

УДК 342.25:355.244(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2026-1-10>**Шевчук Юрій Андрійович,**

аспірант кафедри поліцейської діяльності факультету № 2

Львівського державного університету внутрішніх справ.

вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4942-2063>

МОБІЛІЗАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ РИЗИКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОГАЛИНИ

Анотація. У статті здійснено комплексний правовий та інституційний аналіз мобілізаційних повноважень органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану та трансформацій системи публічного управління. Посилення ролі територіальних громад у забезпеченні обороноздатності держави зумовило суттєве розширення їх компетенції у сферах мобілізаційної підготовки, військового обліку, оповіщення населення, взаємодії з територіальними центрами комплектування, бронювання працівників і матеріально-технічної підтримки сил оборони. Практика реалізації зазначених повноважень продемонструвала як високий рівень адаптивності місцевого самоврядування, так і наявність низки системних труднощів.

У дослідженні уточнено дефініції мобілізації, мобілізаційної підготовки та особливого періоду, визначено місце громад у механізмі національної безпеки, розмежовано компетенцію органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і військових адміністрацій. Проаналізовано еволюцію нормативної бази 2022–2025 років, що спрямована на деталізацію процедур призову, цифровізацію військового обліку та посилення відповідальності посадових осіб.

Особливу увагу приділено правовим ризикам, які виникають у процесі виконання мобілізаційних завдань на місцевому рівні. Серед них виокремлено колізійність законодавства, небезпеку порушення прав громадян, імовірність зловживань, проблему надмірної персональної відповідальності та залежність ефективності рішень від якості міжінституційної координації. Водночас війна виявила інституційні прогалини, пов'язані з нестачею спеціалізованих підрозділів, кадрових ресурсів, усталених процедур взаємодії та алгоритмів передачі повноважень між військовими адміністраціями і виборними органами.

Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення нормативного регулювання, розвитку професійної спроможності громад, запровадження стандартизованих механізмів співпраці та забезпечення балансу між централізованим управлінням обороною і принципами децентралізації. Результати дослідження спрямовані на формування стійкої моделі локальної участі у загальнонаціональній системі безпеки.

Ключові слова: мобілізація, органи місцевого самоврядування, військовий облік, воєнний стан, правові ризики, інституційна спроможність.

Shevchuk Yurii. Mobilization powers of local self-government bodies: legal risks and institutional gaps

Abstract. The article provides a comprehensive legal and institutional analysis of the mobilisation powers of local self-government bodies in Ukraine under martial law and ongoing transformations of the public administration system. The growing role of territorial communities in ensuring national defence has led to a significant expansion of their competences in the fields of mobilisation preparedness, military registration, notification of citizens, cooperation with territorial recruitment centres, reservation of employees, and material and technical support to the defence forces. The practical implementation of these responsibilities has demonstrated both the high adaptive capacity of local authorities and the existence of a number of systemic challenges.

The study clarifies the definitions of mobilisation, mobilisation preparedness and the special period, determines the place of communities within the national security framework, and differentiates the competences of local self-government bodies, local state administrations and military administrations. Particular attention is paid to the evolution of the regulatory framework in 2022–2025, which aims to detail conscription procedures, introduce digital solutions in military registration, and strengthen the liability of officials.

The research focuses on legal risks arising from the implementation of mobilisation tasks at the local level. These include legislative inconsistencies, threats to citizens' rights, potential abuses, excessive personal liability of local officials, and the dependence of effectiveness on inter-institutional coordination. At the same time, the war

has revealed institutional gaps related to the lack of specialised units, insufficient human resources, undeveloped cooperation procedures, and the absence of clear algorithms for transferring authority from military administrations back to elected bodies.

The article substantiates the need for further improvement of legal regulation, enhancement of local capacities, introduction of standardised mechanisms of cooperation, and maintenance of a balance between centralised defence management and decentralisation principles. The findings contribute to shaping a sustainable model of local participation in the national security system.

Key words: mobilisation, local self-government, military registration, martial law, legal risks, institutional capacity.

Вступ. Роль органів місцевого самоврядування (ОМС) під час війни неможливо переоцінити – вони залишаються ключовим механізмом забезпечення ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Широкомасштабна збройна агресія РФ проти України актуалізувала питання мобілізації всіх ресурсів для захисту країни. На практиці перші дні повномасштабного вторгнення продемонстрували високу здатність українських громад до самоорганізації та стійкості, чим вони доповнили зусилля центральної влади. Відтоді мобілізаційні повноваження органів місцевого самоврядування істотно розширені на законодавчому рівні з метою активного залучення громад до виконання мобілізаційних заходів на місцях. Сфера мобілізації належить до чутливих напрямів, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, тому потребує виваженого правового регулювання, збалансованого розподілу повноважень та наявності належних запобіжних механізмів.

