

УДК 342.25:352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2025-2-11>



Юрій ГОЛИК

доктор філософії в галузі права

доцент кафедри теорії держави та права,

(Дніпровський державний університет внутрішніх справ,

м. Дніпро, Україна)

d_tsl@dduvs.edu.ua

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ, ОБМЕЖЕННЯ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджуються особливості реалізації компетенції органів місцевого самоврядування (ОМС) в умовах воєнного стану в Україні. Акцентовано увагу на трансформації управлінських функцій ОМС у зв'язку з новими викликами: мобілізацією ресурсів, забезпеченням громадської безпеки, координацією гуманітарної допомоги та захистом внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює діяльність місцевого самоврядування в надзвичайних умовах, зокрема положення Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та положення воєнного законодавства. Визначено зміст власних і делегованих повноважень ОМС та особливості їх реалізації в умовах обмежень, спричинених передачею частини повноважень військовим адміністраціям. Описано ключові проблеми, з якими стикаються громади під час війни, зокрема зменшення бюджетної автономії, зниження колегіальності у прийнятті рішень, а також ускладнення комунікації із центральною владою. Окреслено перспективи післявоєнного розвитку місцевого самоврядування, включаючи необхідність посилення інституційної спроможності громад, впровадження цифрових інструментів управління та адаптацію міжнародного досвіду відновлення постконфліктних територій. Зроблено висновок про важливість законодавчого вдосконалення механізмів функціонування ОМС в умовах кризових ситуацій задля досягнення балансу між централізацією управління та автономією місцевих громад.

Ключові слова: *міське самоврядування, воєнний стан, повноваження, громада, військова адміністрація, безпека, кризове управління, децентралізація.*

Постановка проблеми. Міське самоврядування є однією з ключових ланок публічного управління, що забезпечує реалізацію права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення. Його ефективне функціонування відіграє важливу роль у підтриманні демократичних процесів, соціальної стабільності та забезпеченні життєдіяльності населення. Однак із початком повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України та запровадженням воєнного стану в державі органи місцевого самоврядування (ОМС) опинилися в умовах глибокої трансформації функціональних підходів, зміни управлінських механізмів і суттєвого перегляду пріоритетів у діяльності.

У мирний час компетенція ОМС, що поділяється на власні та делеговані повноваження, має чітке законодавче закріплення у Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте в умовах воєнного стану частина функцій місцевої влади тимчасово передається військовим адміністраціям, зупиняється виборчий процес, вводяться обмеження у бюджетному розпорядженні та змінюються процедури ухвалення рішень. Така ситуація створює виклик для балансування між централізованим управлін-

ням, необхідним у кризовий період, і збереженням автономії громад, що є фундаментом децентралізаційної реформи.

Сутність проблеми полягає у тому, що законодавча база, сформована під час мирного періоду, не повною мірою адаптована до сучасних реалій, що виникають у ході воєнних дій. Водночас саме ОМС залишаються важливими суб'єктами забезпечення гуманітарної допомоги, захисту населення, відновлення інфраструктури та комунікації з державними органами. Наявність численних викликів і правових прогалин вимагає глибокого переосмислення підходів до організації місцевої влади в особливих умовах.

Таким чином, постає потреба у науковому аналізі поточного стану компетенції ОМС під час воєнного стану з метою виявлення ефективних моделей взаємодії з військовими адміністраціями, оптимізації законодавства та окреслення перспектив післявоєнного реформування системи місцевого самоврядування.

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питання було висвітлено в роботах таких вітчизняних науковців, як: А. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Буханевич, О. Буханевич, І. Грицяк, Т. Карабін, В. Коваленко, І. Коліушко, А. Колодій, В. Колпаков, В. Малиновський, Р. Мельник, М. Міненко, О. Оболенський, І. Патерило, А. Пухтецька, Ю. Сурмін, В. Тимошук та ін.

Мета статті полягає в аналізі особливостей реалізації компетенції органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні, визначенні основних викликів та обмежень, які впливають на їхню діяльність, а також у формулюванні перспектив розвитку та вдосконалення нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в умовах надзвичайних ситуацій з урахуванням національного та міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Умови воєнного стану кардинально змінюють функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Нові виклики: забезпечення громадської безпеки, координація гуманітарної допомоги, мобілізаційні заходи, захист внутрішньо переміщених осіб, збереження об'єктів критичної інфраструктури вимагають від ОМС не лише адаптації до особливих обставин, а й перегляду усталених підходів до управління. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває питання про обсяг, характер та межі їхньої компетенції, а також про механізми взаємодії з органами державної влади та військовими адміністраціями в умовах обмеженого функціонування демократичних інститутів.

