

**К. В. МАНУІЛОВА**

доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Одеський національний технологічний університет  
ORCID: 0000-0002-7460-7476

**В. О. МОТОРНИЙ**

кандидат державного управління,  
заступник начальника кафедри управління повсякденною  
діяльністю підрозділів  
Військова Академія (м. Одеса)  
ORCID: 0000-0003-0243-8666

**О. А. НЕЛЮБ**

викладач кафедри управління повсякденною діяльністю підрозділів  
Військова Академія (м. Одеса)  
ORCID: 0009-0008-8158-8059

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*У сучасних умовах воєнного стану в Україні вельми актуальним залишається проблема створення сприятливих передумов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Тому гостро необхідне подальша робота з організаційно-правового забезпечення діяльності вітчизняних територіальних громад на основі врахування економічних показників та соціально-політичного стану кожного регіону України.*

*У даній статті проведено дослідження наявних на початок 2023 р. економічних наслідків широкомасштабного наступу РФ на Україну та внесені пропозиції щодо розробки заходів спрямованих на створення умов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та на період післявоєнної відбудови України.*

*Для створення передумов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, слід провести наступні організаційно-правові заходи: особливу увагу варто приділити розробки та реалізації програмам та заходів, спрямованих на відбудову енергетичної та муніципальної інфраструктури України. В аграрному секторі необхідно створити безпечні та пільгові умови для вітчизняного фермерства та сільського господарства. Розробити заходи спрямовані на забезпечення в Україні продовольчої безпеки, торгового фінансування та розвитку вітчизняної фармацевтичної галузі. Підготувати проекти соціально-економічних програм та стратегій пільгового ведення та кредитування вітчизняних малих та середніх підприємств. Проводити на постійній основі моніторинг надання публічних послуг в усіх регіонах України. Постійно проводити трансформації вітчизняних центрів надання публічних послуг та адаптацію їх до забезпечення надання адміністративних/електронних послуг під час воєнного стану. Розробити критерії для оцінки руйнацій муніципальної інфраструктури з метою справедливого розподілу донорської допомоги.*

**Ключові слова:** воєнний стан, децентралізація, публічна влада, міське самоврядування.

**K. V. MANUILOVA**

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Public Management and Administration  
Odesa National Technological University  
ORCID: 0000-0002-7460-7476

**V. O. MOTORNYI**

Candidate of Public Administration,  
Deputy Head of the Department of Management of Daily Activities of Units  
Military Academy (Odesa)  
ORCID: 0000-0003-0243-8666

**O. A. NELUB**

Lecturer at the Department of Management of Daily Activities of Units  
Military Academy (Odesa)  
ORCID: 0009-0008-8158-8059

## ORGANISATIONAL AND LEGAL SUPPORT FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNDER MARTIAL LAW

*In the current conditions of martial law in Ukraine, the problem of creating favourable conditions for the effective functioning of local self-government bodies remains very relevant. Therefore, further work on the organisational and legal support of the activities of domestic territorial communities is urgently needed, taking into account the economic indicators and the socio-political situation in each region of Ukraine.*

*This article examines the economic consequences of Russia's large-scale offensive against Ukraine as of the beginning of 2023 and makes proposals for developing measures aimed at creating conditions for the effective functioning of local self-government bodies and for the period of post-war reconstruction of Ukraine.*

*In our opinion, the following organisational and legal measures should be taken to create the preconditions for the effective functioning of local self-government in Ukraine: special attention should be paid to the development and implementation of programmes and measures aimed at rebuilding Ukraine's energy and municipal infrastructure. In the agricultural sector; it is necessary to create safe and favourable conditions for domestic farming and agriculture. Develop measures aimed at ensuring food security in Ukraine, trade finance and the development of the domestic pharmaceutical industry. Prepare draft socio-economic programmes and strategies for preferential treatment and lending to domestic small and medium-sized enterprises. To monitor the provision of public services in all regions of Ukraine on an ongoing basis. Continuously transform domestic public service centres and adapt them to provide administrative/electronic services during martial law. Develop criteria for assessing the destruction of municipal infrastructure in order to ensure fair distribution of donor assistance.*

