діяльності контексті державотворення України. Проведений аналіз теоретичних пропозицій, висновків можуть бути використані у діяльності органів публічної влади. Також практична значимість проведеного дослідження полягає в тому, що в кваліфікаційній роботі було наведено інформацію з приводу пропозицій до законодавства щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах в умовах дії військового стану.

*Структура кваліфікаційної роботи.* Робота складається із трьох розділів, які діляться на підрозділи, вступу, висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 81 сторінка основного тексту.

# РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

## 1.1. Наукові підходи дослідження діяльності системи органів місцевого самоврядування

Сьогодні, в умовах розвитку сучасного українського суспільства, значної ваги набуває питання дослідження системи місцевого самоврядування, його місце у публічній політиці та управлінні, співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі, визначення організаційно-правових форм їх співпраці.

Аналіз будь-якої складної системи неминуче стикається з вибором наукових підходів, що забезпечують повноту і достовірність його результатів. Систематизація досліджень діяльності місцевого самоврядування України показує, що автори розглядають або його юридичні аспекти, або аспекти організації функціонування органів місцевого самоврядування в муніципальних установах. Однак система місцевого самоврядування має свою, притаманну тільки їй функцію і структуру організації. По-перше, це форма, спосіб регулювання і управління процесами, що відбуваються в економічному і соціальному секторах розвитку муніципальної освіти. По-друге, це самоорганізації місцевих громад з метою вирішення спільних поточних і перспективних завдань соціально-економічного розвитку муніципальної освіти з використанням власних і залучених ресурсів. І, по-третє, це система публічного управління в інтересах місцевої громади. Тому в останні роки з'явилися також дослідження в області діяльності місцевого самоврядування, засновані на застосуванні іншого ефективного прийому загальної теорії управління – процесного [56,с.32].

Енциклопедичний словник із державного управління надає визначення терміну «місцеве самоврядування» як право, яке є гарантованим державою та спроможність громади територіального сектору самостійно чи під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

займатись вирішенням питань місцевого значення в умовах дії діючого законодавства [3,с.275].

Нормативно-правовими документами, зміст яких регламентує основні засади організації органів місцевого самоврядування в Україні і їх діяльності є: Конституція України (ст.140), Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985р. (була ратифікована в 1997 р.), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (був прийнятий в 1997 р.), Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (був прийнятий в 2001 р.) [6,с.15].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає таке визначення: Місцевим самоврядуванням в Україні є гарантоване державою право й реальна можливість територіальної громади в особі жителів села добровільно об'єднатись в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст та цілком самостійно чи під відповідальність органів й посадових осіб місцевого самоврядування займатись вирішенням питань місцевого значення в рамках Конституції і законів України [6].

Юридична література не містить єдиної точки зору з приводу визначення поняття та правової конструкції феномену «органів місцевого самоврядування» та «системи органів місцевого самоврядування». Для проведення конкретизування рівня дослідження феномену «система органів місцевого самоврядування» розглянемо наукові точки зору щодо визначення даного поняття у табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Наукові точки зору щодо визначення феномену «система органів місцевого самоврядування»

№ з/п	Характеристика поняття «система органів місцевого самоврядування»	Джерело наведеного визначення
1	2	3
1	Системою органів місцевого самоврядування є сукупність місцевих спільнот мешканців, муніципальних утворень, їх внутрішніх суб'єктів й інститутів, які працюють узвзаємодії між собою та із зовнішнім середовищем	О. Калашнікова А. Крупник [29]

## Продовження таблиці 1.1.

1	2	3
2	Під системою органів місцевого самоврядування потрібно розуміти «групу самоврядних систем, які взаємодіють між собою»	С. Кузніченко В. Шевченко [29]
3	Система органів місцевого самоврядування є сукупність організаційних форм у межах дії муніципальних утворень, із залученням яких забезпечується вирішення питань, які мають місцеве значення та напряду відносяться до якості життя місцевих жителів	М. Пухтинський [50,с.64]
4	Система органів місцевого самоврядування є виборними органами й іншими органами, які наділені повноваженнями з приводу вирішення питань місцевого значення та таких, що не входять до системи органів державної влади»	Ю. Саєнко, А. Ткачук, Ю. Привалов [61,с.32]
5	Система органів місцевого самоврядування – це органи, які наділяються власною компетенцією з приводу вирішення питань, що мають місцеве значення, в тому числі можуть виконувати подекуди державні повноваження за дорученням органів державної влади. Дана система органів обираються населенням та (або) утворені представницьким органом муніципального утворення та реалізують функції публічної влади	І. Романченко, В. Фролов [54,с.37]
6	Система органів місцевого самоврядування – це органи місцевих самоврядних територіальних спільнот, за допомогою яких вони формуються та по відношенню яких вони відповідають за неналежне здійснення власних повноважень	О. Батанов [21,с.14]
7	Під системою органів місцевого самоврядування слід розуміти виборні й інші органи, що уповноважені на вирішення питань місцевого значення та які не відносяться до системи органів державної влади	О. Лазор [40]
8	Під системою органів місцевого самоврядування слід розуміти поняття виборних й інших органів, які діють від імені та в інтересах територіальної громади. Це органи, що мають певні владні повноваження з приводу вирішення питань місцевого значення, відповідно до законів України і у межах Конституції. Органи місцевого самоврядування утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету, а також районних, обласних бюджетів; вони не входять до складу системи державних органів влади і реалізують процес управління під особисту відповідальність	М. Шевченко [76]

Отже, на підставі вищенаведених трактувань з боку науковців та юристів можна сформулювати власне визначення з приводу поняття системи органів «місцевого самоврядування» та викласти його у наступному варіанті: «Система органів місцевого самоврядування – це органи самоврядних територіальних спільнот, якими, по суті, є муніципальні угруповання. Дані органи формуються

безпосередньо населенням або представниками населення (представницьким органом) та несуть відповідальність за неналежне здійснення своїх повноважень, насамперед перед жителями. Даній системі органів належить особливе місце у системі демократичного суспільного й державного управління; визначається така система органів перш за все, тим, що їх наявність забезпечує таку децентралізацію управлінської системи, яка робить її найбільш придатною до врегулювання та забезпечення суспільних інтересів на місцях, із врахуванням історичних й інших місцевих традицій» [43].

За умов плідної допомоги органів місцевого самоврядування здійснюється не тільки процес децентралізації управління, але й відбувається здійснення організації владних процесів на місцях, в тому числі забезпечується прийняття самостійних громадських рішень з приводу місцевого життя, організовується процес відокремлення управління місцевими справами в системі суспільного управління та державою. Здійснення з боку народу такого роду влади як безпосередньо, так за умов залучення державних органів влади й органів місцевого самоврядування означає, що і державні органи, і органи місцевого самоврядування є органами влади народу, органами, за допомогою яких народ здійснює реалізування своєї влади. Так, органи, діяльність яких скерована на здійснення державної влади є структурними одиницями державного апарату, тобто державними органами. Тож влада народу, яка реалізується ними, є формою державної влади [26].

Система органів місцевого самоврядування є складовою державного управлінського механізму. Відповідно до змісту Конституції України такі органи не входять до системи органів державної влади, тож є самостійною формою народу по реалізації своєї влади. Разом із тим, не будучи органами державної влади, органи місцевого самоврядування реалізують свою діяльність, яка має характер влади, оскільки вони виступають однією із форм реалізування народної влади. Тому прийняті рішення органами місцевого самоврядування, у межах своїх повноважень, є обов'язковими для виконання для всіх організацій, посадових осіб, громадян та громадських об'єднань. Виходячи із наведеного,

можна сформувати висновок з приводу того, що сутністю системи органів місцевого самоврядування вважається те, це є одна із правових форм організації громадської влади [3].

Дослідженню системи місцевого самоврядування у її співвідношенні із публічною політикою та управлінням приділяли увагу багато дослідників практично на всіх етапах розвитку місцевої влади, що було об'єктивно обумовлено необхідністю узгодження побудови системи місцевого самоврядування і системних утворень у публічній владі, прагненням їх збалансованості та встановлення оптимального їх правового регулювання. А. Селіванов акцентує увагу на те, що термін «публічність» це є юридична ознака участі держави у відносинах суспільства, які є врегульованими нормами позитивного права, тобто коли громадянин, посилаючись на норми Конституції, як Основного Закону України, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися», й таким чином публічна влада, відповідно до своєї конституційно-правової характеристики, набуває ознак правової суб'єктності від суверенітету народу» [3,с.20].

Принцип публічності, з точки зору Г. Атаманчука, охоплює «доступ громадян до участі у питаннях управління способом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонування, відкритості у діяльності згаданих органів, в тому числі судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян».

Енциклопедичний словник із державного управління 2010 р. зміст поняття «публічне управління» розглядає як «теорію та практику державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур способом публічної діяльності, залучення інструментів демократичного врядування, а також впорядкування діяльності суспільства й надання адміністративних послуг, як засобу реалізування громадських прав і свобод» [3,с.60].

«Публічне управління» в сучасній інтерпретації українських дослідників подається у вигляді синтезу державного управління, в якому у якості суб'єкта є держава в особі певних структур, й громадського управління, у якому до кола суб'єктів відносяться недержавні утворення. Публічне управління розуміють як процес децентралізації основних функцій держави [18с.61].

Специфіка феномену децентралізації, як процесу відчуження частки влади держави зумовлює необхідність розподілу суспільно значущих потреб і інтересів на ті, забезпечення яких є функцією виключно держави, і їх практичне реалізування може бути передане іншим суб'єктам, зокрема, громадським об'єднанням, організаціям тощо. Так, із точки зору С. Чернова, публічним управлінням вважається регулюючий та організуючий державний вплив щодо відношення на суспільну життєдіяльність для її впорядкування, збереження, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль [2,с.15].

Більш влучне визначення було наведено професором О. Оболенським щодо визначення феномену «публічне управління», а саме це: «управління, процес здійснення якого відбувається на підставі громадського волевиявлення (тобто угруповання людей) та реалізується суб'єктами, що були визначені громадою, для задоволення потреб й досягнення громадських цілей, як об'єкту управління». У свою чергу процес задоволення потреб й досягнення громадських цілей фактично означає функціонування й розвиток колективу людей.

Публічне управління має свою специфіку, а саме [43]:

- публічне управління опирається на владу держави, підкріплюючись й забезпечуючись при цьому за допомогою влади держави;
- публічне управління розповсюджується на все суспільство і за його межі у напрямку проведення державної міжнародної політики. Так, саме держава за допомогою засобу здійснення законодавчої діяльності встановлює основні, загальні та типові норми людської поведінки;
- держава наділяє публічне управління системною якістю;

– публічне управління та державне управління відрізняється тим, що воно реалізується в рамках дії верховенства права, за допомогою врегульованого з боку законодавства й практично діючого механізму суспільного контролювання над всіма державними владними органами й органами місцевого самоврядування.

Саме тому можна сказати, що кінцевим визначенням публічного управління є практичний, організуючий, регулюючий вплив держави на суспільну людську життєдіяльність для її впорядкування, збереження й перетворення, вчиняючи опір на владну силу, яка обмежується шляхом дієвого суспільного контролю, як основного чинника панування у суспільстві верховенства права.

Публічне управління поділяється на такі види [43]:

- управління суспільством в цілому;
- управління економічної галузі (забезпечення матеріальних та духовних людських потреб);
- управління у напрямку соціальних відносин (це є соціальна сфера життя людей, яка включає в себе роботу, охорону здоров'я, освіту, культуру, національні і релігійні відносини, соціальне і пенсійне забезпечення);
- управління у адміністративно-політичному напрямку (це стосується внутрішньої і зовнішньої політики, захисту інтересів всього суспільства та його окремих прошарків);
- управління у культурному та ідеологічному напрямку (до даної сфери відносять норми конституційного права щодо свободи слова, свободи друкування, свободі інформації, а також наукової, творчої, викладацької діяльності, в тому числі це стосується захисту історичних і культурних пам'яток);
- управління у напрямку особистого людського життя (моральні норми).

З точки зору автора В. Демиденко, органами місцевого самоврядування в рамках механізму забезпечення національної безпеки визначаються їх правовими й організаційними особливостями й здатністю вирішувати певні

завдання в межах місцевого рівня та в різних сферах життєдіяльності. Автором зазначається, що органи місцевого самоврядування цілком автономно та самостійно створюють засади розвинення територіальної громади. З такого приводу В. Демиденко відносить органи місцевого самоврядування до суб'єктів тактичного рівня управління соціально-політичними й соціально-економічними відносинами у державі. Отже, на підставі вищевикладеного можна говорити про важливе місце органів місцевого самоврядування у системі управління сектором безпеки України в умовах воєнного стану, про що будемо говорити далі.

## **1.2. Сутність і зміст процесу реформування системи органів місцевого самоврядування в умовах об'явлення військового стану**

Прийняття Президентом України рішення про запровадження воєнного стану змінило принцип функціонування й розвитку суспільних відносин в ракурсі усіх сфер життя та діяльності суспільства. Й пересічні громадяни, й представники громадськості, в тому числі публічна адміністрація – всіх було мобілізовано із власного бажання або за потребою з метою протидії ворогу. Разом із тим, особливу відповідальність за таких умов було покладено на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси певних територіальних громад [2].