Метою статті є комплексний аналіз мобілізаційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану через призму правових ризиків та інституційних прогалин, а також обґрунтування напрямів удосконалення нормативного регулювання і механізмів реалізації таких повноважень для забезпечення балансу між ефективністю оборонних заходів, єдністю державної політики та гарантіями місцевого самоврядування.

Матеріали та методи. Нормативну основу дослідження становлять положення чинного законодавства України у сфері місцевого самоврядування, мобілізаційної підготовки та правового режиму воєнного стану, а також підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують компетенцію органів місцевого самоврядування та їх взаємодію з органами

державної влади. Додатково використано наукові публікації з конституційного та адміністративного права, аналітичні матеріали та узагальнення практики реалізації мобілізаційних заходів на місцевому рівні.

Методологічний інструментарій сформовано із застосуванням загальнонаукових та спеціально-юридичних підходів. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу змісту правових норм і виявлення колізій та прогалин у правовому регулюванні. Системний підхід дозволив розглянути мобілізаційні повноваження органів місцевого самоврядування як складову механізму публічного управління у сфері оборони. Порівняльно-правовий метод використано для оцінки розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Узагальнення практики сприяло визначенню основних правових ризиків і формулюванню пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання.

Результати. Мобілізація у правовому розумінні визначається як комплекс заходів, що здійснюються для планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів і місцевого самоврядування на функціонування в умовах особливого періоду. Проведення мобілізації передбачає загальну або часткову форму та може відбуватися відкрито чи приховано. Поняття «особливий період» перебуває у безпосередньому зв'язку з мобілізаційними процесами та охоплює часовий проміжок від моменту оголошення мобілізації або введення воєнного стану до завершення демобілізації, включаючи період мобілізації та воєнний час [1]. Натомість мобілізаційна підготовка визначається як комплекс заходів, що здійснюються у мирний час для підготовки економіки, органів влади (включно з ОМС), Збройних сил

та інших сил оборони до організованого проведення мобілізації та забезпечення потреб оборони держави [2]. Отже, мобілізаційна робота охоплює як завчасні підготовчі заходи, так і безпосередньо заходи мобілізації (призов резервістів і військовозобов'язаних, переведення економіки на воєнні рейки, розгортання сил тощо) після оголошення особливого періоду.

Органи місцевого самоврядування в Україні – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, що представляють відповідні територіальні громади. Їх правовий статус визначено Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., який гарантує реальну здатність громад вирішувати питання місцевого значення [3]. За останнє десятиріччя, у межах децентралізаційної реформи, компетенція та ресурси громад істотно зросли: після укрупнення громад у 2020 р. їм передано ширші повноваження і збільшено частку закріплених податкових надходжень – такі зміни зміцнили інституційну та фінансову спроможність громад, що прямо вплинуло на їхню стійкість під час війни [4]. У сфері національної безпеки конституційно закріплено, що захист суверенітету й територіальної цілісності є справою всього українського народу (ст. 17 Конституції). Хоча оборона держави належить до загальнодержавних функцій, саме базовий рівень влади – громади – виявився найближчим до населення інструментом реалізації заходів безпеки і оборони на практиці [4]. Фактично, територіальні громади і їх керівники стали «осердям стійкості» України в умовах війни.

Основні повноваження ОМС у сфері мобілізаційної роботи визначені спеціальним законом – Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (1993 р. із численними змінами). У ст. 18 цього закону докладно перелічено завдання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у разі мобілізації та в ході підготовки до неї [5]. Суміжна ст. 17 визначає компетенцію місцевих органів виконавчої влади (обласних та районних державних адміністрацій, а в особливий період – також військових адміністрацій) у мобілізаційній сфері [6]. Таким чином, законодавство розрізняє

дві вертикалі відповідальних органів: з одного боку – місцеве самоврядування (організація заходів на рівні громади), з іншого – місцеві органи державної влади (координація, контроль і методичне керівництво на рівні області, району). Важливо відзначити, що органи державної влади можуть доводити мобілізаційні завдання до виконання саме органам місцевого самоврядування, передаючи їм необхідні фінансові ресурси для виконання цих завдань [6]. Така модель відповідає принципу субсидіарності: громади виконують ті мобілізаційні функції, які ефективніше реалізувати на місцях, під загальним контролем держави.

