

ШАМРАЙ В. В.,

доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

ЛИСЕНКО С. В.,

доктор юридичних наук, професор,
директор
(Інститут безпеки Приватного
акціонерного товариства «Вищий
навчальний заклад «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»)

БАРАНОВСЬКА В. М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського
та трудового права
(Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління
персоналом»)

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.137>

ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

У статті здійснено комплексне теоретико-правове дослідження місцевого самоврядування як одного з ключових інститутів конституційного ладу України.

Проаналізовано сутність поняття місцевого самоврядування, його правову природу, місце у системі публічної влади та роль у забезпеченні демократичного врядування на місцях. Акцент зроблено на тому, що місцеве самоврядування є формою реалізації права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що безпосередньо пов'язано з принципами народовладдя та децентралізації.

Розкрито функції органів місцевого самоврядування, серед яких: організаційна, представницька, нормотворча, контрольна, виконавча та координаційна. Функції місцевого самоврядування розглядаються як нормативно закріплені напрями й види діяльності цих органів, що зумовлюються їхніми цілями та завданнями. Вони визначені в Конституції України та інших законодавчих актах, також значення активізму і громадської участі в демократичних процесах.

Особливу увагу приділено аналізу конституційно-правових засад функціонування місцевого самоврядування, до яких віднесено: принцип автономності, субсидіарності, законності, виборності та фінансової самостійності. Наведено характеристику нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема Конституції України, законів та підзаконних актів.



Висвітлено проблеми реалізації конституційних положень у сучасних умовах, пов'язаних із воєнним станом, окупацією частини територій, переміщенням населення та зростанням навантаження на місцеві органи влади.

Наголошено на необхідності оновлення законодавства з урахуванням надзвичайних обставин, формування механізмів кризового управління, підвищення фінансової стійкості та кадрової спроможності громад. Зроблено висновок, що ефективне місцеве самоврядування є невід'ємною складовою сильної держави, здатної витримати зовнішні виклики та забезпечити сталий розвиток у післявоєнний період.

Ключові слова: функції, засади, органи місцевого самоврядування, повномасштабна війна.

Shamrai V. V., Lysenko S. V., Baranovska V. M. Principles of functioning of local self-government in Ukraine: constitutional and legal dimension

This article offers an in-depth theoretical and legal analysis of local self-government, positioning it as a cornerstone of Ukraine's constitutional order. It examines the essence of local self-government, its legal dimensions, its function within the broader system of public power, and its pivotal role in fostering democratic governance at the community level.

Central to the discussion is the idea that local self-government embodies the right of territorial communities to independently address matters of local significance, inherently tied to democratic principles and the process of decentralization. The study explores the varied functions of local self-government bodies, which include organizational, representative, rule-making, control, executive, and coordination activities.

These functions, defined in Ukraine's Constitution and other legislative documents, are seen as normative directions that align with the goals and objectives of such bodies. Moreover, the importance of civic engagement and active participation in democratic processes is underlined. Special focus is given to the constitutional and legal underpinnings of local self-government operations, emphasizing principles such as autonomy, subsidiarity, legality, electoral mandate, and financial independence. An overview is provided of the regulatory framework governing these bodies, including provisions from Ukraine's Constitution, statutory laws, and subordinate legislation.

The study also highlights challenges faced by local government amid current realities like martial law, territorial occupation, population displacement, and the growing burdens on local authorities. It underscores the urgency of legislative updates to address extraordinary circumstances, establish crisis management frameworks, strengthen financial stability, and bolster human resource capacities within communities.

Ultimately, the article concludes that effective local self-government forms a vital pillar of a resilient state – one capable of navigating external pressures and driving sustainable development during Ukraine's post-war recovery phase.

Key words: functions, principles, local government bodies, full-scale war.

Постановка проблеми. Після оголошення в Україні воєнного стану згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року всі органи публічної влади почали працювати у спеціальному режимі [1]. Одним із ключових положень цього указу стало вимогою обласним, Київській міській державній адміністрації та органам місцевого самоврядування створити ради оборони й забезпечити військовому командуванню реалізацію заходів, передбачених воєнним станом.

