

Муніципальне право

УДК 342.25:352

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.19626564>

Адміністративно-правові механізми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах

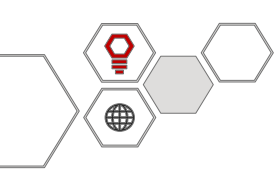
В. В. Запотічний,

ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна,

<https://orcid.org/0009-0002-3103-7706>

Прийнято: 07.12.2025 | Опубліковано: 30.12.2025

Анотація. Стаття присвячена комплексному аналізу адміністративно-правових механізмів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах України. На основі системного підходу виокремлено п'ять структурних компонентів такого механізму: нормативний (Конституція, закони, підзаконні акти, статuti громад), інституційний (рада, виконавчий комітет, голова, старости, ЦНАП), процедурний (регламенти, адміністративні процедури, бюджетний цикл), ресурсний (фінансові, кадрові та матеріально-технічні ресурси) та гарантійний (судовий захист, прокурорський нагляд, інститут префекта). З'ясовано правову природу власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у контексті конституційних принципів автономії громад та субсидіарності, закріплених Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування. Доведено, що розширення обсягу повноважень громад, здійснене внаслідок реформи децентралізації 2015–2020 років, не було забезпечене адекватним ресурсним підкріпленням, що спричинило системний



розрив між нормативно закріпленою компетенцією та реальною спроможністю її здійснення. Виявлено проблемні зони реалізації повноважень: нечітке розмежування функцій між рівнями влади після ліквідації районних рад, фінансову неспроможність малих сільських громад, гострий кадровий дефіцит, незавершеність інституту старости та нерівномірне покриття адміністративними послугами через мережу ЦНАП. Проаналізовано вплив воєнного стану на адміністративно-правові механізми: зміну пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування, спрощення управлінських процедур, функціонування військово-цивільних адміністрацій, деформацію фінансових механізмів та загострення кадрової проблеми внаслідок мобілізації. Визначено перспективи повоєнного вдосконалення механізмів з урахуванням євроінтеграційних стандартів та зарубіжного досвіду, зокрема польської моделі гміни. Обґрунтовано авторську позицію щодо пріоритетності нарощування інституційної спроможності громад над подальшим розширенням їхніх повноважень.

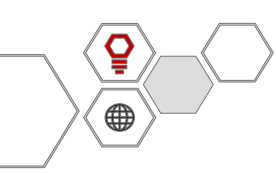
Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, адміністративно-правовий механізм, децентралізація, делеговані повноваження, власні повноваження, воєнний стан, субсидіарність, ЦНАП, інституційна спроможність.

Administrative and legal mechanisms for the implementation of powers of local self-government bodies in amalgamated territorial communities

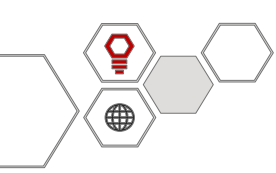
V. V. Zapotichnyj,

Lviv University of Business and Law, Ukraine,

<https://orcid.org/0009-0002-3103-7706>



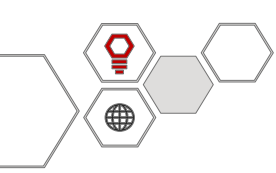
Abstract. The article is devoted to a comprehensive analysis of administrative and legal mechanisms for the implementation of powers of local self-government bodies in united territorial communities of Ukraine. Based on a systemic approach, five structural components of such mechanism are identified: normative (Constitution, laws, by-laws, community statutes), institutional (council, executive committee, mayor, starostas, Administrative Service Centers), procedural (regulations, administrative procedures, budget cycle), resource (financial, human, and material-technical resources), and guarantee (judicial protection, prosecutorial supervision, prefect institution). The legal nature of own and delegated powers of local self-government bodies is clarified in the context of the constitutional principles of community autonomy and subsidiarity enshrined in the Constitution of Ukraine and the European Charter of Local Self-Government. It is proved that the expansion of community powers carried out as a result of the decentralization reform of 2015–2020 was not supported by adequate resources, which caused a systemic gap between the normatively established competence and the real capacity for its implementation. Problematic areas of power implementation are identified: unclear delimitation of functions between levels of government following the abolition of district councils, financial incapacity of small rural communities, acute personnel deficit, incomplete establishment of the starosta institution, and uneven coverage by Administrative Service Centers. The impact of martial law on administrative and legal mechanisms is analyzed: changes in the priorities of local self-government bodies, simplification of management procedures, functioning of civil-military administrations, deformation of financial mechanisms, and aggravation of personnel problems due to mobilization. Prospects for post-war improvement of mechanisms are determined taking into account European integration standards and foreign experience, particularly the Polish gmina model. The author's position on the priority of building institutional capacity of communities over further expansion of their powers is substantiated.