Крім базового закону, окремі аспекти мобілізаційних повноважень ОМС визначаються іншими актами. Зокрема, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» (1992 р., із змін.) у ст. 33 закріплює участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні функціонування системи військового обліку призовників і резервістів [7]. Закони «Про правовий режим воєнного стану» [8] та «Про оборону України» [9] також окреслюють окремі обов'язки органів місцевої влади у разі запровадження особливих правових режимів. Загалом же, фундаментальні дефініції (визначення) понять «мобілізація», «мобілізаційна підготовка», «мобілізаційний план» тощо містяться у ст. 1 Закону «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [1]. Спираючись на ці норми, можна дати робоче визначення досліджуваного феномену: *мобілізаційні повноваження ОМС* – це закріплена у законах та підзаконних актах сукупність прав і обов'язків місцевого самоврядування щодо виконання заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації на території відповідної громади в мирний і воєнний час.

Виконавчі органи місцевого самоврядування відповідно до закону планують, організовують і забезпечують проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації у межах своїх громад [5]. На рівні сільських, селищних і міських рад у зв'язку з цим розробляються конкретні плани та заходи на випадок проведення мобілізації. Органи місцевого самоврядування беруть участь у формуванні основних показників мобілізаційного плану держави,

а також готують довгострокові та річні програми мобілізаційної підготовки на місцевому рівні. У мирний час виконавчі органи готують свій регіон до можливого особливого періоду: визначають перелік підприємств та установ громади, які залучатимуться до виконання мобілізаційних завдань, і доводять до них відповідні розпорядження та укладають договори на випадок мобілізації. ОМС здійснюють контроль за мобілізаційною підготовкою підпорядкованих комунальних підприємств та інших організацій, стежать за створенням і збереженням мобілізаційного резерву матеріально-технічних ресурсів на цих об'єктах [10]. У разі, якщо таке підприємство ліквідується або втрачається з ним зв'язок під час війни, місцева влада має вжити заходів для передачі мобілізаційних завдань іншому виконавцю [5].

Одне з найважливіших практичних завдань ОМС – це організація оповіщення та призову громадян під час мобілізації. Закон (із квітня 2024 р.) прямо покладає на місцеві ради обов'язок своєчасно оповіщати населення та забезпечувати прибуття громадян, які залучаються до виконання військового обов'язку, на збірні пункти та у військові частини [11]. Фактично місцеві ради відповідають за вручення повісток призовникам і резервістам за місцем їх проживання, доведення відповідних наказів і розпоряджень до підприємств та населення, а також за організаційно-технічні заходи, якот транспорт для доставки мобілізованих до пунктів збору [12]. Нові зміни законодавства у 2024 р. прямо передбачили, що ОМС забезпечують призов громадян на військову службу, здійснюють виклик військовозобов'язаних і резервістів до територіальних центрів комплектування (ТЦК) та соціальної підтримки, а також оповіщення і доставку призваних осіб та техніки до визначених пунктів [11]. Для виконання цих функцій на місцях створюються спеціальні групи оповіщення, до складу яких можуть входити представники виконавчих органів ради (за розпорядженням начальника районної військової адміністрації або міської військової адміністрації) [12]. Врученню повісток має передувати видання відповідного акту виконкомом ради, а достав-

ку повісток здійснюють уповноважені особи за обов'язкової участі поліцейського – такий порядок встановлено Постановою КМУ від 16.05.2024 р. №560 [13]. Нормативні акти чітко визначають, що особа, уповноважена на вручення повісток, призначається наказом керівника та повинна мати службове посвідчення. Усунення правової невизначеності щодо суб'єктів вручення повісток сприяє запобіганню можливим зловживанням.

Наступний блок повноважень стосується ведення військового обліку на території громади. Виконавчі органи ОМС згідно з постановою Кабінету Міністрів України №1487 від 30.12.2022 р. (зі змінами) забезпечують ведення персонально-первинного обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів у громадах, де відсутній територіальний центр комплектування [14]. Іншими словами, сільська чи міська рада має власну картотеку військовозобов'язаних, стежить за постановкою на облік новоприбулих мешканців призовного віку та зняттям з обліку тих, хто вибуває. Також завданням ОМС є виявлення осіб, які проживають на території громади без постановки на військовий облік [12]. Зазначені функції набули особливої ваги після масових переміщень населення у воєнний час: громади повинні оновлювати дані про військовозобов'язаних, в тому числі внутрішньо переміщених осіб (ВПО), і передавати їх до ТЦК. За невиконання визначених правил військового обліку або неналежну організацію призову закон передбачає відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 42 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» встановлює адміністративну відповідальність керівників та інших посадових осіб ОМС у разі порушення правил військового обліку чи призову резервістів в особливий період [7]. Отже, закон зобов'язує місцевих керівників до належного виконання мобілізаційних завдань, підкріплюючи ці обов'язки загрозою санкцій.