Із перших тижнів повномасштабної агресії керівництво країни – Президент, Уряд та Верховна Рада – активно займалося посиленням централізованого управління. Для цього



розширили повноваження виконавчих структур на місцях, водночас частково обмежуючи роль органів місцевого самоврядування. На час воєнного стану було сформовано тимчасові військові адміністрації в областях і районах, покликані спільно з військовим командуванням організовувати заходи забезпечення оборони, цивільного захисту та громадського порядку. Ці структури базувалися на основі державних адміністрацій відповідних регіонів. Попри такі зміни, роль органів місцевого самоврядування під час війни залишається важливою й незамінною. Їхня діяльність показала це вже з перших днів широкомасштабного вторгнення Росії [2].

Саме вони взяли на себе такі критично важливі завдання, як створення добровольчих формувань територіальних громад відповідно до закону "Про основи національного спротиву", облаштування блокпостів, будівництво захисних споруд та забезпечення можливостей для ефективної роботи добровольчих загонів.

Війна виявила глибокі системні проблеми в реалізації конституційних принципів місцевого самоврядування, особливо в аспектах фінансової автономії, адміністративної ефективності громад і взаємодії з центральними органами влади. Активні бойові дії, тимчасова окупація територій та масштабне переміщення населення значно ускладнили виконання органами місцевого самоврядування їхніх функцій. Це ставить під сумнів дієвість чинної нормативно-правової бази та вимагає її перегляду з врахуванням нових реалій і викликів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З-поміж актуальних проблем, пов'язаних із конституційно-правовими засадами функціонування місцевого самоврядування та стимулювання регіонального розвитку шляхом зміцнення територіальних громад, варто виокремити наукові дослідження таких фахівців, як М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, П.Д. Біленчук.

Мета статті. Метою дослідження є всебічний аналіз конституційно-правових основ функціонування місцевого самоврядування в Україні, оцінка їхнього сучасного стану, вивчення специфіки реалізації в умовах воєнного стану та розробка рекомендацій для вдосконалення правових механізмів. Ці пропозиції спрямовані на підвищення спроможності територіальних громад і забезпечення дієвого регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Реалізація дієвого місцевого самоврядування можлива лише за наявності певних передумов і умов, які в комплексі формують його основу. Основи місцевого самоврядування визначаються як сукупність можливостей і умов, що об'єктивно склалися в суспільстві та забезпечують базис для функціонування цієї системи. Іншими словами, вони виконують роль фундаменту, на якому будується вся структура муніципального управління.

Головна мета основ місцевого самоврядування – сприяти автономії населення у вирішенні місцевих питань, гарантувати незалежність від втручання державних органів і створювати сприятливі умови для ефективного управління на місцевому рівні. У літературі підходи до визначення таких основ варіюються, акцентуючи увагу на ключових аспектах діяльності місцевого самоврядування. Найчастіше виділяють правову, територіальну, фінансово-економічну, соціальну та організаційну складові. У межах цієї роботи автор, враховуючи її обмежений обсяг, зосередив увагу на аналізі правової, територіальної та матеріально-фінансової основ функціонування місцевого самоврядування.

О.Глинка зазначає, що місцеве самоврядування є недержавним інститутом, який виконує управлінські функції, а отже, невід'ємно входить до складу політичної системи. У цьому контексті процеси трансформації політичної системи та місцевого самоврядування мають відбуватися в тісній взаємодії, взаємно впливаючи один на одного [3].

Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування розглядається як право територіальної громади – жителів села, селища, міста або добровільного об'єднання кількох сіл – самостійно вирішувати питання, що мають місцеве значення, у межах Конституції та законів України. Це свідчить про те, що виключне право ухвалювати рішення у справах місцевого рівня належить саме громадам як основним суб'єктам місцевого самоврядування. Такий підхід ґрунтується передусім на громадській концепції організації місцевої влади.



