

РОБОТА МІСЬКИХ РАД В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО ЧАСУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ

THE WORK OF LOCAL COUNCILS IN WARTIME: CONTEMPORARY CHALLENGES AND ISSUES

Гроховська К.О., студентка II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню особливостей діяльності міських рад в Україні в умовах воєнного стану, акцентуючи на їхній здатності адаптуватися до нових викликів. У часи війни місцеве самоврядування стало критично важливим для забезпечення безпеки та життєдіяльності громад. Міські ради повинні швидко реагувати на зміни, надаючи допомогу в забезпеченні основних потреб своїх жителів, таких як продовольство, медичне обслуговування та соціальні послуги. У статті обговорюються правові аспекти функціонування місцевого самоврядування під час війни, включаючи питання взаємодії з військовими адміністраціями. Правова регламентація діяльності міських рад стає важливою, адже вони повинні працювати в нових умовах, враховуючи вимоги воєнного часу. Водночас зазначається, що необхідно забезпечити відповідні законодавчі зміни, які б розширювали повноваження міських рад, щоб вони могли ефективніше реагувати на виклики, що постають перед ними. Крім того, особливу увагу приділено довірі між державою та громадянами, адже вона є основою для забезпечення єдності та стійкості в умовах війни. Без довіри з боку населення до місцевої влади та державних установ реалізація будь-яких ініціатив та програм може бути значно ускладненою. Таким чином, побудова та підтримка цієї довіри є пріоритетним завданням для органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом, який обговорюється в статті, є відновлення постраждалих територій. Міські ради стикаються з новими викликами у процесі відновлення інфраструктури, забезпечення житла для внутрішньо переміщених осіб та відновлення соціальних послуг. У цьому контексті наголошується на важливості ресурсного забезпечення місцевих рад для ефективного виконання їхніх обов'язків. Стаття підсумовує, що місцеві органи влади відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності, безпеки та життєдіяльності громад під час війни. Вони повинні бути готовими до швидкої адаптації, активно взаємодіяти з населенням та мати необхідні правові інструменти для виконання своїх функцій у цей складний період.

Ключові слова: місцеве самоврядування, міські ради, воєнний стан, військові адміністрації.

The article is dedicated to exploring the peculiarities of the functioning of city councils in Ukraine under martial law, emphasizing their ability to adapt to new challenges. During wartime, local self-government has become critically important for ensuring the safety and livelihoods of communities. City councils must respond quickly to changes, providing assistance in meeting the basic needs of their residents, such as food, medical care, and social services. The article discusses the legal aspects of local self-government operations during the war, including issues of interaction with military administrations. The legal regulation of city council activities is becoming increasingly important, as they must operate in new conditions, taking into account the demands of wartime. At the same time, it is noted that appropriate legislative changes need to be made to expand the powers of city councils so that they can respond more effectively to the challenges they face. Furthermore, particular attention is paid to the trust between the state and citizens, as it is the foundation for ensuring unity and resilience in wartime. Without trust from the population towards local authorities and state institutions, the implementation of any initiatives and programs can be significantly complicated. Thus, building and maintaining this trust is a priority task for local self-government bodies. An important aspect discussed in the article is the restoration of affected territories. Local councils are facing new challenges in the process of rebuilding infrastructure, providing housing for internally displaced persons, and restoring social services. In this context, the importance of resource support for local councils is emphasized for the effective fulfillment of their responsibilities. The article concludes that local authorities play a key role in ensuring stability, safety, and the livelihoods of communities during the war. They must be prepared for rapid adaptation, actively engage with the population, and possess the necessary legal tools to carry out their functions in this challenging period.

Key words: local self-government, city councils, martial law, military administrations.

Початок повномасштабних бойових дій в Україні кардинально змінив усі звичні правила та норми, поставивши перед державою та її органами нові, надзвичайно складні виклики. Особливої важливості набули органи місцевого самоврядування, зокрема міські ради, адже саме на них покладено завдання задоволення першочергових потреб місцевих громад.

Військовий стан вимагає швидкої адаптації місцевої влади, щоб забезпечити безпеку та життєдіяльність населення в умовах постійної загрози. У цих обставинах ключовими напрямками діяльності міських рад стало сприяння громадським ініціативам та проєктам, активна співпраця з міжнародними організаціями та неурядовими структурами, а також залучення волонтерів до вирішення нагальних проблем громади. Досвід воєнного часу засвідчив, що самоорганізація громад та підтримка ініціатив знизу можуть бути ефективнішими за централізоване управління. Ця практика також доводить: міцна та згуртована громада, яка може покладатися на свої ресурси та взаємодію, має більше шансів вистояти і забезпечити життєздатність у кризових умовах.

