

УДК 327.72:351.12

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v051.2024.34>**О. М. Білоцерківська**ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-1329-9553>*аспірантка кафедри політології, соціології і культурології
Харківського національного педагогічного університету
імені Г. С. Сковороди*

ЛЕГІТИМНІСТЬ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИКЛИКИ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЇ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Актуальність теми дослідження. Процеси децентралізації в Україні, започатковані ще на початку 1990-х років, набули значного розвитку лише після Революції Гідності 2014 року. Саме з цього періоду розпочалася кардинальна трансформація інститутів місцевого самоврядування та територіально-адміністративного устрою, що передбачала значне розширення повноважень територіальних громад. Реформа децентралізації стала потужним каталізатором демократичних перетворень в Україні, значно розширивши можливості громадян для участі в управлінні державними справами. Основні етапи децентралізації спрямовані на створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної забезпечувати якісне надання таких публічних послуг, як освіта, охорона здоров'я та соціальний захист, стимулювати сталий економічний розвиток територій та підвищувати відповідальність місцевої влади перед громадянами шляхом запровадження механізмів прямої демократії, що стало важливим чинником підвищення легітимності публічних органів влади завдяки оптимізації взаємодії між громадянами і державою.

Реформа децентралізації в Україні спрямована на гармонізацію вітчизняної моделі місцевого самоврядування з європейськими стандартами, шляхом делегування повноважень, розширення фінансової автономії громад та посилення ролі громадянського суспільства в управлінні територіальними громадами. Ухвалення низки законодавчих актів про децентралізацію влади сприяло впровадженню на практиці принципів народовладдя, виборності, підзвітності влади та розвитку локальної демократії в Україні. Збільшення бюджетів громад, розширення можливостей громадських ініціатив та зростання задоволеності громадян якістю місцевих послуг та довіри до влади є взаємопов'язаними процесами та основними маркерами ефективності місцевого самоврядування.

Повномасштабна збройна агресія РФ у 2022 році суттєво ускладнила процес децентралізації, поставивши перед реформою нові виклики, пов'язані з необхідністю адаптації інституційних механізмів до умов воєнного стану та забезпечення

їхньої стійкості в умовах тривалої кризи. Органам місцевого самоврядування довелося оперативно адаптуватися до нових кризових умов, вирішуючи безпрецедентні гуманітарні та безпекові виклики, водночас зберігаючи свою автономію в межах, дозволених воєнним станом. Війна продемонструвала важливу роль місцевого самоврядування як ключового елемента стійкості держави в умовах екзистенційної кризи. Здатність громад до самоорганізації та ефективна взаємодія з органами місцевої влади, яка часто виявляла більшу оперативність та чутливість до потреб населення, свідчить про значний потенціал подальшого розвитку децентралізації в Україні. Водночас війна виявила ряд проблем у функціонуванні органів місцевого самоврядування, серед яких: недостатня координація дій, прояви корупції, некомпетентність окремих посадових осіб, дефіцит ресурсів та ін. Крім того, актуальним для умов воєнного стану стало питання адаптації інститутів публічної влади, зокрема, необхідність балансувати між тимчасовим посиленням централізації та збереженням демократичних принципів.

Безперечно легітимність інститутів місцевого самоврядування набуває особливої ваги в умовах воєнного стану. Здатність органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції в кризових умовах, забезпечуючи при цьому довіру громадян, є визначальним фактором для стійкості держави. Посилення наукового інтересу до досліджуваної проблематики, що спостерігається у працях провідних науковців (М. Баймуратов, А. Двігун, Є. Дуліба, Б. Кофман, О. Лялюк, Є. Мінакова, Е. Регушевський, М. Савчин, А. Фомін, В. Шевченко та ін.), є яскравим свідченням її актуальності та перспективності для подальших наукових досліджень. З огляду на безпрецедентні виклики, з якими стикаються органи місцевої влади внаслідок збройних конфліктів, техногенних або екологічних катастроф та інших гібридних загроз, таких як інформаційні війни, кібератаки чи політичні маніпуляції, дослідження спрямоване на розробку інноваційних стратегій, які дозволять органам місцевого самоврядування зберегти свою стабільність та легітимність в умовах криз. З огляду на безпре-

цедентні виклики, з якими стикається місцеве самоврядування внаслідок збройних конфліктів, техногенних або екологічних катастроф та інших гібридних атак, дослідження спрямоване на розробку стратегій, що дозволять органам місцевого самоврядування зберегти свою стабільність та легітимність в умовах криз.