**Key words:** martial law, decentralization, public authorities, local self-government.

### Постановка проблеми

Сучасне вітчизняне державне будівництво суттєво змінилося з початком широкомасштабної військової окупації України Російською Федерацією, яка розпочалась 24 лютого 2022 р. Запровадження воєнного стану в Україні [1] якісно змінило суспільні відносини в всіх сферах життя нашої держави. Водночас громадяни України були змушені мобілізуватися для боротьби з ворогом, і в цих умовах на органи публічної влади були покладені особливі обов'язки. Відповідно до частини 2 статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Командування Збройних Сил України разом з Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування зобов'язане здійснювати заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану», та здійснювати власні повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [2].

Попри воєнний стан, більшість політичних програм і реформ, що проводились до воєнного стану були продовжені в Україні реалізовуватись і після лютого 2022 р. Передусім це стосується реформи регіонального розвитку та місцевого самоврядування України, ключовим змістом якої є децентралізація влади. Метою реформи є забезпечення сприятливих передумов для самостійного та економічно розвитку територіальних громад.

У сучасних умовах воєнного стану в Україні вельми актуальним залишається проблема створення сприятливих передумов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Тому гостро необхідне подальша робота з організаційно-правового забезпечення діяльності вітчизняних територіальних громад на основі врахування економічних показників та соціально-політичного стану кожного регіону України.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналізу реформування відносин органів публічної влади присвячені праці таких дослідників, як В. Куйбіда, А. Ткачук, С. Саханенко та інших. Різні аспекти відновлення України після закінчення воєнного стану представлені у дослідженнях А. Гончаренко, О. Ємельянової, Т. Степаненко, І. Чернової та інших. Особливості надання електронних послуг в умовах воєнного стану в Україні досліджені вітчизняними авторами І. Лопушинським, В. Ключевським, О. Момоток. Що стосується питання енергетичної безпеки України, то різні аспекти цієї проблеми розглянуті А. Полухіним, Н. Ткачовою, Я. Лукашевич, А. Чернявським. У зарубіжній літературі проблемам розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації приділяється увага у роботах таких авторів, як Е. Ахмад, Р. Бахл., Т. Баскаран, Дж. Б'юкенен, Л. Де Мелло, Дж. Р. Хайнс та інші.

### Формулювання мети дослідження

Зважаючи на окреслену актуальність для України проблеми організаційно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Метою даної статті є дослідження наявних на початок 2023 р. економічних наслідків широкомасштабного наступу РФ на Україну та внесення пропозицій та рекомендацій щодо розробки заходів спрямованих на створення умов для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та у період післявоєнної відбудови України.

### Викладення основного матеріалу дослідження

В нашій державі у 2014 р. розпочато реформу децентралізації влади. Завдяки реформі децентралізації органи місцевого самоврядування наділені гарантованими державою повноваженнями та інструментами,

необхідними для виконання функцій у сфері місцевого самоврядування. І ці повноваження мають бути реалізовані не лише в мирний час, а також в умовах невизначеності. До останніх належать складні для держави ситуації, пов'язані з техногенними або природними катастрофами, кризами, воєнним станом, повоєнним відновленням тощо.

Зазначимо, що для найбільш ефективного проведення подальших реформ у сфері публічної влади недостатнього лише врахування та впровадження міжнародного досвіду щодо успішного організаційно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах невизначеності. На нашу думку, слід при формуванні та реалізації програми реформ у державі враховувати вітчизняні традиції, менталітет, соціально-економічні та суспільно-політичні особливості розвитку вітчизняного суспільства і вибрати із всіх альтернативних варіантів такий варіант подальшого реформування, який буде адекватно сприйняти народом нашої держави та спроможний забезпечити виконання якомога більше політичних завдань, що мають розв'язати органи місцевого самоврядування в різних ситуаціях, у тому числі у ситуації невизначеності.