Нормативно-правовою базою для дослідження територіальних громад в умовах дії воєнного стану є: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про національний спротив», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а також урядові документи, серед яких: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Методика формування спроможних територіальних громад, План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні та інші [3,с.125].

В якості теоретичної бази для осмислення обраної теми було обрано наукові праці із теорії управління й адміністративного права, вітчизняних вчених, зокрема: В. Борденюка, І. Голосніченка, А. Заєць, Р. Калюжного, І. Коліушка, В. Корженка, М. Корнієнка, О. Лазор, Н. Нижник, В. Тація, С. Телешун, П. Ткачука, Ю. Тодики та інших.

На сьогоднішній день значної ваги набуває питання дослідження системи органів місцевого самоврядування, місце системи органів місцевого самоврядування у публічному управлінні, визначення їх організаційно-правових форм органів за умов оголошення воєнного стану у країні. Згідно із наведеним визначенням феномену місцевого самоврядування в ЗУ «Про місцеве самоврядування», автономія місцевого самоврядування є правом і спроможністю ОМС, у встановлених законних межах, здійснювання процесу врегулювання й управління значною частиною прав народу, що належать до їх компетенції, в інтересах місцевих мешканців. Тож можна сказати, що автономія місцевого самоврядування вважається діяльністю органів місцевого самоврядування з приводу вирішення поставлених питань, яка базується на принципі самоорганізації та самофінансування для покращення рівня та якості життя мешканців конкретної території.

Існує безліч визначень категорії «автономія». Так, згідно із визначенням, наведеним універсальним словником з української мови категорія «автономії» означає: самоврядування конкретної частини держави, яке здійснюється в межах, що встановлені законом.

Слід зазначити, що практично кожна наукова сфера має власне визначення категорії «автономія». Так, наука філософія наводить таке визначення поняттю «автономія»: «це є принцип самостійного існування, що спрямовується совістю та власним розумом» [14,с39]. В політології, феномен «автономія» слід розуміти, як форма самоуправління певної частини території в унітарній, інколи в федеративній державі, яке наділяється самостійністю з приводу вирішення питань місцевого значення, однак виключно у межах, які були встановлені центральною владою [29].

Зміст статті 5 Конституції України говорить, що народ реалізує свою владу шляхом її делегування органам державної влади та місцевого самоврядування. Також відповідно до Конституції України однією із найбільш важливих державних функцій є забезпечення національної безпеки. В даному випадку національну безпеку слід розуміти, як момент захищення суверенітету держави, цілісності території, конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ст. 1). В Україні всі наведені гарантії мають бути гарантованими органи місцевого самоврядування [28].

Концепція розвитку сектору економіки й оборонного сектору України визначає, що одним із центральних завдань наведеного сектору є надання допомоги органам місцевого самоврядування у питанні запобігання й ліквідування наслідків ситуацій надзвичайного характеру природного чи техногенного розповсюдження, в тому числі це стосується ситуацій воєнного значення й розвиток міжнародного співробітництва в даній сфері [20]. Відповідно до змісту ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» до сектора безпеки й оборони відносяться й органи місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування здійснюють функцію по забезпеченню національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до його складу. Окрім всього, органи місцевого самоврядування також відносять до суб'єктів демократичного цивільного контролю, які реалізують дану функцію над оборонним та безпековим (ст. 4); для здійснення наведеного контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії (ст. 8) [20;21].

З точки зору В. Авер'янова, державний контроль з боку органів місцевого самоврядування вважається однією з головних сторін соціального призначення, а також елементом управління, який є об'єктивно властивим усім органам місцевого самоврядування, оскільки уся їх діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістовим наповненням є управлінською, тобто вона передбачає прийняття управлінських рішень, організацію їх виконання та контролювання за їх виконанням. З такої точки зору можна стверджувати, що

органи місцевого самоврядування діють у межах своїх контрольних повноважень також [33,с.14].

Проведемо огляд політико-правової природи органів місцевого самоврядування. Так, свого часу автор наукових праць із юриспруденції, В. Ліпкан, зазначав, що: «не звертаючи увагу на те, що органи місцевого самоврядування вважаються похідною формою від державної влади, а не муніципальної, вони є делегованими державною владою органами на місцях, але вони не входять до складу системи органів виконавчої влади» [18].

Конституційним Судом України своїм Рішенням від 26.03.2002 р. по справі №6Нрп/2002 визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які, згідно із зазначеним Рішенням, не являється органом державної влади; органи місцевого самоврядування є представницьким органом, за допомогою якого реалізується право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, але питання саме місцевого значення; до таких питань відносяться такі, що пов'язані із життєдіяльністю територіальних громад, перелік яких визначений змістом Конституції і законами України. Тобто органи місцевого самоврядування є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання на місцях [34,с.52].

Згідно зі змістом ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади, зокрема мешканців села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста цілком автономно та самостійно вирішувати питання місцевого значення, в межах Конституції і законів України [28].

Відповідно до положення ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування є право, що гарантується державою й реальна можливість територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, здійснювати вирішення питань місцевого значення у межах Конституції і законів України [20].

Відповідно до українського законодавства, органи виконавчої влади наділяються рядом додаткових повноважень у разі введення режиму воєнного стану [13], під яким розуміється особливий правовий режим, який запроваджує Президент України на території України або в окремих місцевостях у разі агресії проти держави чи безпосередньої загрози агресії. Так, вони організують виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг для державних потреб, забезпечення Збройних Сил України, спеціальних формувань та потреб населення; організують постачання населення продовольчими та непродовольчими товарами та медичним обслуговуванням; регулюють діяльність організацій промисловості, торгівлі, комунального харчування; сповіщають через ЗМІ населення території, де введено воєнний стан; сприяють державним органам виконавчої влади та органам військового управління. Одночасно з перерахованими вище повноваженнями органи виконавчої влади залучаються для посилення охоронюваних заходів громадського порядку й забезпечення безпеки громадян, а також здійснення охорони військових об'єктів, в тому числі важливих державних й спеціальних об'єктів, в тому числі таких, які забезпечують життєдіяльність населення, функціонування транспорту, комунікацій та зв'язку, об'єктів енергетики, а також об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей та для навколишнього середовища. До повноважень органів виконавчої влади належить: заходи з евакуювання об'єктів господарства, а також об'єктів, які мають соціальне та культурне призначення, в тому числі відселення мешканців у безпечні райони; запровадження й забезпечення особливого режиму в'їзду на територію, а також залучення мешканців до виконання робіт на оборонні потреби, ліквідування наслідків використання ворогом зброї та відновлення пошкоджених об'єктів економіки тощо.

Забезпечення військової безпеки віднесено до повноважень місцевого самоврядування. Ці повноваження реалізуються в межах підвідомчої території

та у взаємодії з органами військового управління. Органи місцевого самоврядування покликані забезпечувати на своїй території дотримання та виконання законодавства та інших правових актів у галузі оборони, вирішувати питання соціально-правового захисту військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, членів їхніх сімей (наприклад, забезпечувати житлом, сприяти працевлаштуванню, встановлювати додаткові пільги тощо.).

Отже, у здійсненні процесу управління безпековим сектором можуть й зобов'язані брати участь територіальні громади, тобто органи державної влади, в тому числі органи місцевого самоврядування, а також їх посадові службові особи.

### **1.3. Роль органів місцевого самоврядування в рамках дії воєнного стану: основні функції та повноваження**

Сутність діяльності органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вона є, по-перше, гарантованим державою право територіальної громади, громадян та їх органів, на вирішення питань в інтересах населення; по-друге, дане право має реалізовуватись в межах дії прийнятого законодавства і за умов власної відповідальності.

Серед основних функцій місцевого самоврядування виділяють [20]:

- прийняття участі з боку населення щодо вирішення питань місцевості;
- забезпечення соціально-економічного розвитку регіону;
- діяльність щодо управління комунальною власністю;
- інші питання місцевості, які стосуються моменту створення й реалізування процесів життєдіяльності.

Виходячи із змісту функцій місцевого самоврядування його доцільно розглядати як складову публічного управління при реалізації функцій публічного адміністрування.

Місце та значення органів місцевого самоврядування, в аспекті вирішення завдань публічного адміністрування, визначаються за допомогою їх повноважень, що пов'язані із вирішенням питань місцевого значення, в тому

числі наданням громадських адміністративних послуг населенню та їх реалізація, яка покладається на органи виконавчої влади на місцях.

Система органів місцевого самоврядування охоплює [20]:

1. Органи місцевого самоврядування представницького характеру, зокрема:

а) це сільські, селищні та міські ради, тобто органи місцевого самоврядування, які представляють певні територіальні громади та здійснюють функції й повноваження місцевого самоврядування від їх імені та в їх інтересах. Головуючими в таких органах є сільські, селищні та міські голови, які обираються територіальними громадами;

б) районні та обласні ради, тобто органи місцевого самоврядування, які є представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ й міст. Також такі органи місцевої влади очолюють голови цих рад; обираються на посади із депутатського складу;

в) районні в містах ради, тобто органи місцевого самоврядування представницького характеру, які утворюються згідно із рішенням місцевої територіальної громади чи ради міста.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі комітети чи відділи, які реалізують свою діяльність у напрямку управління сільських, селищних, міських або районних у містах рад чи інші виконавчі органи, які утворюються радами.

3. Органи самоорганізації населення, зокрема комітети чи ради, будинкового, вуличного, квартального напрямку, або ради мікрорайонів, які утворюються або можуть бути утворені на вимогу жителів за умов надання на таке утворення дозволу сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до положення Закону України «Про національну безпеку України», виконавчі органи місцевого значення й органи місцевого самоврядування сфери управління безпековим сектором здійснюють наступну діяльність:

1) у разі необхідності заслуховують доповідь посадових осіб правоохоронних органів, які знаходяться на певній території, щодо виконання законодавчих вимог з приводу забезпечення безпеки громадян й загального правового порядку;

2) здійснюють діяльність у взаємодії з органами військового управління у момент планування й проведення (за умов наявності населення цивільних людей) небезпечних заходів;

3) здійснюють інформування громадськості, зокрема, шляхом ЗМІ з приводу власної діяльності у вчиненні завдань, які пов'язані із забезпеченням безпеки й оборони (ст. 8) тощо.

Корисним буде зазначити, що ради сільського, селищного та міського масштабу мають право займатись розглядом й вирішенням питань, які відповідно до змісту Конституції України й решти нормативно-правових актів відносяться до їх відання, а це повноваження щодо врегулювання й забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод й інтересів громадян (ст. 38): зокрема власні повноваження (I) [32,с.42]:

1) підсоблення у діяльності суду, органам прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної пенітенціарної служби України;

2) робота над внесенням подань до необхідних органів з приводу притягнення до відповідальності посадовців, у разі ігнорування або не виконання ними законних вимог й рішень рад та їх виконавчих органів, які були прийняті у межах їх повноважень;

3) направлення до органів судової системи звернення з приводу визнання незаконними актів виконавчих органів, в тому числі інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких скерована на обмеження прав територіальної громади, у тому числі повноважень органів чи посадовців та ін.; тобто це повноваження, які є делегованими (II):

1) забезпечення вимог законодавства з приводу розгляду громадських звернень, в тому числі здійснення функції контролювання стану роботи на

підприємствах, в установах та організаціях не дивлячись на форму організації такого підприємства;

2) у випадку надзвичайних ситуацій, застосування потрібних заходів згідно із законом з приводу забезпечення державного й громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, а також врятування життя людей, захист їх здоров'я та забезпечення і збереження матеріальної сторони;

3) згідно із законом вирішення питань щодо проведення зборів, мітингів, маніфестаційних чи демонстраційних заходів, в тому числі спортивних, видовищних та інших масових заходів;

4) реалізування контролюючої функції за забезпеченням громадського порядку під час їх проведення;

5) узгодження плану проєкту з приводу проведення потенційно небезпечних заходів, за умов присутності цивільних разом з особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань й правоохоронців із застосування озброєння й військової техніки;

6) спільна діяльність із військово-управлінськими органами в момент планування й проведення подібних заходів для запобігання й недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації наслідків згідно із законом;

7) вирішення справ щодо адміністративних правопорушень, які віднесені законом до їх відання;

8) організація адміністративних комісій й комісій з приводу питань боротьби зі злочинністю та керування їх діяльністю та ін.

Відповідно до точки зору В. Ліпкіна, повноваження органів місцевого самоврядування можна поділити на дві категорії, це [36,с.82]:

1) власні повноваження та;

2) повноваження, що є делегованими.

До першої категорії відносяться повноваження власні, які слід розуміти як такі, до яких відносяться певні чіткі приписи правових норм та які надають наведеним органам право на реалізацію певних дій.

Делеговані повноваження – це друга категорія повноважень, які передаються органам місцевого самоврядування виконавчими органами [2, с.169].