Окремо слід згадати повноваження місцевого самоврядування щодо бронювання працівників на період мобілізації. Відповідно до змін 2021 р. та 2024 р., виконавчі ор-

гани рад мають забезпечувати бронювання військовозобов'язаних, які працюють у критично важливих сферах, та подавати звітність про заброньованих осіб до уповноважених органів [5]. Практично це означає, що місцева влада формує списки працівників підприємств своєї комунальної власності або інших установ на території громади, які підлягають бронюванню (наприклад, працівники сфери життєзабезпечення населення), і взаємодіє з Міністерством економіки та Міноборони щодо надання їм відстрочки від призову.

Нарешті, важливим сегментом мобілізаційної компетенції ОМС є сприяння військовим та правоохоронним органам. Закон покладає на громади обов'язок надавати допомогу територіальним центрам комплектування, регіональним органам СБУ та розвідувальним органам як у мирний час, так і в умовах особливого періоду. До такої допомоги може належати надання інформації про місцеві підприємства, зокрема щодо їх реєстрації, ліквідації чи банкрутства, а також виділення приміщень, техніки, земельних ділянок та інших матеріально-технічних ресурсів для потреб Збройних сил і сил цивільного захисту [5]. Під час воєнного стану громади тісно співпрацюють із військовим командуванням та військовими адміністраціями, забезпечують виконання на своїй території вимог законодавства про мобілізацію та оборону. На практиці багато органів місцевого самоврядування з початку війни 2022 р. активно підтримували підрозділи ЗСУ та Територіальної оборони – як шляхом фінансової допомоги, так і логістично. Проте формально до середини 2024 р. такі дії громад здійснювалися за спеціальними тимчасовими механізмами (субвенціями, благодійними внесками тощо), оскільки бюджетне законодавство не дозволяло пряме фінансування потреб оборони з місцевих бюджетів [15]. Лише з червня 2024 р. до Закону «Про місцеве самоврядування» внесено зміни, що надали громадам право спрямовувати кошти на потреби оборони [3], а у вересні 2024 р. набули чинності зміни до Бюджетного кодексу, які узаконили закупівлі за рахунок місцевих бюджетів для військових частин [15]. Такі кроки розширили мобіліза-

ційні повноваження ОМС у фінансово-матеріальній площині, дозволивши їм офіційно закупувати необхідне спорядження (наприклад, безпілотники, транспорт, амуніцію) для ЗСУ та передавати його військовим підрозділам. Раніше такі прямі закупівлі де-юре вважалися порушенням бюджетного законодавства (оскільки оборона фінансується з державного бюджету). Тепер же законодавець ліквідував цю прогалину, визнавши доцільність залучення місцевих ресурсів на потреби фронту.

Отже, сучасний обсяг мобілізаційних повноважень ОМС охоплює організаційне планування, економічну мобілізацію, оповіщення і призов людських ресурсів, ведення військового обліку, бронювання, матеріально-технічне забезпечення армії та взаємодію з військовими органами. Зауважимо, що більшість наведених функцій були присутні в законодавстві й раніше, але мали декларативний характер. Повномасштабна війна спонукала наповнити їх реальним змістом та деталізувати процедури виконання. Закон №3633-IX від 11.04.2024 р. став ключовою реформою, що чіткіше розмежувала завдання і відповідальність у сфері мобілізації та військового обліку [16]. Зміни набули чинності 18 травня 2024 р. і, серед іншого, закріпили прозоріші процедури призову, впровадили цифровізацію обліку (єдиний електронний реєстр призовників «Оберіг» та електронні військові квитки), а також посилили відповідальність за ухилення від мобілізації. Таким чином, нормативна база оперативно адаптується до викликів війни, розширюючи роль громад у мобілізаційних процесах.

Розширення залученості громад до мобілізаційних заходів висвітлює низку правових ризиків, пов'язаних з виконанням цих повноважень. По-перше, існує ризик неузгодженості та колізій у законодавстві. У перші місяці воєнного стану законодавча база щодо місцевого самоврядування і мобілізації виявилася фрагментарною, з багатьма бланкетними нормами та деклараціями. Деякі правові норми мали внутрішні суперечності й не враховували інтереси територіальних громад, що негативно вплинуло на реалізацію місцевими органами своїх повноважень [4]. Наприклад, Закон «Про

правовий режим воєнного стану» у редакції початку 2022 р. не містив чіткого механізму співпраці військових адміністрацій та діючих органів місцевого самоврядування, що породжувало правову невизначеність на місцях. Лише в червні 2023 р. законом №3137-ІХ було врегульовано порядок утворення військових адміністрацій населених пунктів, припинення повноважень місцевих рад та передачі їм функцій. Однак на практиці залишалися питання: в яких саме випадках доцільно призупиняти роботу обраних рад і чи не порушує це конституційні гарантії самоврядування. Деякі дослідники застерігають, що припинення повноважень ОМС під час війни, за винятком екстраординарних обставин (прямих загроз у зоні бойових дій чи окупації), є неправомірним кроком, що може загрожувати національній безпеці. Таким чином, законодавець змушений балансувати між військовою необхідністю та конституційними засадами децентралізації, і нечіткість норм тут породжує ризики зловживань або конфліктів між центром і місцевою владою.