Мета дослідження. Дослідження спрямоване на оцінку того, як воєнний стан впливає на легітимність та ефективність місцевого самоврядування в Україні, а також на розробку шляхів підвищення здатності органів місцевого самоврядування мобілізувати ресурси, приймати ефективні рішення та протистояти гібридним загрозам для забезпечення безпеки громад.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації, що розпочалася наприкінці 1990-х років, стала невід'ємною складовою євроінтеграційного курсу України та модернізації її адміністративно-територіального устрою. Головною метою реформи було визначено розширення повноважень місцевого самоврядування, наближення влади до громадян та підвищення ефективності адміністрування задля покращення добробуту громад. Як зазначав О. Петришин «Українська влада спробувала створити європейську муніципальну модель «сильного мера – місцевої ради», використавши як основу ратифіковану Європейську хартію місцевого самоврядування та відповідні положення Конституції України (зі змінами, внесеними в умови децентралізації) [45, с. 121].

Правовою основою наближення інститутів самоврядування в Україні до європейських стандартів стали Конституція України (статті 140–146) [19] та низка законів про децентралізацію, зокрема Закони України: «Про ратифікацію Європейської хартії місцевих Самоврядування» [16], «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про засади державної регіональної політики» [9], «Про органи самоорганізації населення» [14], «Про статус депутатів місцевих рад» [18], «Про місцеві державні адміністрації» [11], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [17], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [7] та ін. Законодавчі акти, що були спрямовані гармонізувати національне законодавство до вимог ЄС у сфері місцевого самоврядування, у тому числі «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р) [37], стали фундаментом для проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи в Україні з метою надати більше повноважень громадам для самостійного вирішення локальних потреб. За твердженням М. Баймурова та Б. Кофмана конституційна легалізація інституту місцевого самоврядування, що

є фактично інститутом локальної демократії, що заснована на самоорганізації територіальних людських спільнот (ТГ) – стала революційною подією ... тому, що вона знаменувала собою новий етап в становленні та розвитку демократичної правової держав [2, с. 123].

Комплексний аналіз нормативно-правового поля та практичної реалізації реформи дає змогу визначити три основні етапи розвитку децентралізації в Україні:

I етап (2014–2018 рр.) – розробка нормативно-правової бази, визначення і перерозподіл повноважень на рівні територіальних громад, створення базового рівня місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (2015 р. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»);

II етап (2019–2020 рр.) – переформатування базового рівня місцевого самоврядування, модернізація адміністративно-територіального устрою України (шляхом добровільного об'єднання територіальних громад та реалізації затвердженого плану Уряду України, було реалізовано національну програму з переформатування базового рівня самоврядування та оптимізації адміністративно-територіального устрою, як наслідок: з понад 11,5 тисяч громад, сформовано 1469 територіальних громад та утворено 136 районів);

III етап (2021 – з 24 лютого 2022 р. в умовах воєнного стану реформа місцевого самоврядування вимушено призупинена) – узгодження функцій та повноважень місцевих органів влади, дотримання принципу субсидіарності та належного виконання власних і делегованих повноважень територіальними громадами базового рівня та ін. [3, с. 20].

Реформа децентралізації в Україні, заснована на принципах народовладдя, колегіальності, виборності та підзвітності, спрямована на розширення повноважень місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності управління та поліпшення добробуту громад. Відповідальність органів місцевого самоврядування за результати своєї роботи, публічність і підзвітність при прийнятті рішень, а також активна участь громадян у процесі управління сприяють підвищенню довіри до влади та зміцненню соціальної когезії [1; 2; 4]. Відповідно до концепції інституту самоврядування, органи місцевого самоврядування є самостійними суб'єктами публічної влади, які не входять до системи органів державної влади. Вони виражають інтереси територіальних громад та здійснюють свою діяльність від їхнього імені, фінансуючись за рахунок місцевих бюджетів. До системи місцевого самоврядування України належать: територіальні громади, сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи рад, районні та обласні ради, а також органи самоорганізації населення.

Механізми бюджетної децентралізації та розширення повноважень територіальних громад сприяли тому, що в багатьох об'єднаних територіальних громадах вдалося успішно реалізувати проекти з ремонту доріг, будівництва шкіл та лікарень. Це, в свою чергу, безпосередньо вплинуло на покращення якості життя місцевих жителів та підвищення рівня задоволеності послугами місцевої влади. Децентралізація не лише оптимізувала управління, але й стала потужним інструментом демократизації суспільства та розвитку української держави. Підвищення легітимності місцевої влади сприяло стабільності в суспільстві, зміцненню демократичних інститутів та підвищенню довіри до держави в цілому.