Автором С. Пономарьовим, з приводу дослідження місця та ролі органів місцевого самоврядування з точки зору суб'єктів забезпечення безпеки й оборони України, свого часу було поділено на клас власних й делегованих [51,с.47].

В. Куйбідою, у випадку відокремлення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки, вважав, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції по сприянню державним органам влади, в першу чергу органам Служби безпеки України так як він є державним органом, який має безпосередню й пряму функцію забезпечення безпеки України, як держави, реалізуючи наведену діяльність у наступному вигляді [33]:

- у вигляді внесення подання до потрібних органів щодо притягнення до відповідальності посадовців;

- у вигляді звернень до органів суду щодо визнання незаконними актів виконавчих органів влади, а також інших органів місцевого самоврядування. Разом із тим слід сказати, що місцеві органи влади здійснюють діяльність по взаємодії із державними органами влади, а також із громадськістю, з інститутами громадянського суспільства з питань управління безпековим сектором. Інститут із делегованими повноваженнями є засобом реалізації контролю державної влади органами місцевого самоврядування.

Автором праць з юриспруденції О. Вонсовичем зазначається, що в органів місцевого самоврядування є окремі повноваження із публічного адміністрування у напрямку національної безпеки [11,с.64]. Автором наводиться їх перелік, зокрема: органи місцевого самоврядування здійснюють роль сигнального органу у випадку виникнення небезпечних джерел та зростання загроз. Органи місцевого самоврядування мають своєчасно виявляти й попереджувати момент виникнення кризових ситуацій, здійснювати заходи

по контролюванню за діяльністю та виконанням рішень державних органів влади; формувати та здійснювати вплив на громадську думку; запроваджувати заходи щодо розвитку правосвідомості членів територіальної громади; залучати громадськість до практичної діяльності з приводу забезпечення національної безпеки, стабілізації обстановки й досягнення миру та злагоди у відносинах громадськості.

Згідно із положенням Закону України «Про національну безпеку України», місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування з приводу питання управління безпековим сектором мають здійснювати вирішення й забезпечення наступних питань [19]:

1) заслуховувати, за необхідності, доповіді посадовців органів правоохоронної діяльності, які розташовані на певній території, щодо виконання законодавчих вимог з приводу забезпечення безпеки громадськості й правопорядку;

2) взаємодіяти з органами військового управління в аспекті планування й проведення (за умов присутності цивільних жителів) заходів, які потенційно є небезпечними;

3) інформувати місцевих мешканців, зокрема, шляхом залучення ЗМІ щодо власної діяльності щодо виконання завдань, які пов'язані із забезпеченням національної безпеки й оборони (ст. 8) тощо.

Сільські, селищні, та міські ради мають право на розгляд й вирішення питань, віднесених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами до їх відання. Так, до інформування органів виконавчої влади, зокрема до повноважень сільських, селищних, міських рад належать такі заходи, зокрема: з приводу забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38):

Власні повноваження (I):

1) заходи по сприянню діяльності органів судової системи, органів прокуратури, юстиції або служби безпеки, органів Національної поліції та

органів Національного антикорупційного бюро України, адвокатського сектору та Державної пенітенціарної служби України;

2) заходи по внесенню подань до певних органів щодо притягнення до відповідальності посадовців, у випадку демонстрування з боку ігнорування законних вимог та рішень рад;

3) звернення до суду щодо визнання незаконними акти виконавчих органів влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Делеговані повноваження (II):

1) діяльність по забезпеченню законодавчих вимог з приводу розгляду громадських звернень по здійсненню контролю за станом роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від їх форм власності;

2) діяльність по вжиттю потрібних заходів у випадку потреби, згідно із законом з приводу забезпечення порядку державного чи громадського сектору, життєдіяльності підприємств, врятування людського життя, а також захисту їх здоров'я, в тому числі збереження матеріальних цінностей;

3) діяльність по вирішенню, згідно із законом, питань щодо проведення зборів, мітингів, маніфестів чи демонстрацій, а також заходів по спортивним, масованим чи видовищним заходам;

4) діяльність по реалізації контролю по забезпеченню громадського порядку у момент його проведення;

5) діяльність по погодженню проекту типу проведення потенційно небезпечних заходів за умов присутності цивільних мешканців за умов участі особового складу ЗСУ та інших військових формувань й правоохоронців із застосуванням зброї та військової техніки;

6) діяльність по розгляду справ про адміністративні правопорушення, які віднесені законом до їх відання;

7) формування адміністративних комісій й комісій щодо боротьби зі злочинністю, а також скерування їх діяльності та ін. (ст. 38).

Отже, із проведеного вище дослідження можна сформувати наступні висновки:

– на підставі розглянутих наукових точок зору з приводу визначення поняття «система органів місцевого самоврядування» було сформовано власне визначення та викладено у наступному форматі: «Система органів місцевого самоврядування – це органи самоврядних територіальних спільнот, якими, по суті, є муніципальні угруповання. Дані органи формуються безпосередньо населенням або представниками населення (представницьким органом) та несуть відповідальність за неналежне здійснення своїх повноважень, насамперед перед жителями.

– публічним управлінням є вплив практичного, організуючого, регулюючого характеру з боку держави у напрямку суспільної життєдіяльності людей з метою її впорядкування, збереження й перетворення; такі заходи базуються на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль як головний чинник панування верховенства права у суспільстві.

Основними положеннями організації й діяльності органів місцевого самоврядування за українським законодавством є норми, зміст яких закріплений Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування» від 1997 р., в тому числі Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

– відповідно до наведених нормативно-правових актів та згідно із дослідженням наукових точок зору здійснено визначення з приводу органів місцевого самоврядування, а саме що це є право, яке є гарантованим державою, а також можливість для територіальної громади, тобто жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста;

– самостійно чи під відповідальність органів, чи посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах дії норм Конституції України та інших законів.

## **РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС РЕОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Стан та основні напрямки розвитку нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії військового стану в Україні**

Упродовж шляху існування Європейський Союз сформував стандарти, зміст яких став основою для побудування системи місцевого самоврядування країн-членів ЄС й претендентів на цей статус. Щодо складності та в той же момент важливості врегулювання з боку законодавства функціонування даної системи можна сказати те, нормативна база й принципи міжнародного права, змістом яких у сукупності користується ЄС у сфері місцевого самоврядування, вважається наймолодшою. В даному випадку це зумовлено тим значенням, яке грає місцеве самоврядування у аспекті розбудування демократично-політичної системи, в тому числі пошуком балансу між аспектами централізації та децентралізації.

На сьогодні передовим документом, який вважається стандартом демократичного місцевого врядування у європейських країнах є Європейська Хартія із місцевого самоврядування (ЄХМС). Так, процес виготовлення ЄХМС почався у 1968 р. за ініціативою Ради Європи; процес підписання даного документу було почато з 15.10.1985 р. з боку держав-членів Ради Європи, проте чинності він набув аж з 01.09.1988 р. На сьогодні всіма членами Ради Європи ратифіковано ЄХМС; завершився процес тільки у 2013 р. на етапі ратифікування країною Монако та Сан-Марино [23].

Процес ратифікування Конвенції Україною відбувся у 1993 р., але Закон національного значення «Про транскордонне співробітництво», що узгодив правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва,

було прийнято тільки у 2004 р. Вітчизняні науковці зазначають закладені у ньому перелік недоліків та інституціональних деформацій, зокрема:

1. Законом не розглядається транскордонне співробітництво, як складової української регіональної політики;

2. Транскордонне співробітництво сприймається, перш за все, як економіко-співпрацюючий інструмент;

3. Законом не враховуються зміни процесу здійснення підтримання транскордонного співробітництва зі сторони Європейського Союзу, а саме нових інструментів добросусідства й реформування певних програм Європейської Комісії [22, с. 17].

4. Відбувається закріплення існуючих форм фінансової підтримки державного значення транскордонного співробітництва, проте фактично вона є відсутньою. Джерела й механізми надання фінансової підтримки державного значення зі сторони держави не визначаються;

Отже, застосування системи основних принципів ЄХМС й Конвенції призводить до позитивного ефекту, а також до посилення відповідальності політичного значення органів місцевого самоврядування й активізує їх діяльність.

У 1992 р. Радою Європи було прийнято додаткових два акти, завданням яких було сприяння демократизації місцевого самоврядування, зокрема: Європейську Хартію регіональних мов й мов меншин, а також Конвенцію про іноземну участь в житті суспільства на місцевому рівні. Так, дана Конвенція, не дивлячись на те, що була прийнята близько 23 роки тому, станом на початок жовтня 2015 р. була підписана тільки 13 державами-членами Ради Європи, й ратифікована тільки дев'ятьма. Основною ідеєю Конвенції є те, що відштовхуючись від широкого й систематичного проживання іноземців на території країн Європи, гарантувати їм можливість з реалізування громадянських й політичних прав, охоплюючи можливість їх участі у процесі виборів, консультаційних радах при органах місцевої влади (що є своєрідним

механізмом політичної комунікації), права одержання інформації щодо своїх власних прав, сприяння їхній інтеграції тощо [29].

Наступним документом, який має вплив на процес реалізації повноважень органами місцевої влади, є Європейська Хартія міст, яку було прийнято у 1992 р. Радою Європи у Страсбурзі; даний документ - Хартія має статус конвенції. Так, документ своїм змістом акцентує увагу на правах місцевих жителів, які сьогодні складають більшість серед мешканців країн Європи (за даними ООН станом на 2020 р. кількість міського населення країнах Європи в середньому сягнула 72,7 %, при цьому по країнам-членам ЄС даний показник коливається від 97,3% у Бельгії до 50% у Словенії [16]). Так, провідними правами населення, які повинні бути забезпечені жителям міст Європи, є право на: безпеку, працевлаштування, чисте навколишнє середовище, мобільність, охорону здоров'я, можливість користуватись надбанням культури, мультикультурна інтеграція, політичну участь, економічний та сталий розвиток, рівність, можливість розраховувати на фінансового забезпечення тощо. Слід зазначити, що зміст ст. 3.3 саме присвячений проблемам місцевої демократії, а саме суть статті зазначає той факт, що громадські представники завжди мали можливість приймати участь в процесі прийняття рішень політичного характеру. В містах, де спостерігається недодержання вимог демократичного процесу, а також відбувається процес відсторонення громадськості від участі у прийнятті політичних рішень призводить до посилення авторитарних тенденцій. Певно і навпаки: присутність досить високого рівня участі з боку громадської формує демократичну політичну систему, починаючи із рівня міст. Отже, демократичне місто сьогодення має забезпечити можливість політичної участі громадянам напряму, а також повної фіскальної незалежності.

Для оптимізування процесу організації і якісного функціонування органів місцевого самоврядування вагомим значення є закони українських суб'єктів, які здійснюють врегулювання питань статусності й соціальних гарантій депутатів представницьких органів й вищих чинів місцевого самоврядування, в тому числі муніципальної служби, прав і обов'язків муніципальних службовців,

зміцнення економічних і фінансових основ місцевого самоврядування. Наприклад, Хартія з приводу особового партнерства між Україною й Організацією Північноатлантичного договору була підписана на території Іспанії в м. Мадрид 09.07.1997 р., №212. «Про укладення договорів, сторонами яких стали Уряд України та Організація Північноатлантичного договору Постанова Кабінету Міністрів України» від 31.03.1995 р., №230 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 06.07. 2004 року, «Про дальший розвиток відносин з НАТО з урахуванням результатів засідання Комісії Україна-НАТО на найвищому рівні» 29.06.2004 р., Указ Президента України «Про дальші заходи у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України Рішення Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України» №3 від 19.05.2003 р., «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації цілей державної політики у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України Рішення Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України» № 1 від 06.02.2003 р.

Процес реформування системи місцевого самоврядування є неможливим без модернізування служби органів місцевого самоврядування. Так, прийнято було засобом видання нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Положення Закону скеровані на визначення правових підстав служби в органах місцевого самоврядування, моменту вступу на службове місце, принцип та порядок її проходження, момент припинення несення служби органах місцевого самоврядування, визначення умов оплати праці й соціального забезпечення.

Територіальною базою місцевого самоврядування України є адміністративно-територіальний устрій держави, який відіграє важливу роль в процесі функціонування системи місцевого самоврядування. Так, кожна ланка місцевого самоврядування має особисту територію чи територіальну діяльнісну сферу, особисті інтереси, що пов'язані із певною специфікою розвинення адміністративно-територіальних одиниць, зокрема історичних, економічних, екологічних, географічних й демографічних особливостей, етнічних,

релігійних, культурних, національних та інших традицій. Так, будь-які зміни адміністративно-територіального устрою (зокрема укрупнення, розукрупнення) так чи інакше може відобразитись на місцевому самоврядуванні.