Ключовою особливістю функціонування децентралізованого місцевого самоврядування є наявність власного бюджету. Проте, якщо у мирну добу фінансове підтримання діяльності забезпечується винятково з бюджету територіальної громади, то під час не стандартних умов (воєнний стан, катастрофи, кризи) очевидним є факт, що бюджет територіальної громади не зможе самотужки профінансувати всі соціально-економічні програми та різні власні стратегії, які спрямовані на розв'язання всіх проблем громади та подолання негативних наслідків нанесених військовим протистоянням, кризами, катастрофами. Тому у складні часи для країни гостро необхідно втручання держави та впровадження змішаного фінансування в бюджетуванні територіальних громад. По суті це означає що до бюджетів громад крім власного бюджету громади необхідно внесення додаткового донорського фінансування від міжнародних організацій, держави, компаній, волонтерів і бізнес кіл.

Донорське фінансування є критично важливим для підтримки для України й для кожної територіальної громади, які постраждали від війни.

Повністю підтримуємо авторитетну думку експертів Європейського Банку, що «життєво важливими секторами української економіки є енергетична безпека, сільське господарство, продовольча безпека, життєво необхідна інфраструктура, торгове фінансування, фармацевтика, малі та середні підприємства, управління, муніципальна інфраструктура» [3].

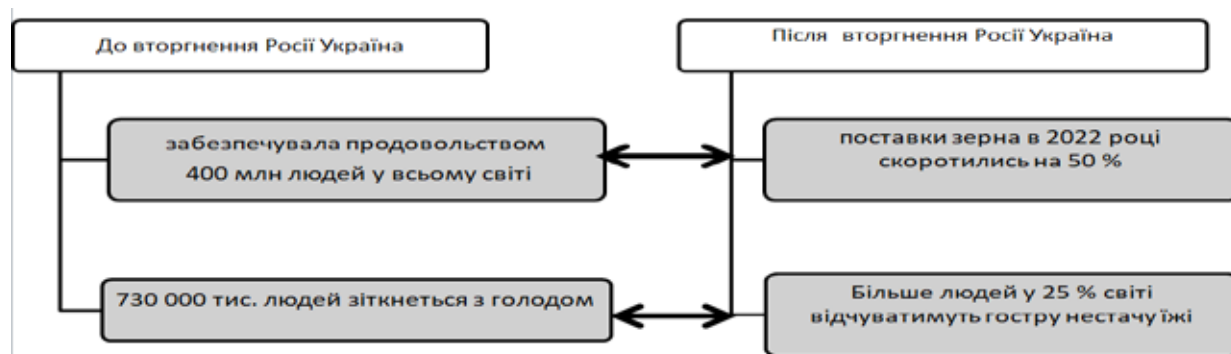
Зазначимо, що стосується енергетичної безпеки України, то вона має вирішальне значення для забезпечення незалежності та національного суверенітету нашої держави. Підкреслимо, що вітчизняна енергетична безпека України опинилася під серйозною проблемою вже з 2014 р. після тривалих переговорів щодо ціни на газ з Росією, військових дій у східній частині країни та втрати влади в Криму [4]. Із початком широкомасштабного вторгнення Росії в Україну завдано катастрофічної шкоди всій енергетичній інфраструктурі України. Навіть у таких важких умовах вітчизняні постачальники цілодобово намагаються забезпечити будинки, підприємства, установи, медичні та освітні заклади та населення України електроенергією, теплом і гарячою водою. Втім, українські енергетики щодня стикаються із нагальними вимогами щодо швидкого ремонту та відновлення пошкоджених ракетними ударами транспортні та розподільчі мережі, у тому числі підстанції [5]. Обсяги руйнацій енергетичної системи ще доведеться підрахувати після війни. Однак, сьогодні є очевидним, що без фінансової допомоги Україна не зможе подолати проблеми в енергетичній сфері.