Аналіз динаміки рівня довіри українців до інститутів влади традиційно демонструє вищий рівень довіри до місцевої влади порівняно з центральною [21; 22; 23; 40]. Зокрема, за даними Київського міжнародного інституту соціології, підтримка реформи децентралізації серед населення України демонструє стійку тенденцію до зростання. Якщо у 2015 році лише 59% респондентів вважали децентралізацію необхідною, то у 2022 році цей показник сягнув рекордних 76,5%. Такий значний ріст підтримки свідчить про те, що громадяни все більше усвідомлюють переваги децентралізації та її позитивний вплив на розвиток регіонів [21; 24; 25; 40].

Дослідження українських вчених свідчать про те, що реформа децентралізації є одним з ключових факторів підвищення легітимності влади в Україні. В узагальненому вигляді реформа самоврядування сприяла зростанню легітимності влади за рахунок: *наближення влади до громадян* – рішення приймаються з урахуванням потреб місцевих громад, що підвищує відчуття власної участі в управлінні; *збільшення прозорості* – громадяни отримують доступ до інформації про діяльність місцевої влади, що дозволяє їм контролювати її дії; *підвищення ефективності* – рішення приймаються швидше і більш ефективно, оскільки враховуються місцеві особливості; *представництва* – склад місцевих рад відображає інтереси різних соціальних груп; *зростання відповідальності* – механізм відповідальності місцевих посадовців перед громадою; *справедливості* – забезпечується рівний доступ до ресурсів та послуг для всіх членів громади; *відкритості і прозорості* – публічні обговорення рішень, доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, а також *взаємодії з громадськістю* – проведення громадських слухань, консультацій, створення консультативних рад та ефективного вирішення місцевих проблем через забезпечення доступності якісних публічних послуг.

Ефективна організація діяльності місцевих органів влади є ключовим фактором функціону-

вання демократичної держави, її метою є забезпечення верховенства права, ефективне управління та гарантування прав громадян. При цьому, обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування є винятковим заходом і може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану, згідно з Конституцією та законами України [10; 31; 38]. Вперше необхідність обмеження повноважень інститутів самоврядування в Україні набула актуальності у 2014–2015 роках внаслідок російської агресії та анексії Криму. Для проведення антитерористичної операції та забезпечення стабільності на тимчасово окупованих територіях виникла потреба в адаптації українського законодавства, зокрема, в регіонах Донецької та Луганської областей [30; 33; 34; 35]. Саме це стало підґрунтям для розробки комплексної законодавчої бази, яка регулює правові засади функціонування державної влади в умовах воєнного стану. Згідно із законодавством, запровадження в Україні режиму воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування «...повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [6, с. 50; 31; 38; 42].

Крім того, регулюють функціонування публічних органів влади в умовах військового часу Закони України «Про оборону України» (№ 1932-XII від 06.12.1991 р.), «Про військово-цивільні адміністрації» (№ 141-VII від 03.02.2015 р.), «Про національну безпеку України» (№ 2469-VIII від 21.06.2018 р.) та ін. [8; 12; 13; 15; 27; 28; 29]. Згідно з цими нормативно-правовими актами, у системі органів виконавчої влади передбачено створення тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій, призначених для «...забезпечення дії Конституції та законів України, ... безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи...» [27]. Як наголошує О. Лялюк «В умовах воєнного стану діяльність органів місцевого самоврядування має відбуватись у чітко визначених законодавством нормах і не виходити за межі наданих їм повноважень. Важливо зберегти засади демократизму й гарантування місцевого самоврядування, загальні принципи його організації та здійснення [20, с. 10].

Повномасштабне військово вторгнення Росії у лютому 2022 року на територію України стало

підставою для введення воєнного стану. Президент України В. Зеленський підписав Указ від 23.02.2022 № 63/2022 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України», відповідно обласні державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації були уповноважені здійснювати координацію дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із запровадженням і здійсненням заходів надзвичайного стану [26], наступного дня були видані – Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні» [39] та Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій»

(утворено 24 обласні військові адміністрації, Київську міську військову адміністрацію та районні військові адміністрації) [32]. Таким чином, у системі органів виконавчої влади з'явилися нові тимчасові державні органи – військові адміністрації [6, с. 48; 42]. Однією з особливостей організації діяльності місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування під час воєнного стану є те, що такі військової адміністрації, які створені на території України поряд з виконанням повноважень, які спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України, здійснюють повноваження з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що спрямовуються, координуються і контролюються Генеральним штабом Збройних сил України [6, с. 50; 15].

