

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.2.26>

І. А. Пікун

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті досліджено організаційно-правові форми взаємодії центральних органів публічного адміністрування з органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями в умовах сучасної України. Акцент зроблено на аналізі нормативних засад та практики функціонування цієї системи у сфері управління лісовими ресурсами як важливої складової публічного інтересу та екологічної політики.

Показано, що в умовах децентралізації органи місцевого самоврядування отримали розширені повноваження у сфері управління землями та лісами комунальної власності, а також щодо реалізації державних програм у галузі охорони довкілля. Конституційні та законодавчі норми закріпили модель делегування частини державних повноважень органам місцевого самоврядування з одночасним збереженням контролю з боку центральної влади. Це сприяло формуванню партнерських відносин між державою і громадами, що особливо проявлялося у спільній реалізації екологічних та лісогосподарських програм.

Водночас запровадження воєнного стану в Україні з лютого 2022 р. призвело до суттєвої модифікації цих відносин. У місцях, де органи місцевого самоврядування не могли виконувати свої функції, було створено військові адміністрації, які фактично перебрали на себе їхні повноваження, що зумовило тимчасовий перехід від децентралізованої до централізованої моделі управління, де ключові рішення ухвалювалися у владній вертикалі «Президент – Генеральний штаб – Кабінет Міністрів – військові адміністрації». У сфері лісових відносин це виявилось у посиленні державного контролю, обмеженні доступу населення до лісів, координації зусиль військових структур і центральних органів влади у протидії пожежам, розмінуванні та запобіганні незаконним вирубкам.

Зроблено висновок, що організаційно-правові форми взаємодії в Україні мають багаторівневий і динамічний характер. У мирний час вони базуються на принципах децентралізації, делегування та партнерства, тоді як у кризових умовах набувають рис централізованого прямого адміністрування. Наголошено на необхідності вдосконалення законодавства щодо механізмів призупинення й відновлення повноважень місцевого самоврядування, прозорості фінансування та інтеграції європейських стандартів урядування. Це дозволить забезпечити ефективне управління лісовими ресурсами та сталий розвиток у післявоєнний період.

Ключові слова: публічне адміністрування, місцеве самоврядування, військові адміністрації, децентралізація, лісові ресурси, делегування повноважень, централізація, воєнний стан.

Вступ. Сучасна система публічного адміністрування в Україні перебуває у стані постійних трансформацій, що зумовлюється одночасно процесами децентралізації та викликами воєнного часу. Забезпечення ефективної взаємодії між центральними органами влади, органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями стало одним із ключових завдань держави. Особливого значення ця проблематика набуває у сфері управління лісовими ресурсами, які поєднують стратегічний, екологічний та соціально-економічний виміри. Вивчення організаційно-правових форм такої взаємо-

дії дає змогу окреслити як наявні досягнення децентралізаційної реформи, так і проблеми, спричинені надзвичайними умовами воєнного стану, а також визначити напрями подальшого удосконалення правового регулювання.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження організаційно-правових форм взаємодії між центральними органами публічного адміністрування, органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями в умовах сучасної України. Особлива увага приділяється сфері управління лісовими ресурсами, яка виступає важливим елементом

екологічної політики та стратегічним чинником забезпечення публічних інтересів держави й громад. У роботі ставиться завдання виявити особливості реалізації моделі делегування повноважень у мирний час, з'ясувати зміни, яких ця модель зазнала під впливом воєнного стану, а також визначити перспективи правового вдосконалення механізмів взаємодії після завершення воєнних дій.

Методологічну основу дослідження складає поєднання загальнонаукових і спеціально-юридичних методів. Історико-правовий метод використано для аналізу становлення інститутів місцевого самоврядування та державного управління в екологічній сфері. Порівняльно-правовий метод дав змогу співставити різні моделі взаємодії між центром і громадами в умовах децентралізації та воєнного стану. Системний метод застосовано для з'ясування логіки взаємозв'язку між центральними та місцевими органами влади, а також між цивільними та військовими адміністраціями. Формально-юридичний метод забезпечив дослідження нормативної бази, що регулює діяльність органів публічної влади. Аналітичний та прогностичний методи використано для оцінки сучасних проблем та вироблення можливих напрямів реформування законодавства.

