

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2025.1.02

УДК 342.25:342.78(477)

Бойко С. Ю.,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної академії
правових наук України, доцент
кафедри теорії держави та права і
конституційного права МАУП
ORCID: 0009-0003-2816-4752

Маринів А. В.,

кандидат юридичних наук, науковий
співробітник Науково-дослідного
інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук
України
ORCID: 0000-0002-0127-7234

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

У статті детально досліджено вплив правового режиму воєнного стану на функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема Конституції України, Закону України "Про правовий режим воєнного стану", Закону України "Про оборону України" та інших законодавчих актів. Розглянуто правові механізми і організаційні особливості, що визначають діяльність місцевих органів влади в умовах надзвичайної ситуації, коли до їхніх повноважень можуть бути внесені значні зміни для забезпечення обороноздатності держави. Автори статті також вивчають специфіку функціонування військових адміністрацій, які в умовах воєнного стану виконують функції органів місцевого самоврядування в окремих територіях, особливо в зонах активних бойових дій або на тимчасово окупованих територіях. Особливо акцентовано увагу на тому, як ці тимчасові державні органи здійснюють свої повноваження та забезпечують порядок, координацію з іншими органами влади, а також взаємодію з військовим командуванням та правоохоронними структурами. Військові адміністрації часто замінюють органи місцевого са-

моврядування, що ускладнює процес прийняття рішень на місцях. У статті також вивчено специфіку правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в прифронтових та постраждалих від бойових дій територіях, зокрема аналізується особливий порядок реалізації їхніх повноважень у таких умовах. Важливим аспектом є визначення процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими структурами, формування та виконання місцевих бюджетів, а також управління комунальною власністю в умовах обмежених ресурсів та знищеної інфраструктури.

Автори статті акцентують увагу на змінюванні пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. На перший план виходять питання забезпечення безпеки, відновлення основних потреб населення, зокрема забезпечення продовольчої безпеки, медичних послуг та житла, а також відновлення пошкодженої інфраструктури.

Ключові слова: воєнний стан, місцеве самоврядування, прифронтові території, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, правове регулювання, територіальні громади, національна безпека, військове командування, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження правового режиму воєнного стану та його впливу на місцеве самоврядування в Україні набуває особливої актуальності в умовах триваючої російської агресії. З 24 лютого 2022 року в Україні діє правовий режим воєнного стану, що суттєво трансформував функціонування органів місцевого самоврядування, особливо в прифронтових територіях. Аналіз особливостей правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в цих умовах дозволяє виявити проблемні аспекти функціонування місцевої влади, визначити ефективність механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та військовим командуванням, а також окреслити шляхи вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування територіальних громад в особливих умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти проблемних питань право-

вого режиму воєнного стану та його вплив на місцеве самоврядування досліджували в своїх працях такі українські дослідники, як О. А. Гончаренко, І. В. Дробуш, М. В. Ковалів, В. А. Корелова, А. Р. Крусян, Ю. Б. Ключковський, Н. С. Кузнєцова, Б. Б. Мельниченко, Я. С. Рябченко, М. В. Руденко, А. О. Солодка, Р. О. Федоренко.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження є комплексний аналіз правового режиму воєнного стану в Україні та його впливу на функціонування органів місцевого самоврядування, визначення особливостей правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в прифронтових територіях, обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим воєнного стану в Україні регулюється Конституцією України [1], Законом України «Про

правовий режим воєнного стану» [2], Законом України «Про оборону України» [3] та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан - це «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [2].

Воєнний стан в Україні було введено Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [4] у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України. Цей указ було затверджено Верховною Радою України відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України [1].

Введення воєнного стану суттєво вплинуло на функціонування органів місцевого самоврядування, особливо в прифронтових територіях. Як зазначає Н. С. Кузнєцова, «воєнний стан змінив правовий режим діяльності органів місцевого самоврядування, надавши їм додат-

кові повноваження, але водночас обмеживши деякі аспекти їх діяльності» [5, с. 18].

Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в умовах воєнного стану можуть утворюватися військові адміністрації - тимчасові державні органи, які здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законом [2]. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в разі нескликання сесії відповідної місцевої ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки [2].

Як зазначає О. А. Гончаренко, «військові адміністрації є важливим інструментом забезпечення функціонування публічної влади в умовах воєнного стану, особливо в прифронтових територіях, де діяльність органів місцевого самоврядування може бути ускладнена або неможливою» [6, с. 18].

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України, а також повноваження органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови [2].

Водночас, як зазначає В. І. Мельниченко, «утворення військових адміністрацій не означає припинення діяльності органів місцевого са-

моврядування, які продовжують функціонувати, хоча й з певними обмеженнями» [7, с. 8].

Відповідно до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [2].

Важливим аспектом функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є їх взаємодія з військовим командуванням та військовими адміністраціями. Відповідно до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і військові адміністрації в межах своєї компетенції зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [2].