Поряд із створенням військових адміністрацій населених пунктів, органи місцевого самоврядування продовжували функціонувати в тих територіальних громадах, де вони не втратили спроможності здійснювати свої повноваження. Відповідно до законодавства, військові адміністрації утворюються лише за умови фактичного припинення діяльності органів місцевого самоврядування. Протягом дії воєнного стану спостерігалися численні випадки, коли органи місцевого самоврядування виявлялися неспроможними ефективно виконувати свої функції через різноманітні обставини, зокрема, через виїзд керівництва за межі територіальної громади, викрадення посадових осіб або їхню колабораційну діяльність. Загалом ключовими викликами для місцевого самоврядування в умовах стали: гуманітарна криза: велика кількість внутрішньо переміщених осіб, руйнування інфраструктури, дефіцит ресурсів; координація з центральною владою, порушення ефективної взаємодії між центральною та місцевою владою в умовах війни; скорочення бюджетних надходжень та російська дезінформація – все це створює додаткове навантаження на органи місцевого самоврядування.

В умовах кризи, коли суспільно-політичні контракти піддаються випробуванням, питання легітимності набуває особливої гостроти. Легітимність влади ґрунтується на довірі громадян до державних інститутів та їхніх представників, і ця довіра формується на основі сприйняття справедливості, ефективності та відповідальності влади. У кризові періоди, коли традиційні механізми легітимації можуть бути порушені, збереження довіри громадян є визначальним фактором для успішного подолання кризи та відновлення стабільності [43; 44]. Довіра громадян до влади у кризові часи значною мірою залежить від того, наскільки відповідально та оперативно вона реагує на виниклі проблеми. Відповідальність влади передбачає не лише формальне дотримання законів, але й здатність влади діяти в інтересах суспільства, приймати важкі рішення та нести за них політичну відповідальність [38; 42; 47]. Збалансування довіри та відповідальності є складним завданням, яке вимагає від влади не лише ефективних дій, але й постійного діалогу з громадянським суспільством, прозорості у прийнятті рішень та готовності до конструктивної критики. Лише за таких умов влада може зберегти свою легітимність і успішно подолати кризу. Як зазначає Е. Регушевський «Важлива умова легітимності органів держави – безумовне дотримання Конституції та законів України, ухвалення відповідальних державницьких рішень, які відповідатимуть критеріям законності, ефективності та доцільності у вирішенні нагальних питань функціонування всієї системи органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства в Україні. Саме на державі лежить відповідальність ухвалення відповідних об'єднувальних рішень, які не підпорядковані особистісним і політичним інтересам, націлених на подолання корупції, підвищенню авторитету провідних державних інституцій [36, с. 79].

Аналіз сучасних геополітичних реалій свідчить про необхідність переосмислення ролі місцевого самоврядування в контексті забезпечення національної безпеки. Гібридні війни, що поєднують військові, політичні, економічні та інформаційні засоби впливу, становлять значну загрозу для сучасних держав. Серед основних інструментів гібридних кампаній, які використовують ворожі країни, можна виділити: *інформаційні атаки*: поширення фейкових новин, маніпуляції громадською думкою через соціальні мережі, кібератаки на критичну інфраструктуру, створення фейкових акаунтів та ботоферм для дестабілізації суспільства; *економічна дестабілізація*: торгівельні війни, блокування фінансових потоків, підкуп політиків та бізнесменів; *підризна діяльність*: провокування техногенних та екологічних катастроф через кібератаки на промислові

підприємства або саботаж, підтримка сепаратистських рухів, організація протестів, фінансування радикальних груп, посилення соціальної напруги та радикалізації суспільства тощо. Ці загрози безпосередньо впливають на здатність інститутів місцевого самоврядування забезпечувати нормальне адміністрування, функціонування та добробут громад. В умовах збройних конфліктів ці загрози радикально посилюються, призводячи до порушення стійкості громад, що своєю чергою загрожує руйнівними наслідками для цілих регіонів або всієї держави.