По-друге, серйозний виклик становить ризик порушення прав громадян при виконанні мобілізаційних заходів на місцях. Мова йде про потенційні випадки неправомірного вручення повісток, свавільного затримання осіб для доставки до військкоматів, некоректного ведення облікових даних тощо. На тлі колосального навантаження на систему мобілізації в 2023–2025 рр. (де до початку 2025 р. Україні вже потрібно було мобілізувати близько 300 тисяч нових рекрутів для поповнення війська [17]) будь-які процедурні порушення можуть призвести до судових оскаржень та суспільного невдоволення. Показовим є випадок, коли рішенням суду було скасовано наказ про мобілізацію конкретної особи через допущені порушення процедури – прецедент, що набув резонансу [5]. ОМС, як суб'єкти вручення повісток та ведення обліку, мусять діяти бездоганно з правової точки зору, інакше мобілізаційні розпорядження можуть бути дискредитовані. Нові урядові порядки (№1487 та №560) деталізували процедури і відповідальних осіб за оповіщення, що сприяє мінімізації цього ризику [12]. Проте залишається людський

фактор: не всі посадовці на місцях достатньо обізнані з новими правилами, а деякі можуть свідомо їх ігнорувати. Відтак, ризик юридичних казусів і пов'язаних з ними затримок у мобілізації продовжує існувати, потребуючи додаткового навчання кадрів та моніторингу.

Наступний суттєвий ризик – інституційна відповідальність і персональні санкції проти представників місцевого самоврядування. Як уже зазначалося, законодавство прямо передбачає відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за невиконання мобілізаційних завдань [12]. Наявність такої норми стимулює управлінські рішення, водночас формуючи ризик надмірної обережності або пасивності, коли через побоювання припуститися помилки й зазнати покарання окремі керівники на місцях обирають позицію очікування вказівок від органів вищого рівня. Дослідження показують, що на початку вторгнення деякі громади тимчасово призупинили надання адмінпослуг і інших функцій через розгубленість керівництва, яке чекало чітких вказівок центру [18].

Таким чином, головними правовими ризиками у сфері мобілізаційної компетенції громад є: неузгодженість законодавства (породжує правову невизначеність), порушення процедур і прав громадян (веде до оскаржень і втрати довіри), корупція та зловживання (підривають справедливість мобілізації), а також відповідальність і санкції (створюють страх діяти або спричиняють перевищення повноважень). Усі ці ризики усвідомлюються українським урядом і парламентом – про що свідчать постійні корективи нормативної бази.

Поряд із правовими ризиками, війна виявила інституційні прогалини – тобто слабкі місця в організаційній структурі та механізмах взаємодії влади, які заважають ефективно реалізувати мобілізаційні повноваження на місцях. Однією з таких прогалин була відсутність у багатьох громадах окремих структурних підрозділів, відповідальних за оборонну і мобілізаційну роботу. До 2022 р. ці функції нерідко покладалися «за сумісництвом» на працівників інших відділів (наприклад, відділу цивільного захисту чи житлово-комунального

господарства). З початком війни навантаження різко зросло, і стало очевидно, що потрібні фахові мобілізаційні підрозділи в структурах виконкомів рад. Експерти програми U-LEAD з Європою у 2024 р. надали громадам рекомендацію утворювати окремі відділи або сектори з питань мобілізаційної роботи, визначивши їх функції та забезпечивши кадрово. На центральному рівні ще з 2006 р. діє типове положення про мобілізаційний підрозділ органу влади (затв. постановою КМУ №587 від 27.04.2006 р.), яке тепер використовується як модель для місцевих рад [12]. Таким чином, поступово виправляється організаційний недолік: громади інституційно «дорослішають» до своєї нової ролі, створюючи внутрішню інфраструктуру для виконання оборонних завдань. Проте слід врахувати, що не всі, особливо сільські, громади мають достатній кадровий потенціал та фінансові можливості для утримання таких підрозділів. Для малих громад ефективним рішенням може стати міжмуніципальна співпраця, що передбачає спільне фінансування одного фахівця з мобілізаційної роботи для кількох сусідніх територіальних громад. Реалізація такого підходу потребує належної методичної підтримки та, ймовірно, надання державних субвенцій.

