

Шляхтун Петро Панасович  
Роїна Владислав Олександрович

## Взаємодія держави та місцевого самоврядування під час воєнного стану

УДК 32-008  
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2025-5.16>  
Стаття поширюється на умовах ліцензії  
CC BY 4.0

Шляхтун Петро Панасович  
доктор філософських наук, професор  
завідувач кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
вул. Володимирська, 64/13,  
Київ, Україна  
ORCID: 0000-0002-7420-7325

Роїна Владислав Олександрович  
аспірант кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
вул. Володимирська, 64/13,  
Київ, Україна  
ORCID: 0009-0005-1330-2125

*У статті розглянуто теоретичні та правові засади взаємодії держави й органів місцевого самоврядування в Україні в умовах запровадження правового режиму воєнного стану. Зазначено, що конституційна модель публічної влади в Україні ґрунтується на романо-германській традиції, у межах якої поєднуються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основою сучасної системи місцевої влади є громадянська концепція самоврядування, згідно з якою воно реалізується на рівні територіальних громад. У статті наголошено, що практичне функціонування цієї моделі супроводжується низкою суперечностей: відсутністю повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях, дублюванням компетенцій рад і державних адміністрацій, а також відсутністю механізмів взаємного контролю між ними. Особливу увагу приділено аналізу положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року та його застосуванню після повномасштабного вторгнення Російської Федерації у 2022 році. Встановлено, що в умовах воєнного стану функції державних адміністрацій істотно розширюються, а частину повноважень органів місцевого самоврядування передано військовим адміністраціям, які утворюються Президентом України. Зокрема, до їх компетенції віднесено складання та затвердження місцевих бюджетів, управління комунальним майном і скасування актів виконавчих органів рад, що фактично обмежує конституційні права та автономію місцевого самоврядування навіть у разі його дієздатності. Зроблено висновок, що чинне законодавство про воєнний стан потребує вдосконалення, зокрема в частині чіткого розмежування повноважень військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, з метою забезпечення ефективності публічної влади, дотримання принципів конституціоналізму та зміцнення демократичних засад державного управління в умовах збройної агресії.*  
**Ключові слова:** держава, громадянське суспільство, органи місцевого самоврядування, воєнний стан, військові адміністрації.

**Вступ.** Проблематика співвідношення та взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні належить до числа ключових у системі конституційно-правових досліджень, оскільки безпосередньо пов'язана з ефективністю функціонування публічної влади на місцях і реалізацією принципів децентралізації. В умовах воєнного стану, запровадженого в Україні у зв'язку з повномасштабною військовою агресією Російської Федерації, зазначена проблематика набуває особливої актуальності. Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах закону, однак із введенням воєнного стану частина цих повноважень фактично делегується військовим адміністраціям. Це зумовлює необхідність наукового аналізу правових і політичних аспектів такої трансформації.

Теоретичні засади організації публічної влади на місцях в Україні сформувалися на основі романо-германської моделі, яка поєднує елементи державного управління і місцевого самоврядування. Її практична реалізація – у поєднанні з громадянською концепцією самоврядування – виявила низку суперечностей, що вимагають доктринального осмислення в контексті сучасних викликів державотворення. Воєнний стан як особливий правовий режим не лише змінює баланс владних

повноважень між центром і місцевими рівнями, а й виявляє недоліки чинної моделі співіснування виконавчої влади та самоврядних структур.

Отже, дослідження особливостей взаємодії держави та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є важливим для подальшого вдосконалення правової системи, забезпечення ефективності публічної влади та зміцнення демократичних засад українського державного устрою.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є з'ясування особливостей взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану, визначення меж їхніх повноважень і виявлення проблем правового регулювання цієї сфери.

Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань: проаналізувати теоретичні засади організації публічної влади на місцях; розкрити еволюцію правового статусу органів місцевого самоврядування; дослідити зміни їх компетенції під час воєнного стану; визначити напрями удосконалення законодавства з метою забезпечення балансу між державною владою та місцевим самоврядуванням.

**Методи дослідження.** У статті використано порівняльний політико-правовий метод наукових досліджень. Порівнюється конституційно-право-

вий статус органів місцевого самоврядування в Україні у звичайних умовах і в умовах воєнного стану, з'ясовується вплив політичних чинників на таку зміну.

