

*Задорожня О. В.,**старша викладачка кафедри національного,  
міжнародного права та правоохоронної діяльності  
Херсонського державного університету*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

**Анотація.** Війна відкрила перед нами нові виклики та спричинила низку криз, що суттєво ускладнюють функціонування держави. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, на які покладено відповідальність за забезпечення життєвих потреб громадян. Після вторгнення ворога Президент України видав Указ про створення рад оборони при обласних і Київській міській державних адміністраціях, а також органах місцевого самоврядування. Основним завданням стало надання максимальної підтримки військовим у впровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Місцеве самоврядування в Україні показало високий рівень ефективності в умовах воєнного стану. Незважаючи на необхідність одночасного вирішення багатьох складних завдань, ефективна взаємодія між органами державної влади, керівництвом територіальних громад, а також представниками громадських і волонтерських організацій залишається стабільно високою, що дозволяє уникати масштабних криз у процесі забезпечення населення. Життєдіяльність громад продовжує розвиватися, паралельно з активною роботою над удосконаленням нормативно-правової бази, що регулює діяльність місцевого самоврядування. Однією з позитивних тенденцій стала підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив та проєктів, а також плідна співпраця із волонтерами, міжнародними й громадськими організаціями, спрямована на вирішення актуальних проблем громад. Це ще раз підкреслює значущість місцевого самоврядування як ключового елемента, що робить важливий внесок у стабільне функціонування держави в цілому.

Стаття зосереджує увагу на проблемах функціонування місцевого самоврядування в Україні під час воєнного стану. У матеріалі аналізується вплив воєнного конфлікту на структуру, принципи діяльності, засоби місцевої демократії та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування. Автори досліджують правові й конституційні аспекти цієї сфери, зокрема взаємини між центральною і місцевою владою, обмеження чи скасування окремих прав і свобод громадян на локальному рівні, а також можливість тимчасового впровадження інших форм управління.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, децентралізація, повноваження, воєнний стан, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** З початком повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України органи місцевого самоврядування були змушені взяти на себе низку нових обов'язків, виконання яких стало критично важливим у контексті забезпечення функціонування держави. Перш за все, їм необхідно було налагодити тісну співпрацю з військовими адміністраціями та командуванням Збройних Сил Укра-

їни, узгодивши порядок своєї діяльності в межах відповідної територіальної громади. За потреби виникала також необхідність здійснення перегляду й можливого перерозподілу окремих повноважень з метою підвищення ефективності управління. Такий підхід сприяв оперативній організації оборони конкретних населених пунктів, оптимізації надання ключових ресурсів, а також забезпеченню населення належною інформацією для збереження життя та здоров'я громадян.

Другою важливою сферою діяльності органів місцевого самоврядування стала робота з внутрішньо переміщеними особами. Особливу актуальність це питання набуло для регіонів, що безпосередньо межують із сусідніми державами, такими як Польща, Молдова та Угорщина. Особливу увагу варто звернути на діяльність органів місцевого самоврядування в умовах тимчасової окупації територій. Для виконання цього завдання Офіс підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні створив юридичну групу, яка підготувала індивідуальні рекомендації для органів місцевого самоврядування в умовах тимчасової окупації. Одним із ключових аспектів роботи стало забезпечення захисту даних – проведення аналізу та обмеження доступу до відкритої інформації, яка могла б бути використана противником, зокрема щодо майна, земельних ділянок, містобудівної та юридичної документації.

**Стан дослідження.** Проблематика розбудови інституцій місцевого самоврядування, їх взаємодії з центральними органами влади, а також трансформація повноважень і структур об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в умовах воєнного стану є темою наукових досліджень низки вітчизняних учених. Цій сфері присвячено праці таких науковців, як В. Авер'янов, І. Бодрова, О. Биков, В. Гніденко, С. Давтян, Л. Котова, А. Манжула, М. Руденко, В. Самань, В. Тарасов, Г. Татаренко, П. Чорнопиский, Є. Ярошенко та інших.

**Метою статті** є аналіз таких особливостей місцевого самоврядування, як функціонування військових адміністрацій, виникнення кластерних зон, забезпечення органами місцевого самоврядування заходів з національної безпеки та оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Система місцевого самоврядування в Україні є складним і багатограним явищем, яке складається з багатьох компонентів. Під цим поняттям розуміється сукупність форм реалізації повноважень і функцій територіальних громад через відповідні суб'єкти місцевого самоврядування. Таке тлумачення закріплене в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [5]. Основними елементами цієї системи є територіальні громади, ради (сільські, селищні, міські), голови цих рад, виконавчі органи рад, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси кількох громад. Окрім того, до системи входять районні ради в містах із

внутрішнім поділом на райони та органи самоорганізації населення. У контексті реформи децентралізації влади, що стартувала в Україні у 2014 році, місцеве самоврядування проходить суттєві трансформації.