Ще одним викликом є координація між різними рівнями влади під час мобілізації. Система «військкоматів» (територіальних центрів комплектування) історично була військовою вертикаллю, паралельною до місцевої влади. Тепер, коли ОМС залучені до призову та обліку, потрібна бездоганна координація «центр–регіон–громада». На практиці у 2022 р. в ряді громад виникали ситуації, коли місцева влада не мала оперативного зв'язку з військовим командуванням або з районною військовою адміністрацією, що призводило до хаотичних дій або бездіяльності на початку вторгнення [18]. Для усунення цього уряд запровадив регулярні наради за участю військових і місцевих керівників, налагодив систему донесення директив зверху донизу. Однак інституційно ця взаємодія досі значною мірою залежить від людського чинника – професіоналізму конкретних посадовців, а не від відпрацьованої процедури.

Окремо слід наголосити на питанні розмежування повноважень між військовими адміністраціями та місцевим самоврядуванням. У прифронтових і деокупованих територіях указами Президента України утворено військові адміністрації населених пунктів, на які покладено виконання функцій місцевих рад. Такий формат управління запроваджено як вимушений крок у зв'язку з відсутністю безпечних умов для діяльності обраних органів самоврядування або потребою забезпечення оперативного військового керівництва. Втім, така ситуація має тимчасовий характер. Інституційна прогалина тут полягає у відсутності детального правового алгоритму: як саме здійснюється передача справ, як співіснують паралельно ВА і рада (якщо її повноваження не припинені офіційно), за яких умов рада може бути поновлена. Представники Ради Європи наголошують на необхідності визначення чіткого порядку переходу від військових адміністрацій до цивільного самоврядування у деокупованих громадах [19]. Вирішення такого питання безпосередньо впливає на організацію мобілізаційної роботи, адже передача повноважень від військової адміністрації новообраній раді потребує забезпечення тяглості баз даних військового обліку, чинності договорів із підприємствами щодо виконання мобілізаційних завдань та збереження управлінських процедур.

Ще одним викликом є недостатня прозорість та підзвітність у прийнятті рішень з мобілізаційних питань на місцях. З огляду на воєнну секретність, багато розпорядчих документів (наприклад, рішення виконкомів про оповіщення чи про бронювання) не підлягають оприлюдненню. Відсутність інформації іноді породжує чутки і недовіру серед населення. Окремі рішення (як-от про списки критичних підприємств чи про додаткові виплати мобілізованим із місцевого бюджету) викликають суспільний резонанс та обвинувачення у нерівності [15].

Підсумовуючи, головні інституційні виклики такі: дефіцит спеціалізованих структур і кадрів на місцях (усувається створенням мобілізаційних підрозділів і навчанням),

проблеми координації та обміну інформацією між різними органами (потребують налагодження сталих процедур), неповна визначеність ролі самоврядування в умовах військових адміністрацій (вимагає правового врегулювання і планування наперед), а також забезпечення прозорості та рівномірності мобілізаційних зусиль по країні. Значна частина зазначених питань актуалізувалася раптово під впливом безпрецедентних умов воєнного часу, унаслідок чого вироблення механізмів їх урегулювання відбувається паралельно з практикою реалізації управлінських рішень. Позитивно оцінюється те, що на рівні центральної влади визнається наявність проблем у сфері розподілу компетенцій, а також підкреслюється потреба чіткого розмежування повноважень і підтримання постійного діалогу між державними інституціями та органами місцевого самоврядування навіть за умов щоденних викликів.

Висновки. Органи місцевого самоврядування є невід'ємною ланкою національної безпеки України. Децентралізація, проведена в попередні роки, фактично заклала фундамент стійкості: сильні громади взяли на себе значну частину роботи із забезпечення життєдіяльності населення і підтримки оборони, коли держава опинилася перед безпрецедентним викликом. Законодавство, реагуючи на потреби часу, значно розширило і конкретизувало

мобілізаційні повноваження місцевого самоврядування. Нині громади планують і реалізують заходи мобілізаційної підготовки, здійснюють оповіщення та ведення військового обліку, взаємодіють із військовими структурами, що свідчить про їхню фактичну інтеграцію в оборонну систему держави. Такий підхід забезпечує поширення мобілізаційних зусиль на кожний населений пункт, установу та громадянина, формуючи на місцевому рівні модель всеохопної оборони.