Таким чином, місцеве самоврядування відіграє ключову роль у протидії гібридним загрозам, опиняючись на передньому краї боротьби та відповідаючи за забезпечення першого рівня захисту громадян. Вкрай важливо підкреслити, що саме на місцевому рівні відбувається безпосередня взаємодія влади з громадянами, що надає місцевим органам влади значні переваги в забезпеченні стійкості держави в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема, війни, техногенних або природних катастроф, пандемії тощо. Будучи найближчими до громади, органи місцевого самоврядування мають наступні переваги у оперативній реакції на виклики та потреби населення в кризових ситуаціях: 1. *Глибоке розуміння локального контексту*: близький контакт з громадою дозволяє місцевій владі оперативно ідентифікувати потреби та ризики, розробляти ефективні стратегії адаптації. 2. *Швидкість реагування*: гнучкість і адаптивність місцевого самоврядування забезпечують оперативне реагування на ситуаційні зміни та дозволяють швидко знаходити оптимальні рішення. 3. *Легітимність місцевих органів влади* є ключовим фактором для успішного функціонування громади, особливо в умовах кризи. Влада, яка системно демонструє політику відкритості, прозорості та підзвітності, діє за принципами справедливості й неупередженості, в інтересах громади та на основі поваги до діючого законодавства, має значно більший потенціал для мобілізації місцевого населення та забезпечення стійкості громади в кризових ситуаціях. Залучення громадян до процесу прийняття рішень через механізми громадського бюджетування, громадських слухань, консультацій сприяє створенню міцного соціального капіталу – сукупності соціальних норм, довіри, взаємодопомоги та співпраці, які є основою для стійкості будь-якої спільноти. У свою чергу, соціальний капітал підвищує довіру до місцевої влади, сприяє мобілізації громади в умовах кризи та забезпечує ефективне вирішення проблем [36; 41; 43; 44; 46].

В умовах воєнного конфлікту легітимність місцевої влади піддається суворим випробуванням, спричиненим гуманітарною кризою, розбалансованістю державного управління, інформаційними

атаками, соціальною поляризацією та іншими викликами. Саме в умовах екзистенційної кризи від місцевої влади очікується оперативне реагування на потреби громади, забезпечення безпеки та підтримка соціальної згуртованості. Для збереження легітимності місцева влада повинна демонструвати здатність швидко адаптуватися до нових умов, забезпечувати ефективне управління ресурсами та підтримувати діалог з населенням громади. Саме довіра громадян до своїх місцевих лідерів є тим найважливішим ресурсом, який дозволяє ефективно долати кризи та забезпечувати стійкість громади.

Дослідник А. Двігун визначає стійкість громади як здатність системи протистояти зовнішнім шокам і стресам, адаптуватися до них та відновлюватися після їх впливу. Стійкість громади складається з кількох взаємопов'язаних компонентів: здоров'я та добробуту населення, економічної резилієнтності, соціальної когезії, інституційної здатності до управління кризами та фізичної інфраструктури інфраструктура [5]. Довіра громадян до інститутів самоврядування є фундаментом для стійкості громади та мобілізації суспільства в умовах війни. Коли громадяни довіряють своїм обраним представникам, вони готові підтримувати прийняті центральною владою та військовою адміністрацією рішення, дотримуватися встановлених обмежень та активно брати участь у захисті та відновленні громади. Голова громади та громадські лідери відіграють визначальну роль у формуванні довіри та консолідації суспільства. Авторитет політичних лідерів та їх здатність до ефективної комунікації є ключовими факторами успішного подолання кризових ситуацій та інтеграції суспільства на подолання суспільно значимих загроз. Це дозволяє мобілізувати ресурси, залучати громадян до вирішення проблем та сприяє швидкому реагуванню на кризи [41]. Громади з високим рівнем довіри до місцевої влади, розвиненим громадянським суспільством та ефективними механізмами участі громадян вочевидь мають більшу стійкість до кризових станів та мають кращий потенціал для швидшого відновлення після гуманітарних катастроф [46].

Комплексний характер сучасних гібридних загроз, таких як кібератаки, дезінформаційні кампанії та інформаційні війни, вимагає від органів місцевого самоврядування розробки всеосяжних стратегій адаптації та реагування, здатних забезпечити не лише соціальну та економічну стійкість громад, але й їхню стійкість до маніпуляцій та дестабілізації. Український досвід свідчить, що критично важливою є ефективна підготовка до надзвичайних ситуацій, включаючи воєнний стан, на рівні місцевого самоврядування, що є одним із ключових факторів забезпечення національної безпеки. Ця підготовка повинна

бути комплексною та передбачати залучення всіх зацікавлених сторін: органів місцевої влади, громадських організацій, бізнесу та місцевих громад. Для зміцнення інституту місцевого самоврядування в країнах, які стикаються з подібними викликами, можна запропонувати наступні стратегії:

- *Розширення повноважень місцевого самоврядування у межах чинного законодавства*: децентралізація повноважень та ресурсів є необхідною умовою для оперативного реагування на виклики.

- *Створення ефективних систем територіальної оборони*: розробка чітких алгоритмів взаємодії між військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

- *Забезпечення готовності критичної інфраструктури*: розробка планів захисту об'єктів життєзабезпечення, енергетики, транспорту та комунікацій.

- *Розвиток системи раннього попередження*: впровадження сучасних систем моніторингу та оповіщення населення.