П. Чорнописький трактує децентралізацію як процес передачі владних повноважень і бюджетних ресурсів від центральних органів державної влади до місцевих органів самоврядування [24, с. 26]

У разі загрози національній безпеці запроваджується воєнний стан, що є спеціальним правовим режимом. Водночас для органів місцевого самоврядування цей режим містить певні специфічні особливості [15]. Органи місцевого самоврядування зобов'язані впроваджувати і реалізовувати заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану», та забезпечувати їх ефективне виконання. Заходи та повноваження, необхідні для гарантування оборони України, забезпечення безпеки громадян і захисту державних інтересів. Відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, де запроваджено воєнний стан, з метою забезпечення дії Конституції та законів України, а також для реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян спільно з військовим командуванням можуть створюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [15].

Порядок фінансування діяльності військових адміністрацій передбачає, що забезпечення їх роботи здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету територіальної громади, на території якої утворена військова адміністрація. У випадку обласних та районних військових адміністрацій фінансування покривається з державного бюджету, а також відповідних обласних і районних бюджетів [12].

Після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації перед органами місцевого самоврядування постала низка викликів, які вимагають оперативного реагування. Одним із таких викликів є впровадження однакового підходу до розподілу повноважень місцевих рад як на територіях, де тривають бойові дії, так і там, де такі дії відсутні. Такий уніфікований підхід ускладнює можливість враховувати специфічні потреби територій, що перебувають під окупацією, та створює додаткові труднощі для роботи місцевих рад у відносно спокійних регіонах через запроваджені обмеження. Щодо компетенцій військових адміністрацій на територіях, де бойові дії не відбувалися, тут також можуть виникати суперечності. Зокрема, усі військові адміністрації мають право впроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, визначеного статтею 8 Закону № 389-VIII, здійснюються військовим командуванням самостійно або за участю органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Серед таких заходів можна виділити, зокрема:

- впровадження трудової повинності для працездатних громадян, які не залучені до виконання завдань у сфері оборони чи забезпечення життєдіяльності населення, а також не закріплені за підприємствами, установами чи організаціями на період дії воєнного стану;

- використання виробничих потужностей і трудових ресурсів підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності з метою вирішення оборонних завдань, зміна режиму

їхньої роботи, коригування виробничої діяльності та умов праці відповідно до чинного трудового законодавства;

- за необхідності здійснення огляду особистих речей, транспортних засобів, багажу, вантажів, службових приміщень і житла громадян із дотриманням обмежень, передбачених Конституцією України;

- регулювання діяльності підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

- вилучення у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- й аудіоапаратури, комп'ютерів, а за потреби й інших технічних засобів зв'язку у підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності, а також у фізичних осіб [15].

Районні та обласні військові адміністрації на своїх територіях виконують функції місцевих державних адміністрацій, які є органами виконавчої влади на місцях.

Відповідно до Закону № 389-VIII, районні та обласні військові адміністрації, які створено через неможливість скликання сесій районних чи обласних рад у строки, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», отримують додаткові повноваження. Зокрема, вони відповідають за:

- розробку та затвердження районних і обласних бюджетів, внесення до них змін, а також затвердження звітів про їх виконання;

- розподіл коштів, переданих із державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій [15].

Серед найактуальніших проблем у функціонуванні місцевого самоврядування первинного рівня під час воєнного стану залишається наповнення місцевих бюджетів і управління їхніми видатками. Особливо гостро постають питання соціального забезпечення та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Важливим є й те, що громадам надана можливість проводити засідання виконавчого комітету в дистанційному форматі, що стало однією з найефективніших норм в умовах воєнного часу. Крім того, внесені зміни, які дозволяють вирішувати бюджетні питання безпосередньо на засіданні виконавчого комітету, а не тільки на сесіях місцевої ради, значно прискорили процеси ухвалення рішень і дали можливість оперативно перерозподіляти кошти місцевого бюджету.

Погоджуємося з думкою Руденко М.В., що у сучасних умовах надзвичайно актуальним постає питання проведення всебічних досліджень, спрямованих на аналіз аспектів взаємодії між органами влади та громадськістю. Результати таких досліджень можуть стати основою для розробки практичних рішень, які дозволять ідентифікувати та запровадити ефективні форми й методи співпраці між учасниками та структурами місцевого самоврядування, а також центральною владою [23, с. 233]. Одним із яскравих прикладів впровадження реформи децентралізації через підтримку органів місцевого самоврядування є проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування», який реалізовується консалтинговою компанією DAI у період з березня 2021 року до березня 2027 року [18].