Keywords: local self-government, territorial community, administrative and legal mechanism, decentralization, delegated powers, own powers, martial law, subsidiarity, Administrative Service Center, institutional capacity.

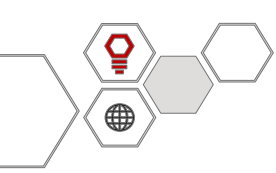
Постановка проблеми. Упродовж 2015–2020 років Україна здійснила масштабну реформу децентралізації, внаслідок якої замість понад 11 тисяч дрібних громад утворено 1469 укрупнених територіальних громад із суттєво розширеним обсягом повноважень та збільшеною ресурсною базою. Проте наділення органів місцевого самоврядування компетенцією саме по собі не гарантує її ефективного здійснення: між нормативно закріпленим повноваженням і реальною управлінською дією стоїть адміністративно-правовий механізм — комплекс нормативних, інституційних, процедурних, ресурсних та гарантійних елементів, покликаний перетворити формальну компетенцію в конкретні результати [3]. Дієздатність саме цього механізму визначає, чи стає територіальна громада повноцінним суб'єктом публічної влади, здатним самостійно вирішувати питання місцевого значення, чи залишається адміністративно-територіальною одиницею з декларативними функціями. Якщо припустити, що ключова проблема сучасного етапу реформи полягає не у формальній нестачі повноважень, а у нездатності механізму забезпечити їх реалізацію, то предметом аналізу стає не стільки обсяг компетенції, скільки структура та якість інструментів її здійснення.

Актуальність такого аналізу зумовлена збігом кількох чинників. Ліквідація районних рад і реорганізація районних державних адміністрацій залишили неврегульовані зони компетенції, де відповідальність за окремі сфери управління — освіту, соціальний захист, інфраструктуру — розподілена між громадами та новими РДА без належної визначеності [11]. Одночасно умови повномасштабної збройної агресії Російської Федерації додали принципово нові виклики: функціонування військово-цивільних



адміністрацій, мобілізація кадрів, деформація фінансових потоків, необхідність оперативної координації безпекових заходів. Нарешті, євроінтеграційний курс зобов'язує Україну наблизити стандарти місцевого врядування до асquis ЄС та рекомендацій Ради Європи [6]. За такого збігу обставин комплексне дослідження адміністративно-правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в територіальних громадах є завданням, що потребує як теоретичного осмислення, так і практичної верифікації.

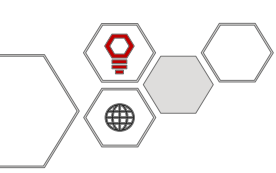
Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правових механізмів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування перебуває у полі зору вітчизняних та зарубіжних дослідників, хоча кожен із наявних підходів висвітлює лише окремий зріз проблеми. Системність зв'язків між нормативним, інституційним та процедурним компонентами механізму досліджена у роботі А. О. Зубка, який доводить, що ефективність адміністративно-правового механізму залежить від комплексного розвитку всіх його складових, а головною перешкодою модернізації адміністративного управління є розрив між нормативним закріпленням і реальною практикою [3]. Ця теза видається обґрунтованою, проте потребує конкретизації стосовно саме територіальних громад, де такий розрив набуває специфічних форм, зумовлених масштабом і темпом децентралізації. Практичний вимір проблеми — зокрема суперечність між конституційним принципом повного фінансування делегованих повноважень і фактичним недофінансуванням — розкривається у дослідженні С. В. Більдірева, Т. В. Стешенко та В. С. Овчаренка [5]. Автори фіксують парадоксальну ситуацію: громади змушені покривати дефіцит делегованих функцій за рахунок власних надходжень, первинно призначених для виконання самоврядних завдань, що руйнує саму логіку розмежування повноважень.