У наукових колах проблеми правової регламентації функціонування місцевого самоврядування під час війни вже давно є предметом досліджень. Дослідники, такі як Л. Бориславський, О. Дніпров, Є. Дуліба, Я. Журавель,

В. Ковальчук, О. Лялюк, І. Пирого, О. Стойко, А. Чиркін та інші, аналізували аспекти роботи органів місцевого самоврядування в кризових умовах, висвітлюючи як теоретичні, так і практичні аспекти їх діяльності. Дослідження показують, що органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності та соціального порядку на територіях, які потерпають від військових конфліктів.

Метою цього дослідження є аналіз правових особливостей функціонування міських рад в умовах правового режиму воєнного стану, визначення основних проблем і викликів, що стоять перед ними, та пошук шляхів для підвищення їх ефективності.

Робота міських рад у воєнний час стала надзвичайно складним і водночас важливим елементом забезпечення безпеки, стабільності та підтримки життєздатності місцевих громад. Основною загрозою для держави загалом, а також для кожного регіону та територіальної громади, є збройна агресія. В умовах війни державні органи, місцеве самоврядування і військове управління змушені концентрувати свої ресурси для подолання цієї загрози. Незважаючи на всі складнощі, спричинені війною, міські ради демонструють здатність ефективно реагувати на надзвичайні ситуації. Вони займаються відновленням зруйнованих об'єктів, наданням необхідних послуг населенню,

створенням робочих місць для внутрішньо переміщених осіб та залученням інвестицій для підтримки економіки регіонів.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [1] визначає порядок функціонування органів місцевого самоврядування та їхню взаємодію з військовими адміністраціями. Під час війни воєнний режим дозволяє військовим адміністраціям виконувати окремі функції місцевих адміністрацій та частково повноваження міських рад, як це передбачено чинним законодавством. Це дозволяє підтримувати оперативність і ефективність прийняття рішень, які впливають на захист територій і забезпечення потреб громади. Аналізуючи сучасні виклики, варто зазначити, що одним із головних аспектів, які визначають життєздатність громади під час війни, є рівень довіри між державою та громадянами. За даними аналітичних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, довіра громад до держави та органів місцевого самоврядування є вирішальною у формуванні єдності суспільства [2]. Це сприяє збереженню єдності регіонів країни навіть перед обличчям агресії. Зокрема, громади, які залишаються в тилу, забезпечують соціально-економічну основу для перемоги України, а ті, які опинилися в тимчасовій окупації, демонструють високий рівень стійкості, зберігаючи потенціал спротиву та здатність відновитися після звільнення. Стійкість, виявлена громадами різних типів, є доказом важливості децентралізації як моделі управління і потреби її поглиблення в межах повоєнної відбудови країни. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої повноваження, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, адаптуючи свою діяльність до специфіки функціонування під час війни. Завдяки цьому, міські ради залишаються ключовими елементами в системі забезпечення життєздатності громад та подолання сучасних викликів воєнного часу. З початком воєнної агресії перед органами місцевого самоврядування постало завдання організувати оборону територій, підтримувати громадський порядок і цивільний захист населення. Відповідно до п. 2 Указу Президента України № 64/22, місцевим радам наказано впроваджувати та здійснювати заходи і повноваження, передбачені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», спрямовані на оборону України та захист інтересів держави. Це зобов'язання вимагає від місцевої влади оперативної адаптації та координації з військовими адміністраціями, які забезпечують безперервність управління і захист прав громадян у цих надзвичайних умовах. Одним із ключових моментів реалізації Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є можливість створення військових адміністрацій на територіях, де введено воєнний стан. Військові адміністрації можуть створюватися з метою забезпечення функціонування Конституції та законів України, координації заходів правового режиму воєнного стану та підтримання громадського порядку і безпеки. Згідно зі ст. 4 цього Закону, створення військових адміністрацій є правом, а не обов'язком компетентних органів, що дозволяє гнучко підходити до вирішення питання про зміну моделі управління на відповідних територіях залежно від безпекової ситуації. З огляду на це, важливо враховувати також положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Статті 78 і 79 цього Закону визначають порядок відповідальності місцевих рад та їхніх голів, у тому числі положення щодо дострокового припинення повноважень. У ситуаціях, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», п. 5 ч. 1 ст. 78 дозволяє припинення повноважень місцевих рад з моменту набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної чи військової адміністрації. Це підвищує ефективність управління в умовах війни та дає змогу уникати потенційних ризиків для безпеки. Запро-