**Результати.** Взаємодія держави і громадянського суспільства як сфери недержавних суспільних інститутів і відносин здійснюється не тільки на загальнодержавному рівні – через політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, а й на місцевому рівні – в адміністративно-територіальних одиницях держави. Особливості взаємодії держави (органів виконавчої влади) і органів місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях держави залежать передусім від запровадженої в країні моделі організації публічної влади на місцях (системи місцевої влади): англосаксонської, романо-германської чи радянської.

За англосаксонської моделі, яка склалась у Великобританії та її колишніх колоніях, в усіх адміністративно-територіальних одиницях держави створюються і діють тільки органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи), а органи виконавчої влади відсутні. Взаємодія держави з органами місцевого самоврядування здійснюється у формі урядового контролю діяльності органів місцевого самоврядування шляхом фінансових ревізій і міністерських інспекцій. Законність актів органів місцевого самоврядування контролюється судовими органами, до яких з відповідними позовами можуть звертатися як приватні особи, так і спеціальні контролери – представники центрального уряду.

Для романо-германської моделі організації публічної влади на місцях, яка склалась в країнах континентальної Європи, характерним є поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням, здійснюваним органами виконавчої влади. В адміністративно-територіальних одиницях держави одночасно діють представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада), обраний ним виконавчий орган – одноособовий чи колегіальний, і місцевий орган виконавчої влади (місцева державна адміністрація, префектура, комісаріат тощо), очолюваний призначеною урядом або президентом посадовою особою (головою, префектом, комісаром тощо), яка здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Представник виконавчої влади може оскаржити акт органу місцевого самоврядування на предмет його законності в судовому порядку.

Радянська модель організації публічної влади на місцях склалась в соціалістичних країнах. Вона характеризується тим, що сформовані в адміністративно-територіальних одиницях ради є державними органами і виконують водночас функції держави і місцевого самоврядування. Члени рад обираються безпосередньо населенням або

радами нижчого рівня. Ради обирають свої виконавчі колегіальні органи – виконавчі комітети, які здійснюють на місцях управління водночас загальнодержавними і місцевими справами.

Якщо за англосаксонської і романо-германської моделей організації публічної влади на місцях органи місцевого самоврядування є автономними щодо держави і органів місцевого самоврядування вищого рівня, то за радянської моделі ради нижчого рівня та їх виконавчі органи підпорядковуються радам і виконавчим органам вищого рівня.

Незалежна Україна успадкувала від СРСР радянську модель організації публічної влади на місцях. Згідно з Конституцією Української РСР 1978 року «Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему органів державної влади» (ст. 78); «Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів є безпосередньо підзвітними як Раді, що їх обрала, так і вищестоящому виконавчому і розпорядчому органу» (с. 133) [1].

Зі здобуттям незалежності в Україні постало завдання створення системи автономних щодо держави органів місцевого самоврядування. В основу створення такої системи було покладено так звану громадівську концепцію місцевого самоврядування, згідно з якою місцеве самоврядування є особливим і самостійним видом публічної влади, джерелом і первинним суб'єктом якої є територіальна громада – сукупність жителів окремих населених пунктів – сіл, селищ, міст як природних утворень та їх добровільних об'єднань. На інших рівнях адміністративно-територіального устрою – в районах та областях, що є штучними утвореннями, місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад населених пунктів. Суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та утворювані ними органи – мають вирішувати лише питання місцевого значення, а функції держави в адміністративно-територіальних одиницях щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення мають покладатися на місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Громадівська концепція місцевого самоврядування була втілена в Конституції України 1996 року. Згідно з Конституцією України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України...

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» (ч. 1, 3, 4 ст. 140) [2].

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради» (ч. 5 ст. 141).

Конституція України також встановила, що «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації».

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України» (ч. 1, 3, 4 ст. 118).

Згідно з наведеними конституційними положеннями, взаємодія держави і органів місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства здійснюється в районах і областях як взаємодія районних та обласних державних адміністрацій з районними і обласними радами. В аспекті проблематики даної статті особливо важливими є положення Конституції України про те, що «Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь».

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації» (ч.9,10 ст.118).

Встановивши таким чином вагомі правові засоби впливу районних і обласних рад як інститутів громадянського суспільства на районні і обласні державні адміністрації як органи виконавчої влади, Конституція України водночас не передбачає правових засобів зворотного впливу – районних і обласних державних адміністрацій на районні та обласні ради, як це мало б бути за романо-германської моделі організації публічної влади на місцях.