Порівняльно-правовий вимір проблеми представлений у кількох напрямках. О. Ю. Лялюк, А. І. Кириченко та А. Є. Романова здійснюють пошук оптимальних моделей завершення реформи децентралізації, наголошуючи на необхідності чіткого розмежування повноважень між рівнями влади та підвищення інституційної спроможності громад як передумови ефективного самоврядування; особливу увагу приділено досвіду польської моделі гміни та балтійських країн [9]. Зарубіжний аспект поглиблено у дослідженні Й. Якубек-Лалік, яка аналізує польську реформу 1990-х років і доводить, що успіх гміни ґрунтувався на поєднанні функціональної автономії з чіткими механізмами фінансового забезпечення та державного контролю за законністю рішень [7]. Цей досвід становить цінний орієнтир для України, оскільки демонструє, що широка автономія потребує не лише ресурсного забезпечення, а й інституційно оформленого контрольного механізму, здатного запобігати зловживанням без обмеження самостійності громад.

Водночас у наявних дослідженнях залишається недостатньо висвітленим саме комплексний характер адміністративно-правового механізму реалізації повноважень в об'єднаних територіальних громадах: існуючі роботи зосереджуються або на окремих компонентах (фінансовому, інституційному, порівняльно-правовому), або на загальних теоретичних засадах, не інтегруючи ці зрізи в єдину аналітичну рамку. Потребує поглибленого аналізу взаємодія структурних компонентів механізму, а також вплив на них безпрецедентного фактора воєнного стану та євроінтеграційних вимог, які одночасно деформують і переорієнтують усю систему місцевого врядування.

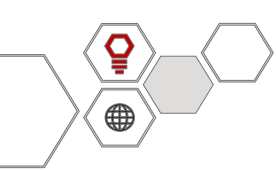
Формулювання цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, що передбачає виокремлення структурних компонентів таких механізмів та



з'ясування їх взаємозв'язку, ідентифікацію проблемних зон реалізації повноважень і визначення перспектив удосконалення з урахуванням впливу воєнного стану та євроінтеграційних стандартів.

Виклад основного матеріалу. Відправною точкою аналізу є правова природа повноважень органів місцевого самоврядування, що визначає онтологічні засади всього механізму їх реалізації. Конституція України гарантує місцеве самоврядування як самостійну складову публічної влади: стаття 7 Основного Закону визнає та гарантує його, статті 140–146 закріплюють принципи автономії й самостійності громад, визначають правову та фінансову основу їх діяльності [1]. Відповідно до частини 1 статті 140, місцеве самоврядування здійснюється через ради як представницькі органи та через безпосередню участь громадян. Конституційне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення становить фундамент усієї системи місцевого врядування, проте — і це принципово — його реалізація залежить не лише від формального закріплення, а й від наявності дієвого механізму, здатного перетворити абстрактне право на конкретні управлінські рішення та послуги. На міжнародному рівні принцип субсидіарності, закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування, вимагає, щоб публічні завдання виконувалися органами, найближчими до громадян, а місцеві органи мали повноваження повні й виключні та достатні фінансові ресурси для їх виконання [2].