На сьогодні існуюча схема Українського адміністративно-територіального устрою має вигляд складної неупорядкованої чотириступеневої ієрархічної структури, яка має чимало неточностей й суперечностей, в яких не враховуються принципи економічної доцільності, й наводить до вагомих соціально-економічних й територіальних диспропорцій. Перспективно момент реформування українського місцевого самоврядування передбачає провести двома етапами. Так, на першому етапі, який має підготовчий зміст, передбачаються такі дії:

- перш за все слід внести зміни до змісту Конституції України з приводу сформування виконавчих органів обласних й районних рад й розподілення повноважень між ними;

- потрібно створити проекти й прийняти законодавчі акти з приводу запровадження механізму прямого народовладдя, а також покращити правове врегулювання моменту проведення зборів громадян загального масштабу за їх проживанням й встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення, утворити сприятливі умови для залучення мешканців до прийняття рішень органами місцевого самоврядування управлінського характеру;

- утворити законодавчу основу для реалізування прав територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом 5 років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- утворити основу законодавчого змісту для здійснення процесу реалізування права територіальних громад на співпрацю на базі ресурсно-організаційної кооперації й одержання підтримки державного масштабу з метою реалізування проектів такої співпраці;

– законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

– здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою.

На етапі реалізування Концепції (2015–2020 роки) передбачається уніфікування й стандартизування публічних послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, із врахуванням принципних аспектів послуг, які мають бути максимально доступними для споживачів й визначити на базі законодавства умови для їх необхідного фінансування. Планується також провести процес реорганізації органів місцевого самоврядування й виконавчої влади на базі нової територіальної основи й місцеві вибори із врахуванням модернізованої системи органів місцевого самоврядування; модернізувати систему планування території громад, а також вирішити питання по забезпеченню нових утворених громад схемами планування територій й генеральними планами [21, с. 144].

Отже, прикінцевим результатом процесу реорганізації органів місцевого самоврядування буде покращення життя громадян України, побудування сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Слід зазначити, що розвинення адаптаційного процесу України за останній час наводить на висновок з приводу того, що приведення права України у відповідність із європейським правом більше вже не є «процесом для процесу»; даний аспект не має нічого спільного із членством України в ЄС у майбутньому, а підпорядкування даної стратегічної мети, набуває цільового характеру й скероване на процес отримання результатів на практиці.

## **2.2. Військово–цивільні адміністрації у системі публічного управління національною безпекою України**

Публічне управління – є управлінням з боку суспільства, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну

систему загалом та на її окремі ланки. Публічне управління, як системно-суспільне явище, є багатогранною діяльністю органів трьох гілок влади й органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації внутрішніх і зовнішніх державних функцій, спрямованих на формування політики, а також вироблення, ухвалення та реалізування форм та механізмів здійснення впливу на всі сфери суспільної життєдіяльності та їх процеси з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги, базуючись на взаємоузгодженні загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів [1, с. 13–14].

Згідно зі змістом ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільними адміністраціями є тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, які діють у складі роботи Антитерористичного центру при Службі безпеки України й призначені для врегулювання питання дотримання Конституції та законів України з питань забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності громадян, щодо забезпечення правового порядку, а також участі в протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [2].

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права, які наділені законами повноваженнями, в межах яких вони діють цілком самостійно й несуть відповідальність за власну діяльність, згідно із законом [2]. Військово-цивільні адміністрації є державним органом, що має конкретну самостійність у переліку усіх органів державної влади.

Особливістю правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій є те, що це є досить специфічним органом державної влади із перехресним підпорядкуванням:

– Антитерористичному центру при СБУ з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО, або Об'єднаному оперативному штабу ЗСУ в межах здійснення заходів із забезпечення

національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

– Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області;

– Президенту України – у зв'язку зі створення ним військово-цивільних адміністрацій та призначення їх голів;

– Верховній Раді України – з питань реалізації військово-цивільних відносин [2]

Так, в залежно від кола повноважень військово-цивільна адміністрація володіє рядом ознак, зокрема [33]:

1) є державним органом;

2) має тимчасовий характер;

3) утворені в межах сел, селищних, міських, районів та областей;

4) діє у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України;

5) має спеціальне призначення в вигляді забезпечення дії Конституції та законів України, убезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, а також недопущення виникнення гуманітарної катастрофи в межах проведення антитерористичної операції.

Головним завданням військово-цивільних адміністрацій полягає, перш за все, в тому, щоб забезпечити нормалізацію мирного життя населення у перехідний період до повного закінчення військових дій, у створенні умов для проведення законних виборів на місцях до органів управління та формування органів охорони громадського порядку. Також завданнями військово-громадянських адміністрацій є насамперед: забезпечення безпеки та боротьба зі злочинністю; відновлення та забезпечення роботи систем життєзабезпечення населення; розподіл гуманітарної допомоги; поновлення роботи комунальних служб; забезпечення функціонування систем охорони здоров'я та освіти; забезпечення роботи громадського транспорту; відновлення зруйнованої

інфраструктури; поновлення функціонування грошово-кредитних та торгових установ та ін.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють наступні повноваження [33,с. 82]:

1. відповідних органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема: підготування й затвердження програм по розвитку соціально-економічних та культурних проєктів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також програм, які мають цільовий характер щодо проблем місцевого самоврядування. Військово-цивільні адміністрації здійснюють свою діяльність по забезпеченню збалансованого економічного й соціального розвинення певної території, в тому числі дієвого застосування ресурсів природного, трудового чи фінансового напрямків.

– здійснюють діяльність по управлінню майном, що перебуває у комунальній власності певної територіальної громади (окрім вирішення моменту відчуження, зокрема способом здійснення приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік);

– здійснює інші повноваження, перелік яких передбачений змістом Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[2].

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території реалізують свої повноваження, зміст яких регламентовано Податковим кодексом України, а саме з приводу:

– встановлення ставок місцевих податків й зборів згідно зі змістом положень Податкового кодексу України, (на випадок, коли не має рішення відповідної ради з наведених питань);

– прийняття рішень з приводу надання згідно із законодавством пільг щодо сплати місцевих податків та зборів, у випадку якщо відсутнє рішення певної ради з наведених питань;

– встановлення за умов та в межах, які визначені законодавством, тарифів на побутові, комунальні (окрім тарифікації теплової енергії, централізованого водопостачання й водовідведення, переробки та захоронення побутових відходів, послуг із централізованого опалення, послуг по централізованому постачанню холодної води, послуг щодо централізованого постачання гарячої води, послуг з відведення води (з використанням внутрішньобудинкових систем), що встановлюються за участі національної комісії й здійснюють державне врегулювання у напрямку комунальних послуг), в тому числі транспортні й інший вид послуг [2];

– здійснення згідно із законом повноважень з приводу організування проведення всеукраїнських референдумів й виборів органів державної влади та місцевого самоврядування (відповідно до конкретної адміністративно-територіальної одиниці);

– прийняття рішень з приводу звернень до суду з питань визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ чи організацій, діяльність яких обмежує права територіальних громад у напрямку їх спільних інтересів;

– заслуховування прокурорських звітів й керівників органів внутрішніх справ з приводу стану законності, боротьби зі злочинністю, здійснення охоронної діяльності порядку громадськості та результатів діяльності на певній території й інші повноваження, що передбачені цим й іншими НПА України.

З метою виконання наведених вище повноважень військово-цивільні адміністрації за умов погодження з Антитерористичним центром відповідної території при Службі безпеки України мають право [44,с. 72]:

1) встановлювати обмеження, у конкретний період доби, на вулицях чи в інших громадських місцях, щодо перебування та пересування;

2) обмежувати обмеження чи заборони з приводу здійснення пересування транспортних засобів та пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;

3) порушувати в межах, визначених змістом Конституції й законів України, питань з приводу заборони діяльності політичних партій й громадських об'єднань;

4) реалізовувати заходи щодо реалізації контролю роботи підприємств телекомунікацій, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед мешканців, а також складу військових формувань й правоохоронців;

5) здійснювати вилучення у громадян, у помешканнях яких зберігається вогнепальна зброя та боєприпаси, холодна зброя, також навчальної та бойової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, сильнодіючих хімічних та отруйних речовин.

6) інші права, що регламентовані на законодавчому рівні.

Військово-цивільні адміністрації реалізують свої повноваження до моменту припинення діяльності в день відкриття першої сесії відповідної ради, що була новообрана, а у випадку утворення обласних, районних військово-цивільних адміністрацій з метою реалізації діяльності по керівництву у напрямку організації громадського порядку і безпеки – до моменту завершення антитерористичної операції [2].

Щодо районних та обласних військових адміністрацій, то до основних їх повноважень віднесено: складання та затвердження районних, обласних бюджетів; управління об'єктами спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад (крім питань відчуження, зокрема шляхом приватизації); регулювання земельних відносин (крім питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок); встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки, об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій [13]. До повноважень обласної та Київської міської військової адміністрації віднесено прийняття рішення: про перелік підприємств, виробництво яких підлягає переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, про розміщення місць тимчасового зберігання відходів від

руйнувань, зумовлених бойовими діями, терористичними актами, диверсіями або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків [13].

Окрім цього, всі військово-цивільні адміністрації, крім обласної, знаходяться на лінії зіткнення, що також підтверджує особливий статус, пов'язаний з територіальним розташуванням і повернення повноважень від вже утворених військово-цивільних адміністрацій населених пунктів до органів місцевого самоврядування, у той час коли, близько їх території фактично йдуть бойові дії та де необхідне оперативне вирішення питань життєдіяльності населення є неприпустимим. Військово-цивільні адміністрації мають спеціальне призначення, яке полягає у забезпеченні дії Конституції України та законів України, забезпеченні безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущенні гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведенні антитерористичної операції. З вказаного можна зробити висновок, що військово-цивільні адміністрації виступають одним із провідних суб'єктів боротьби з тероризмом[2].

Керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Пряме керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюється їх керівниками.

Військово-цивільні адміністрації, у разі потреби, утворюються за рішенням Президента України. ВЦА населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Так, ситуація що склалася на Сході України у 2014 році також не змогла обійти стороною питання про необхідність у функціонуванні цивільно-військової адміністрації та указом Президента

України на виконання Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», на території Донецької й Луганської областей утворення обласних, районних і міських ВЦА, внаслідок чого були утворені [45,с. 214]:

– Донецька обласна військово-цивільна адміністрація, до складу якої увійшли:

– Волноваська районна військово-цивільна адміністрація Донецької області;

– Мар'їнська районна військово-цивільна адміністрація Донецької області;

– військово-цивільна адміністрація міста Авдіївка Донецької області;

– військово-цивільна адміністрація міста Вугледар Донецької області;

– військово-цивільна адміністрація міста Красногорівка Мар'їнського району Донецької області.

До складу Луганської обласної військово-цивільної адміністрації увійшли:

– Новоайдарська районна військово-цивільна адміністрація Луганської області;

– Попаснянська районна військово-цивільна адміністрація Луганської області;

– Станично-Луганська районна військово-цивільна адміністрація Луганської області;

– військово-цивільна адміністрація села Кримське Новоайдарського району Луганської області;

– військово-цивільна адміністрація сіл Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке Новоайдарського району Луганської області;

– військово-цивільна адміністрація селища Новотошківське та села Жолобок Попаснянського району Луганської області;

– військово-цивільна адміністрація сіл Троїцьке та Новозванівка Попаснянського району Луганської області.

Таким чином військові адміністрації, що є суб'єктами публічної адміністрації, здійснюють повноваження місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування, до складу яких входять повноваження у напрямку

забезпечення реалізації заходів правового режиму воєнного стану, сфери оборони, забезпечення громадської безпеки й порядку, а також захисту критичної інфраструктури. Військово-цивільні адміністрації мають досить широкі повноваження, у порівнянні із державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування; дане питання зумовлене у необхідності оперативного і швидкого прийняття рішень в умовах дії воєнного стану.

### **2.3. Територіальна оборона України як складова сил оборони держави**

В умовах ведення будь-якої війни особливе значення набуває ефективна організація та виконання завдань територіальної оборони, яка має критичне значення не лише для досягнення цілей захисту населення та об'єктів, але і для безпеки держави загалом, а недооцінка її значимості може призвести до зриву стратегічного розгортання та повної втрати тилу та військового виробництва.

Термін «територіальна оборона» увійшов до військово-політичного лексикону порівняно недавно – наприкінці 70-х років минулого століття. Однак, поняття, що позначається їм, відомо давно і питання, так чи інакше пов'язані з територіальною обороною, торкалися значно раніше у вітчизняній та зарубіжній військовій теорії та практиці.

Сучасні погляди на організацію та ведення територіальної оборони реалізовано у низці документів, які становлять її нормативно-теоретичну основу. І хоча єдиного документа, що розглядає у прямій постановці концептуальні положення з питань територіальної оборони і що має відповідну назву «Концепція територіальної оборони», не існує, це не означає, що не має самої концепції територіальної оборони. Питання, в тій чи іншій мірі, що зачіпають концептуальні положення територіальної оборони, знаходять своє вираження у різних законодавчих документах та інших нормативних актах.

Запровадження на території України воєнного стану, відповідно до Указу Президента України № 64/2022, виданого 24 січня 2022 року [2], особливої

актуальності надало питанню створення та функціонування сил територіальної оборони, як необхідного заходу по забезпеченню оборони та територіальної цілісності України. Прийняття у 2022 році спеціального Закону України «Про основи національного спротиву» не тільки окреслило мету та завдання територіальної оборони, але й визначило її самостійний статус, як окремого роду військ ЗСУ та складової національного спротиву України.