Результати дослідження. Розбудова ефективної системи публічного адміністрування в Україні потребує чіткого розмежування діяльності органів влади різних рівнів. Реформа децентралізації, що триває останнє десятиліття, передала громадам значний обсяг повноважень та ресурсів. Водночас воєнний стан, зумовлений агресією Російської Федерації, спричинив створення військових адміністрацій, які у низці випадків тимчасово замінили органи місцевого самоврядування. Це змінило характер взаємодії між центром та місцевою владою, що особливо важливо у сфері управління лісовими ресурсами.

Ліси мають загальнодержавне значення, але водночас тісно пов'язані з розвитком громад. Центральна влада формує політику їх використання та охорони, тоді як місцеве самоврядування зацікавлене у раціональному господарюванні задля потреб громади. Конституція України (ст. 143) закріплює модель делегування державних функцій на місця зі збереженням контролю за їх виконанням [1]. Закон «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР [2] розмежовує власні й делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері природних

ресурсів. Виконуючи делеговані функції, органи самоврядування підзвітні державним структурам, що гарантує єдність політики.

Спеціальним актом у лісовій сфері є Лісовий кодекс України [3], який визначає компетенцію різних рівнів влади. Центральні органи відповідають за формування політики та нагляд, тоді як місцеві ради реалізують її на територіях, забезпечуючи охорону й відтворення лісів. Важливим елементом децентралізації стало закріплення за громадами права комунальної власності на ліси в межах населених пунктів, що дозволило створювати комунальні лісгосподарські підприємства.

Разом із тим, навіть у межах комунальної власності громади діють у рамках загальнодержавних норм: довгострокове використання лісів потребує погодження з Державним агентством лісових ресурсів. Така модель забезпечує баланс між правами громад та інтересами держави, поєднуючи локальне управління із загальнонаціональними цілями охорони та раціонального використання лісів.

Взаємодія між центральними та місцевими органами влади реалізується через різні організаційно-правові форми: делегування повноважень, субординацію та контроль, координацію спільних дій, а також договірно-консультативні механізми.

Делегування повноважень є класичною формою співпраці між державою та громадами. Конституція дозволяє законом надавати органам місцевого самоврядування окремі функції виконавчої влади з фінансуванням від держави. У лісовій сфері прикладом є контроль пожежної безпеки чи озеленення за державними програмами. Виконуючи делеговані функції, місцеві ради діють від імені держави та перебувають під наглядом центральних органів. У зворотному порядку ради можуть делегувати частину власних повноважень державним адміністраціям (ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування»), що забезпечує зворотній контроль громад [2]. В умовах воєнного стану ця модель фактично замінюється військовими адміністраціями, які повністю перебирають компетенцію місцевої влади.

Субординація та адміністративний контроль полягають у тому, що центральні органи регулюють і перевіряють діяльність місцевої влади. Держлісагентство видає обов'язкові акти, координує територіальні органи, Міндовкілля може скасовувати незаконні рішення. Конституція (ст. 144) дозволяє державі зупиняти акти рад, що суперечать законам [1]. Важливим є й фінансовий контроль: держава відстежує викори-

стання субвенцій і бюджетних коштів на заходи з охорони лісів. Характерним прикладом посилення відповідальності є норма Лісового кодексу, яка покладає відшкодування шкоди від незаконних рубок на громади, якщо винних не встановлено, що фактично змушує їх посилювати співпрацю з екологічною інспекцією та поліцією [3].

Координація та співробітництво відбуваються у формі спільних програм і проектів. Наприклад, Національна інвентаризація лісів чи програма «Зелена країна» вимагали узгоджених дій державних і місцевих структур [4]. При облдержадміністраціях діють координаційні ради, де рішення носять рекомендаційний характер, проте сприяють діалогу.

Договірні й консультативні механізми реалізуються через угоди про регіональний розвиток чи міжмуніципальне співробітництво. Важливу роль відіграють асоціації органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси громад на національному рівні та беруть участь у розробці законопроектів.

Таким чином, у сфері управління лісовими ресурсами взаємодія центру і місцевої влади набуває комплексних форм – від делегування та контролю до партнерських і консультативних механізмів, що дозволяють поєднувати державні інтереси з потребами територіальних громад.

