

6. European Parliament resolution of 9 September 2025 on the 2023 and 2024 Commission reports on Ukraine https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0175_EN.html

7. Eurojust and the War in Ukraine <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>

8. Sanctions against Russia: What has changed since January 2025 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10342/CBP-10342.pdf>

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-677-5-3>

**LOCAL SELF-GOVERNMENT UNDER CONDITIONS
OF MARTIAL LAW: EUROPEAN STANDARDS
AND UKRAINIAN PRACTICE**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ
ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**

Barvinenko V. D.

*Doctor of Law,
Executive Director,
Public Organization «Institute for
Danube Studies»
Odesa, Ukraine*

Барвіненко В. Д.

*доктор юридичних наук,
виконавчий директор,
Громадська організація
«Інститут дунайських досліджень»
м. Одеса, Україна*

Місцеве самоврядування належить до визначальних конституційних інститутів демократичної держави. Засади його організації та функціонування закріплено у статтях 140–146 Конституції України [1] та конкретизовано положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Базовим міжнародно-правовим актом у цій сфері є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), ратифікована Україною у 1997 році [3]. Вона встановлює обов'язок держав – членів Ради Європи забезпечувати органам місцевого самоврядування належний рівень політичної, адміністративної та фінансової автономії, а також гарантувати можливість самостійного здійснення ними своїх повноважень у межах закону.

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, спричинила системні виклики для функціонування місцевого самоврядування та актуалізувала потребу в переоцінці співвідношення між вимогами забезпечення оборони держави і дотриманням стандартів демократичного врядування на місцевому рівні.

Запровадження правового режиму воєнного стану на підставі Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4] зумовило істотну трансформацію системи публічного управління. Відповідно до статті 19 цього Закону, на період дії воєнного стану забороняється проведення виборів і референдумів усіх рівнів. Такий тимчасовий відступ від окремих демократичних процедур, допустимий згідно з частиною другою статті 64 Конституції України, не змінює природи держави як демократичної, а лише обмежує реалізацію певних процедурних форм народовладдя на визначений строк. Водночас стаття 3 Хартії гарантує право місцевого самоврядування регулювати і управляти значною частиною публічних справ, однак це право не є абсолютним і може підлягати тимчасовим обмеженням, встановленим законом, за умов дотримання принципу пропорційності.

Важливим елементом правового режиму воєнного стану є запровадження інституту військових адміністрацій – тимчасових державних органів, що здійснюють управлінські функції у сфері забезпечення оборони та громадської безпеки і підпорядковуються Кабінету Міністрів України та Генеральному штабу Збройних Сил України [4]. Із початком широкомасштабного вторгнення Президент України утворив військові адміністрації на рівні областей і районів [5]. На рівні територіальних громад такі адміністрації населених пунктів створюються лише у виняткових випадках – за умов фактичної неспроможності органів місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження або за наявності безпосередньої загрози громадській безпеці. Як обґрунтовано зазначають Ю. Ключковський та В. Венгер, утворення військових адміністрацій не тягне припинення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; натомість передбачається їх паралельне функціонування із забезпеченням узгодженості повноважень, причому пріоритет самоврядних інституцій зберігається настільки, наскільки це дозволяють об'єктивні обставини [6, с. 38].

Перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями насамперед торкнувся бюджетної сфери. Змінами до Бюджетного кодексу України, внесеними у березні 2022 року, передбачено, що в умовах утворення військових адміністрацій саме вони здійснюють функції органів місцевого

самоврядування у частині бюджетних повноважень [7]. Водночас правомірність делегування повноваження щодо затвердження місцевих бюджетів на підзаконному рівні (зокрема постановою Кабінету Міністрів України) залишається предметом наукової дискусії. Як справедливо вказують Ю. Ключковський та В. Венгер, конституційне повноваження відповідної ради затверджувати місцевий бюджет (стаття 143 Конституції України) не може бути нівельоване актом підзаконного характеру [6, с. 40]. Зазначена колізія відображає більш широку напругу між необхідністю оперативного реагування на виклики воєнного часу та дотриманням стандартів фінансової автономії місцевого самоврядування, закріплених, зокрема, у статтях 9 і 10 Хартії.

О. Ярема та Н. Лепіш, досліджуючи функціонування органів місцевого самоврядування в системі публічної влади в умовах воєнного стану, звертають увагу на проблему співмірності делегованих повноважень і наявних ресурсів для їх реалізації. На їхню думку, обсяг переданих повноважень потребує належного контролю, оскільки органи місцевого самоврядування об'єктивно можуть бути неспроможними забезпечити їх ефективне виконання в умовах підвищеного навантаження та обмеженості кадрових і фінансових ресурсів. Дослідники констатують наявність дисбалансу між обсягом покладених функцій і фактичними можливостями їх реалізації, що значною мірою зумовлено дефіцитністю більшості місцевих бюджетів [8, с. 562]. Такий висновок узгоджується з положеннями статті 9 Хартії, яка вимагає забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, адекватними обсягу їхніх повноважень. Водночас формування збалансованої моделі розмежування повноважень в умовах воєнного стану залишається відкритим і динамічним процесом.