Таким чином, в Україні місцеве самоврядування є як закріпленим державою правом, так і реальною спроможністю територіальних громад – незалежно від того, чи це окреме село, чи об'єднання кількох населених пунктів – самостійно або через відповідні органи та посадових осіб управляти справами місцевого значення в межах норм Конституції та чинного законодавства.

Згідно з цією теорією, громада володіє муніципальною владою, яка є самостійною та незалежною за своєю природою від центральної влади. Сутність самоврядування полягає у наданні місцевій громаді права самостійно захищати свої інтереси, залишаючи державним органам опіку над виключно загальнодержавними справами. Громадівська теорія відстоює принцип розподілу функцій між місцевими громадами і державою, наголошуючи на тому, що кожен має займатися лише власними інтересами [5, с.89].

Основними завданнями місцевого самоврядування є забезпечення стабільності та порядку в місцевих відносинах, а також реалізація конституційного права громадян на самоврядування, яке передбачає можливість самостійного вирішення питань локального характеру. Важливо враховувати, що функції місцевого самоврядування охоплюють подвійний адміністративно-правовий статус: з одного боку, як самоврядного органу, з іншого – як органу, що здійснює делеговані повноваження.

О. Рось справедливо зазначає, що соціальне призначення місцевого самоврядування найбільш повно розкривається через функції представницьких органів місцевих рад. Вони є ключовим елементом правового статусу цих органів, визначаючи їх конкретно-предметну роль у системі місцевого самоврядування. Саме функції стають фундаментом, на якому базуються повноваження, а також форми й методи діяльності місцевих рад. Ці функції відображають основні напрями чи види діяльності рад, через які здійснюються завдання, закріплені Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування та іншими нормативними актами [6, с.101].

На думку О. Росі, функції представницьких органів місцевого самоврядування – це сукупність правових механізмів, організаційних, матеріальних і фінансових засобів, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень місцевих рад.

О. Батанов підкреслює, що чітке визначення функцій муніципальної влади допомагає зрозуміти її роль у механізмі вирішення питань місцевого значення, наданні публічних послуг населенню, функціонуванні громадянського суспільства та політичної системи. Він також акцентує увагу на соціально-політичному призначенні муніципального управління, його місці у конституційному механізмі загального управління державою [7, с. 369].

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» [8] має на меті забезпечення стабільної та безперервної діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Основним завданням цього нормативного акту є створення належних умов для швидкого ухвалення рішень, спрямованих на підтримку життєдіяльності територіальних громад. Зокрема, він передбачає розширення повноважень голів сільських, селищних і міських рад у регіонах, де не проводяться активні бойові дії і не створено військових адміністрацій. Окрім того, документ регулює діяльність військових адміністрацій населених пунктів. Згідно з його положеннями, керівники громад отримують додаткові повноваження для самостійного вирішення важливих питань у ряді сфер.

Зокрема, це стосується:

- виділення коштів із місцевого бюджету на забезпечення потреб Збройних Сил України;
- створення закладів, що надають безоплатну первинну правову допомогу населенню;
- організація робіт із ліквідації наслідків природних катастроф та епідемій;
- здійснення контролю та управління у сфері поводження з небезпечними відходами;
- усунення тимчасових споруд, незаконно розміщених на комунальних землях;



- проведення технічного обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій;
- демонтаж аварійних об'єктів, які визнані небезпечними для життя людей після відповідного обстеження [9, с. 54].

Ці зміни покликані забезпечити громади необхідними засобами для оперативного реагування на виклики воєнного часу та підтримки їх стабільного функціонування.

Конституційні засади визначають місцеве самоврядування як локальну систему, що має організаційно-правову структуру. Її функціонування ґрунтується на таких основних принципах, як дотримання законності, наявність юридичної відповідальності, а також розвиток правової культури серед учасників цього процесу.

Ці принципи безпосередньо впливають із базових положень конституційного устрою України, серед яких – верховенство права, гарантування прав і свобод людини та громадянина, рівність перед законом і судом, а також залучення громадян до активної участі в суспільному житті. Саме демократичні засади, пріоритет права та принцип народного суверенітету становлять фундамент правового регулювання діяльності місцевого самоврядування.