вадження воєнного стану вплинуло на традиційні функції місцевих рад, змушуючи їх пристосовуватися до реалій воєнного часу. Зміна повноважень і перерозподіл відповідальності між місцевими радами і військовими адміністраціями підкреслює важливість злагодженої співпраці між ними. В умовах, коли управління територією може перейти до військової адміністрації, міські ради зосереджуються на соціально-економічних питаннях і цивільному захисті, продовжуючи підтримувати життєздатність громад і допомагати в розв'язанні нагальних потреб, таких як відновлення інфраструктури, забезпечення безперервного надання послуг населенню, допомога внутрішньо переміщеним особам та залучення додаткових ресурсів.

Продовжуючи аналіз особливостей функціонування місцевих рад у воєнний час, важливо зазначити, що аналогічні вимоги щодо дострокового припинення повноважень існують і стосовно сільських, селищних, міських голів. Зокрема, п. 3-1 ч. 11 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що повноваження таких голів можуть бути припинені достроково на підставі актів Президента України про утворення відповідної військової адміністрації в населеному пункті. У цьому ж законодавчому акті, абз. 2 ч. 2 ст. 79, уточнюється, що повноваження голови можуть припинятися також у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану». Суттєвим аспектом є те, що ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить комплексний перелік органів місцевого самоврядування, яких можуть торкнутися ці рішення: це сільські, селищні та міські ради, їхні виконавчі органи, а також посадові особи, зокрема сільські, селищні та міські голови, що є представниками інтересів територіальних громад відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Однією з ключових підстав для припинення повноважень як рад, так і голів є «нездійснення покладених на них Конституцією та законами України повноважень», що, втім, не є вичерпним критерієм. Невичерпний характер ч. 3 ст. 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану» відкриває можливість для пошуку додаткових підстав для таких рішень. Окрім цього, на основі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачається, що на територіях, де введено воєнний стан, можуть бути утворені тимчасові державні органи, військові адміністрації, з метою забезпечення дії Конституції та законів України, захисту громадського порядку, безпеки населення, охорони критичної інфраструктури та прав громадян [4, с. 123]. Ці військові адміністрації мають забезпечити координацію заходів оборони разом із військовим командуванням, що є необхідним для швидкого реагування на загрози, з якими стикається населення під час війни. Зокрема, Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ухваливши Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Згідно з цими змінами, було утворено військові адміністрації в населених пунктах на територіях громад, де місцеві ради або їх виконавчі органи, чи голови громад не виконують своїх конституційних та законних повноважень, або в інших випадках, визначених Законом. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування, зокрема міські ради, відіграють ключову роль у забезпеченні життєдіяльності громад та підтриманні соціально-економічної стабільності. Прийняття Верховною Радою України законопроекту № 7269 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» стало суттєвим кроком у врегулюванні повноважень органів місцевого самоврядування, надаючи їм можливість для швидкої та ефективної адаптації до воєнного часу. Закон передбачає конкретні нововведення, які посилюють роль міського