Проєкт спрямований на підтримку Уряду України у процесі чіткого визначення та розмежування повноважень між органами державної влади різних рівнів, а також на формування стійкої правової бази для місцевого самоврядування. Ця база має забезпечувати оптимальний баланс обов'язків і компетенцій між

органами місцевого самоврядування, місцевими виконавчими органами та центральними структурами виконавчої влади. Крім того, проєкт стимулює впровадження секторальної та фінансової децентралізації з метою підвищення рівня підзвітності місцевої влади, удосконалення механізмів контролю та забезпечення ефективного залучення громадян до прийняття рішень.

Закон «Про правовий режим воєнного стану» [15] впроваджує спеціальний механізм тимчасового зупинення діяльності органів місцевого самоврядування, включно з місцевими радами, з можливістю відновлення їхньої роботи після завершення або скасування воєнного стану. Зупинення роботи ради означає її подальше існування у пасивному (латентному) стані зі збереженням статусу для депутатів, але без здійснення повноважень. При цьому норми двох згаданих законів виявляються недостатньо узгодженими; однак існуючу колізію слід вирішувати на користь Закону "Про правовий режим воєнного стану", дотримуючись загальнозвизаного принципу "спеціальний закон має перевагу над загальним" (*lex specialis derogat legi generali*).

Територіальні громади України перебувають у різних умовах, що впливає на їхню життєдіяльність, функціональні можливості та потребує управлінських рішень, які відповідають реальній ситуації. Усі громади (за винятком Автономної Республіки Крим) розподілені на три основні кластери.

Перший кластер включає території, де відбуваються активні бойові дії або які тимчасово окуповані (Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська, Херсонська області). На цих територіях життєдіяльність громад суттєво обмежена, а інколи зовсім унеможливлена, особливо на тимчасово окупованих територіях.

Другий кластер охоплює прифронтові території, що регулярно зазнають ракетних обстрілів, зокрема об'єктів соціальної інфраструктури, цивільного населення та гуманітарних ресурсів. До цього кластеру належать Дніпропетровська, Кіровоградська, Київська, Миколаївська, Одеська, Полтавська та Черкаська області. Попри складні умови, управлінські структури тут залишаються здатними до функціонування, а життєдіяльність громад хоча й обмежена, загалом триває.

Третій кластер утворюють умовно тиллові території, розташовані подалі від театру воєнних дій. Сюди належать Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернігівська та Чернівецька області. Ці регіони зазнають лише епізодичних ракетних ударів, які не мають значного впливу на життєдіяльність громад. Саме з цієї причини ці територіальні громади прихистили тисячі вимушених переселенців. Водночас близькість до державного кордону сприяє виникненню міграційних настроїв. Втім, такий поділ є доволі умовним, адже насправді в Україні не залишилося регіонів, яких би в тій чи іншій мірі не зачепила війна. Широкомасштабне вторгнення російських військ спричинило безпрецедентні міграційні процеси.

Неконтрольовані міграційні потоки безпосередньо вплинули на руйнування ринку праці: в одних регіонах утворився надлишок робочої сили, тоді як в інших спостерігається її дефіцит, особливо серед кваліфікованих кадрів, що провокує соціальну напруженість. Війна завдала серйозного удару економіці України, спричинивши значні втрати.

Умови воєнного часу вимагають адаптації законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування, зокрема сто-

совно інституту старости, який є одним із важливих суб'єктів владних повноважень у цей період. З цієї метою до Верховної Ради України внесено низку законопроєктів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання цієї сфери. Серед них: проєкт Закону України №9518 від 24 липня 2023 року «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану», проєкт №9559-1 від 16 серпня 2023 року «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у період дії воєнного чи надзвичайного стану», проєкт №8056 від 19 вересня 2022 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у період дії воєнного стану», а також проєкт №6479 від 28 грудня 2021 року «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування" щодо комунальної власності» [20].

Законопроєкт України від 07 грудня 2021 року №6401 "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування" [19] має на меті внесення якісних змін у функціонування системи місцевого самоврядування. Запропоновані нововведення орієнтовані на оптимізацію участі органів місцевого самоврядування в процесах міжтериторіального та транскордонного співробітництва, а також на вдосконалення правового регулювання роботи інституту старост, зокрема в умовах воєнного стану.