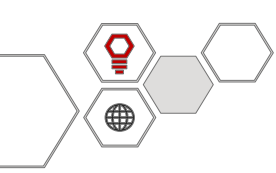
Типологія повноважень органів місцевого самоврядування, побудована на розрізненні власних (самоврядних) і делегованих, є ключовою для розуміння механізму їх реалізації. Власні повноваження охоплюють питання місцевого значення: управління комунальною власністю, формування місцевого бюджету, благоустрій, місцеві програми та послуги [4]. Делеговані повноваження становлять функції держави, передані за законом органам місцевого самоврядування (реєстрація актів цивільного стану, соціальний



захист, освіта, первинна медицина) [4]. Конституція встановлює, що виконання делегованих повноважень має здійснюватися за повного державного фінансування [5], проте на практиці субвенції часто не покривають реальних витрат громад, що породжує системну суперечність, від розв'язання якої залежить дієздатність усього механізму. Для територіальних громад, утворених унаслідок реформи, характерне розширення обсягу компетенції за рахунок завдань колишніх районних рад [5], і саме це розширення загострює питання про те, чи здатен механізм реалізації абсорбувати зростаючий обсяг функцій без пропорційного збільшення ресурсів.

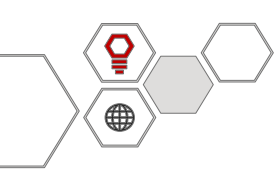
Визначивши правову природу повноважень, доцільно перейти до структурного аналізу адміністративно-правового механізму їх реалізації, який, згідно із системним підходом, становить цілісність елементів, що забезпечують перетворення нормативно закріпленої компетенції в реальну управлінську діяльність [3]. Нормативний компонент механізму утворюють Конституція, закони (зокрема Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року, Закон «Про адміністративну процедуру» 2022 року, Бюджетний та Податковий кодекси, галузеві закони з освіти, медицини, соціального захисту, містобудування), а також статuti територіальних громад, рішення рад та регламенти. Саме ці акти визначають обсяг повноважень, процедури ухвалення рішень, бюджетні правила та порядок надання послуг, тобто задають нормативну рамку, в межах якої функціонують усі інші компоненти механізму.

Інституційний компонент охоплює систему органів: раду як представницький орган, виконавчий комітет як колегіальний виконавчий орган, сільського (міського) голову, старост у старостинських округах, апарат виконавчих органів, центри надання адміністративних послуг та комунальні



підприємства. Кожний елемент має специфічну функцію: інститут старости, зокрема, запроваджений реформою для представництва інтересів мешканців віддалених населених пунктів громади, а центр надання адміністративних послуг із його віддаленими фронт-офісами є ключовим інструментом доступу громадян до послуг. Процедурний компонент включає регламенти та форми діяльності: порядок проведення сесій ради, засідань виконавчого комітету, видання розпоряджень голови, адміністративні процедури надання послуг через ЦНАП, процедури управління комунальним майном, бюджетний цикл, здійснення публічних закупівель. Саме процедурний блок гарантує, що прийняті рішення відповідають встановленій формі, а послуги надаються у законний спосіб, і тому його недосконалість безпосередньо транслюється у зниження якості управління.

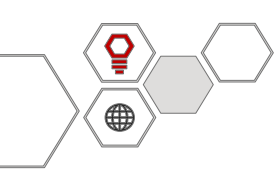
Ресурсний компонент становлять фінансові ресурси (місцеві бюджети, що складаються з власних надходжень, зокрема 64 % податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, плати за землю, та трансфертів із державного бюджету), кадрові ресурси (посадовці органів місцевого самоврядування, їхня кваліфікація та мотивація) і матеріально-технічна база (приміщення, техніка, IT-інфраструктура). Європейська хартія вимагає, щоб фінансові ресурси органів місцевого самоврядування були адекватними покладеним на них завданням [2], і порушення цієї вимоги має системні наслідки для дієздатності всього механізму. Нарешті, гарантійний компонент утворюють механізми захисту прав місцевого самоврядування: судовий захист через адміністративне судочинство, прокурорський нагляд, державний контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, інститут префекта (закріплений у Конституції, але досі не впроваджений). Взаємозв'язок усіх п'яти компонентів є критичним: за відсутності будь-якого з них механізм втрачає дієздатність. Якщо є повноваження, але бракує коштів або кадрів, громада не зможе їх реалізувати [5, 9]; якщо є ресурси, але нечіткі процедури чи відсутній



належний контроль, виникає ризик неефективного або недобросовісного виконання. Це дає підстави стверджувати, що дефект будь-якого компонента деформує весь механізм, а не лише його окремий елемент.