голови та військових адміністрацій. Головним чином, якщо на території не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація, міський голова отримує право одноособово приймати низку рішень, що стосуються бюджету, кадрових питань та інших оперативних сфер. Такий підхід дозволяє оперативно ухвалювати рішення, необхідні для забезпечення стабільної роботи громади в умовах непередбачуваних обставин воєнного часу. Однією з ключових функцій міських рад є забезпечення функціонування життєво важливої інфраструктури та комунальних послуг. В умовах воєнного стану це завдання ускладнюється, і тому керівники громад отримали право самостійно призначати на посади в органах місцевого самоврядування, а також керівників комунальних підприємств та установ. Завдяки цьому місцеві органи влади зберігають гнучкість у прийнятті рішень, яка є особливо важливою у кризових ситуаціях. Законопроект також передбачає випадки, коли на території громади створюється військова адміністрація. У такій ситуації повноваження міської ради та її виконавчих органів переходять до військової адміністрації, а її керівник отримує додаткові повноваження, що дозволяють координувати заходи з оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та захисту критичної інфраструктури [5, с. 160]. Така передача повноважень зумовлена необхідністю оперативного реагування на загрози національній безпеці. Міністр розвитку громад і територій України Олексій Чернишов підкреслив, що місцеве самоврядування є своєрідною «другою армією», яка, навіть за складних обставин, забезпечує життєздатність громад. Ця оцінка відображає важливість збереження автономності місцевих органів управління, попри вплив воєнного стану, що покладає на міські ради важливі обов'язки щодо підтримання громадського порядку і безпеки. Законодавчі зміни суттєво розширюють повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, дозволяючи їм діяти оперативно, зважаючи на місцеві потреби та загрози [6, с. 55]. Розширення повноважень міських голів і передача функцій військовим адміністраціям, де це потрібно, забезпечують належний рівень захисту та безпеки, а також функціонування життєво важливих послуг для населення. Крім того, реформування системи місцевого самоврядування передбачає не лише адаптацію до поточних умов, але й стратегічне планування на майбутнє. Розробка нових законодавчих ініціатив, які б враховували специфіку ведення господарства в умовах війни, стане запорукою не лише відновлення, а й розвитку території після закінчення бойових дій. Необхідно також зазначити, що успіхи у правовому регулюванні залежать від здатності органів місцевого самоврядування працювати у співпраці з центральними органами влади та міжнародними партнерами. Це дозволить не лише забезпечити сталість місцевих бюджетів, але й підвищити ефективність використання міжнародної допомоги [7, с. 77].

Висновки. Робота міських рад в умовах воєнного часу є важливою складовою забезпечення стабільності, безпеки та життєдіяльності місцевих громад в Україні. Діяльність органів місцевого самоврядування стикається з численними викликами, пов'язаними з забезпеченням життєво важливих потреб населення, захистом територій та підтримкою соціально-економічної стабільності. На тлі збройної агресії значення міських рад та їхня роль у підтримці громади стають ключовими елементами в структурі державного управління. Законодавчі зміни, які надають їм більше повноважень та можливість адаптуватися до умов воєнного стану, дозволяють підвищити їхню ефективність та оперативність. Робота міських рад у період війни зумовлює злагождену координацію з військовими адміністраціями та ефективну самоорганізацію громад. Важливим елементом функціонування місцевих органів є залучення міжнародних партнерів та ресурсів для відновлення зруйнованої інфраструктури та підтримки життєдіяльності громад. Впровадження ініціатив на зразок платформи Cities4Cities дозволяє міським радам швидше знаходити допомогу і партнерів, що є особливо актуальним у період військової агресії. Рекомендую кілька ключових напрямів, які допоможуть покращити роботу міських рад у воєнний час. Насамперед варто посилити співпрацю між міськими радами та військовими адміністраціями. Чітка координація та швидка комунікація сприятимуть ефективнішому ухваленню рішень в умовах постійних викликів. Важливо створити механізми регулярного обміну інформацією про безпекову ситуацію та потреби громади, що дасть можливість оперативно реагувати на загрози. Другим напрямом є розширення повноважень міських рад у питаннях підтримки життєво важливої інфраструктури. Для цього слід надавати їм більше автономії в питаннях управління місцевими ресурсами, що дозволить швидше вирішувати питання комунальних послуг, ремонту інфраструктури, соціальної підтримки населення. Також необхідно забезпечити додаткові можливості для залучення фінансової допомоги від міжнародних організацій та партнерів. Створення спеціальних програм співпраці та фінансової підтримки від інших міст і держав дозволить забезпечити громади необхідними ресурсами, особливо для відновлення після пошкоджень. Крім того, підвищення довіри між місцевою владою і населенням є критично важливим для збереження стабільності та єдності громади. Відкритість міських рад, регулярне інформування про ухвалені рішення та прозорість у роботі сприятимуть згуртуванню людей та підвищенню їхньої участі у вирішенні локальних проблем. Загалом ці кроки сприятимуть зміцненню стійкості громад, забезпечать їм кращі можливості для адаптації в умовах війни та створять передумови для швидкого відновлення і розвитку після завершення бойових дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року No 389-УШ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 No 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1, 2023. С. 117–123.*
5. Чудик Н. О. Вертикаль влади в умовах воєнного стану: Російсько-українська війна: право, безпека, світ: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29–30 квітня 2022 р. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. С. 156–160.
6. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства. 4 (32)/2022. С. 46-55.*
7. Шаульський М. І. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану. *Інноваційні наукові дослідження: теорія, методологія, практика. 2023. Вип. 70. С. 73–77.*