Досвід функціонування встановленої Конституцією України системи місцевої влади, заснованої на громадській концепції місцевого самоврядування, виявив її основні недоліки: відсутність повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях через відсутність у районних і обласних рад власних виконавчих органів; дублювання функцій і повноважень районних та обласних рад і районних та обласних державних адміністрацій; відсутність у районних та обласних державних адміністрацій конституційних засобів впливу на районні та обласні ради.

В Україні неодноразово робилися спроби реформування системи місцевої влади з метою усунення

цих недоліків. Президент України Петро Порошенко вніс до Верховної Ради України спершу законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 року [3], а згодом відкликав його, натомість внісши до Верховної Ради України новий законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року [4], який також не був прийнятий Верховною Радою України.

Новообраний Президент України Володимир Зеленський спершу вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 року [5], а потім відкликав його, натомість внісши до Верховної Ради України нову редакцію законопроекту з такою само назвою від 27 грудня 2019 року [6].

Спільним для всіх законопроектів, зокрема, було те, що вони передбачали:

- скасування інституту місцевих державних адміністрацій;

- надання районним та обласним радам права формувати власний виконавчий орган;

- запровадження на обласному і районному рівнях інституту представника Президента України (префекта), головною функцією якого є нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України; функція нагляду передбачає внесення префектом Президенту України подання про зупинення дії ухваленого органом місцевого самоврядування акта, що «не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці» (законопроект від 13 грудня 2019 року), та подання «про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень» органу місцевого самоврядування (законопроект від 27 грудня 2019 року);

- підзвітність та підконтрольність представників Президента України (префектів) Президенту України, який призначає їх на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України.

Таким чином, усі чотири законопроекти передбачали значне розширення конституційних повноважень Президента України щодо впливу на органи місцевого самоврядування через інститут повністю підпорядкованого йому префекта. Проте жоден із законопроектів з різних причин не був прийнятий Верховною Радою України. Водночас Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, який передбачив добровільне об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст в міській, селищній і сільській об'єднані територіальні громади [7].

Процес реформування системи місцевої влади був перерваний через політичний чинник – повно-

масштабне вторгнення російських військ на територію України 24 лютого 2022 року. З цього часу в Україні почав діяти правовий режим воєнного стану, введеного Президентом України Володимиром Зеленським Указом «Про введення воєнного стану в Україні» від 22 лютого 2022 року № 64/2022 [8], затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 22 лютого 2022 року № 2102-IX [9]. В умовах воєнного стану відбуваються значні зміни у повноваженнях органів державної влади і органів місцевого самоврядування та у правових відносинах між ними, які поки що не стали предметом наукових досліджень. Метою даної статті є з'ясування особливостей взаємодії держави і органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану.

Воєнний стан вводиться з метою створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі воєнної загрози. Із введенням воєнного стану розширюються повноваження військового командування – йому передаються всі функції органів державної влади у сфері оборони, забезпечення державної безпеки і громадського порядку.

В Україні правовий режим воєнного стану визначається Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII [10]. Після прийняття Закону до нього неодноразово вносились зміни, у тому числі пов'язані з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», особливо значні зміни до Закону було внесено вже під час дії в Україні правового режиму воєнного стану у зв'язку з повномасштабним вторгненням російських військ на територію України. У даній статті положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та інших законодавчих актів аналізуються тільки в тій частині, яка стосується взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Попередній Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 року № 1647-III положень щодо такої взаємодії взагалі не містить [11].

В Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» встановлено:

«У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» постановляю:

1. Ввести в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб (у подальшому воєнний стан в Україні неодноразово продовжувався. – Авт.).

2. Військовому командуванню... разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави».

За умов воєнного стану призупиняється дія окремих положень конституції. В інтересах оборони обмежуються конституційні права і свободи громадян і юридичних осіб, на них покладаються додаткові обов'язки.

Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з цим встановив:

«3. У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Це положення Указу Президента України відрізняється від відповідного положення Конституції України тим, що Конституція України встановлює, які саме конституційні права і свободи не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану: «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції (ч. 2 ст. 64), тоді як в Указі конкретизовано, які саме конституційні права і свободи людини і громадянина можуть обмежуватися в період дії правового режиму воєнного стану.

Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні в умовах воєнного стану не є предметом даного дослідження, спрямованого на з'ясування особливостей взаємодії держави і органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану.