Описана структура становить організаційну рамку, проте аналіз практики виявляє низку серйозних проблем, що підтверджують сформульовану тезу про системність механізму: порушення одного компонента каскадно впливає на інші. Найгостріша проблема пов'язана з нечітким розмежуванням компетенції. Після ліквідації районних рад у 2020 році на субрегіональному рівні залишилися сфери, де відповідальність між громадами та новими районними державними адміністраціями не визначена: освіта, соціальний захист, інфраструктура. Експерти фіксують відсутність чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, що здійснюють діяльність на різних рівнях [11], а прогалини в законодавстві породжують конфлікти компетенцій між громадами та органами державної влади [6]. Видається, що причина полягає не лише в технічних лакунах законодавства, а й у відсутності концептуального бачення субрегіонального рівня управління, який після зникнення районних рад фактично залишився без інституційного носія.

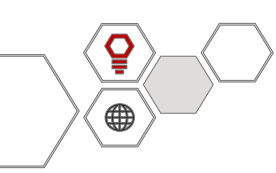
Фінансова неспроможність становить другу системну проблему, що безпосередньо руйнує ресурсний компонент механізму. Попри конституційну гарантію повного фінансування делегованих функцій [5], громади на практиці змушені за власний кошт покривати брак державних субвенцій. Різниця у доходах на одного мешканця між великими міськими та малими сільськими громадами сягає десятикратного розміру, що перетворює формальну рівність повноважень на фактичну нерівність спроможності. Згідно з результатами опитувань, приблизно 55 % органів місцевого самоврядування вважають себе недостатньо забезпеченими ресурсами для виконання і власних, і делегованих повноважень [11], а значна залежність від трансфертів (зокрема від частки



податку на доходи фізичних осіб) створює додаткові ризики в умовах економічної нестабільності [8]. Якщо екстраполювати цю тенденцію, можна стверджувати, що за збереження нинішньої моделі фінансування малі сільські громади перетворяться на реципієнтів без реальної автономії, що суперечить самій ідеї децентралізації.

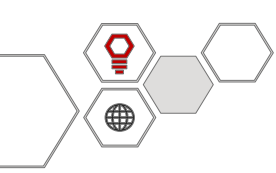
Кадровий дефіцит деструктує механізм не менш суттєво, ніж фінансова проблема, оскільки навіть наявні інституційні та фінансові можливості органів місцевого самоврядування не реалізуються за відсутності кваліфікованих виконавців. Маленькі громади не спроможні залучити юристів, фінансистів, інженерів та ІТ-спеціалістів через неконкурентоспроможні зарплати, а відтік кадрів до столиці та за кордон посилює проблему. В умовах воєнного стану частина працівників мобілізована або переїхала, що загострює дефіцит до критичного рівня. Інститут старости, який мав забезпечити представництво невеликих населених пунктів в об'єднаних громадах, також залишається незавершеним: хоча староста формально входить до складу виконавчого комітету, його повноваження недостатньо закріплені, він не має самостійної матеріальної бази, а старостинські округи нерідко існують лише формально. Відсутність власного адміністративного апарату та нечіткість повноважень знижують ефективність інституту як засобу інтеграції периферійних сіл, перетворюючи старосту радше на посередника без ресурсів, аніж на повноцінного представника інтересів локальної спільноти.