Згідно з Конституцією України, органи місцевого самоврядування реалізують як власні, так і делеговані повноваження. Вони наділяються правами та обов'язками щодо вирішення питань місцевого значення, надання публічних послуг, управління комунальним майном, забезпечення життєдіяльності територіальних громад [4]. Основні засади їхньої діяльності деталізовані в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого ОМС здійснюють повноваження у сфері соціального захисту, благоустрою, цивільного захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства та інших важливих напрямках [8].

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1997 р., обсяг повноважень місцевої влади має бути визначений конституційно або законодавчо і не може бути довільно змінений без відповідного правового механізму [2]. Водночас в умовах воєнного стану, згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану», частина функцій ОМС може бути тимчасово обмежена або передана військовим адміністраціям. Це спричиняє суттєву перебудову системи публічного управління на місцях, яка виявляється у низці змін: зниженні колегіальності ухвалення рішень, делегуванні функцій оперативного реагування головам громад, обмеженні фінансової автономії та скасуванні місцевих виборів.

У реальному вимірі органи місцевого самоврядування стикаються з комплексом викликів, які зачіпають як управлінську, так і правову площину. По-перше, перерозподіл фінансових ресурсів на потреби оборони значно зменшує можливості ОМС у реалізації

місцевих соціальних програм і розвитку інфраструктури. По-друге, в умовах постійної загрози воєнних дій або обстрілів громади зобов'язані забезпечити роботу критичних об'єктів: лікарень, водоканалів, електромереж, іноді без належного матеріально-технічного забезпечення. По-третє, громади стають центрами прийому внутрішньо переміщених осіб, для яких потрібно створити умови тимчасового проживання, надати соціальну, медичну та психологічну підтримку.

Особливе навантаження лягає на керівників територіальних громад, які змушені приймати оперативні рішення, часто без участі представницьких органів. Це знижує рівень демократичності управління, але є вимушеним кроком у кризових умовах. У багатьох випадках голови ОМС виступають не лише управлінцями, а й координаторами допомоги, кризовими менеджерами, посередниками між населенням, гуманітарними організаціями, волонтерами, військовими та державними органами влади.

Варто відзначити й важливу роль комунікаційного складника: саме органи місцевого самоврядування є основними ретрансляторами державної політики на рівні громади, формують довіру населення, координують дії у надзвичайних ситуаціях та слугують каналом зворотного зв'язку. Це вимагає нових підходів до управління, підготовки кадрів, впровадження цифрових інструментів та прозорих процедур ухвалення рішень навіть у надзвичайних умовах.

Після завершення воєнних дій перед місцевим самоврядуванням постануть нові завдання, що вимагатимуть не просто відновлення довоєнної моделі, а її переосмислення. Ідеться про підсилення інституційної спроможності громад до кризового менеджменту, законодавче закріплення особливого статусу ОМС в умовах надзвичайного стану, розвиток електронного урядування, залучення громадськості до управління в умовах обмеженого доступу до традиційних форм демократії, а також імплементацію найкращих міжнародних практик у сфері післявоєнного відновлення територій [3].

У цьому контексті особливо важливим є розроблення нових механізмів взаємодії місцевої влади з військовими адміністраціями, які б забезпечували баланс між централізованим управлінням і збереженням принципів децентралізації. Досвід війни довів, що саме органи місцевого самоврядування здатні оперативно й ефективно реагувати на запити населення. Тому необхідно вже сьогодні готувати правові підстави для майбутньої трансформації ОМС як у напрямі зміцнення їхньої автономії, так і в частині формування єдиної безпекової архітектури держави, де громади будуть її невід'ємним складником [9].

Практика підтверджує, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану значною мірою залежить від рівня підготовленості громади до кризових ситуацій, а також від лідерських якостей місцевих керівників і злагодженої взаємодії з військовими адміністраціями. Зокрема, низка територіальних громад уже демонструє успішні приклади кризового управління, гуманітарної логістики та мобілізації ресурсів.

Одним із таких прикладів є Тростянецька міська територіальна громада (Сумська область), яка під час активних бойових дій у березні 2022 р. опинилася під окупацією, але після звільнення оперативно організувала систему життєзабезпечення, розчищення території, відновлення електро- та водопостачання, а також створення логістичних каналів для доставки гуманітарної допомоги. Міський голова Юрій Бова ініціював співпрацю з міжнародними партнерами, координував дії волонтерів і комунальних служб, незважаючи на обмежений доступ до бюджетних коштів і зруйновану інфраструктуру [10].