**Аксіоматичним вважаємо положення про те, що встановлені Конституцією України функції і повноваження органів місцевого самоврядування, як і права і свободи громадян, не можуть бути обмежені понад те, як це передбачено Конституцією України або зумовлено непереборними об'єктивними обставинами.**

Конституція України встановила, що «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місце-

вого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів: утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» (ч. 1, 2 ст. 143).

Визначивши таким чином повноваження територіальних громад села, селища, міста, обласних та районних рад, Конституція України разом із тим не передбачає можливості їх обмеження, у тому числі в умовах воєнного стану, тоді як Закон України «Про правовий режим воєнного стану» обмеження повноважень органів місцевого самоврядування припускає. Згідно із Законом:

«1. На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

2. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

3. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який при-

значається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

4. У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій» (ч. 1–4 ст. 4).

Таким чином, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, утворення військових адміністрацій не передбачає припинення повноважень (розпуску) органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів – сільських, селищних міських голів (у межах територій територіальних громад). У населених пунктах військові адміністрації утворюються у разі, якщо сільські, селищні, міські, ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені законом строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, тобто і в разі, коли районні чи обласні ради є дієздатними. В усіх таких випадках статусу військових адміністрацій набувають районні та обласні державні адміністрації, а їх голови стають начальниками відповідних військових адміністрацій. В умовах воєнного стану військові адміністрації були утворені в усіх областях України.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановив, що в умовах воєнного стану «органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України» (ч. 2 ст. 9). Однак згідно із Законом «У разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації: крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови» (ч. 2 ст. 10).

Це положення не містить передбаченого частиною третьою статті 4 уточнення «в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження», тобто начальник військової адміністрації здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови і в разі їх дієздатності, що є прямим обмеженням конституційних повноважень цих органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Низку обмежень конституційних повноважень органів місцевого самоврядування на користь органів державної влади містить передбачений Законом України «Про правовий режим воєнного стану» розподіл повноважень між ними. Так, Закон, зокрема, встановлює, що «Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: ...

5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету...

12) здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади...» (ч. 2 ст. 15).

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає аналогічні обмеження повноважень районних і обласних рад на користь районних і обласних військових адміністрацій (ч. 3 ст. 15).

Такі конституційні повноваження органів місцевого самоврядування у разі їх дієздатності не повинні обмежуватися на користь органів державної влади (військових адміністрацій). Крім усього іншого, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» наділяє військові адміністрації населених пунктів правом «31) скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень» (ч. 2 ст. 15), хоча відповідність чи невідповідність правових актів Конституції України може встановити тільки Конституційний Суд України, а законодавству України – суд загальної юрисдикції.

Виходить, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану» істотно обмежує конституційні повноваження **дієздатних** органів місцевого самоврядування, можливість чого не передбачена Конституцією України. Таке обмеження, крім усього іншого, створює підґрунтя для виник-

нення суперечностей між конкретними органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» заборонив проведення виборів органів місцевого самоврядування і місцевих референдумів в умовах воєнного стану (ч. 1 ст. 19), хоча така необхідна заборона мала б бути передбачена в розділі III «Вибори. Референдум» Конституції України.

**Висновки.** Функціонування запровадженої Конституцією України романо-германської моделі організації публічної влади на місцях у поєднанні з громадянською концепцією місцевого самоврядування з часом виявило недоліки такого поєднання: відсутність повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях через відсутність у районних і обласних рад власних виконавчих органів; дублювання функцій і повноважень районних та обласних рад і районних та обласних державних адміністрацій; відсутність у районних та обласних державних адміністрацій конституційних засобів впливу на районні та обласні ради. Неодноразові спроби удосконалення системи місцевої влади шляхом внесення відповідних змін до Конституції України поки що не увінчалися успіхом. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» ґрунтується на чинних положеннях Конституції України щодо системи місцевої влади. Відповідно до цього закону із введенням в Україні воєнного стану через повномасштабне вторгнення російських військ на територію України функціями і повноваженнями військових адміністрацій було наділено районні і обласні державні адміністрації, а в населених пунктах – сільських, селищних, міських голів. Функції і повноваження органів місцевого самоврядування військові адміністрації здійснюють у разі їх недієздатності, що обумовлено в законі (ст. 4). Однак при визначенні функцій і повноважень військових адміністрацій до них віднесено і важливі конституційні повноваження органів місцевого самоврядування (складання та затвердження місцевого бюджету; здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності) безвідносно до дієздатності органів місцевого самоврядування (ст. 15), що можна розглядати як обмеження конституційних повноважень органів місцевого самоврядування. Обмеженням конституційних повноважень органів місцевого самоврядування є також наділення військових адміністрацій населених пунктів правом скасування актів виконавчих органів відповідної ради. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» потребує подальшого вдосконалення, передусім в частині розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. (1987). К.: Видавництво політичної літератури.
2. Конституція України. (1996). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): Проект Закону України від 26 червня 2014 р. № 4178а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513)
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13 грудня 2019 р. № 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 27 грудня 2019 р. № 2598.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://president.gov.ua/documents/642022-41397>
9. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 22 лютого 2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20>
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1647-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>

