

## РОЗДІЛ 2 «ПИТАННЯ ПРИСВЯЧЕННІ МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННЮ»

УДК 352:355.01

DOI: 10.32751/2617-5967-2024-01-08

Бойко С. Ю.

к.ю.н., старший науковий співробітник  
Науково-дослідний інститут державного  
будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

*У статті досліджуються особливості функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану та аналізуються перспективи його розвитку у повоєнний період. Розглядаються зміни у правовому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування, викликані воєнним станом. Аналізуються проблеми, з якими стикаються територіальні громади під час війни, та шляхи їх вирішення. Особлива увага приділяється питанням забезпечення життєдіяльності населення, координації з військовими адміністраціями та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Досліджуються можливості для посилення ролі місцевого самоврядування у відбудові країни та розвитку громад у постконфліктний період. Розглядаються перспективи подальшої децентралізації та зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування. На основі аналізу поточної ситуації та міжнародного досвіду пропонуються рекомендації щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування для підвищення її ефективності та стійкості в кризових умовах.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, воєнний стан, децентралізація, територіальні громади, постконфліктна відбудова.*

*This article examines the functioning of local self-government in Ukraine under martial law and analyzes the prospects for its development in the post-war period. The study explores changes in the legal regulation of local self-government bodies' activities caused by martial law. It analyzes the problems faced by territorial communities during the war and ways to address them. Special attention is paid to issues of ensuring the livelihood of the population, coordination with military administrations, and support for internally displaced persons. The research investigates opportunities for strengthening the role of local self-government in the country's reconstruction and community development in the post-conflict period. Prospects for further decentralization and strengthening the capacity of local self-government bodies are considered. The article discusses the adaptation of local self-government to wartime conditions, including changes in budget formation, provision of administrative services, and implementation of local development projects. The role of international support and inter-municipal cooperation in maintaining the viability of communities is analyzed. The study examines the legal framework changes, particularly the laws adopted to regulate the activities of local self-government bodies during martial law. It also considers draft laws aimed at improving the system of local self-government in the post-war period. Based on the analysis of the current situation and international experience, recommendations are proposed for improving the system of local self-government to*

*increase its efficiency and resilience in crisis conditions. The article concludes by outlining potential scenarios for the development of local self-government in Ukraine, taking into account the challenges of post-war reconstruction and European integration aspirations.*

**Keywords:** *local self-government, martial law, decentralization, territorial communities, post-conflict reconstruction.*

**Актуальність дослідження.** Дослідження функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та перспектив його розвитку у повоєнний період є надзвичайно актуальним для України. Воєнний стан, введений у відповідь на повномасштабне вторгнення Росії, суттєво вплинув на всі сфери життя країни, зокрема на систему місцевого самоврядування. Велика необхідність полягала в необхідності адаптації місцевого самоврядування до умов воєнного стану. Органи місцевого самоврядування змушені швидко реагувати на нові виклики, забезпечуючи життєдіяльність громад в екстремальних умовах зумовлених повномасштабним вторгненням росії, особливо це було зумовлено веденням воєнного стану, що призвело до прийняття низки законів та підзаконних актів, які змінили повноваження та функції органів місцевого самоврядування [1]. При цьому, війна не зупинила процес децентралізації, але внесла корективи, які потребують аналізу та осмислення. Таким чином, дослідження цієї теми має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах та на перспективу.

**Метою** цієї статті є комплексний аналіз функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану та визначення перспектив її розвитку у повоєнний період.

**Виклад основного матеріалу.** Введення воєнного стану в Україні суттєво вплинуло на правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Ключовим нормативно-правовим актом став Закон України "Про правовий режим воєнного стану" [1]. Цей закон визначив особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Цей закон визначив особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Закон встановив чіткі правові рамки для функціонування всіх органів влади, включаючи місцеве самоврядування, в умовах воєнного стану. Відповідно до статті 4 закону, в умовах воєнного стану можуть утворюватися військові адміністрації як тимчасові державні органи. Це створило нову модель взаємодії між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Закон визначив механізми передачі повноважень від органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій у разі, якщо перші не можуть виконувати свої функції. Стаття 8 закону передбачає можливість тимчасового обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, що може впливати на діяльність органів місцевого самоврядування також Закон встановив спеціальний порядок прийняття рішень органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що дозволило пришвидшити реагування на кризові ситуації. Важливим елементом було встановлення механізму координації дій між центральними органами влади, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Також Закон надав органам місцевого самоврядування додаткові повноваження у сфері забезпечення безпеки населення та території громади і встановлення особливих вимоги до інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [1].