Як зазначає О. М. Юрковський, «ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з військовим командуванням та військовими адміністраціями є важливою умовою забезпечення національної безпеки та оборони, а також життєдіяльності територіальних громад в умовах воєнного стану» [8, с. 58].

Введення воєнного стану також вплинуло на формування та виконання місцевих бюджетів. Відповідно до статті 67-2 Бюджетного кодексу України, в умовах воєнного стану виконання місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених законом про

оборону, про мобілізаційну підготовку та мобілізацію, про правовий режим воєнного стану [9]. Як зазначає О. Б. Заверуха, «в умовах воєнного стану змінюються пріоритети бюджетної політики, зокрема, збільшуються видатки на оборону та безпеку, соціальний захист населення, відновлення пошкодженої інфраструктури» [10, с. 115].

Отже, правовий режим воєнного стану суттєво впливає на функціонування органів місцевого самоврядування, змінюючи їх повноваження, взаємодію з іншими органами публічної влади, формування та виконання місцевих бюджетів. Особливо відчутним цей вплив є в прифронтових територіях, де діяльність органів місцевого самоврядування ускладнюється безпосередньою близькістю до зони бойових дій.

З приводу специфіки правового регулювання органів місцевого самоврядування в прифронтових територіях, то варто зазначити, що цей аспект функціонування органів місцевого самоврядування має свою власну особливість. Остання зумовлена як впливом правового режиму воєнного стану, так і безпосередньою близькістю до зони бойових дій. Як зауважує Р. Б. Бедрій, «діяльність органів місцевого самоврядування в прифронтових територіях характеризується підвищеною складністю та ризиками, що вимагає особливого правового регулювання» [11, с. 46].

Особливості правового регулювання органів місцевого самоврядування в прифронтових територіях проявляються в різних сферах їх діяльності.

По-перше, це особливості формування та функціонування органів

місцевого самоврядування. Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в прифронтових територіях можуть утворюватися військові адміністрації населених пунктів, які здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування [2]. Це зумовлено необхідністю забезпечення безперервності публічної влади в умовах, коли діяльність органів місцевого самоврядування може бути ускладнена або неможлива. Як зазначає М. В. Ковалів, «утворення військових адміністрацій в прифронтових територіях є важливим механізмом забезпечення функціонування публічної влади в умовах, коли органи місцевого самоврядування не можуть повноцінно виконувати свої функції» [12].

По-друге, це особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. У прифронтових територіях органи місцевого самоврядування зосереджують свою діяльність на забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, евакуації населення, відновленні пошкодженої інфраструктури, соціальному захисті населення тощо. Як підкреслює П. В. Ворона, «в прифронтових територіях змінюються пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування, на перший план виходять питання безпеки, забезпечення базових потреб населення, відновлення пошкодженої інфраструктури» [13, с. 103].

По-третє, це особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з військовим командуванням та військовими адміністраціями. В прифронтових територіях ця взаємодія набуває особливого значення, оскільки від неї залежить

ефективність заходів з оборони території, евакуації населення, забезпечення безпеки тощо. І. С. Щебетун зауважує, що «в прифронтових територіях органи місцевого самоврядування мають тісно співпрацювати з військовим командуванням та військовими адміністраціями, узгоджуючи свої дії та рішення» [14, с. 15].

По-четверте, це особливості формування та виконання місцевих бюджетів. В прифронтових територіях місцеві бюджети зазнають значних втрат через зменшення надходжень від податків та зборів, пошкодження об'єктів комунальної власності, необхідність фінансування заходів з оборони та безпеки, соціального захисту населення тощо. З цього приводу О. Б. Заверуха підкреслює, що «в прифронтових територіях місцеві бюджети стикаються з проблемою дефіциту коштів, що вимагає особливих механізмів фінансової підтримки з державного бюджету» [15, с. 117].

По-п'яте, це особливості управління комунальною власністю. В прифронтових територіях об'єкти комунальної власності можуть бути пошкоджені або знищені внаслідок бойових дій, що вимагає особливих механізмів їх відновлення та захисту. І варто погодитися з Б. В. Калиновським, що «в прифронтових територіях органи місцевого самоврядування стикаються з проблемою пошкодження або знищення об'єктів комунальної власності, що вимагає розробки спеціальних механізмів їх відновлення та компенсації збитків» [16, с. 215].

По-шосте, це особливості забезпечення життєдіяльності територіальних громад. В прифронтових територіях органи місцевого са-

моврядування мають забезпечувати функціонування систем життєзабезпечення (водопостачання, електропостачання, газопостачання, теплопостачання тощо) в умовах підвищеного ризику їх пошкодження або знищення. Як зазначає І. В. Дробуш, «в прифронтових територіях органи місцевого самоврядування стикаються з проблемою забезпечення функціонування систем життєзабезпечення в умовах їх пошкодження або загрози пошкодження, що вимагає розробки спеціальних механізмів їх захисту та відновлення» [17, с. 8].