Процес децентралізації в Україні ще не завершено інституційно: зміни до Конституції щодо префектів і ліквідації дублювання функцій рад та держадміністрацій не реалізовані, а воєнний стан фактично призупинив реформу. Введення воєнного стану з 24 лютого 2022 р. [5] суттєво змінило систему місцевого врядування, передбачивши створення військових адміністрацій як тимчасових державних органів. Вони утворюються указом Президента на територіях, де органи місцевого самоврядування не здатні виконувати повноваження або потребується концентрація влади.

У районних та обласних центрах функції військових адміністрацій виконують відповідні держадміністрації, голови яких автоматично стають їх керівниками. У громадах військові адміністрації створюються окремо, а їхні начальники призначаються Президентом за поданням Генштабу чи облдержадміністрацій. Це підкреслює їх перебування у військовій вертикалі.

Військові адміністрації мають дворівневу природу: з одного боку, відповідають за оборону й порядок під координацією Генштабу, з іншого – виконують функції місцевого самоврядування (інфраструктура, адмінпослуги). Фінансування здійснюється диференційо-

вано: місцеві потреби покриваються за рахунок бюджетів громад, оборонні – з державного бюджету. Це означає збереження цільового характеру місцевих фінансів навіть без рад.

Науковці вказують, що воєнний стан привів не до модифікації співпраці, а до інституційного заміщення самоврядування військовими адміністраціями. Як наголошує Г. Нестеров, на відміну від делегування, повноваження наразі не передаються, а повністю перебираються іншою інституцією. У різних громадах ради або діяли у консультативному форматі, або були повністю відсторонені [6, с. 22].

Військові адміністрації інтегровані у державну вертикаль значно щільніше: Генштаб координує оборонний блок, Кабмін – інші функції; додатково обласні адміністрації здійснюють координацію нижчих рівнів. Таким чином, навіть у воєнний час зберігається адміністративно-територіальна субординація, але класичне місцеве самоврядування тимчасово усунене.

У період воєнного стану управлінська система тимчасово зсувається в бік централізації, коли ключові рішення приймаються у вертикалі «Президент – Генштаб – Кабмін – обласні/районні військові адміністрації – місцеві військові адміністрації». Такий підхід був виправданий загрозами національній безпеці, однак виявив низку правових проблем.

По-перше, постало питання визначеності підстав для припинення діяльності рад. Закон про воєнний стан лише відсилає до випадків неспроможності рад працювати, але не містить чіткого переліку умов їх відсторонення чи розпуску, що створює правову невизначеність.

По-друге, фінансування військових адміністрацій за рахунок місцевих бюджетів позбавлене демократичного контролю: громада фактично не має представницького органу, а отже, бюджетні кошти витрачаються без участі депутатів. Це може породжувати ризики неефективності чи зловживань, хоча й дозволяє забезпечити оперативність витрат у кризових умовах.

По-третє, після завершення воєнного стану постане завдання відновлення місцевого самоврядування. Наразі дискусійним є питання, чи автоматично поновлюються повноваження рад, чи для цього потрібні спеціальні нормативні акти. Очевидно, що процес реінституціалізації потребуватиме чіткого правового врегулювання та співпраці центру з місцевими громадами.

Воєнний стан суттєво позначився і на управлінні лісовими ресурсами. Бойові дії призвели до пошкодження близько 30% лісів України, масових пожеж та замінування територій [7].

Заходи з гасіння пожеж, розмінування й протидії незаконним рубкам здійснювалися завдяки координації військових адміністрацій, підрозділів ЗСУ, ДСНС та Держлісагентства. При цьому ключові рішення ухвалювалися у централізованій вертикалі, що відсунуло місцеве самоврядування на другий план.

Важливим аспектом стало обмеження доступу населення до лісів з міркувань безпеки. Такі рішення ухвалювали обласні військові адміністрації у співпраці з військовими командуваннями та екологічними органами. Це засвідчило специфіку перерозподілу функцій: повноваження цивільних органів тимчасово перейшли до військових адміністрацій, але реалізовувалися в умовах міжвідомчої координації.

Отже, організаційно-правові форми взаємодії в умовах війни набули командно-адміністративного характеру. Військові адміністрації замінили ради та виконкоми, перебуваючи у підпорядкуванні центру. Водночас місцеві бюджети продовжували фінансувати потреби громад, що не дозволило повністю зруйнувати основу взаємодії між центром і територіями.