Крім того, оновлення спрямовані на подолання ключових викликів, зокрема таких як слабка мотивація висококваліфікованих працівників для роботи в системі місцевого самоврядування, обмеженість доступних робочих місць у територіальних громадах, недостатній потенціал органів місцевого самоврядування для ефективного виконання як власних, так і делегованих повноважень. Також порушуються питання щодо неефективності адміністрування податків і зборів до місцевих бюджетів та необхідності стратегічного підходу до державного регулювання реформи місцевого самоврядування в Україні.

**Висновки.** У підсумку зазначимо, що реалізація положень цього законопроєкту може слугувати істотним внеском у зміцнення інституційної спроможності місцевого самоврядування, підвищення його прозорості та ефективності, а також у створенні умов для сталого розвитку територіальних громад.

Місцеве самоврядування в Україні показало високу ефективність у роботі в умовах воєнного стану. Навіть у ситуаціях, коли потрібно вирішувати кілька складних завдань водночас, рівень координації між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається стабільно високим. Це дозволяє уникати серйозних кризових ситуацій під час забезпечення життєдіяльності громади.

В умовах військової агресії надзвичайно важливим є посилення співпраці з міжнародною спільнотою для ефективного відновлення та мобілізації необхідних ресурсів. Ключову роль у досягненні успіху відіграє активна участь місцевих громад у розробленні та втіленні стратегій. Зважаючи на особливості кожної територіальної громади, доцільно розробляти індивідуальні плани відновлення, які враховуватимуть їхні унікальні потреби та обставини.

*Література:*

- Биков О. М., Самань В. В. Функціонування місцевого самоврядування в Україні у період правового режиму воєнного стану. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 266-269. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.40>
- Бодрова І.І. Проблеми імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Випуск 38. С. 26-48. DOI: 10.31359/1993-0941-2019-38-26
- Додатковий протокол про право на участь у справах органу місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text)
- Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_Innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf)
- Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
- Європейська Хартія регіональної демократії: наук.-практ. коментар / [авт.-уклад.: Т. М. Безверхнюк, та ін.]. Асоціація дослідників держ. упр. Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.
- Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/54%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text>
- План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки. URL: <https://rm.coe.int/action-planukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>
- Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>
- Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні: Програма Ради Європи. URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>
- Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
- Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text>
- Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
- Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Рес (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text)
- Проект USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»): URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hooverla>
- Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38493>
- Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування" щодо комунальної власності. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73528](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73528)
- Регіональні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitkugromadyanskogo-suspilstva/natsionalna-strategiiaspriyannya-rozvytku-hromadianskoho-suspilstva-vukrainina-2021-2026-roky/realizatsiia-natsionalnoistategiimistsevymy-derzhavnymy-administratsiiamy>
- Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни від 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3 URL: [http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGGPAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSGarea\\_UKR\\_FINAL.pdf](http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGGPAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSGarea_UKR_FINAL.pdf)
- Руденко М.В. Окремі питання функціонування місцевого самоврядування в Україні під час воєнного стану. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. №2 (46). С. 226-236. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-226-236>
- Чорнопиский П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.

### **Zadorozhnia O. Some aspects of the functioning of the local government system during martial law**

**Summary.** The war has discovered new challenges and caused a number of crises that significantly complicate the functioning of the state. This is especially true of local self-government bodies, which are responsible for meeting the vital needs of citizens. After the enemy's invasion, the President of Ukraine issued a decree on the establishment of defense councils at regional and Kyiv city state administrations, as well as local self-government bodies. The main task was to maximize support for the military in the implementation and implementation of legal regime measures. Local self-government in Ukraine showed a high level of efficiency in the conditions of martial law. Despite the need for the simultaneous solution of many complex tasks, effective interaction between public authorities, the management of territorial communities, as well as representatives of public and volunteer organizations remains steadily high, which allows to avoid large-scale crises in the process of providing the population. Community life continues to develop, in parallel with active work on improving the legal framework governing local self-government activities. One of the positive trends was the support of local self-government bodies of public initiatives and projects, as well as fruitful cooperation with volunteers, international and public organizations, aimed at solving topical problems of communities. This emphasizes the importance of local self-government as a key element, which makes an important contribution to the stable functioning of the state as a whole.

The article focuses on the problems of local self-government in Ukraine during martial law. The article analyzes the impact of the military conflict on the structure, principles of activity, means of local democracy and the scope of powers of local self-government bodies. The authors examine the legal and constitutional aspects of this area, in particular, the relationship between central and local authorities, the restriction or abolition of certain rights and freedoms of citizens at the local level, as well as the possibility of temporarily introducing other forms of government.

**Key words:** local self-government, decentralization, authority, martial law, territorial community.