- *Підвищення рівня обізнаності населення*: проведення регулярних навчань та тренінгів з цивільного захисту, надання інформації про правила поведінки в надзвичайних ситуаціях.

- *Створення резервів матеріальних ресурсів*: формування резервів продовольства, медикаментів, палива та інших необхідних ресурсів для забезпечення життєдіяльності населення.

- *Підтримка соціальної згуртованості*: це створення умов для взаємодії та співпраці між різними групами населення в середині громади та з іншими громадами. Через залучення громадян до процесу прийняття рішень, розвиток волонтерського руху та підтримка спільних ініціатив відбувається формування відчуття спільності та відповідальності за майбутнє громади, та стійкості громади до криз.

Висновки. Повномасштабна російська агресія виявила як слабкі, так і сильні сторони української системи місцевого самоврядування. Незважаючи на виклики війни, місцеві громади продемонстрували високий рівень адаптивності та спроможності до мобілізації ресурсів й населення. Український досвід підтверджує, що децентралізація є не лише важливим інструментом демократичного розвитку, але й ключовим фактором забезпечення національної безпеки та стійкості держави. Громади з високим рівнем довіри до місцевої влади, розвиненим громадянським суспільством та ефективними механізмами участі громадян продемонстрували більшу стійкість до функціонування в умовах воєнного стану. Дослідження українського досвіду демонструє, що для успішного протистояння сучасним гібридним

загрозам, які поєднують у собі військові, політичні, економічні та інформаційні компоненти, необхідно значно підвищити інституційну спроможність органів місцевого самоврядування. Це передбачає посилення їхніх кадрових ресурсів, розширення фінансової автономії, впровадження сучасних технологій управління та розвиток партнерств з громадськими організаціями та бізнесом.

Легітимність місцевої влади виступає фундаментальним чинником, що визначає здатність громад протистояти кризам, оскільки довіра громадян до місцевих органів влади є запорукою їхньої підтримки в складні часи, забезпечуючи соціальну злагоду та сприяючи мобілізації ресурсів для подолання спільних викликів. Ключовим аспектом легітимності є сприйняття громадянами справедливості дій місцевої влади. Коли люди відчують, що рішення приймаються прозоро, з урахуванням їхніх інтересів і потреб, довіра до влади зростає. Ефективність виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань також є важливим компонентом легітимності. Швидке реагування на потреби громади, здатність вирішувати нагальні проблеми та забезпечувати якісні публічні послуги зміцнюють довіру до влади. Відповідальна влада не боїться приймати складні рішення, навіть якщо вони можуть бути непопулярними в короткостроковій перспективі, але сприяють довгостроковим та суспільно значущим цілям громади. Таким чином, можна стверджувати, що легітимність інститутів місцевого самоврядування є не просто бажаним станом, а необхідною умовою стійкого розвитку громади, як наслідок – держави в цілому. Інвестування в зміцнення довіри громадян до місцевої влади є довгостроковою стратегією, яка дозволяє забезпечити ефективне управління, соціальну злагоду та стійкість до зовнішніх загроз.

Сучасні гібридні загрози вимагають від держав розробки комплексної системи підготовки до кризових ситуацій на всіх рівнях управління. Особлива увага має приділятися зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, наданню їм необхідних ресурсів, розширенню повноважень та підготовці населення. Таким чином, розвиток місцевого самоврядування є критично важливим фактором для забезпечення національної безпеки держави та стійкості суспільства до поточних і потенційних кризових ситуацій.

Література

1. Антонюк В. П. Ризики і втрати людського капіталу внаслідок війни. *Економічний вісник Донбасу*. 2022. Вип. 1(67). С. 110–116. [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2022-1\(67\)-110-116](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2022-1(67)-110-116)
2. Баймуратов М., Кофман Б. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України:

параметри ознаки та роль у становленні місцевої демократії. *Науковий збірник «InterConf»*. 2022. Вип. 128. С. 115–124. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1448>

3. Білоцерківська О. М. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування: досягнення та виклики. *Сучасне суспільство*. 2023. Вип. 2(27). С. 14–25.

4. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

5. Двігун А. Стійкість та потенціал громад в умовах війни: загрози та заходи протидії. *Review of transport economics and management*. 2024. Vol. 10(26). 34–38. <https://doi.org/10.15802/rtem2023/300138>

6. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. Вип. 4. С. 46–55. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1495>.

7. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Відомості Верховної Ради. 2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

8. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 01.07.2010р. (ред. від 31.03.2023р.). Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

9. Закон України «Про засади державної регіональної політики». Відомості Верховної Ради. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України. 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

11. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Відомості Верховної Ради. 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

12. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р. (ред. від 09.08.2024р.). Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

13. Закон України «Про оборону України» № 1932-XII від 06.12.1991 р. (ред. від 05.01.2025 р.). Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

14. Закон України «Про органи самоорганізації населення». Відомості Верховної Ради. 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

15. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12.05.2015 р. (ред. від 19.12.2024р.). Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#n181>

16. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Відомості Верховної Ради України. 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

17. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Відомості Верховної Ради України. 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

18. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Відомості Верховної Ради України. 1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

19. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

20. Лялюк О.Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–23.

21. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади (у контексті широкомасштабного російського вторгнення). Київ: КМІС, 2023. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1164&page=1>

22. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад (травень 2021р.). Київ: Центр Разумкова, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rol-i-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r>

23. Оцінка ситуації в країні та діяльності влади, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, віра в перемогу (вересень 2024р.). Київ: Центр Разумкова, 2024. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-vira-v-peremogu-veresen-2024r>

24. Підтримка населенням децентралізації залишається на рівні 77% – дані всеукраїнського соціологічного дослідження. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/public-support-to-decentralisation-reform-in-ukraine-reaches-77>

25. Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні. Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine>

26. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України: указ Президента України від 23.02.2022 № 63/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>

27. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

28. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях: Закон України від 14.04.2022 № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#n6>

29. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>

30. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/ed20220507#Text>

31. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. Відомості Верховної Ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

32. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

33. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015 https://ips.ligazakon.net/document/view/u123_15?an=26&ed=2015_12_24

34. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: указ Президента України від 07 серпня 2015 року № 469/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/u469_15?an=1&ed=2015_08_07

35. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: указ Президента України від 13 серпня 2015 № 472/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/u472_15?an=1&ed=2015_12_24

36. Регущевський Е.С. Концептуальні питання легітимності державної влади та зменшення ризиків кризи влади під час дії воєнного стану в Україні. *Нове українське право*. 2024. Вип. 1. URL: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.1.9>

37. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

38. Савчин. М. та ін. Правова система України в умовах воєнного стану. КРЦНАПНУ України. Видавничий дім «Гельветика». 2022. 540с.

39. Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. Про введення воєнного стану в Україні. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

40. Українці довіряють місцевій владі більше, ніж центральній – дослідження «Active Group». URL: <https://auc.org.ua/novyna/ukrayinci-doviryayut-misceviy-vladi-bilshe-nizh-centralniy-doslidzhennya-active-group>

41. Фомін А. Взаємодії громадянського суспільства та політичної еліти в умовах російсько-української війни. *Національні інтереси України*. 2025. Вип. 1(6). С. 639–647. URL: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-1\(6\)-639-647](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2025-1(6)-639-647)

42. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій: дис... к.ю.н.: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.

43. Lipset S. M. Political man : The social bases of politics. Garden City (N.Y) : Doubleday, 1960. 432 p.

44. Merelman R. Learning and Legitimacy. *American Political Science Review*. 1966. Vol. 60(3). P. 547–559.

45. Petryshyn O. O. Local self-government in Ukraine: legal, socio-political wartime challenges and prospects of postwar recovery. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 43. С. 118–140. <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-75>

46. Rivera J. D. & Knox C. C. Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of New Public Service. *Public Administration Review*. 2023. 83(1), 65–77.

Анотація

Білоцерківська О. М. Легітимність інститутів місцевого самоврядування: виклики адміністрування та стратегії стійкості в умовах воєнного стану. – Стаття.

Стаття аналізує вплив повномасштабної російської агресії на легітимність інститутів місцевого самоврядування в Україні в контексті реформи децентралізації. Дослідження визначає ключові фактори, що формують легітимність органів місцевого самоврядування, зокрема: наближення влади до громадян (розширення можливостей громадської участі в процесі прийняття рішень, децентралізація повноважень та посилення ролі громадських організацій), збільшення прозорості, ефективності та підзвітності (забезпечення відкритості інформації, ефективне виконання покладених завдань та відповідальність перед громадянами за прийняті рішення), представництво інтересів громади (забезпечення адекватного представництва різних соціальних груп у органах місцевого самоврядування), справедливості та рівності (забезпечення рівного доступу до публічних послуг та справедливого розподілу ресурсів). Автор дослідження аналізує, як запровадження воєнного стану та виклики повномасштабної війни вплинули на легітимність влади та функції адміністрування на місцях. Спираючись на результати вітчизняних соціологічних досліджень 2022 та 2024 років, автор підкреслює, що українці традиційно демонструють вищу довіру до місцевої влади порівняно з центральною. Зокрема, за даними проаналізованих досліджень, близько 77% респондентів підтримують продовження процесів децентралізації. Це свідчить про те, що українське суспільство, навіть в умовах воєнного часу, високо оцінює роль місцевого самоврядування у стійкості громад і держави в цілому. Основна увага в роботі приділяється аналізу факторів, що впливають на стійкість місцевого самоврядування в умовах кризи, та розробці стратегій зміцнення його легітимності.