Цей закон мав критичне значення для адаптації системи місцевого самоврядування до умов воєнного стану. Він забезпечив необхідну правову базу для функціонування органів місцевого самоврядування в екстремальних умовах, визначивши їхні повноваження, обов'язки та механізми взаємодії з іншими органами влади. Водночас, застосування цього закону виявило певні проблеми та виклики. Зокрема, виникли питання щодо балансу між централізацією управління в умовах війни та збереженням автономії місцевого самоврядування. Також постала необхідність уточнення механізмів відновлення повноважень органів місцевого самоврядування після скасування воєнного стану.

У перспективі, досвід застосування цього закону стане основою для вдосконалення правового регулювання діяльності місцевого самоврядування в кризових ситуаціях. Це може включати розробку більш детальних механізмів взаємодії між різними рівнями влади, уточнення процедур передачі повноважень та їх повернення, а також вдосконалення системи забезпечення прав і свобод громадян в умовах обмежень, пов'язаних з воєнним станом.

Крім того, було прийнято низку підзаконних актів, які регулюють окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 [2] визначила особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Ця постанова внесла суттєві зміни у фінансове функціонування органів місцевого самоврядування, а саме : 1) постанова дозволила органам місцевого самоврядування оперативно вносити зміни до місцевих бюджетів без попереднього схвалення місцевими радами. Це значно прискорило процес прийняття фінансових рішень в умовах війни; 2) Пріор встановлювалися чіткі пріоритети для фінансування з місцевих бюджетів, зокрема на оборону, громадську безпеку та охорону здоров'я. Це допомогло органам місцевого самоврядування ефективніше розподіляти обмежені ресурси; 3) постанова дозволила використовувати кошти резервного фонду та фонду розвитку для фінансування невідкладних потреб, пов'язаних з воєнним станом, що спровокувало гнучкість у використанні коштів; 4) було спрощено процедури публічних закупівель для потреб територіальної оборони, що дозволило органам місцевого самоврядування швидше реагувати на нагальні потреби громад; 5) постанова надала органам місцевого самоврядування право отримувати короткострокові позики з єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів [2].

Ці зміни мали критичне значення для забезпечення фінансової стійкості та оперативності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Вони дозволили громадам швидко адаптуватися до нових реалій, ефективніше використовувати наявні ресурси та забезпечувати базові потреби населення в кризових умовах. Водночас, ці зміни створили нові виклики для місцевого самоврядування у повоєнний період. Зокрема, постане питання про повернення до більш суворих процедур бюджетного контролю та необхідність перегляду пріоритетів фінансування в умовах відбудови. Це вимагатиме від органів місцевого самоврядування розвитку нових компетенцій у сфері фінансового менеджменту та стратегічного планування.

З огляду на прийняття невідповідних норм по врегулюванню місцевого самоврядування війна створила низку викликів і відповідних проблем для територіальних громад та органів місцевого самоврядування (ОМС) в Україні під час війни, а саме: необхідність швидкої адаптації до умов воєнного стану та співпраці з військовим

командуванням і військовими адміністраціями; організація реєстрації, розміщення та забезпечення внутрішньо переміщених осіб; діяльність ОМС в умовах тимчасової окупації деяких територій; необхідність врегулювання здійснення повноважень ОМС та спрощення процедури прийняття кадрових рішень в умовах воєнного стану; організація економічної підтримки Збройних Сил України на місцевому рівні; проведення евакуації цивільного населення та релокації бізнесу із зони бойових дій; забезпечення продовольчої безпеки на місцевому рівні; оцінка збитків та організація відбудови пошкодженого житла і інфраструктури у звільнених від окупації громадах; налагодження міжнародної співпраці та пошук партнерів для підтримки українських міст [3].