Саме явище територіальної оборони виникло у 20–х роках ХХІ століття. Так, проводячи аналіз етапів розвитку територіальної оборони та найбільш важливих для історії України дати, доцільним буде виокремити такі етапи становлення й розвитку територіальної оборони:

1) Радянський період;

2) Період здобуття Україною незалежності:

а) 1991–2013 р. (період накопичення знань з приводу організації територіальної оборони);

б) 2014–2021 рр. (період сформування АТО, а також час, коли відбувалась перевірка знань з приводу територіальної оборони);

в) 2022–наш час (період, коли була об'явлена війна і по сьогодні; час, коли відбулось унормування знань щодо територіальної оборони).

Не звертаючи уваги на минулі вісім років, протягом яких тривала російська агресія, до сьогодні в Україні заздалегідь почали вести мову з приводу територіальної оборони, як про цілісну систему, яка здатна виконувати завдання із достатнім ступенем ефективності (рис. 2.1.) [41, с. 72].

Так, з огляду на дані рисунку 2.1. можна сказати, що на сьогодні єдина система державної територіальної оборони повністю ще не сформована та має низку проблем, які потребують детального дослідження вирішення. З початком російської агресії на Сході України у 2014 році значно зросла потреба не лише у реформуванні існуючих засад територіальної оборони, а й у практичних аспектах організації оборони територіальної цілісності та безпеки України. Дані проблеми стосуються як законодавчого врегулювання, так і формування, комплектування, розміщення та підготовки, а також застосування сил

територіальної оборони на сьогодні, починаючи від завчасної їх підготовки у мирний час до виконання завдань в особливий період.



Рис. 2.1. Основні завдання, що покладаються на систему територіальної оборони, [50,с.72]

На сьогодні під впливом прийнятих нормативно-правових актів, серед яких є Положення про територіальну оборону України, прийняте 23.09.2016 р., Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина I), прийнята 01.03.2017 р. , Тимчасова настанова з територіальної оборони (частина II), прийнята 30.08.2017 р., Програма підготовки з питань організації роботи штабу зони (району) територіальної оборони, на підставі якої відбулась зміна структури територіальної оборони, а саме в межах військових комісаріатів області було утворено стрілецькі батальйони, а у межах військових комісаріатів міст та районів було організовано загони територіальної оборони. Також у штатах

військових комісаріатів області та військових комісаріатів районів та області було організовано спеціальні роти по здійсненню охоронних заходів. Достатньо специфічним є той факт, що вищенаведені документи не знаходяться у вільному доступі. Разом із цим, на виконання даних положень й настанов органами місцевого самоврядування, а також органами місцевої виконавчої влади вводяться в дію програми та інструкції, зміст яких окремо врегульовує окремі аспекти формування територіальної оборони, в тому числі проведення військового підготування сил ТРО.

Прийняття 24 січня 2002 року Указу Президента України №64/2002 стало переломним моментом у моменті організації територіальної оборони, оскільки дані заходи вимагали не тільки здійснення подальшого реформування системи територіальної оборони, але й підготування нормативно-правового акту, прийняття якого було передбачено ще Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні №509–VIII від 4 червня 2015 року [45]. Отже, прийнятий у 2022 році Закон України «Про основи національного спротиву» став першим нормативно-правовим актом, зміст якого об'єднував та підсумовував напрацювання органів державної влади з приводу організації та функціонування територіальної оборони на сучасному етапі розвитку України, як держави. Наведеним законом не тільки було окреслено мету й завдання територіальної оборони, але й визначено її самостійний статус, схарактеризувавши як складову національного спротиву та окремий вид військ Збройних Сил України.

I. Райнін, з приводу позитивності сторони процесу реформування законодавства й прийняття профільного закону, яким цілком регламентовано територіальну оборону, звертає увагу на те, що покращення системи територіальної оборони України є одним із найбільш економічних й доцільних способів забезпечення й підтримання обороноздатності держави [46].

Саме зміст Закону України «Про основи національного спротиву» було впорядковано сторону організування системи територіальної оборони, зокрема [29]:

1) було врегульовано питання побудування територіальної оборони, яка базуватиметься на військово-адміністративному поділу території України й нараховує близько 25 бригад територіальної оборони, близько 23 групи стрілецьких батальйонів та приблизно 547 рот з питань охорони;

2) керівництво силами територіальної оборони має здійснюватись Головнокомандувачем Збройних Сил України;

3) до складу командування Сухопутних військ Збройних Сил України було долучено командування територіальної оборони України;

4) головними бойовими одиницями військової складової територіальної оборони вважаються бригади.

Згідно із наведеними визначеннями, наданими Законом України «Про основи національного спротиву», територіальна оборона є системою загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, яка реалізується у мирний час та в особливий період для здійснення протидії військовим загрозам, в тому числі для надання допомоги по захисту громадян, а також захисту територій, в тому числі навколишнього природного середовища й майна від надзвичайних ситуацій.

На сьогоднішній день територіальна оборона України складається із трьох категорій [29]:

а) військової складової, яку утворюють органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, а також інші сили, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони;

б) цивільної складової, яку формують державні органи, органи місцевого самоврядування, залучені до територіальної оборони;

в) військово-цивільної складової, якою є штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони. Як визначено частиною 1 статті 9 Закону України «Про основи національного спротиву», у мирний час формування органів військового управління та військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України реалізується за рахунок

військовослужбовців за контрактом та за призовом особами офіцерського складу, натомість в особливий період організація відбувається військовослужбовцями за контрактом, особами офіцерського складу, а також територіальним резервом.

Викладене свідчить, що територіальна оборона є специфічним формуванням з притаманними йому специфічними ознаками:

1) реалізація, переважно, за умови існування особливого періоду для держави (надзвичайний або воєнний стан);

2) складна структура, що поєднує у собі три компоненти (військова, цивільна та військово-цивільна складова);

3) наявність розгалуженої системи формувань, що поєднує бригади територіальної оборони, стрілецькі батальйони та роти охорони;

4) наявність специфічних завдань, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони;

5) функціонування у складі командування Сухопутних військ Збройних Сил, при цьому безпосереднє керівництво здійснюється Головнокомандувачем Збройних Сил України;

6) найменшою структурною одиницею територіальної оборони є бригада територіальної оборони.

Отже, органи місцевого самоврядування приділяють не достатню кількість уваги питанню організації територіальної оборони та не несуть належної відповідальності за процес підбирання особового складу територіальної оборони. Слід також зазначити, що недостатній об'єм уваги приділяється й військово патріотичному вихованню, зокрема не застосовуються позитивний вплив ЗМІ, а також має місце недостатній рівень протидії пропаганді з боку Росії.

#### **2.4. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті протидії збройній агресії РФ проти України**

Військові події на півдні та сході України показали важливість та актуальність питань військового та інформаційно-психологічного впливу на сучасному етапі розвитку суспільства. Перед державними й військовими органами управління країни постало завдання розробки ефективних заходів нейтралізації негативного впливу Російської Федерації та протидії його подальшому розгортанню.

Можна стверджувати, що Росія сьогодні перебуває на першому рубежі наступу озвучених загроз: хвилі «Кольорових революцій», що проходять в суміжних державах і на континенті; міжнародні злочинні організації, глибоко вкорінені в структурі нашого суспільства, починаючи з 90-х рр. ХХст .; знову впроваджуються терористичні угруповання та окремі особистості для повномасштабного введення екстремістської діяльності провідною, наприклад, до розхитування світу на північному Кавказі, а в цілому до соціального вибуху в Росії і ін [37,с. 63].

Для превентивного усунення даних загроз і викликів, розкриття злочинних організацій, провідних підривної діяльності на території російської держави, і їх ліквідації не завжди буває достатньо зусиль державних органів і посадових осіб (законодавців, правоохоронців).

В повну міру має запрацювати ефективний механізм консолідованої системи органів єдиної публічної влади, що включає в себе: державні органи федеральної і регіональної влади, а також органи МСУ, як інституту народовладдя (Безпосередньої влади на місцях), що становить першооснову державного устрою Російської Федерації.

У ст. 4 Федерального Закону № 114-ФЗ «Про протидію екстремістської діяльності» дано вичерпний перелік суб'єктів, що включає органи федеральної та регіональної державної влади, а також органи МСУ. У ст. 5, яка регламентує профілактику екстремістської діяльності, також згадуються муніципальні органи, нарівні з органами державної влади, як уповноважені на здійснення профілактичних заходів, в тому числі, виховних і пропагандистських. Ст. 14 містить норми, що передбачають відповідальність посадових осіб, державних і

муніципальних службовців за здійснення ними екстремістської діяльності, виражену в публічному висловленні, при виконанні посадових обов'язків, неприйняття заходів щодо припинення екстремізму і ін. Аналізуючи правові норми закону, можна відзначити, що основне навантаження лягає на органи державної влади і посадові особи, а саме:

Генерального прокурора, інших прокурорських працівників, правоохоронні органи, органи судової влади, спеціальні державні служби. Згадується також в ст. 17 міжнародна співпраця в області боротьби з екстремізмом. Отже, органам місцевого самоврядування в законі, що має основоположне значення в сфері протидії екстремізму, відводиться досить скромна роль, обмежується вихованням і пропагандою. Пасивна роль дістається і муніципальному службовцю: йому досить лише виконувати в межах своєї компетенції заходів щодо припинення екстремістської діяльності і не висловлювати публічного схвалення або призову до подібних протиправних дій [15,с. 96].

У Законі № 35 «Про протидію тероризму» в ст. 5.2 більш детально перераховані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері протидії даними негативними явищами. Серед них: організація і проведення в муніципальних утвореннях інформаційно-пропагандистських заходів; участь в заходах з профілактики тероризму і ліквідації наслідків його прояву; забезпечення захищеності об'єктів; напрямок пропозицій з даного питання до органів виконавчої влади суб'єкта РФ і ін.

Отже, незважаючи на більшу кількість згадок органів місцевого самоврядування і деяку деталізацію їх повноважень, сфера діяльності муніципалітетів також обмежена профілактикою у вигляді виховних і пропагандистських заходів. Якщо виходити з ст. 42 Концепції протидії тероризму, «Витрати на фінансування заходів в області протидії тероризму визначаються кожним суб'єктом РФ і органом місцевого самоврядування самостійно за рахунок коштів своїх бюджетів », то стає очевидним, що коштів місцевого бюджету вистачить в кращому випадку тільки на вищевказані заходи.

При аналізі компетенції суб'єктів у сфері протидії екстремізму і тероризму неважко помітити, що велика різниця між повноваженнями, можливостями та засобами органів державної влади й місцевого самоврядування, хоча їх функціональна діяльність близька, а відрізняються лише її територіальні масштаби. Закон № 131 «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у РФ», будучи галузевим джерелом для муніципального права Росії, в ст. 14–16 визначає питання місцевого значення для поселення, міського округу і муніципального району, але не деталізує положення про участь муніципальних утворень в профілактиці тероризму й екстремізму, а також в мінімізації та (або) ліквідації наслідків проявів, і дає лише стандартні визначення з вищеназаних федеральних законів. Таким чином, стає очевидно, що провідними суб'єктами у сфері протидії екстремізму і тероризму в державі визнані державні правоохоронні органи. Насправді держава володіє набагато ширшими повноваженнями, має спеціальний апарат легального примусу, фінансові можливості та матеріальні ресурси для ефективного виконання правоохоронної діяльності на всій території Росії [26,с. 258].

Унікальність правового феномена місцевого самоврядування полягає в тому, що воно являє собою форму здійснення публічної влади (за вбудовану в інститут державної владної структури) і інститут громадянського суспільства, від ефективності діяльності якого залежить реалізація стратегічних і тактичних цілей в розвитку та забезпеченні безпеки російських регіонів [36,с. 83].

Найважливішим завданням місцевого самоврядування можна назвати також налагодження механізму ефективного взаємозв'язку між державою і суспільством, що надзвичайно важливо для безпеки держави в цілому і кожного індивідуума зокрема. Виходячи з такого потенціалу народовладдя, стає очевидним, що органи місцевого самоврядування повинні тісніше взаємодіяти з органами державної влади та залучатися до загальнодержавної діяльності з протидії екстремізму і тероризму, а за участю в профілактичних заходах здійснювати не тільки виховну і пропагандистську функцію.

Під терміном «муніципальна міліція» передбачається особливий орган в системі місцевого самоврядування, в компетенції якого знаходяться питання забезпечення громадського порядку і захисту прав і свобод людини. Співробітники даного органу – муніципальні службовці, завдання яких не перетинаються з функціями правоохоронних органів держави, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів [21]. Виникає питання: чи зможе муніципалітет за рахунок власних коштів навчати, утримувати й контролювати діяльність службовців власного органу охорони громадського порядку? Відповідь очевидна: в силу своєї фінансової та ресурсної обмеженості це не під силу російським муніципальним утворенням, навіть таким великим як міські округи й муніципальні райони, не кажучи вже про міських і сільських поселеннях. ресурси на формування, зміст та розвиток такого органу є тільки в скарбниці держави. Отже, життєдіяльність муніципальної міліції можлива тільки з урахуванням часткового фінансування з державного бюджету.