Конституційні принципи місцевого самоврядування не лише відображають загальні тенденції розвитку цієї влади, але й мають низку важливих особливостей.

По-перше, вони визначають структуру організації та механізми функціонування органів влади місцевого самоврядування.

По-друге, слугують критеріями для оцінки чинної системи місцевого управління, встановлюючи її відповідність засадам та ідеям таких принципів.

По-третє, ці принципи відображають сутність і ключові риси місцевого самоврядування, забезпечують його правонаступність і регулюють напрями розвитку інститутів місцевої влади.

По-четверте, переважна більшість конституційних принципів локального управління узгоджується з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою основою для муніципального законодавства країн-членів Ради Європи [8, с. 162-163].

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування базуються на принципах автономності, субсидіарності, виборності, законності та фінансової самостійності.

Територіальні громади мають право самостійно керувати комунальним майном, формувати місцеві бюджети та ухвалювати рішення з урахуванням потреб населення. У структурному аспекті місцеве самоврядування реалізується через сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі органи, а також старост у складі об'єднаних територіальних громад. Ці органи виконують як власні завдання, так і функції, що делеговані державою.

Проте практична реалізація зазначених принципів стикається зі значними викликами. Серед основних проблем – обмеженість фінансових ресурсів, дефіцит кваліфікованих кадрів і правова невизначеність щодо порядку дій у кризових ситуаціях. Ці недоліки особливо загострилися в умовах воєнного стану. Деякі громади втратили здатність ефективно управляти через бойові дії або окупацію, тоді як інші працюють у надзвичайно складних умовах, займаючись евакуацією жителів, організацією гуманітарної допомоги, відновленням інфраструктури і координацією із центральною владою.

Повномасштабна війна поставила питання про необхідність вдосконалення правових механізмів функціонування місцевого самоврядування. Нагальною є розробка та впровадження інструментів кризового управління, які забезпечать ефективність дій громад у надзвичайних ситуаціях. Крім того, необхідно посилити фінансову незалежність шляхом реформування міжбюджетних відносин, розширити можливості цифрового врядування та підвищити інституційну спроможність органів самоврядування на місцях.

Висновки. Місцеве самоврядування в нашій країні базується на конституційних принципах, які визначають ключові засади його організації та функціонування. Ці принципи мають установчий характер і спрямовані на забезпечення необхідних умов для діяльності та розвитку всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування



виступають фундаментом, на якому реалізуються його завдання: вони гарантують автономність у вирішенні місцевих справ, незалежність територіальних громад від державних органів та сприяють покращенню рівня життя мешканців. Окрім цього, вони створюють ефективні механізми для вирішення матеріальних і фінансових питань, які виникають на локальному рівні.

Аналіз основ функціонування місцевого самоврядування вказує на необхідність модернізації законодавства з урахуванням реалій воєнного часу, а також потреби в зміцненні стійкості та автономності громад. Серед пріоритетних заходів слід виділити нормативне впровадження кризових механізмів управління, посилення фінансової незалежності, цифровізацію процесів прийняття рішень і розвиток кадрового потенціалу місцевої влади. У результаті подальший поступ місцевого самоврядування має ґрунтуватися на принципах гнучкості, стійкості та верховенства права.

Такий підхід сприятиме не лише ефективному управлінню на місцевому рівні, але й стимулюватиме відновлення та розвиток України в післявоєнний період.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Закон України «Про основи національного спротиву» від 27 січня 2022 року. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Гливік А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 58. С. 180-189. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8866/Hlyvka%20APP_58-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30
5. Ярмиш О., Серьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків, 2002. С. 27–35.
6. Рось О.Г. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2020. № 7 (83). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2020/7/22.pdf>
7. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України*. 1998. № 8. С. 21-24.
8. Пирого І.С., Бисага Ю.М., Рогач О.Я. Муніципальне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. Луцьк: Вежа Друк, 2023. 358 с
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану». *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
10. Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: *Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ. С. 49-55.