Ці виклики демонструють, як органи місцевого самоврядування в Україні змушені були адаптуватися до нових умов, розширити свої функції та налагодити ефективну взаємодію з різними структурами для забезпечення життєдіяльності громад в умовах війни.

Також, у своєму дослідженні І.С. Пирога та М.І. Пирога, наголошують на тому, що існує ще ряд важливих критичних проблем які необхідно вирішувати, серед них є: скорочення державних ресурсів та падіння доходів жителів територіальних громад; падіння місцевої економіки; проблеми, пов'язані з відсутністю частини населення (чоловіки на війні, люди виїхали за кордон або в інші регіони); поява внутрішньо переміщених осіб та необхідність їх інтеграції; виникнення конфліктів між різними групами людей; загострення психологічних проблем у населення [4, с. 121]; необхідність відновлення зруйнованої інфраструктури (особливо в східних та північних областях); потреба у відновленні економічної активності; необхідність створення нових робочих місць, особливо для внутрішньо переміщених осіб; забезпечення захисту від ракетних ударів та організація систем оповіщення і сховищ; Необхідність планування відбудови територій вже зараз, не чекаючи закінчення війни [4, с. 122-123].

Таким чином, війна створила безпрецедентні виклики для територіальних громад та органів місцевого самоврядування в Україні. Ці виклики охоплюють широкий спектр проблем - від необхідності швидкої адаптації до умов воєнного стану та взаємодії з військовими структурами до вирішення гуманітарних питань, таких як розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення продовольчої безпеки.

ОМС змушені вирішувати складні завдання в умовах обмежених ресурсів, падіння місцевої економіки та зміни демографічної ситуації. Вони стикаються з необхідністю відновлення зруйнованої інфраструктури, створення нових робочих місць, забезпечення безпеки населення та планування відбудови в умовах триваючої війни.

На сьогодні в органах місцевого самоотруювання існують економічні труднощі. В.О. Мороз виділяє такі ключові економічні проблеми із якими органи місцевого самоврядування вштовхнулися це зменшення надходжень до місцевих бюджетів через зниження економічної активності, особливо в прифронтових регіонах, дисбаланс у фінансовому забезпеченні громад: "створюється своєрідний дисбаланс між фінансовим забезпеченням громад, які є наближеними до зони бойових дій або в тимчасовій окупації, і умовно безпечних громад", проблеми, пов'язані з релокацією підприємств: "в зв'язку з тим, що підприємства релокуються на умовно безпечні території, отримуємо суттєву нестачу коштів для інших громад", зниження платоспроможності жителів: "це спричиняє зниження надходжень у місцевий бюджет та впливає на платоспроможність самих жителів таких громад", недостатність власних ресурсів ОМС: "зазначений дисбаланс не вийде ліквідувати виключно зусиллями органів місцевого самоврядування". Також автор наголошує, що для

вирішення цих проблем "Потрібна не лише підтримка держави, але і залучення іноземного капіталу, грантів від зарубіжних та міжнародних організацій і соціальних програм" [5, с. 398].

Також К.М. Бліщук виділяє наступні економічні проблеми і труднощі, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, а саме : потреба у створенні умов для української промисловості, витісненої із зон активних бойових дій; необхідність пошуку нових шляхів раціонального використання наявних ресурсів; виклики, пов'язані з інвентаризацією ресурсів, належних регіону, в умовах воєнного стану [6, с. 125].

Ці проблеми вимагають від ОМС розширення їхніх функцій, адаптації до нових умов та налагодження ефективної взаємодії з різними структурами на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Незважаючи на складність ситуації, ці виклики також створюють можливості для посилення ролі місцевого самоврядування та розвитку нових підходів до управління громадами в кризових умовах.

Таким чином з огляду на наявні проблеми все ж таки органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у функціонуванні держави під час воєнного стану. Оскільки органи місцевого самоврядування відіграють критично важливу роль у процесі відновлення України. Вони забезпечують не лише управління на місцевому рівні, але й активну участь громади у відбудові, що є ключовим для створення стійкої і процвітаючої країни.