Ще одним показовим прикладом є Мукачівська міська громада (Закарпатська область), яка в умовах відсутності бойових дій стала важливим логістичним центром для розміщення внутрішньо переміщених осіб. Завдяки швидкому реагуванню місцевої влади було організовано тимчасові центри проживання, налагоджено роботу соціальних служб та забезпечено медичну підтримку для десятків тисяч осіб. У межах громади було реалізо-

вано проєкти з міжнародною підтримкою: UNDP, UNICEF, USAID, що дало змогу запровадити комплексну програму інтеграції ВПО у місцеву економіку [6].

Харківська міська рада попри щоденні обстріли демонструє приклад децентралізованої мобілізації ресурсів, коли райадміністрації міста в умовах відсутності централізованого керування частково перебрали на себе функції управління об'єктами ЖКГ, координації допомоги та інформування населення. Цей досвід став базою для формування мережевої моделі управління, коли рішення приймаються максимально наближено до осередку кризи.

У сільській місцевості важливою є практика Глухівської територіальної громади (Сумська область), де після обстрілів громада самостійно створила добровільні пожежні команди, забезпечила евакуацію людей із прифронтових сіл та організувала локальні пункти підтримки з найнеобхіднішими ресурсами. У цьому разі критично важливою була взаємодія з громадськими ініціативами та релігійними організаціями [5].

Ці приклади демонструють, що реальна компетенція ОМС у воєнний період значною мірою виходить за межі формального законодавчого поля і вимагає гнучкості, партнерства та управлінської ініціативи [7]. Водночас в умовах обмеження доступу до бюджетних ресурсів, ускладненої взаємодії з вищими органами влади та постійної загрози безпеці громади стають центрами стійкості. Отже, подальше вдосконалення нормативної бази має урахувати цей практичний досвід і надати ОМС інструменти для легітимного та ефективного реагування у кризових умовах.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу зробити низку ґрунтовних висновків щодо особливостей реалізації компетенції органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. Зміна характеру загроз, спричинена повномасштабною війною, поставила територіальні громади перед необхідністю негайного реагування на нові виклики, зокрема забезпечення безпеки населення, підтримка внутрішньо переміщених осіб, управління в умовах руйнування критичної інфраструктури, а також оперативна комунікація із центральною владою та військовими адміністраціями.

Конституційно та законодавчо закріплена компетенція органів місцевого самоврядування охоплює широкий спектр функцій, які умовно поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Проте воєнний стан вносить корективи до реалізації цих повноважень [1]. Частина функцій ОМС тимчасово передається військовим адміністраціям, що може супроводжуватися втратою оперативності, ускладненням бюджетного управління та зміною організаційної моделі ухвалення рішень. Знижується роль колегіальних органів, натомість зростає значення індивідуального управлінського рішення, особливо з боку сільських, селищних і міських голів.

Однак, як свідчить практика низки громад (Тростянецька, Мукачівська, Глухівська, Харківська), органи місцевого самоврядування проявили високу здатність до адаптації, гнучкості та самостійності в управлінні в умовах обмежених ресурсів і високої загрози. Завдяки ініціативності, креативному використанню наявних повноважень, тісній співпраці з волонтерами, міжнародними партнерами, а також внутрішній згуртованості громад ОМС забезпечили базовий рівень життєздатності та відновлення у критичних ситуаціях. Цей досвід демонструє реальний потенціал місцевого самоврядування як системи кризостійкого управління.

Аналіз нормативно-правової бази дає підстави вважати, що чинне законодавство потребує уточнення щодо компетенції ОМС в умовах надзвичайного або воєнного стану. Відсутність чітких алгоритмів дій у законодавстві щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, обмеження щодо реалізації бюджетних рішень, призупинення виборчого процесу без встановлення термінів – усе це створює юридичну невизначеність, яка ускладнює ефективне управління в кризовий період.

З огляду на результати дослідження та аналіз практики функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, доцільним убачається формування

таких рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання та управлінських підходів:

1. Розробити спеціальний розділ у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», присвячений функціонуванню ОМС у період дії особливих правових режимів (воєнного, надзвичайного стану), із чітким визначенням правового статусу, обсягів повноважень, взаємодії з військовими адміністраціями.
 2. Установити законодавчо врегульовані строки і механізми автоматичного поновлення повноважень ОМС після припинення дії воєнного стану, щоб запобігти правовому вакууму та забезпечити плавний перехід до звичайного режиму управління.
 3. Запровадити нормативне визначення кризової компетенції ОМС, яка б включала повноваження щодо оперативного реагування на виклики безпеки, організації гуманітарної підтримки, забезпечення безперервності критичних послуг у громаді.
 4. Інституціоналізувати підготовку посадових осіб ОМС до дій в умовах надзвичайних ситуацій шляхом упровадження навчальних програм, тренінгів, моделювання кризових сценаріїв.
 5. Забезпечити доступ громад до стабілізаційних бюджетних резервів, зокрема шляхом створення цільових фондів місцевої безпеки та реагування на надзвичайні ситуації з відповідним порядком використання під час дії воєнного стану.
 6. Розробити модель партнерства між ОМС, військовими адміністраціями та громадськими організаціями, яка б передбачала прозорі канали комунікації, обмін інформацією, узгодження рішень у сфері безпеки, евакуації, розміщення ВПО тощо.
 7. Інтегрувати успішний досвід українських громад та міжнародну практику післяконфліктного відновлення до національних програм реформування місцевого самоврядування, особливо в контексті майбутньої післявоєнної реінтеграції деокупованих територій.
- Реалізація зазначених пропозицій дасть змогу підвищити ефективність органів місцевого самоврядування в умовах кризових викликів, зберегти принципи децентралізації, забезпечити правову визначеність та зміцнити стійкість державного управління на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4. С. 46–55.
2. Коверя Р. М. Діяльність органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 115–118. URL: http://lsej.org.ua/11_2022/23.pdf
3. Кононенко В. Рішення Європейського суду з прав людини як прецедент тлумачення Конвенції про захист прав людини та основних свобод. *Право України*. 2008. № 3. С. 131–113.
4. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня. *UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-zaperiod-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>
6. Мукачівська міська рада. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua>
7. Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 77. С. 117–123.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Серьогін С. М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5–6. С. 71–80.
10. Тростянецька міська рада. URL: <https://trostyanets-miskrada.gov.ua>

Надійшла до редакції 02.04.2025

References

1. Duliba, Ye. (2022) Osoblyvosti orhanizatsii diialnosti mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas voiennoho stanu [Peculiarities of organizing the activities of local executive authorities and local self-government bodies during martial law]. *Aktualni problemy pravoznavstva*. № 4, pp. 46–55. [in Ukr.].
2. Koveria, R. M. (2022) Diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas dii voiennoho stanu [The organization of local self-government during the martial law period]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 11, pp. 115–118. URL: http://lsej.org.ua/11_2022/23.pdf. [in Ukr.].
3. Kononenko, V. (2008) Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny yak pretsedent tlumachennia Konventsii pro zakhyst prav liudyny ta osnovnykh svobod [The decisions of the European Court of Human Rights as a precedent for the interpretation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. *Pravo Ukrainy*. № 3, pp. 131–113. [in Ukr.].
4. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. [in Ukr.].
5. Mistseve samovriaduvannia v umovakh viiny: pidsumky za period vid 24 liutoho do 30 kvitnia [Local self-government in wartime conditions: results for the period from February 24 to April 30]. *UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>. [in Ukr.].
6. Mukachivska miska rada [Mukachevo City Council]. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua>. [in Ukr.].
7. Pyroha, M. I. (2023) Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu [The role of local government in reconstruction under martial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. № 77, pp. 117–123. [in Ukr.].
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On local self-government in Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. [in Ukr.].
9. Serohin, S. M. (2014) Kontseptualni zasady reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Conceptual principles of local government reform in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 5–6, pp. 71–80. [in Ukr.].
10. Trostianetska miska rada [Trostyanets City Council]. URL: <https://trostyanets-miskrada.gov.ua>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Yuriy Golik. Powers of local self-government bodies under martial law: key challenges, limitations and directions for further development

The article examines the features of the implementation of the competence of local self-government bodies (LSB) under martial law in Ukraine. The focus is on the transformation of the management functions of LSBs in connection with new challenges: resource mobilization, ensuring public security, coordination of humanitarian aid and protection of internally displaced persons. The regulatory framework regulating the activities of local self-government in emergency conditions is analyzed, in particular the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law «On Local Self-Government in Ukraine» and the provisions of military legislation. The content of the own and delegated powers of LSBs and the features of their implementation under the restrictions caused by the transfer of part of the powers to military administrations are determined. The key problems faced by communities during the war are described, in particular, the reduction of budgetary autonomy, the decrease in collegiality in decision-making, as well as the complication of communication with the central government. The prospects for the post-war development of local self-government are outlined, including the need to strengthen the institutional capacity of communities, the introduction of digital management tools, and the adaptation of international experience in the restoration of post-conflict territories. The conclusion is made about the importance of legislative improvement of the mechanisms for the functioning of local governments in crisis situations in order to achieve a balance between centralization of management and the autonomy of local communities.

Key words: local government, martial law, powers, community, military administration, security, crisis management, decentralization.