Аналізуючи законодавчу базу, що регулює функціонування органів влади в умовах воєнного стану, автор визначає легітимність як ключовий фактор, який сприяє згуртованості громад та довірі населення до державних інститутів. Дослідження поглиблює розуміння того, як місцеве самоврядування може забезпечити національну безпеку та стійкість держави, зокрема, шляхом ефективної комунікації з населенням на місцевому рівні та прийняті оперативних й відповідальних рішень. Автор пропонує підхід до вивчення легітимності місцевої влади в умовах кризи, акцентуючи увагу на взаємозв'язку між довірою громадян, ефективністю адміністрування та стійкістю держави. Особлива увага має приділятися зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, наданню їм необхідних ресурсів та розширенню повноважень. В роботі запропоновано низку стратегічних рішень для зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування діяти в умовах сучасних викликів, зокрема: розширення повноважень місцевого самоврядування у межах чинного законодавства, створення ефективних систем територіальної оборони, забезпечення готовності критичної інфраструктури та резервів матеріальних ресурсів, підвищення рівня обізнаності населення та розвиток системи раннього попередження та ін. В роботі підкреслено, що сучасні

гібридні загрози вимагають комплексного підходу до підготовки до кризових ситуацій на всіх рівнях управління, при цьому інститути самоврядування відіграють провідну роль у протидії таким загрозам. Таким чином, розвиток місцевого самоврядування є критично важливим для забезпечення національної безпеки та стійкості суспільства перед обличчям сучасних викликів.

Ключові слова: інститути місцевого самоврядування, легітимність влади, воєнний стан, стійкість громади, стратегії національної безпеки.

Summary

Bilotserkivska O. M. Legitimacy of local self-government institutions: challenges of administration and resilience strategy under martial law. – Article.

The article analyzes the impact of full-scale Russian aggression on the legitimacy of local self-government institutions in Ukraine in the context of the decentralization reform. The study identifies the key factors that shape the legitimacy of local self-government bodies, in particular: approximation of power to citizens (expansion of opportunities for public participation in the decision-making process, decentralization of powers and strengthening the role of public organizations), increase transparency, efficiency and accountability (ensuring openness of information, effective performance of assigned tasks and responsibility to citizens for decisions taken), representing the interests of the community (ensuring adequate representation of various social groups in local self-government bodies), equity and equality (ensuring equal access to public services and equitable allocation of resources). The author of the study analyzes how the introduction of martial law and the challenges of a full-scale war influenced the legitimacy of power and the functions of local administration. Based on the results of domestic sociological research in 2022 and 2024, the author emphasizes that Ukrainians traditionally demonstrate higher confidence in local authorities compared to the central one. In particular, according to the analyzed studies, about 77% of respondents support the continuation of decentralization

processes. This indicates that Ukrainian society, even in wartime conditions, highly appreciates the role of local self-government in the sustainability of communities and the state as a whole. The main focus of the work is the analysis of factors affecting the stability of local self-government in a crisis, and the development of strategies to strengthen its legitimacy.

Analyzing the legislative framework governing the functioning of authorities under martial law, the author identifies legitimacy as a key factor that contributes to the cohesion of communities and public confidence in state institutions. The study deepens the understanding of how local self-government can ensure national security and the sustainability of the state, in particular through effective communication with the population at the local level and made operational and responsible decisions. The author offers an approach to the study of the legitimacy of local authorities in a crisis, focusing on the relationship between the trust of citizens, the effectiveness of administration and the stability of the state. Particular attention should be paid to strengthening the institutional capacity of local self-government bodies, providing them with the necessary resources and expanding powers. The paper offers a number of strategic solutions to strengthen the institutional capacity of local self-government bodies to act in the face of modern challenges, in particular: expanding the powers of local self-government within the framework of current legislation, creating effective territorial defense systems, ensuring the readiness of critical infrastructure and reserves of material resources, increasing the level of awareness of the population and the development of an early warning system, etc. The work emphasizes, that modern hybrid threats require an integrated approach to preparing for crisis situations at all levels of management, at the same time, self-government institutions play a leading role in countering such threats. Thus, the development of local self-government is critical to ensure national security and the sustainability of society in the face of modern challenges.

Key words: institutions of local self-government, legitimacy of power, martial law, community stability, national security strategies.