На основі аналізу документу "Концепція відновлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні", можна виділити ключові ролі органів місцевого самоврядування (ОМС) у відбудові України. ОМС беруть активну участь у плануванні відбудови, розробляючи плани відновлення на місцевому рівні з урахуванням специфіки та потреб конкретних громад. Вони координують роботи з відновлення інфраструктури, житла та об'єктів соціальної сфери на місцевому рівні. Важливою функцією ОМС є залучення фінансових ресурсів, інвестицій та грантів для реалізації проектів відбудови. При цьому вони відповідають за прозоре та ефективне використання коштів, спрямованих на відбудову. ОМС також відіграють ключову роль у стимулюванні економічного розвитку, створюючи умови для відновлення та розвитку місцевої економіки, підтримки малого та середнього бізнесу. В процесі відбудови ОМС забезпечують соціальний захист та підтримку вразливих груп населення. Вони сприяють активному залученню громадян та громадських організацій до процесів відбудови та прийняття рішень, тим самим розвиваючи громадянське суспільство. ОМС застосовують інноваційні підходи та технології у процесі відбудови для підвищення ефективності та стійкості громад. Важливим аспектом їхньої діяльності є розвиток міжмуніципального співробітництва для обміну досвідом та ресурсами у процесі відбудови. Нарешті, ОМС забезпечують врахування екологічних аспектів у процесі відбудови для створення більш стійких та зелених громад. Всі ці ролі підкреслюють критичну важливість органів місцевого самоврядування у процесі відбудови та розвитку України після війни[7].

\*\*\*\* Основні функції місцевого самоврядування у відбудові:

- \*\*Стратегічне планування\*\* : Місцеві органи влади відповідають за розробку стратегій відновлення, що враховують специфіку та потреби кожної громади. Це включає планування відновлення інфраструктури, житла, освіти та соціальних послуг [4].

- **\*\*Залучення громади\*\***: Важливо, щоб процес відновлення був інклюзивним. Місцеве самоврядування має залучати жителів до обговорення планів відновлення, враховуючи їхні потреби та пропозиції. Це може здійснюватися через громадські слухання, круглі столи та консультації з різними стейкхолдерами[4][5].

- **\*\*Фінансова автономія\*\***: Після реформи децентралізації, місцеві органи влади отримали більше фінансових ресурсів. Це дозволяє їм самостійно ухвалювати рішення щодо використання бюджетних коштів на відновлення та розвиток територій[1].

- **\*\*Співпраця з державними та міжнародними партнерами\*\***: Місцеве самоврядування повинно активно співпрацювати з державними органами, неурядовими організаціями та міжнародними донорами для отримання фінансування та експертної допомоги у відновлювальних процесах[3][4].

- **\*\*Підвищення прозорості та підзвітності\*\***: Важливо, щоб місцеві органи влади діяли прозоро, звітуючи перед громадою про використання ресурсів і результати відновлення. Це допомагає зміцнити довіру населення до влади[2][5].

Таким чином, місцеве самоврядування є ключовим гравцем у відбудові країни. Його роль полягає не лише в управлінні ресурсами, але й у залученні громади до процесу відновлення, що забезпечує більш ефективне та стійке відновлення територій. Важливо, щоб місцеві органи влади продовжували розвивати свої можливості та співпрацювати з усіма зацікавленими сторонами для досягнення успіху у відбудові України.

О. Бугай вказує на те, що ОМС відіграють ключову роль у забезпеченні кібербезпеки та цифрової стійкості громад, впроваджуючи сучасні технології для захисту критичної інфраструктури та даних громадян [8, с. 15-16]. Авторка наголошує також на тому, що ОМС активно працюють над розвитком цифрових сервісів та електронного урядування, що підвищує ефективність та доступність послуг для населення в умовах відбудови [8, с. 16 - 17]. ОМС беруть участь у створенні систем раннього оповіщення та цивільного захисту, що підвищує безпеку громад у постконфліктний період [с. 18 -19]. Н. Власенко вказує, що важливою функцією ОМС є розробка та реалізація програм психологічної підтримки та реабілітації населення, особливо для ветеранів та постраждалих від війни [9, с. 22-23]. ОМС активно сприяють розвитку волонтерських ініціатив та їх інтеграції в процеси відбудови [9, с. 20-21]. М. Вяхірев наголошує, що ОМС також відіграють важливу роль у збереженні та відновленні культурної спадщини, що є спеціал для збереження ідентичності громад [10, с. 24-25]. Н. Галяс вказує на те, що ОМС також займаються розробкою та впровадженням програм енергоефективності та сталого розвитку, що є спеціал для довгострокової стійкості громад [11, с. 26-27].