Отже, оптимізація мобілізаційних повноважень ОМС полягає не в їх скороченні чи надмірному контролі згори, а в наданні громадам чітких повноважень, необхідних засобів та знань для реалізації цих повноважень, встановленні прозорих критеріїв оцінки їх діяльності і відповідальності за неналежну роботу. Такий підхід відповідає як національним інтересам України, так і євроінтеграційному курсу, що передбачає зміцнення місцевої демократії та належного врядування. Українські територіальні громади вже довели свою життєздатність і внесок у спільну перемогу – від перших днів оборони міст до організації тилу і волонтерства. Завдання держави і суспільства – консолідовано вибудувати таку модель, за якої кожна громада буде надійною бойовою одиницею в загальнонаціональному строю оборони, діючи законно, злагоджено і результативно.

Список використаних джерел:

1. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України № 3543-XII від 21 жовтня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/ed20250912/print>
2. Бойко Б. В. Мобілізаційна підготовка та мобілізація як об'єкти публічного адміністрування: теоретико-правові питання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 515–521. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.83>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
4. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46. DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2>
5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: стаття 18. Органи місцевого самоврядування. URL: https://protocol.ua/ua/pro_mobilizatsiynu_pidgotovku_ta_mobilizatsiyu_stattya_18/
6. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: стаття 17. Місцеві органи виконавчої влади. URL: https://protocol.ua/ua/pro_mobilizatsiynu_pidgotovku_ta_mobilizatsiyu_stattya_17/
7. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

9. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
10. Білий Б. В. Адміністративні процедури у сфері мобілізації та участь в останніх органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. Т. 2, № 1. С. 104–108. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.2.18>
11. Повноваження муніципалітетів щодо мобілізації та військового обліку. *Асоціація міст України*. 11 червня 2024 р. URL: <https://auc.org.ua/novyna/povnovazhennya-municipalitetiv-shchodo-mobilizatsiyi-ta-viyskovogo-obliku>
12. Мобілізація і військовий облік: експерти роз'яснили ОМС їхні повноваження та відповідальність. *Децентралізація*. 21 червня 2024 р. URL: <https://decentralization.ua/news/18251>
13. Питання проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період : постанова Кабінету Міністрів України № 560 від 16 травня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/560-2024-п#Text>
14. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів : постанова Кабінету Міністрів України № 1487 від 30 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1487-2022-п#Text>
15. Markuts Y. Defense procurement by territorial communities: A potential reserve for supporting the defense forces or a risk of inefficient spending? *VoxUkraine*. 23 December 2024. URL: <https://voxukraine.org/en/defense-procurement-by-territorial-communities-a-potential-reserve-for-supporting-the-defense-forces-or-a-risk-of-inefficient-spending>
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку : Закон України від 11 квітня 2024 р. № 3633-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20>
17. Хеденског Я., Умланд А. Проблеми та реформи мобілізації в Україні : закон 2024 року і кадрова криза. *Українська правда*. 10 січня 2026 р. URL: <https://www.prawda.com.ua/columns/2026/01/10/8015119/>
18. Darkovich A., Savisko M., Rabinovych M. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance and decentralization reform (Policy Memo No. 855). *PONARS Eurasia*. 11 September 2023. URL: <https://www.ponarseurasia.org/explaining-ukraines-resilience-to-russias-invasion-the-role-of-local-governance-and-decentralization-reform/>
19. Valmorbida A. Resilience and recovery: Ukraine needs strong local authorities. *ALDA Europe*. 22 July 2025. URL: <https://www.ald-europe.eu/resilience-and-recovery-ukraine-needs-strong-local-authorities/>

References:

1. Pro mobilizatsiynu pidhotovku ta mobilizatsiiu: Zakon Ukrainy vid 21 zhovtnia 1993 roku № 3543-XII [On Mobilization Preparation and Mobilization: Law of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/ed20250912/print> [in Ukrainian].
2. Boiko, B. V. (2024). Mobilizatsiina pidhotovka ta mobilizatsiia yak obiekty publichnoho administruvannya: teoretyko-pravovi pytannia [Mobilization preparation and mobilization as objects of public administration: theoretical and legal issues]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo [Analytical and Comparative Jurisprudence]*, (6), 515–521. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.83> [in Ukrainian].
3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy [On Local Self-Government in Ukraine : Law of Ukraine] vid 21 travnia 1997 roku № 280/97- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-97-вп#Text> [in Ukrainian].
4. Kovalchuk, V. (2023). Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v period voiennoho stanu v Ukraini [Peculiarities of legal regulation of the functioning of local self-government bodies during martial law in Ukraine]. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava [Ukrainian Journal of Constitutional Law]*, (4), 37–46. <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2> [in Ukrainian].
5. Pro mobilizatsiynu pidhotovku ta mobilizatsiiu: stattia 18. Orhany mistsevoho samovriaduvannia [On Mobilization Preparation and Mobilization: Article 18. Local Self-Government Bodies]. (n.d.). https://protocol.ua/ua/pro_mobilizatsiynu_pidgotovku_ta_mobilizatsiyu_stattya_18/ [in Ukrainian].
6. Pro mobilizatsiynu pidhotovku ta mobilizatsiiu: stattia 17. Mistsevi orhany vykonavchoi vlady [On Mobilization Preparation and Mobilization: Article 17. Local Executive Authorities]. (n.d.). https://protocol.ua/ua/pro_mobilizatsiynu_pidgotovku_ta_mobilizatsiyu_stattya_17/ [in Ukrainian].
7. Pro viiskovyv obov'язok i viiskovu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 25 bereznia 1992 roku № 2232-XII [On Military Duty and Military Service : Law of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> [in Ukrainian].

8. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy [On the Legal Regime of Martial Law : Law of Ukraine] vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].

9. Pro oboronu Ukrainy : Zakon Ukrainy [On the Defense of Ukraine : Law of Ukraine] vid 6 hrudnia 1991 roku № 1932-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> [in Ukrainian].

10. Bilyi, B. V. (2024). Administratyvni protsedury u sferi mobilizatsii ta uchast v ostannikh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Administrative procedures in the field of mobilization and participation of local self-government bodies therein]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Pravo [State and Regions. Series: Law]*, 2 (1), 104–108. http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1-2_2024/20.pdf [in Ukrainian].

11. Povnovazhennia munitsypalitetiv shchodo mobilizatsii ta viiskovoho obliku [Powers of municipalities regarding mobilization and military registration]. (2024). Asotsiatsiia mist Ukrainy [Association of Ukrainian Cities]. <https://auc.org.ua/novyna/povnovazhennya-munitsypalitetiv-shchodo-mobilizatsii-ta-viiskovogo-obliku> [in Ukrainian].

12. Mobilizatsiia i viiskovyi oblik: eksperty roziasnyly OMS yikhni povnovazhennia ta vidpovidalnist [Mobilization and military registration: Experts clarified the powers and responsibilities of local self-government bodies] (2024) Detsentralizatsiia [Decentralization]. <https://decentralization.ua/news/18251> [in Ukrainian].

13. Pytannia provedennia pryzovu hromadian na viiskovu sluzhbu pid chas mobilizatsii, na osoblyvyi period : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy roku [Issues of conscription of citizens for military service during mobilization, for a special period : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 16 travnia 2024 roku № 560. <https://zakon.rada.gov.ua/go/560-2024-p#Text> [in Ukrainian].

14. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii ta vedennia viiskovoho obliku pryzovnykiv, viiskovozoboviazanykh ta rezervistiv : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Procedure for organization and maintenance of military registration of conscripts, persons liable for military service and reservists: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 30 hrudnia 2022 roku № 1487. <https://zakon.rada.gov.ua/go/1487-2022-p#Text> [in Ukrainian].

15. Markuts, Y. (2024). Defense procurement by territorial communities: A potential reserve for supporting the defense forces or a risk of inefficient spending? *VoxUkraine*. <https://voxukraine.org/en/defense-procurement-by-territorial-communities-a-potential-reserve-for-supporting-the-defense-forces-or-a-risk-of-inefficient-spending> [in English].

16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhennia viiskovoi sluzhby, mobilizatsii ta viiskovoho obliku : Zakon Ukrainy [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Certain Issues of Military Service, Mobilization and Military Registration : Law of Ukraine] vid 11 kvitnia 2024 roku № 3633-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20> [in Ukrainian].

17. Hedenskog, J., & Umland, A. (2026). Problemy ta reformy mobilizatsii v Ukraini: zakon 2024 roku i kadrova kryza [Problems and reforms of mobilization in Ukraine: The 2024 year and personnel crisis]. *Ukrainska pravda [Ukrainian truth]*. <https://www.pravda.com.ua/columns/2026/01/10/8015119/> [in Ukrainian].

18. Darkovich, A., Savisko, M., & Rabinovych, M. (2023). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance and decentralization reform (Policy Memo No. 855). PONARS Eurasia. <https://www.ponarseurasia.org/explaining-ukraines-resilience-to-russias-invasion-the-role-of-local-governance-and-decentralization-reform/> [in English].

19. Valmorbidia, A. (2025). Resilience and recovery: Ukraine needs strong local authorities. ALDA Europe. <https://www.aldaeurope.eu/resilience-and-recovery-ukraine-needs-strong-local-authorities/> [in English].