Мережа центрів надання адміністративних послуг суттєво розширена, і більшість громад створила ЦНАПи, інтегровані з платформою «Дія». Водночас покриття залишається нерівномірним, особливо у віддалених сільських громадах, де зберігаються черги, відсутня можливість звернення у невеликих населених пунктах, трапляються технічні збої систем реєстрів. Розрив між потенціалом електронного врядування та реальним становищем



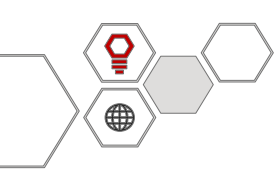
периферійних громад засвідчує, що процедурний компонент механізму модернізовано нерівномірно: цифрові інструменти впроваджено на рівні платформ, але не забезпечено на рівні інфраструктури доступу. Окремою проблемою є незавершеність механізмів контролю та нагляду. Інститут префекта, який міг би стати системним елементом контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, залишається нереалізованим, а існуючий контроль (прокуратура, Державна аудиторська служба, адміністративні суди) забезпечує лише фрагментарну перевірку. Без комплексного нагляду між субрегіонами і громадами зберігаються невирішені питання спільних повноважень [6, 11], що гальмує подальше реформування і підтверджує тезу про системну взаємозалежність компонентів механізму.

Ідентифіковані структурні проблеми набули додаткового загострення в умовах воєнного стану, який можна розглядати як своєрідний стрес-тест для адміністративно-правового механізму реалізації повноважень. Закон «Про правовий режим воєнного стану» обмежує нормальне функціонування органів місцевого самоврядування: частково призупинено місцеві вибори, на прифронтових територіях працюють військово-цивільні адміністрації, призначені Президентом. Водночас відсутні чіткі критерії, за яких обставин призначаються такі адміністрації і за яких умов відновлюється легітимна влада громади, що створює правовий вакуум, зокрема у деокупованих регіонах. Експерти Ради Європи рекомендують Україні невідкладно визначити в законі умови діяльності військово-цивільних адміністрацій та порядок відновлення місцевого самоврядування на звільнених територіях [6]. Ця рекомендація є телеологічно виправданою: без визначення чіткої процедури переходу від надзвичайного режиму до нормального самоврядування деокуповані громади ризикують опинитися в інституційній прогаліні, де ані військовий, ані цивільний порядок не діє повноцінно.



Разом із тим воєнний час парадоксально розширив функціональний діапазон місцевої влади. Організація евакуації населення, розміщення внутрішньо переміщених осіб, облаштування укриттів, комендантська година, координація зусиль цивільного захисту — усе це виконувалося на базі широких розпорядчих повноважень місцевої влади у взаємодії зі Збройними Силами, територіальною обороною та поліцією. Фінансові механізми було деформовано: бюджетна політика спрямувалася переважно на підтримку оборони, а нові зміни до Бюджетного кодексу тимчасово відводять кошти до Фонду ліквідації наслідків агресії. Разом із тим у бюджеті 2025 року для органів місцевого самоврядування закріплено 64 % податку на доходи фізичних осіб [8], що стабілізує фінансову базу громад і частково нівелює наслідки воєнної деформації бюджетного процесу. Кадрова проблема набула критичного характеру через мобілізацію працівників та виїзд спеціалістів за кордон; для компенсації втрат держава тимчасово дозволила заповнювати вакантні посади без конкурсів. Процедурно спрощено значну частину процесів: закупівлі могли здійснюватися в позаконкурентному порядку, засідання рад проводилися дистанційно, запроваджено гнучкіші правила фінансування програм.

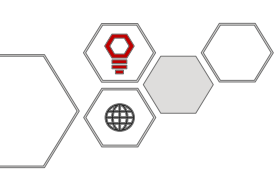
Попри очевидний ризик централізації, зумовлений вимогами військової безпеки, практика засвідчила, що децентралізація зміцнює стійкість, а не послаблює її. Громади продемонстрували здатність оперативно приймати рішення та швидко реагувати на потреби населення, що дає підстави розглядати місцеве самоврядування як незалежний фактор стійкості в умовах збройного конфлікту [8]. Згідно з даними Конгресу Ради Європи, підтримка реформ децентралізації серед населення становить 77 %, а місцеві органи розглядаються як опора стійкості в умовах війни [10]. Цей висновок є концептуально значущим: він спростовує поширене припущення, що надзвичайні обставини вимагають максимальної централізації, і натомість



підтверджує, що розподілена система управління виявляється більш адаптивною. Відтак воєнні виклики одночасно загострюють і переорієнтовують механізми місцевого самоврядування: деякі процедури спрощуються, координацію безпеки посилено, але загальний тренд полягає у збереженні самоврядного потенціалу для негайного реагування та відновлення.