**Висновки.** Дослідження функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та перспектив його розвитку у повоєнний період дозволяє зробити наступні висновки:

1. Система місцевого самоврядування в Україні продемонструвала значну адаптивність та стійкість в умовах воєнного стану, що підтверджує ефективність проведеної реформи децентралізації.

2. Воєнний стан призвів до суттєвих змін у правовому регулюванні діяльності

органів місцевого самоврядування, зокрема через запровадження військових адміністрацій та розширення повноважень місцевої влади у сфері забезпечення безпеки та життєдіяльності громад.

3. Основними викликами для місцевого самоврядування в умовах війни стали забезпечення безпеки населення, подолання економічних труднощів, вирішення гуманітарної кризи та відновлення пошкодженої інфраструктури.

4. Досвід функціонування об'єднаних територіальних громад під час війни підтвердив ефективність децентралізованої моделі управління в кризових умовах.

5. У повоєнний період місцеве самоврядування відіграватиме ключову роль у процесі відбудови країни, зокрема у визначенні пріоритетів відбудови, залученні інвестицій та забезпеченні прозорості використання коштів.

6. Перспективи розвитку місцевого самоврядування включають подальшу децентралізацію, зміцнення фінансової спроможності громад, розвиток цифрового урядування та посилення спроможності у сфері кризового менеджменту.

7. Ключовими викликами для місцевого самоврядування у повоєнний період будуть нерівномірність розвитку регіонів, ризик надмірної централізації влади та кадровий дефіцит.

8. Для вдосконалення системи місцевого самоврядування необхідно законодавчо закріпити розширені повноваження органів місцевого самоврядування, розвивати програми навчання для працівників, створювати механізми ефективної координації між різними рівнями влади та розвивати інструменти громадської участі.

Таким чином, розвиток ефективної системи місцевого самоврядування є критично важливим для успішної відбудови та розвитку України у повоєнний період. Це вимагатиме злагоджених зусиль на всіх рівнях влади, активної участі громадянського суспільства та підтримки міжнародних партнерів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 12.05.2015 № 389 -VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 25.07.2024).

2. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану" від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п> (дата звернення: 25.07.2024).

3. Мережа UPLAN. «Місьцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня». Дата звернення 28, Липень 2024. <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriadvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>.

4. Пирога І.С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 77: частина 1. С. 117-123.

5. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 4. С. 396-398. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97>

6. Бліщук К.М. Управління місцевими фінансами в умовах воєнного часу: проблеми та можливості для їх вирішення. Економіка та суспільство. 2022. № 43. С. 121-127. DOI:

<https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-67>

7. Асоціація міст України. Концепція відновлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. URL: [https://auc.org.ua/sites/default/files/konceptiya\\_vidnovlennya\\_ms\\_final.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/konceptiya_vidnovlennya_ms_final.pdf) (дата звернення: 25.07.2024).

8. Бугай О. Ефективність алгоритмічного прийняття рішень місцевим самоврядуванням в умовах відновлення: виклики та перспективи. Місцеве самоврядування в умовах війни: нові виклики та завдання. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, Матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р. 2022. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 25.07.2024).

9. Власенко Н. Комунікації в системі державного управління під час воєнного стану. Місцеве самоврядування в умовах війни: нові виклики та завдання. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, Матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р. 2022. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 25.07.2024).

10. Вяхірев М. Інтегрований розвиток міст в умовах відбудови країни: стан та перспективи. Місцеве самоврядування в умовах війни: нові виклики та завдання. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, Матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р. 2022. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 25.07.2024).

11. Галяс Н. Аналіз тенденцій на рівні публічного управління в умовах відновлення України. Національна академія державного управління при Президентові України, Матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2022 р. 2022. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 25.07.2024).