Підставою запровадження воєнного стану є агресія чи загроза агресії. Безпосередньо визначення агресії дано у Резолюції, прийнятій сесією Генеральної Асамблеї ООН 14 грудня 1974 р., виходячи з якої агресією проти України може бути визнано застосування іноземною державою (групою держав) збройної сили проти суверенітету, політичної незалежності, цілісності та недоторканності території країни. Це:

- вторгнення збройних сил іноземної держави на територію України, будь-яка військова окупація її території, а також будь-яка анексія із застосуванням збройної сили на території України;
- застосування іноземною державою будь-якої зброї проти України;
- напад збройних сил іноземної держави на Збройні Сили України чи інші війська, передбачені законом;
- блокада портів або берегів України збройними силами іноземної держави;

– засилання іноземною державою на територію України збройних банд, груп, регулярних сил чи найманців з метою застосування проти України збройної сили;

– застосування іноземною державою збройної сили проти суверенітету, політичної незалежності, цілісності та недоторканності території України будь-яким іншим чином, не сумісним з загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права.

Сьогодні в Україні завершено формування трирівневої системи адміністративного устрою, що складається з регіонів (їх – 27 (області, АРК, міста Київ та Севастополь), районів (де-юре в Україні 140 районів, бо 14 районів у АР Крим будуть ліквідовані лише після деокупації, замість них буде створено 10 нових районів. Разом з тим, близько 1/6 районів перебувають на тимчасово окупованій території Луганської, Донецької, Херсонської, Запорізької, Дніпровської та Харківської областей.

До реформи в Україні (було – 490 районів), 12 червня 2020 року відповідно до закону № 562–ІХ уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад на основі раніше об'єднаних громад і попередньо затверджених перспективних планів. Усього було затверджено 1470 громад, які повністю охоплювали території 24 областей. До реформи було 11,5 тисяч громад [2].

Мінреінтеграції оновило перелік територіальних громад, які розташовані у районах проведення бойових дій, оточенні або перебувають у тимчасовій окупації. Станом на 17 серпня таких громад уже налічується 323 у дев'яти областях України. Це територіальні громади: Донецької (66), Харківської (56), Дніпропетровської (9), Луганської (37), Запорізької (54), Херсонської (49), Миколаївської (26), Сумської (21), Чернігівської (5) областей.

Прийняттям закону №2259–ІХ від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» значно розширено повноваження голів громад, зокрема, вони можуть ухвалювати рішення з таких питань:

передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ; створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; поводження з небезпечними відходами; звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнано аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей. Замість того, щоб спускати згори конкретні завдання громадам, влада за підтримки міжнародних партнерів вирішила запропонувати методологію планування майбутнього відновлення.

16 травня 2023 року в парламентському Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування представники Програми USAID DOBRE представили План дій з розробки Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин), який включає чіткі алгоритми розроблення таких Програм, але наповнювати їх конкретним змістом мають самі громади [7]. Саме від їх активності буде залежати першочерговість виконання проєктів для задоволення потреб громад на конкретних територіях.

В даному розділі було досліджено нормативно-правову основу в межах якої функціонує система органів місцевого самоврядування. Першим таким документом є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Також до системи нормативів слід віднести Північноатлантичний договір «Про укладення договорів між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору Постанова Кабінету Міністрів України» від 31 березня 1995 р., № 230 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 6 липня 2004 року, «Про дальший розвиток відносин з НАТО з урахуванням результатів засідання Комісії Україна-НАТО на найвищому рівні» 29 червня 2004 року, Указ Президента України «Про дальші заходи у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України Рішення Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції

України» № 3 від 19.05.2003 р., «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації цілей державної політики у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України Рішення Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України» № 1 від 06.02.2003 р.

Також в даному розділі розглянуто поняття військово-цивільних адміністрацій та, що це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Основний закон, який регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації».

В останньому підрозділі проаналізовано процес взаємної діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади під час існування збройної агресії РФ проти України.

## **РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПОКРАЩЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДІЇ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Пропозиції щодо покращення діяльності системи органів місцевого самоврядування України в умовах дії військового стану**

Сьогодні забезпечення національних інтересів – це перше до чого має прагнути Україна, адже системі забезпечення національної безпеки відводиться окреме місце у відстоюванні національних інтересів та захищеності державного суверенітету.

Процес модернізації системи місцевого самоврядування, що базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування на сьогодні лишається одним зі стратегічних завдань розвитку України як демократичної держави. Практика свідчить, що без активного залучення потенціалу місцевих громад і територій негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку регіонів тільки загострюються. Отже, активне проведення модернізаційних змін на регіональному рівні, реформування публічного управління здатне забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя громадян України [32]. Саме через це слід розглянути деякі рекомендації, дія яких буде направлена на подальший інституційний розвиток системи публічного управління в Україні. Тож, у сфері забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів потрібно виконати ряд кроків:

1. Для розв'язання існуючих проблем щодо реалізації політичної асоціації пропонується запровадити окрему комплексну державну політику формування політичної асоціації між Україною та ЄС, що передбачатиме ефективне використання політичних, правових та інституційних механізмів ведення політичного діалогу в рамках Угоди про асоціацію з метою: їх повної

конвергенції у сфері закордонних справ та політики безпеки, взаємодії у сферах закордонних справ, політики безпеки, юстиції; ведення діалогу у сфері міграції та протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням терористичної діяльності, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом; співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах;

2. У внутрішньополітичній сфері державна політика формування політичної асоціації між Україною та ЄС має передбачати системний підхід до імплементації політичної складової Угоди про асоціацію: реформування публічного управління України з метою зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного урядування, прав людини та фундаментальних свобод; реформування правоохоронної системи України з метою боротьби з корупцією, утвердження верховенства права, зміцнення інституцій у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя; реформування сектору безпеки України. Основним завданням такої політики має стати підпорядкування корпоративних інтересів великого бізнесу національним інтересам у процесі формування політичної асоціації між Україною та ЄС;

3. З метою уникнення потрапляння на територію держави іноземних агентів та осіб, причетних до тероризму, які можуть впливати на державну безпеку та зашкодити реалізації національних інтересів держави, необхідним є створення комісії з питань доцільності видачі дозволів на використання праці іноземців в Україні, до яких слід включити співробітників органів Державної міграційної служби та СБУ. Крім того, потрібно внести зміни до Закону України «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р., яким зобов'язати роботодавців для отримання дозволу на використання праці іноземців і осіб без громадянства та продовження його дії надавати довідки з органів МВС, що підтверджують відсутність кримінальної відповідальності в Україні, відкриття кримінального провадження стосовно іноземців, наявність чи відсутність судимості в країні походження, а також з МОЗ – про відсутність наявності

таких хвороб, як хронічний алкоголізм, токсикоманія, наркоманія та небезпечних інфекційних захворювань [33];

4. У контексті реформування інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини важливо забезпечити належний вплив громадянського суспільства на діяльність Уповноваженого шляхом консультацій, громадських експертиз, контролю, моніторингу та критичного відображення, що посилить ефективність його діяльності;

5. З метою забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України прискорити розробку та прийняття нових законів про розвідку і СБУ, Закону України «Про науково-експертний супровід державного управління», прийняття законопроєкту «Про парламентський контроль за дотриманням положень законів у діяльності спецслужб та правоохоронних органів держави», а також створити Комітет Верховної Ради із забезпечення парламентського контролю за спецслужбами та правоохоронними органами;

6. Для забезпечення функціонування Головного Ситуаційного центру України доцільно створити дві аналітичні структури: Центр стратегічного аналізу (відповідального за проведення стратегічного аналізу) та Центр прогностного моделювання (відповідального за організацію моделювання та вироблення пропозицій до управлінських рішень у сфері національної безпеки), у складі яких повинні працювати експертні групи з політичного, економічного, воєнного, гуманітарного, соціального аналізу тощо. До роботи в цих групах необхідно залучати тільки профільних аналітиків за вказаними напрямками аналізу і прогнозування. Крім того, до роботи у складі Центру прогностного моделювання доцільно залучати представників центральних органів виконавчої влади, керівництво сектору національної безпеки і оборони, провідних фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, розвідувальних органів та інших відомств за необхідністю [49,с.14];

7. Для реалізації нової державної політики національної безпеки в освітній сфері необхідно [63]:

- розробити та видати методичний посібник з питань організації взаємодії ЗС України, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій і Державної міграційної служби з місцевими органами влади та громадськістю;

- розробити окремі програми або доповнення до існуючих програм шкільної, середньої спеціальної та вищої освіти, які б містили базовий комплекс знань про взаємодію влади й громадськості з питань забезпечення національної безпеки;

- міжнародним донорським організаціям підтримувати на конкурсній основі ті громадські організації, які хочуть і здатні виконувати дослідження та проводити аналіз різноманітних аспектів забезпечення національної безпеки, здійснювати громадську експертизу проєктів актів та чинних актів у цій сфері, а також працювати разом із центральними та місцевими органами влади в ролі експертів над удосконаленням системи національної безпеки й політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях;

- доповнити курс «Національна безпека» питаннями організації взаємодії органів системи національної безпеки із місцевими органами влади і громадськістю в умовах зростання рівня загроз національній безпеці; проводити відповідні тематичні навчальні цикли з підвищення кваліфікації державних службовців та службовців місцевого самоврядування;

- для вдосконалення кадрового забезпечення системи національної безпеки створити на базі Національної академії постійно діючі курси з підвищення кваліфікації фахівців з національної безпеки.

Враховуючи той факт, що українські та європейські документи у сфері місцевого самоврядування суттєво різняться, а перші характеризуються низкою суттєвих недоліків, виникає необхідність у реформуванні української системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Окрім того, найбільш результативним механізмом підвищення якості

діяльності органів місцевого самоврядування з огляду на потреби людей є впровадження в їх діяльність підходів, стандартів і процедур, які приводять системи управління в державному секторі до єдиних із бізнес-сектором. Одним із прикладів такої ефективної стандартизації є запровадження в органах місцевого самоврядування системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001, що успішно функціонує в органах державного управління та місцевого самоврядування більшості країн ЄС [52,с. 83].

Упровадження й сертифікація системи управління якістю (СУЯ) в будь-яких організаціях приводить до підвищення результативності, узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення задоволеності споживачів [34, с. 114].

Так, за результатами опитування представників органів місцевого самоврядування (ОМС) міст-партнерів Проєкту ПРООН/МПВСР та інших ОМС, де впроваджено СУЯ, визначено такі переваги [63,с. 166]:

- підвищення якості послуг для споживачів;
- зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей;
- підвищення прозорості діяльності;
- зменшення кількості помилок;
- покращення гнучкості та керованості організації;
- зменшення кількості внутрішніх конфліктів;
- покращення іміджу установи;
- створення основи для збереження та передавання організаційних знань.

Досвід багатьох організацій свідчить, що існує тенденція інтеграції різноманітних елементів управління на основі якості. На таку тенденцію вказує й перелік методів, інструментів і технік, що рекомендовані для користувачів стандартів ISO серії 9000, який наведений у міжнародному стандарті ISO 10014:2006 «Системи управління якістю» [62,с. 83].

### **3.2. Практичні рекомендації щодо покращення механізмів формування системи органів місцевого самоврядування України та їх діяльності в умовах дії військового стану**

На сьогоднішній день момент адаптації українського законодавства до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації Законодавства України до Законодавства ЄС» від 18.03.2004 року №1629-VI. Даний документ охоплює головні аспекти адаптаційного процесу; інституційний механізм, а також визначає повноваження Верховної ради України та Кабінету Міністрів України. Так, зміст закону поєднує в собі стратегічні елементи, залишаючись при цьому робочим документом, що визначає стратегічну мету процесу адаптації Законодавства України – відповідність вимогам 3-го Копенгагенського критерію, а також визначає загальний механізм процесу адаптації.

Процес інституційного забезпечення Європейської інтеграції в Україні можна подати наступним чином [63,с. 72]:

- 1) Верховна Рада України визначає особливості внутрішньої і зовнішньої політики. Також ВРУ організовує Комітет щодо Європейської інтеграції та Комітет із Закордонних справ, який визначає їх повноваження;
- 2) Президент України реалізує керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та Стратегією інтеграції України до ЄС;
- 3) РНБО здійснює координацію й контролює діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади у напрямках національної безпеки; також він вносить пропозиції Президенту України з приводу реалізування особливостей внутрішньої і зовнішньої політики у напрямку національної безпеки й охорони;
- 4) Кабінет Міністрів України здійснює процес забезпечення реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави й інтеграційної Стратегії України до Європейського Союзу. Діяльність КМУ у напрямку європейської інтеграції забезпечує Департамент щодо питань асоціації й інтеграції в ЄС Секретаріату КМУ. Департаментом також

забезпечується організація роботи частини щодо питань Співробітництва між Україною та ЄС.;

- 5) Міністерством закордонних справ організує створення або забезпечення реалізації державної політики, скерованої на інтеграційний процес України в Європейський політичний, економічний, правовий простір для набуття членства в Європейському союзі;
- 6) Міністерство юстиції України є спеціально-уповноважений центральний орган виконавчої влади у напрямку адаптації законодавства України до загальних засад європейського законодавства та організує роботу з приводу підготовки щорічного плану заходів до виконання. Загальнодержавні програми із державного адаптування Законодавства України до Законодавства ЄС, в ході проведення моніторингу, здійснюють науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання.