Досвід воєнного часу показав необхідність удосконалення правових механізмів: чіткого врегулювання підстав призупинення та відновлення діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості використання місцевих ресурсів та закріплення конституційних гарантій на випадок криз.

У післявоєнний період ключовим завданням стане повернення до моделі партнерства між державою і громадами. Воєнні виклики довели, що форми взаємодії є динамічними й адаптуються до екстремальних умов. Подальше законодавче вдосконалення дозволить поєднати принципи децентралізації з єдиною державною політикою, що стане основою для ефективного управління лісовими ресурсами та відновлення держави.

Висновки. Організаційно-правові форми взаємодії центральних органів влади з місцевим самоврядуванням та військовими адміністраціями в умовах сучасного періоду української історії мають динамічний і багаторівневий характер. У мирний час вони ґрунтуються на принципах децентралізації, делегування повноважень, державного контролю та партнерської координації, що забезпечує баланс між загальнодержавними пріоритетами та інтересами територіальних громад, зокрема у сфері управління лісовими ресурсами.

Водночас запровадження воєнного стану зумовило зміщення системи управління у бік централізації та прямого державного адміністрування через військові адміністрації. Такий підхід дозволив гарантувати безпеку й обороноздатність, проте обмежив демократичні механізми місцевого врядування.

Досвід воєнного часу засвідчив потребу вдосконалення законодавства, зокрема щодо порядку тимчасового припинення і поновлення повноважень органів місцевого самоврядування, прозорості використання ресурсів та закріплення правових гарантій на випадок кризових ситуацій.

У перспективі післявоєнного відновлення ключовим завданням стане повернення до моделі партнерства між державою та громадами, що відповідатиме принципам децентралізації та європейським стандартам врядування.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-в>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.
4. «Зелена країна»: як зміниться площа лісів в рамках реалізації програми Президента (16.09.2021). *Державне агентство лісових ресурсів України*. URL: <https://forest.gov.ua/news/zelena-krayina-yak-zminitsya-ploshcha-lisiv-v-ramkah-realizatsiyi-programi-prezidenta>.
5. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
6. Нестеров Г.Г. Деякі особливості здійснення повноважень органів місцевого самоврядування іншими суб'єктами права. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2024. Т. 35 (74), № 4. С. 18–27. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.4/04>. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/4_2024/6.pdf.
7. Публічний звіт голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2023 рік. Київ: Державне агентство лісових ресурсів України, 2024. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2023/zvit_lis_%202023.pdf.

Pikun I. A. Organizational and legal frameworks of interaction between central and local actors of public administration under martial law

The article examines the organizational and legal forms of interaction between central public administration bodies, local self-government authorities, and military administrations in contemporary Ukraine. The focus is placed on analyzing the normative foundations and practical functioning of this system in the management of forest resources, which constitute an essential element of public interest and environmental policy.

It is demonstrated that, under decentralization, local self-government bodies acquired expanded powers in the management of land and forests under communal ownership, as well as in the implementation of state environmental programs. Constitutional and legislative provisions consolidated a model of delegating certain state powers to local authorities while retaining oversight by the central government. This contributed to the development of partnership-based relations between the state and local communities, particularly in the joint implementation of ecological and forestry programs.

At the same time, the introduction of martial law in Ukraine since February 2022 significantly modified these relations. In territories where local self-government bodies could not exercise their functions, military administrations were established, effectively assuming their powers. This led to a temporary shift from a decentralized to a centralized governance model, where key decisions were made within the power hierarchy of "President – General Staff – Cabinet of Ministers – military administrations." In the forestry sector, this manifested in the strengthening of state control, restrictions on public access to forests, and the coordination of efforts by military structures and central government bodies in combating fires, demining, and preventing illegal logging.

The study concludes that the organizational and legal forms of interaction in Ukraine are multi-level and dynamic. In peacetime, they are based on the principles of decentralization, delegation, and partnership, while in crisis conditions they acquire features of centralized direct administration. The necessity of improving legislation regarding mechanisms for the suspension and restoration of local self-government powers, ensuring transparency of financial management, and integrating European governance standards is emphasized. These measures will secure effective forest resource management and sustainable development in the post-war period.

Key words: public administration, local self-government, military administrations, decentralization, forest resources, delegation of powers, centralization, martial law.