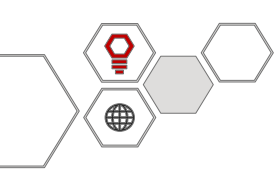
Повоєнне відновлення відкриває простір для системного вдосконалення адміністративно-правових механізмів, і логіка попереднього аналізу дозволяє окреслити пріоритетні напрями реформ. На нормативному рівні необхідна нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування», яка має чітко закріпити принцип субсидіарності, унормувати інститут старости та міжмуніципальне співробітництво, деталізувати повноваження рад різних рівнів. Не менш значущим є запровадження інституту префекта за зразком Франції чи Польщі: префект здійснюватиме контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, зберігаючи при цьому їхню політичну незалежність, що відповідає рекомендаціям Європейської хартії та практиці багатьох європейських держав [2]. Подальші законодавчі заходи мають передбачити чітке розмежування повноважень між рівнями влади, удосконалення фінансової бази делегованих завдань через запровадження принципу повного фінансування та імплементацію Закону про адміністративну процедуру на місцевому рівні.

Інституційні пріоритети полягають у нарощуванні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування через програми підготовки та підвищення кваліфікації, конкурентоспроможні зарплати, спеціальні гранти на розвиток малих громад. Перспективним напрямом є розвиток міжмуніципальної кооперації (спільні ЦНАПи та послуги, об'єднання ресурсів) і продовження цифровізації: повна інтеграція платформи «Дія» з усіма місцевими реєстрами, запровадження електронного урядування та відкритих даних.



Євроінтеграційні стандарти визначають додаткові орієнтири: Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, але її положення потребують повномасштабного впровадження в національне законодавство. Конгрес Ради Європи регулярно наголошує на необхідності дотримання принципів автономії громад, прозорості та участі громадян [10], а в рамках підготовки до вступу в ЄС органи місцевого самоврядування повинні відповідати стандартам відкритості й підзвітності, щоб ефективно залучати кошти структурних фондів, які вимагають спроможних управлінських структур на місцях [6].

Зарубіжний досвід підтверджує ефективність обраного вектора реформ. Найбільш релевантною моделлю є польська гміна, яка після реформи 1990-х років отримала широкі функції при збереженні фінансової незалежності та значних гарантій [7]. Французькі комуни мають навіть більшу автономію, однак підтримувану системою префектурного контролю за законністю. Балтійські країни (Естонія та Латвія) також успішно пройшли процес укрупнення громад і можуть бути корисними прикладами для України. Узагальнюючи, авторська позиція полягає в тому, що ключовим завданням наразі є не подальше розширення повноважень органів місцевого самоврядування, яке вже здійснене внаслідок реформи, а нарощування інституційної спроможності громад реалізувати набуту компетенцію. Зміцнення ресурсного забезпечення (адекватне фінансування, інвестиції в кадри та цифрову інфраструктуру) і вдосконалення процедур та механізмів контролю є двома нерозривними осями цього процесу. Воєнний досвід підтвердив, що місцеве самоврядування здатне ефективно реагувати на надзвичайні виклики за умови збереження гнучкості та автономії, і повоєнне відновлення має стати каталізатором системних змін: закріпити досягнення децентралізації, забезпечити інтегрований підхід до реформ, що балансує нові

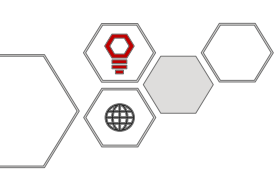


завдання з реальними ресурсами та раціональний нагляд з локальною автономією.