Рекомендована нова модель організації публічної влади, яка базується на передбачуваній системі державного адміністративно-територіального устрою. Так, дана модель охоплює момент спрощення типології адміністративно-територіальних одиниць та має бути зведена до 3 рівнів. Охарактеризуємо їх:

1-й рівень (є базовим) – охоплює міські та сільські громади. Процес реформування рівня передбачає закріплення існуючих сільських рад та значної частини селищних рад.

2-й рівень (є субрегіональним) – охоплює райони, в тому числі включаючи міста зі статусом районів.

3-й рівень (є регіональним) – охоплює області та місто Київ, Севастополь та інші міста загальнодержавного значення.

Новий адміністративний устрій має бути побудований на принципах:

1. Уникнення ієрархічного підпорядкування органами місцевого самоврядування на різних рівнях у визначенні їхніх функцій.

2. Уникнення підпорядкування територіальних громад та населених пунктів (зокрема, це стосується міст і селищ, які входять до складу міських рад).

Виходячи з такої моделі адміністративно-територіального поділу, реформа публічної влади на місцях має здійснюватися за такими напрямками:

I. Розробка нової структури публічної влади.

– Розмежування органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження зі сфери компетенції держави, та ті, що діють у системі місцевого самоврядування:

– Реформування системи місцевих державних адміністрацій, які складають вертикаль державної виконавчої влади.

Найбільш оптимальним є варіант, за якого місцеві державні адміністрації на регіональному рівні, а на субрегіональному рівні – представництва державних адміністрацій як їх територіальні підрозділи.

– Створення виконавчих комітетів обласних та районних рад, що є органами місцевого самоврядування.

II. Вдосконалення сфери компетенції органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, що має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів [64,с. 72]:

1. Збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (крім міст загальнодержавного значення) таких питань:

– розробка та реалізація програм та реалізація будівничих проєктів, що мають міжрайонне значення;

– повноваження, передбачені частиною 2 статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не будуть перерозподілені на користь місцевих державних адміністрацій.

– повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування субрегіонального рівня;

- повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

## 2. Передання виконавчим комітетам районних рад таких повноважень:

- розробка та виконання стратегічних планів, загальних та цільових програм розвитку відповідних територій;

- розробка та виконання проєктів місцевих бюджетів, розпорядження відповідними бюджетними коштами;

- контроль за виконанням рішень та нормативно-правових актів, виданих представницьких органів місцевого самоврядування;

- керівництво роботою санітарно-епідеміологічних станцій та нагляд за якістю у сфері будівництва і торгівлі;

- забезпечення діяльності середніх спеціальних навчальних закладів;

- управління установами охорони здоров'я (крім тих, що перебувають у підпорядкування регіональних органів публічної влади).

- інші повноваження, визначені статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за винятком тих, що будуть закріплені за державними адміністраціями як виключні. Органи місцевого самоврядування міст зі статусом районів мають одночасно отримати повноваження, що належать відповідним органам територіальних громад та районів, а міста загальнодержавного значення – також і повноваження, що належать органам місцевого самоврядування областей.

### III. Визначення нового переліку повноважень місцевих державних адміністрацій. За місцевими державними адміністраціями мають бути закріплені такі повноваження [62]:

- Здійснення контролю за ухваленням рішень органами місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції України.

- Ініціювання санкцій щодо органів місцевого самоврядування в разі систематичного порушення ними Конституції та законів України. Місцеві державні адміністрації мають отримати право звертатися з відповідним поданням до центральних органів виконавчої та судової влади, але не

ухвалювати такі рішення самостійно. При цьому їхні повноваження мають бути розмежовані із повноваженнями органів Прокуратури України.

- Контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для реалізації цільових програм.

- Координація діяльності відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

- Сприяння виконанню державними органами функцій оборони, зокрема: забезпечення мобілізації громадян на військову службу; управління цивільною обороною територій; допомога у забезпеченні життєдіяльності військових частин; здійснення заходів військово-патріотичного виховання населення.

- Реалізація заходів, визначених загальнонаціональними програмами розвитку (при одночасному затвердженні таких програм шляхом ухвалення Законів).

- Підготовка рішень про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією.

- Підготовка рішень про віднесення у встановленому законом порядку лісів до категорії захисності.

- Участь в управлінні майном, що перебуває у власності держави (крім майна, що знаходиться в підпорядкуванні Міністерства оборони України, Служби безпеки України).

- Координація діяльності органів землевпорядкування та землекористування, органів правопорядку, пожежної охорони тощо.

- Інформування органів державної виконавчої влади вищого рівня про стан справ та тенденції розвитку на підзвітних їм територіях. При цьому державна адміністрація матиме право визначати перелік питань, які вона надаватиме своїм представництвам на субрегіональному рівні.

IV. Вдосконалення інституту делегованих повноважень, що має включати [42]:

- збереження можливості делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод. Порядок здійснення такого делегування має бути визначений законом;

- скасування практики делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Натомість доцільним є вдосконалення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня відповідно до адміністративно-територіального поділу;

- встановлення порядку ухвалення рішень щодо делегування повноважень та їх скасування;

- розробка та впровадження порядку нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень. Він має передбачати аналіз доцільності ухвалених рішень.

До повноважень, які можуть бути делеговані місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування, слід віднести:

- організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

- керівництво пожежною охороною та органами правопорядку.

До повноважень, які можуть бути делеговані державою виключно органам місцевого самоврядування регіонального рівня, мають належати:

- використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;

- використання та розвиток рекреаційних зон.

V. Скасування інституту висловлення недовіри головам місцевих державних адміністрацій одночасно зі скасуванням повноважень, які делегуються місцевим державним адміністраціям.

Нова система публічної влади потребуватиме здійснення таких допоміжних заходів [27]:

1. Розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування локального та субрегіонального рівня та збільшення ефективності її використання, що має відбуватися за рахунок:

– встановлення чітких вимог щодо обов'язковості закладання до місцевих бюджетів; отримання місцевими бюджетами визначеної частки доходів від оподаткування прибутків підприємств;

– впорядкування системи розподілу дотацій вирівнювання, зокрема через формування прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом України для територіальних громад;

– збільшення відрахувань до місцевих бюджетів із податків та зборів на природо- й надрокористування; активнішого використання органами місцевого самоврядування позик.

2. Формування нормативно-правової бази нових механізмів міжмуніципальної співпраці через об'єднання територіальних громад – об'єднаних територіальних громад та міських агломерацій.

Основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є:

– суттєве обмеження самоврядування в Україні як права та можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення: на рівні районів та областей через відсутність закріплення належного правового статусу громади та власних виконавчих органів, й, відповідно, власних ресурсів; на базовому рівні – через відсутність достатніх матеріальних ресурсів та обмеження бюджетної самостійності;

– подвійний статус місцевих державних адміністрацій – як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад;

– неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг;

– недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень, Рахункова палата України – діяльність центральних органів державної влади, а нагляд з боку Прокуратури України викликає зауваження з боку міжнародних організацій, членом яких є Україна;

– компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Таким чином, основними засадами реформування системи територіальної організації державної влади є:

– попередня стабілізація системи власності та відновлення рівня дохідної частини державного та місцевих бюджетів, який існував до початку ринкових перетворень;

– здійснення реформи адміністративно-територіального поділу держави.

– чітке політико-правове та інституційне розмежування виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях.

Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави;

– звуження предмета взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади;

– вдосконалення системи делегування повноважень.

Цей інститут потребує двох суттєвих виправлень: по-перше – збереження лише делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування; по-друге – формалізації порядку такого делегування.

Відзначаємо декілька етапів щодо покращення можливостей вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах дії воєнного стану у напрямку забезпечення національної безпеки України:

1. Переклад актів європейського законодавства щодо забезпечення національної безпеки органами місцевого самоврядування українською мовою.

2. Здійснення комплексного компаративного аналізу вітчизняних та закордонних груп правових документів з питань забезпечення національної безпеки.

3. Розробка рекомендацій стосовно інтеграції європейських положень з питань забезпечення національної безпеки органами місцевого самоуправління в українське законодавство.

4. Прогнозування результатів реалізації рекомендацій.

5. Підготовка проєктів та нормативно-законодавчих актів, які входять до числа законопроєктних робіт щодо питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах дії воєнного стану.

6. Моніторинг виконання поставлених завдань.

Разом із тим, держава може ініціювати огляд пропозицій щодо реформування системи управління органів місцевого самоврядування задля забезпечення національної безпеки. Повноваження органів самоврядування в управлінні сектором безпеки діляться на власні і делеговані. Делеговані

повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, які передаються місцевій владі відповідно до законодавства для забезпечення законності і правопорядку в державі, а також для захисту прав, свобод і законних інтересів особи і громадянина щодо керівництва сектором безпеки.

Власними повноваженнями органів самоврядування в управлінні сектором безпеки є ті, які мають відповідні положення законодавства, які надають місцевим органам влади право на здійснення дій у секторі безпеки.

Органи самоврядування виконують свої обов'язки з управління сектором безпеки у співпраці з органами, що входять до нього. Крім того, органи місцевого самоврядування є суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки України, і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії.

Зауважуємо, що структура органів місцевого самоврядування включає підрозділи, уповноважені у вирішенні питань щодо європейської інтеграції.

Існуюче інституційне забезпечення України наразі свідчить про відсутність вертикальних зв'язків з органами місцевого самоврядування. Хоча, враховуючи той факт, що вони прямо наближені до громадян – мають надавати публічні послуги для населення у відповідності до норм та стандартів ЄС.

## ВИСНОВКИ

Представлену кваліфікаційну роботу було присвячено дослідженню теми: «Реформування системи органів місцевого самоврядування в Україні в контексті воєнного стану».

На підставі розглянутих наукових точок зору з приводу визначення поняття «система органів місцевого самоврядування» було сформовано власне визначення та викладено у наступному форматі: «Система органів місцевого самоврядування – це органи самоврядних територіальних спільнот, якими, по суті, є муніципальні угруповання. Дані органи формуються безпосередньо населенням або представниками населення (представницьким органом) та несуть відповідальність за неналежне здійснення своїх повноважень, насамперед перед жителями.

Публічним управлінням є вплив практичного, організуючого, регулюючого характеру з боку держави у напрямку суспільної життєдіяльності людей з метою її впорядкування, збереження й перетворення; такі заходи базуються на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль як головний чинник панування верховенства права у суспільстві.

Основними положеннями організації й діяльності органів місцевого самоврядування за українським законодавством є норми, зміст яких закріплений Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування» від 1997 р., в тому числі Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Розглянуто поняття військово-цивільних адміністрацій та, що це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної

катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Основний закон, який регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації».

Військові адміністрації, що є суб'єктами публічної адміністрації, здійснюють повноваження місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування, до складу яких входять повноваження у напрямку забезпечення реалізації заходів правового режиму воєнного стану, сфери оборони, забезпечення громадської безпеки й порядку, а також захисту критичної інфраструктури. Військово-цивільні адміністрації мають досить широкі повноваження, у порівнянні із державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування; дане питання зумовлене у необхідності оперативного і швидкого прийняття рішень в умовах дії воєнного стану.

Проаналізовано процес взаємної діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади під час існування збройної агресії РФ проти України.

Відповідно до наведених нормативно-правових актів та згідно із дослідженням наукових точок зору здійснено визначення з приводу органів місцевого самоврядування, а саме що це є право, яке є гарантованим державою, а також можливість для територіальної громади, тобто жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно чи під відповідальність органів, чи посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах дії норм Конституції України та інших законів.

Органи самоврядування виконують свої обов'язки з управління сектором безпеки у співпраці з органами, що входять до нього. Крім того, органи місцевого самоврядування є суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки України, і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії.

Зауважуємо, що структура органів місцевого самоврядування включає підрозділи, уповноважені у вирішенні питань щодо європейської інтеграції.

Існуюче інституційне забезпечення України наразі свідчить про відсутність вертикальних зв'язків з органами місцевого самоврядування. Хоча, враховуючи той факт, що вони прямо наближені до громадян – мають надавати публічні послуги для населення відповідно до норм та стандартів ЄС.