Стаття 8 Хартії, що визначає засади адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, закріплює принцип пропорційності: будь-яке втручання у діяльність місцевих органів влади має бути домірним значенню інтересів, на захист яких воно спрямоване. Саме кризь призму цього принципу доцільно оцінювати українську практику зупинення (а не припинення) діяльності органів місцевого самоврядування з можливістю її відновлення після припинення воєнного стану. Інститут зупинення, передбачений Законом України «Про правовий режим воєнного стану», виконує подвійну функцію: з одного боку, забезпечує збереження місцевого самоврядування як конституційного інституту навіть в умовах збройного конфлікту, з іншого – слугує запобіжником проти надмірної централізації публічної влади [6, с. 49]. Практика діяльності більшості обласних і районних рад, які продовжували здійснювати свої повноваження під час воєнного стану – проводили сесії, реалізовували контрольні та представницькі

функції, – свідчить про збереження інституційної спроможності місцевого самоврядування та підтверджує досяжність зазначеного балансу.

Окремого розгляду потребує питання відновлення повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування після припинення воєнного стану та проведення місцевих виборів. Науковці виокремлюють щонайменше три групи умов, необхідних для їх належної організації: забезпечення фізичної та інформаційної безпеки; наявність організаційно-технічних передумов; а також загальнодержавні умови, пов'язані насамперед з актуалізацією даних Державного реєстру виборців [6, с. 54–63]. Особливої складності набуває демографічний чинник: за різними оцінками, понад половина населення України змінила місце проживання внаслідок бойових дій та окупації, що суттєво знизило актуальність реєстру виборців станом на 24 лютого 2022 року. У цьому контексті Рада Європи наполягає на дотриманні загальновизнаних виборчих стандартів, зокрема щодо забезпечення права внутрішньо переміщених осіб брати участь у місцевих виборах за фактичним місцем проживання, що узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини у справі «Селигененко та інші проти України» (2021) [9].

Рада Європи зберігає статус ключового партнера України у сфері місцевої та регіональної демократії. Моніторинговий звіт Конгресу місцевих і регіональних влад за 2023 рік засвідчує загальне дотримання Україною принципів Хартії в умовах воєнного стану, попри окремі обмеження повноважень місцевих рад. Паралельне функціонування виборних органів і військових адміністрацій визнається допустимим механізмом забезпечення демократичного врядування, тоді як у Висновку 2024 року наголошено на доцільності передачі повноважень на місцевий рівень і належному фінансовому забезпеченні їх реалізації [11].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що досвід України свідчить про можливість збереження інституту місцевого самоврядування та дотримання базових стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування навіть в умовах повномасштабної збройної агресії. Визначальними правовими механізмами, що забезпечують цей баланс, є зупинення (а не припинення) повноважень органів місцевого самоврядування; паралельне функціонування виборних рад і тимчасових військових адміністрацій із диференційованим розподілом компетенцій; а також нормативне закріплення пріоритету відновлення самоврядних інституцій після деокупації. Водночас наявні суперечності у регулюванні бюджетних повноважень потребують подальшого законодавчого уточнення. Перспективним напрямом подальших досліджень є аналіз відповідності механізмів перерозподілу

повноважень у період воєнного стану принципу субсидіарності, закріпленому у статті 4 Хартії, а також розроблення правових підходів до проведення перших місцевих виборів із урахуванням рекомендацій Венеційської комісії та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
5. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.
6. Ключковський Ю. Б., Венгер В. В. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. 2023. С. 33–68. URL: https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/klyuchkovskyy_yu._venger_v._pravove_regulyuvannya_miscevogo_samovryaduvannya_v_ukrayini_v_umovah_viyny.pdf.
7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Ярема О. Г., Лепіш Н. Я. Роль органів місцевого самоврядування у системі публічної влади як суб'єктів, які реалізують інтереси населення в умовах воєнного стану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 6. Ч. 2. С. 558–563. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.89>.
9. Селигененко та інші проти України (Selygenenko and Others v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 2021 р. (заяви № 24919/16, № 28658/16). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-216061%22%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-216061%22%7D).

10. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». CEMG/PAD(2024)6 / Рада Європи. Страсбург, 3 грудня 2024 р. URL: <https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>.

11. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-677-5-4>

ACHIEVING THE GOAL OF JUSTICE IN TERMS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS

ДОСЯГНЕННЯ МЕТИ ПРАВОСУДДЯ В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЕФЕКТИВНОСТІ

Богданов О. М.

аспірант

Київського університету

інтелектуальної власності та права

м. Київ, Україна

Bogdanov O. M.

Postgraduate student

Kyiv University of Intellectual

Property and Law

Kyiv, Ukraine

Одним із критеріїв ефективності правосуддя є співставлення мети здійснення правосуддя та досягнутого результату. У цьому контексті важливого значення набуває питання щодо адекватної постановки цілей функціонування судової влади в цілому та цілей здійснення правосуддя зокрема.

Як зазначає з цього приводу А. Г. Полянський у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому реалізації функцій правосуддя в сучасних умовах конституційного розвитку України, ефективність по відношенню до правосуддя включає в себе три основоположні елементи: 1) оптимальність правосуддя (під оптимальністю правосуддя розуміється наявність суспільної потреби в існуванні: а) самої функції правосуддя; б) в існуванні суб'єктів реалізації функції правосуддя); 2) досягнення цілей правосуддя; 3) організація правосуддя [1, с. 157].