У ганебному стані знаходиться й аграрний сектор України. Так, відповідно до даних Київської школи економіки на 10 листопада 2022 р. непрямі збитки сільського господарства України від війни складають 34,25 млрд. доларів, а втрати у сільському господарству сягнули суми 6,6 млрд. доларів [6]. Останні цифри мають тенденцію до постійного зростання й у наступні після листопада 2022 р. місяці.

Військове протистояння між Росією та Україною щодня руйнує життя та засоби існування людей навіть далеко від поля бою. На думку міжнародних експертів «Росія перетворює їжу на зброю війни, подібно до того, що Росія вже зробила зі своїми енергоносіями. Росія грає з глобальним голодом, щоб виторгнути геополітичні переваги на високі ставки» [7]. У рис. 1. представлено продовольчі проблеми, які спонукали наслідки військового протистояння України та РФ у світі.

Відповідно даних Київської економічної школи станом на 24 березня 2023 р. збитки, завдані українській інфраструктурі під час війни, сягнули вже 63 мільярдів доларів, або понад 1,8 трильйона гривень. З початку військової агресії Росії 24 лютого 2023 р. пошкоджено, зруйновано щонайменше 4431 житловий будинок, 92 заводи/склади, 378 закладів середньої та вищої освіти, 138 закладів охорони здоров'я, 12 аеропортів, 7 ТЕС/ГЕС або вилучені в Україні [8]. Означені цифри на превеликий жаль часто зростають щодня.

Відповідно даних Київської економічної школи станом на 24 березня 2023 р. збитки, завдані українській інфраструктурі під час війни, сягнули вже 63 мільярдів доларів, або понад 1,8 трильйона гривень. З початку військової агресії Росії 24 лютого 2023 р. пошкоджено, зруйновано щонайменше 4431 житловий будинок, 92 заводи/склади, 378 закладів середньої та вищої освіти, 138 закладів охорони здоров'я, 12 аеропортів, 7 ТЕС/ГЕС або вилучені в Україні [8]. Означені цифри на превеликий жаль зростають щодня.



**Рис. 1. Продовольчі проблеми, які спонукали наслідки військового протистояння України та РФ у світі**

*Джерело: складено авторами на основі даних [7]*

Підкреслимо, що малі та середні підприємства традиційно робили значний внесок в українську економіку. На його частку у мирний час припадало 73% зайнятості в нашій країні та 63% валового обсягу продажів у 2020 р. [9, с. 12]. Більшість малих та середніх підприємств розташовані у регіонах, які зазнавали або продовжують зазнавати активних бойових дій. Велика кількість вітчизняних малих та середніх підприємств були змушені закритись або значно обмежили обсяги виробництва.

За даними Світового банку, ВВП України у 2022 році скоротиться приблизно на 35%. У 2023 році очікується подальше падіння ВВП України, оскільки стануть очевидними повні економічні наслідки російської війни. Систематичні перебої у постачанні українського зерна з портів Чорного моря привели до значного падіння міжнародної торгівлі з нашою державою, й як наслідок, негативно вплинуло на фінансування торгівлі. Багато банків-кореспондентів покинули вітчизняний ринок, ряд проєктів довгострокового фінансування були майже повністю відкладено. Охоплення експортно-кредитних агентств є надзвичайно мізерним в нашій країні [10].

Щодо фармацевтичної та біотехнологічної галузі, то вторгнення Росії в Україну негативно вплинуло на мільйони людей не лише в нашій державі, а й у всьому світі. Як наслідок, розробники ліків зазнають затримок у розробці, втрати безперервності бізнесу та ризику невідповідності для ринкових продуктів [11].