Отже, можемо дійти таких висновків. По-перше, з прийняттям Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» більшою мірою було законодавчо закріплено основні принципи місцевого самоврядування, які відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, суттєво зміцнена правова основа місцевого самоврядування і, попри існуючі недоліки в нормативно–правовій базі, вперше в Україні, створені сприятливі умови для його ефективного функціонування та успішного розвитку. По-друге, не маючи тривалий час власного напрацьованого досвіду, який би повною мірою застосовував надані нормативно-правовою базою України компетенції, права і обов'язки щодо функціонування інституцій публічно-самоврядної влади на місцях, якими є органи місцевого самоврядування, і у т.ч. важливого досвіду щодо її дієвого функціонування у сфері взаємовідносин із державними органами влади на місцях та захисту своїх прав і інтересів у судах, Україна до 2005 р. залишалась у стані значної залежності місцевого самоврядування від органів державної влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування і у свою чергу стримувало його ефективне функціонування і розвиток в Україні. По-третє, в Україні досі відсутні ефективні методи і механізми реалізації принципів народовладдя і гласності, які є одними із основоположних у функціонуванні органів місцевого самоврядування і без реалізації яких публічно-самоврядна влада територіальних громад залишатиметься відсторонена від її жителів, що також суперечить природним витокам місцевого самоврядування, а отже, така влада буде залишатися неефективною навіть за умов вирішення всіх нормативно-правових колізій у гостро конкурентних взаємостосунках із державними органами влади. По-четверте, сьогодні настав час змістити акценти досліджень із проблеми децентралізації державної влади, ні на йоту не зменшуючи їх

значення, у напрямку активізації дослідження проблем слабких і неефективних взаємозв'язків між функціонуванням публічно-самоврядної місцевої влади (органів місцевого самоврядування) і жителями територіальних громад, які є джерелом цієї влади. Відсутність або слабкість зазначених взаємозв'язків в обох напрямках, так само як і відсутність або реалізація лише деяких елементів децентралізації державної влади, суперечить природній сутності місцевого самоврядування і з не меншою гостротою ставить під сумнів можливість його ефективного функціонування.

Таким чином, враховуючи вказані вище особливості, які притаманні функціонуванню публічно-самоврядній місцевій владі на рівні адміністративного району, актуальними є дослідження функціонування системи місцевого самоврядування цього рівня з огляду вирішення проблеми щодо знаходження дієвих методів і механізмів провадження і функціонування ефективних взаємозв'язків органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із спільнотою територіальних громад району та вирішення питання слабкої участі жителів територіальних громад (чи їх відсторонення) в прийнятті управлінських рішень із розвитку місцевих територій й напрямків подолання локальних проблем, а також коливання їх громадянської активності (від виборів до виборів) та унеможливлення маніпулюванням їх свідомістю.

Тут доцільно ще раз пригадати Ю. Панейка, щоб глибше осмислити витoki і роль потужного і невичерпного потенціалу рушійної сили явища місцевого самоврядування в досягненні гармонії всіх сфер життєдіяльності держави та об'єднати зусилля всіх учасників державотворення на вирішенні одного із першочергових сьогоднішніх завдань розвитку нашої держави, тобто оптимізації функціонування системи місцевого самоврядування, що забезпечить якнайшвидше становлення в Україні громадянського суспільства з усіма його атрибутами, адже самоврядування так органічно пов'язано з державою, що саме це явище у свою чергу «творить» політичне і соціальне державне життя, пробуджує громадянські чесноти нації.

Результати цього дослідження можуть бути застосовані при розробці проєктів законодавчих та нормативно-правових документів у сфері державної регіональної політики, місцевого самоврядування як органами центральної виконавчої влади так і народними депутатами України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. К. : Стилос, 2001. 223 с.
2. Адміністративно–територіальний устрій України. Шляхи реформування: Монографія / Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвійшин О. Я., Карпінський Ю. О., 2. Куйбіда В. С, Негода В. А. та ін. К.: Геопринт, 2007. С.15.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : моног. / В.В. Кравченко, А.О. Янчук, В.О. Антоненко та ін. ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. К. : Атіка, 2007. 864 с.
4. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>
5. Ароян А. С. Субсидиарность как концептуальная основа эффективного взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества / А. С. Ароян : Автореф. канд. полит. наук., 2010.21 с.
6. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. О. : Юрид. літ–ра, 2003.
7. Батанов О.В. Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / за заг. ред. В.Ф. Погорілка; НАН України; Ін–т держави і права ім. В.М. Корецького. К.: Ін Юре, 2003. 512 с.
8. Бакуменко В. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній К.: Міленіум, 2003. 256 с.
9. Військовий Наказ «Про установи цивільної адміністрації» №947 [URL:: <http://www.israellawresourcecenter.org/israelmilitaryorders/fulltext/mo0947.htm>].
10. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони від 02.02.2015 на проект Закону України «Про військово–цивільні адміністрації» (реєстр. № 1855 від 27.01.2015 р.).

Електронний ресурс. URL:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53705](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53705).

11. Грабчак В. І., Єфімов Г. В., Замана В. М. та ін. Воєнна організація, сектор безпеки, територіальна оборона України: державно–управлінський аспект: монографія. Львів, 2013. 372 с.
12. Дулгер В.В. Військово–цивільні адміністрації як унікальна форма цивільно–військових відносин в умовах надзвичайних правових режимів. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/3/27.pdf>
13. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55–ХІІ. Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
14. Єфімов Г.В., Музика О.О. Становлення та розвиток системи територіальної оборони України: історія та сучасність. Військово–науковий вісник. 2016. Вип. 26. С. 38–54.
15. Європейська декларація прав міст. URL: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>
16. Залізник Л. Л. Україна між Сходом і Заходом. Про витоки і суть російсько -української війни 2014 р. Київ : Шлях, 2014. 168 с.
17. Закон України «Про Військово–цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141–VIII. сайт ВРУ. Закво.URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141–viii>.
18. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638–IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 25. ст.180.
19. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469–VIII. Офіційний веб–портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469–19>
20. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97 – ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. ст.17.
21. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» від

- 17.07.2015 № 650–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-19/para30#n30>.
22. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово–цивільних адміністрацій» від 04.02.2016 № 995–VIII. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-19/para44#n44>.
23. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. № 452/97. Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
24. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 20.12.19 №157–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19>
25. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 2259–IX від 12.05.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
26. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – Київ: Ваіте, 2016. – 280 с.
27. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні / О. Їжак URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>
28. Конституція України від 28 червня 1996 року: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
29. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державно–го управління, 2018. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>
30. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. No 2. С. 26–28. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2021/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf)

31. Карий О. І. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
32. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: моногр. К. : МАУП, 2004. 432 с.
33. Кузніченко С.О., Шевченко В.Й. Військово–цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія ; Ін–т законодавства Верховної Ради України. Одеса, 2017. 182 с.; Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних сил України: адміністративно–правові засади : монографія. Київ : Леся, 2016. 412 с.; Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін. ; за ред. д. військ. н., проф. І.С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.; Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сфери оборони в Україні : автореф. дис. ... д–ра юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. юрид. ун–т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 40 с.; Шопіна І.М., Гущин О.О. Актуальні проблеми сучасного стану розвитку воєнного (військового) права як науки і навчальної дисципліни. Форум права. 2017. № 2. С. 144–148; Шульгін В.В. Реалізація військового законодавства України: історія, теорія, практика, шляхи удосконалення : монографія. Київ : РВЦ «Військовий інститут», 2018. 186 с
- Коаліційна угода URL: [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf) 5
34. Концепція Адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. К., 1998. 60 с.
35. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 / Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого

протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997.  
Офіційний вісник України.1998 г. № 13 / № 32. С. 270

36. Козій І., Поляков Л. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Київ : Інститут Євро–Атлантичного співробітництва, 2018. 39 с.
37. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади / В. Купрій, Л. Паливода. Київ: Макрос, 2011. 200 с. 7.
38. Миколюк А.В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. URL: <http://orcid.org/0000-0003-1198-2110>
39. Мельник С. М. Ознаки військового управління: адміністративно–правовий аспект. Журнал східноєвропейського права. 2019. № 65. С. 41–47. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr\\_2019\\_65\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2019_65_8).
40. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. Вчені записки Тав–рійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2019. Т. 30(69). No 4. С. 141–145. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU\\_law\\_2019\\_30\(69\)\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2019_30(69)_4_25)
41. Меморандум Ради Європи від 05.07.2002 «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі». URL: Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209).
42. Нізаметдін А. М. До питання про створення муніципальної міліції. Вісник Московського університету МВС Росії. 2015. № 4. С. 193–195.
43. Ольховик Т. С., Загвязинский О. А. Конкретизація повноважень органів МСУ в сфері протидії екстремізму і тероризму. URL: Інноваційний центр розвитку освіти і науки [сайт]. URL: [http://izron.ru/articles/aktualnye-problemy-yurisprudentsii-v-rossii-i-za-rubezhom-sbornik-nauchnykhtrudov-po-itogam-mezhdun / sektsiya-2-konstitutsionnoe-pravo-munitsipalnoepravo / konkretizatsiya-polnomochiy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-sfereprotivodeystviya-ekstremizmu-i-](http://izron.ru/articles/aktualnye-problemy-yurisprudentsii-v-rossii-i-za-rubezhom-sbornik-nauchnykhtrudov-po-itogam-mezhdun/sektsiya-2-konstitutsionnoe-pravo-munitsipalnoepravo/konkretizatsiya-polnomochiy-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-sfereprotivodeystviya-ekstremizmu-i-)

44. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни [Електронний ресурс] : Офіційний сайт реформи децентралізації влади – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14615>
45. Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 р. № 356. URL: [www.kmu.gov.ua/control](http://www.kmu.gov.ua/control).
46. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: [www.kmu.gov.ua/control](http://www.kmu.gov.ua/control).
47. Програма Кабінету Міністрів України Постанова : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
48. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112.
49. Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князев В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. К. : Логос, 2002. 212 с.
50. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно–правових стандартів місцевої демократії. Вісник АПСВТ. 2016. № 3–46. С. 63–67.
51. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Л. : Літопис, 2002. 196 с.
52. Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». Офіційне інтернет–представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>
53. Райнін І.Л. Особливості територіальної оборони в умовах гібридної війни. Європейські перспективи. 2015. Вип. 6.С. 99–102.
54. Романченко І. С., Фролов В. С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави // Наука і оборона. 2009. № 1. С.36–39.

55. Романченко І. С., Фролов В. С., Палій В. В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України. Наука і оборона. 2009. № 4. С.6–11.
56. Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування". Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
57. Сікорський О. Військово–цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право. 2017. Вип. 1. С. 160–164. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/snslnnp\\_2017\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/snslnnp_2017_1_30)
58. Саганюк Ф. В., Гуменюк В. В. Територіальна оборона – резерв посилення обороноздатності держави. Військо України. 2011. № 6. С. 15–17.
59. Саганюк Ф. В., Гуменюк В. В. Територіальна оборона: шляхи відродження // Оборонний вісник. 2011. № 3. С. 6–10.
60. Сушинський О. І. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 154 с.
61. Саєнко Ю.І., Ткачук А. Ф., Привалов Ю.О. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. НАН України; Ін–т соціології. К., 1997. 148 с.
62. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно–правовий аспект. Л. : Світ, 2002. 95 с.
63. Стратегія національної безпеки України: затв. Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. 2. Сектор безпеки і оборони України: збірка наукових матеріалів. Київ, 2015. 174 с.
64. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

65. Тітко Е. В. Цивільно–військові адміністрації як основна форма місцевого самоврядування в зоні конфлікту. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Юридичні науки. 2017. Вип. 1(2). С. 180–184. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2017\\_1\(2\)\\_\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2017_1(2)__45).
66. Територіальна оборона: практика і теорія: URL: <http://www.ostanovkam.net/index.php/26-ruv/324-territorialnaya-oborona-praktika-i-teoriya>
67. Територіальна оборона України. Історія, сучасний стан та майбутнє. ГО «повернись живим!» Київ, 2021. 76 с
68. Указ Президента України «Про деякі питання військово–цивільних адміністрацій» від 23.04.2015 № 237/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/237/2015>.
69. Указ Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 7 липня 1997 р. № 620/97. URL: <http://www.prezident.gov.ua>
70. Указ Президента України «Про утворення військово–цивільних адміністрацій» від 05.03.2015 №123/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/19022.htm>
71. Фролов В. С., Романченко І. С., Палій В. В. Територіальна оборона України: якою їй бути? Наука і оборона. 2007. № 1. С. 18–23.
72. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно–правовий аспект : дис. канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с
73. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. К.: Ін–т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. 248 с.
74. Цивільно–військове співробітництво за стандартами НАТО : навч. посіб. Київ : Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, 2015. 87 с
75. Шевченко В. Роль військово–цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов’язків у зоні АТО. Вісник

Національної академії прокуратури України. 2017. № 2. С. 120–127.  
URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2017\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_2_19)

76. Шевченко М.М. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. Науково–інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 3–4. С. 14–24. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb\\_2014\\_3-4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_3-4_4)

77. Ященко В. А. Діалектика цивільно–військових відносин. Інформація і право. 2021. № 3. С. 184–191. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr\\_2021\\_3\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2021_3_24)