Висновки. Проведений аналіз засвідчує, що реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах є багатовимірним процесом, який залежить від дієздатності п'яти структурних компонентів адміністративно-правового механізму: нормативного, інституційного, процедурного, ресурсного та гарантійного. Конституційні принципи автономії громад та субсидіарності закладені в основу реформи децентралізації, однак їх практична реалізація гальмується неузгодженістю законодавства, дефіцитом фінансових і кадрових ресурсів, незавершеністю окремих інститутів (старости, префекти) та нерівномірним покриттям адміністративними послугами. Системний характер механізму означає, що дефект будь-якого компонента каскадно впливає на дієздатність усієї конструкції, тому реформи потребують комплексного, а не фрагментарного підходу.

Воєнний стан змінив пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування, деформував фінансові механізми та загострив кадрову проблему. Водночас війна підтвердила ефективність децентралізованої моделі: громади продемонстрували оперативність, гнучкість та стійкість у надзвичайних умовах, спростувавши припущення про те, що надзвичайні обставини вимагають максимальної централізації управління.

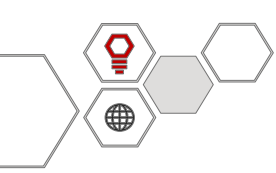
Подальші перспективи полягають у закріпленні позитивних здобутків реформи: прийнятті нової редакції базового закону про місцеве самоврядування, впровадженні інституту префекта, забезпеченні адекватного фінансування делегованих повноважень, нарощуванні кадрового потенціалу та цифрової інфраструктури. Євроінтеграційний курс визначає додаткові стандарти відкритості, прозорості та участі, яким мають відповідати органи місцевого самоврядування. Балансування нових завдань із реальними



ресурсами та поєднання контролю з автономією є запорукою того, що надані громадам повноваження будуть не лише нормативно закріплені, а й ефективно реалізовані на практиці.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg : Council of Europe, 1985. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>
3. Зубко А. О. Адміністративно-правові механізми у контексті реалізації адміністративної політики в Україні: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3 (77). DOI: <https://doi.org/10.32782/LSEJ/2024-3/69>. URL: https://www.lsej.org.ua/3_2024/71.pdf
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Більдирєв С. В., Стешенко Т. В., Овчаренко В. С. Делегування повноважень органам місцевого самоврядування: проблеми реалізації на практиці. *Вісник державного будівництва*. 2023. № 45 (88). С. 164–186. DOI: <https://doi.org/10.24144/dbms2023-45>. URL: https://dbmsjournal.com/wp-content/uploads/2024/12/zb_der_g_bud_45_2023-164-186.pdf
6. European Commission. 2023 Report on Ukraine (SWD(2023)699). Brussels, 08.11.2023. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf



7. Jakubek-Lalik J. Building communities after 1990: gmina in Poland. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2019. Vol. 12, No. 1. P. 15–30. URL: https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system_files/papers/what-are-the-limits-lalik.pdf
8. Територіальні громади 2025: ключові зміни та їхні наслідки. *VoxUkraine*. 15.12.2025. URL: <https://voxukraine.org/terytorialni-gromady-2025-klyuchovi-zminy-ta-yihni-naslidky>
9. Лялюк О. Ю., Кириченко А. І., Романова А. Є. Завершення реформи децентралізації влади в Україні: порівняльно-правовий пошук оптимальних моделей. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Серія: Право*. 2025. № 88 (1). С. 158–169. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.22>. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/05/24.pdf>
10. Public support to decentralisation reform in Ukraine reaches 77 %. Council of Europe Office in Ukraine. 14.12.2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/public-support-to-decentralisation-reform-in-ukraine-reaches-77->
11. Громади визначили законодавчі пріоритети для ефективного функціонування місцевого самоврядування. ГО «ДЕСПРО». 29.08.2024. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/18538>