Масштабний військовий конфлікт між Росією та Україною суттєво змінив надання публічних послуг. Ряд фізичних об'єктів та телекомунікаційна інфраструктура зазнали важких пошкоджень або були окуповані. Це негативно вплинуло на якість та швидкість інтернету та мобільного зв'язку. Зокрема, у 2022 році швидкість та якість передавання даних знизилася в середньому на 13% у фіксованих інтернет-мережах і на 2,6% у мобільних мережах, а кожен п'ятий центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) був пошкоджений або зруйнований [12]. Крім того, з початком військового протистояння надання публічних/адміністративних послуг в Україні перестало бути уніфікованим та стандартизованим процесом по всій території країни та стало диверсифікуватися залежно від території, часу, обсягів послуг та виконавців послуг. Такий поділ є вимушений і пов'язаний із різними рівнями державного контролю над окремими частинами території України, а також пов'язаний із проведенням превентивних заходів безпеки та запобігання можливих ризиків, пов'язаних із доступом ворога до цінної інформації. Характерним явищем у нинішній Україні є те, що території, які не зазнали значних руйнацій в результаті війни Росії проти України, мають найменше обмежень щодо надання публічних/електронних послуг, тоді як тимчасово окуповані території не мають можливості надавати весь перелік публічних послуг. Додатковою складністю є те, що у реальному часі вельми складно отримати точну і правдиву інформацію щодо статусу окупації або деокупації територій (села, району або громади). Проте, означена інформація є вельми важливою для прийняття управлінського рішення щодо того, на якій частині нашої держави можна продовжувати використовувати національні електронні реєстри, а які ЦНАПи змушені перейти на паперову роботу, а також які жителі отримають фінансову підтримку тощо [12].

Муніципальна інфраструктура України також зазнала значних руйнацій із вторгненням Росії. Суттєва відбудова муніципальної інфраструктури навряд чи відбудеться найближчим часом, коли триває військовий конфлікт. Втім, відбудова саме муніципальної інфраструктури гостро потрібна нашій державі. Основними сегментами муніципальної інфраструктури є: транспортна інфраструктура (порти, гавані та інфраструктура водних шляхів, аеропорти, дороги, залізниця, поштові та морські служби) та будівництво: (житлова та нежитлова будівля) [13].

Зазвичай, за розвиток муніципальної інфраструктури відповідно до чинного законодавства відповідальні органи місцевого самоврядування громади, проте в умовах воєнного стану особливо важливо цим органам фінансова допомога та підтримка держави та міжнародних органів.

### Висновки

На основі проведеного дослідження пропонуємо провести наступні заходи спрямовані на підтримку ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та у період післявоєнної відбудови України.

1. Особливу увагу варто приділити розробки та реалізації програмам та заходів, спрямованих на відбудову енергетичної та муніципальної інфраструктури України.

2. В аграрному секторі необхідно створити безпечні та пільгові умови для розвитку вітчизняного фермерства та сільського господарства.

3. Розробити заходи спрямовані на забезпечення в Україні продовольчої безпеки, торгового фінансування та розвитку фармацевтичної галузі.

4. Підготувати проекти соціально-економічних програм та стратегій пільгового ведення та кредитування вітчизняних малих та середніх підприємств.

5. Проводити на постійній основі моніторинг надання публічних послуг в усіх регіонах України. Постійно проводити трансформації вітчизняних центрів надання публічних послуг та адаптацію їх до забезпечення надання адміністративних/електронних послуг під час воєнного стану.

6. Розробити критерії для оцінки руйнацій муніципальної інфраструктури з метою справедливого розподілу донорської допомоги.

### Список використаної літератури

1. Указ Президента України № 64/2022. Про введення воєнного стану в Україні. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

3. Ukraine energy profile. Energy security. *IEA*. URL: <https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile/energy-security>

4. USAID to lead procurement of critical energy equipment for Ukraine. July 7, 2022. URL: Energy security project energy security project. <https://energysecurityua.org/news/usa-id-to-lead-procurement-of-critical-energy-equipment-for-ukraine/>

5. Огляд збитків від війни в сільському господарстві. Київська школа економіки. URL: <https://uglobal.university/agricultural-war-damages-review/>

6. Is this war far away the data says the opposite. URL: <https://war.ukraine.ua/food-security/>

7. Прямі збитки, завдані українській інфраструктурі під час війни. Київська школа економіки. URL: <https://kse.ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturii-ukrayini-v-hodi-viyni-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>

8. Експрес-оцінка впливу війни на мікро-, малі та середні підприємства в Україні. Аналітичний звіт. Київ: Програма розвитку ООН в Україні, 2022. 77 с.