**REFERENCES:**

1. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistichnoi Respubliki [Constitution (Basic Law) of the Ukrainian Soviet Socialist Republic]. (1987). Kyiv: Vydavnytstvo politychnoi literatury [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia): Proekt Zakonu Ukrainy vid 26 chervnia 2014 r. № 4178a [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the powers

of state and local authorities): Draft Law of June 26, 2014 No. 4178a]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513) [in Ukrainian].

4. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 1 lipnia 2015 r. № 2217 [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power): Draft Law of July 1, 2015 No. 2217]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) [in Ukrainian].

5. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 13 hrudnia 2019 r. № 2598 [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power): Draft Law of December 13, 2019 No. 2598]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) [in Ukrainian].

6. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 27 hrudnia 2019 r. № 2598 [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power): Draft Law of December 27, 2019 No. 2598] [in Ukrainian].

7. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII [On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine of February 5, 2015 No. 157-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

8. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r. № 64/2022 [On the Introduction of Martial Law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine of February 24, 2022 No. 64/2022]. Retrieved from <https://president.gov.ua/documents/642022-41397> [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini»: Zakon Ukrainy vid 22 liutoho 2022 r. № 2102-IX [On Approval of the Presidential Decree «On the Introduction of Martial Law in Ukraine»: Law of Ukraine of February 22, 2022 No. 2102-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20> [in Ukrainian].

10. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII [On the Legal Regime of Martial Law: Law of Ukraine of May 12, 2015 No. 389-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].

11. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 6 kvitnia 2000 r. № 1647-III [On the Legal Regime of Martial Law: Law of Ukraine of April 6, 2000 No. 1647-III]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14> [in Ukrainian].

# Interaction between the state and local self-government under martial law

Shliakhtun Petro Panasovych

Doctor of Philosophy, Professor,  
Head of the Department of Political  
Sciences  
Taras Shevchenko National University  
of Kyiv  
Volodymyrska str., 64/13, Kyiv, Ukraine  
ORCID: 0000-0002-7420-7325

Roina Vladyslav Oleksandrovych

Postgraduate Student at the Department  
of Political Science  
Taras Shevchenko National University  
of Kyiv  
Volodymyrska str., 64/13, Kyiv, Ukraine  
ORCID: 0009-0005-1330-2125

*The article examines the theoretical and legal foundations of the interaction between the state and local self-government bodies in Ukraine under the legal regime of martial law. It is noted that the constitutional model of public authority in Ukraine is based on the Romano-Germanic tradition, which combines the institutions of executive power and local self-government. The current system of local government relies on the community-based concept, according to which self-government is exercised at the level of territorial communities. The article emphasizes that the practical implementation of this model is accompanied by a number of contradictions: the absence of full-fledged self-government at the district and regional levels, duplication of functions between councils and state administrations, and the lack of mechanisms for mutual control between them.*

*Special attention is given to the analysis of the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» of May 12, 2015, and its application after the full-scale invasion of the Russian Federation in 2022. It is established that under martial law, the powers of state administrations are significantly expanded, and part of the functions of local self-government bodies are transferred to military administrations established by the President of Ukraine. In particular, these administrations are authorized to prepare and approve local budgets, manage municipal property, and cancel acts of executive bodies of local councils, which in practice limits the constitutional rights and autonomy of local self-government, even when the respective bodies remain functional.*

*It is concluded that the current legislation on martial law requires improvement, primarily in terms of clearly delineating the competences of military administrations and local self-government bodies, to ensure the effectiveness of public authority, uphold the principles of constitutionalism, and strengthen democratic foundations of governance under conditions of armed aggression.*

**Key words:** state, civil society, local governments, martial law, military administrations.

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.10.2025  
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 17.11.2025  
Дата публікації: 15.12.2025