По-сьоме, це особливості соціального захисту населення. В прифронтових територіях органи місцевого самоврядування мають забезпечувати соціальний захист населення, яке постраждало внаслідок бойових дій, зокрема, внутрішньо переміщених осіб, осіб, які втратили житло, майно, роботу тощо. Як зазначає В. І. Мельниченко, «в прифронтових територіях органи місцевого самоврядування мають забезпечувати соціальний захист населення, яке постраждало внаслідок бойових дій, що вимагає розробки спеціальних механізмів соціальної підтримки» [7, с. 9].

По-восьме, це особливості забезпечення правопорядку. В прифронтових територіях органи місцевого самоврядування мають сприяти забезпеченню правопорядку в умовах підвищеного ризику його порушення, зокрема, через діяльність диверсійно-розвідувальних груп, мародерство тощо. Як зауважує О. М. Юрковський, «в прифронтових територіях органи місцевого са-

моврядування мають сприяти забезпеченню правопорядку в умовах підвищеного ризику його порушення, що вимагає тісної співпраці з правоохоронними органами та військовим командуванням» [8, с. 59].

Тож, можна констатувати, що діяльність органів місцевого самоврядування особливо в зонах активних бойових дій характеризується підвищеною складністю та істотними ризиками, що вимагає особливого підходу до її правового регулювання.

Висновок. Таким чином, правове регулювання органів місцевого самоврядування в прифронтових територіях має свою специфіку, зумовлену особливостями правового режиму воєнного стану та безпосередньою близькістю окремих територій до зони бойових дій. Ця специфіка проявляється в особливостях формування та функціонування органів місцевого самоврядування, реалізації їх повноважень, взаємодії з військовим командуванням та військовими адміністраціями, формування та виконання місцевих бюджетів, управління комунальною власністю, забезпечення життєдіяльності територіальних громад, соціального захисту населення, забезпечення правопорядку тощо. Наведене вказує, що в умовах воєнного стану існує необхідність відображення у змісті правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування актуальних пріоритетів їх діяльності, що може становити предмет окремого наукового дослідження.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.
3. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
4. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 17. Ст. 868.
5. Кузнецова Н. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи. *Право України*. 2022. № 4. С. 15–28.
6. Гончаренко О. А. Правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів забезпечення безпеки та оборони України. *Право і безпека*. 2022. № 2. С. 15–217.
7. Мельниченко В. І. Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Аспекти публічного управління*. 2022. № 2. С. 5–12.
8. Юрковський О. М. Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2022. № 2. С. 56–63.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
10. Бедрій Р. Б. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 45–48.
11. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 7. № 2. С. 27–32.
12. Гончаренко О. А. Правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів забезпечення безпеки та оборони України. *Право і безпека*. 2022. № 2. С. 15–21.
13. Щebetун І. С. Організаційно-правові проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 1. С. 12–20.
14. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні : конституційно-правові засади функціонування та розвитку. Київ : УкрДГПІ, 2019. 396 с.
15. Дробуш І. В. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та воєнного стану: проблеми та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2022. № 1(25). С. 5–12.

Boyko Sergiy, Ph. D. in Law, Research Fellow of the Institute of State Building and Local Self-Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law and Constitutional Law IAPM

ORCID: 0009-0003-2816-4752

Maryniv Andrii, Ph. D. in Law, Research Fellow of the Institute of State Building and Local Self-Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0002-0127-7234

The legal regime of martial law and its impact on local self-government

The article thoroughly examines the impact of the legal regime of martial law on the functioning of local self-government bodies in Ukraine. Special atten-

tion is given to the analysis of the regulatory framework governing the activities of local self-government bodies under martial law, particularly the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law," the Law of Ukraine "On National Defense of Ukraine," and other legislative acts. The legal mechanisms and organizational features that define the activities of local authorities in emergency situations are considered, especially when significant changes can be made to their powers to ensure the defense capability of the state. The authors also study the specifics of the functioning of military administrations, which, under martial law, perform the functions of local self-government bodies in certain territories, particularly in areas of active combat or temporarily occupied territories. Special attention is paid to how these temporary state bodies exercise their powers and ensure order, coordinate with other authorities, and interact with the military command and law enforcement agencies. Military administrations often replace local self-government bodies, complicating the decision-making process at the local level. The article also explores the peculiarities of the legal regulation of the activities of local self-government bodies in front-line and conflict-affected territories, particularly the special procedures for exercising their powers in such conditions. An important aspect is the identification of the procedures for interaction between local self-government bodies and military structures, the formation and execution of local budgets, as well as the management of communal property in conditions of limited resources and destroyed infrastructure.

The authors emphasize the changing priorities of local self-government bodies under martial law. Issues of security, the restoration of basic needs for the population, including ensuring food security, medical services, housing, and the reconstruction of damaged infrastructure, take precedence.

Keywords: *martial law, local self-government, frontline territories, military administrations, local self-government bodies, legal regulation, territorial communities, national security, military command, local budgets.*