9. Justin Keay. Trade Finance In Wartime The huge drop-off in trade involving Russia and Ukraine has hit trade finance hard. JANUARY 03, 2023. *Global finance magazine*. URL: <https://www.gfmag.com/magazine/january-2023/trade-finance-ukraine-russia-war>

10. How does the Russian invasion impact the pharmaceutical industry? **Biomapas**. A complete spectrum of Clinical Research, Regulatory Affairs, Pharmacovigilance, and Medical Information services across Europe, CIS, EAEU and MENA regions. URL: <https://www.biomapas.com/how-does-the-russian-invasion-impact-the-pharmaceutical-industry/>

11. Administrative Service Delivery during War Time. 04 October 2022. Explore OECD work on Ukraine. URL: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/administrative-service-delivery-during-war-time-23d5a973/#section-d1e286>

12. Infrastructure Ukraine – Country Commercial Guide. URL: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/ukraine-infrastructure>

13. Justin Keay. Trade Finance In Wartime The huge drop-off in trade involving Russia and Ukraine has hit trade finance hard. JANUARY 03, 2023. *Global finance magazine*. URL: <https://www.gfmag.com/magazine/january-2023/trade-finance-ukraine-russia-war>

### References

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 64/2022. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini. [Decree of the President of Ukraine No. 64/2022. On the introduction of martial law in Ukraine.] URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

2. Pro pravovy rehym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 roku No 389-VIII [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of 12.05.2015 No. 389-VIII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

3. Donor support for Ukraine. *EBRD* URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/war-on-ukraine/donor-support.html>

4. Ukraine energy profile. Energy security. *IEA*. URL: <https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile/energy-security>

5. Ukaz Prezidenta Ukrainy № 64/2022. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini. [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of 12.05.2015 No. 389-VIII] URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
6. Donor support for Ukraine. *EBRD* URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/war-on-ukraine/donor-support.html>
7. Ukraine energy profile. Energy security. *IEA*. URL: <https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile/energy-security>
8. USAID to lead procurement of critical energy equipment for Ukraine. July 7, 2022. URL: Energy security project energy security project. <https://energysecurityua.org/news/usa-id-to-lead-procurement-of-critical-energy-equipment-for-ukraine/>
9. Ohliad zbytkiv vid viiny v silskomu hospodarstvi. *Kyivska shkola ekonomiky*. [An overview of war damage in agriculture. *Kyiv School of Economics*] URL: <https://uglobal.university/agricultural-war-damages-review/>
10. Is this war far away the data says the opposite. URL: <https://war.ukraine.ua/food-security/>
11. Priami zbytky, zavdani ukrainskii infrastrukturi pid chas viiny. *Kyivska shkola ekonomiky*. [Direct damage to Ukrainian infrastructure during the war. *Kyiv School of Economics*] URL: <https://kse.ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyni-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>
12. Ekspres-otsinka vplyvu viiny na mikro-, mali ta seredni pidpriemstva V Ukraini. Analytichnyi zvit. Kyiv: Prohrama rozvytku OON v Ukraini, 2022. 77 s. [Rapid assessment of the impact of the war on micro, small and medium-sized enterprises in Ukraine. Analytical report. Kyiv: United Nations Development Programme in Ukraine, 2022. 77 p.]
13. Justin Keay. Trade Finance In Wartime The huge drop-off in trade involving Russia and Ukraine has hit trade finance hard. JANUARY 03, 2023. *Global finance magazine*. URL: <https://www.gfmag.com/magazine/january-2023/trade-finance-ukraine-russia-war>