

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-07>

УДК 351.75:352(477)

## ВОРОНОВ М. М.

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри конституційного і муніципального права

E-mail: [markvoronov@karazin.ua](mailto:markvoronov@karazin.ua)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6361-0370>

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4

## ГАНЖУК О. А.

аспірант юридичного факультету

E-mail: [oleksiy.andreevich50@gmail.com](mailto:oleksiy.andreevich50@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1727-4801>

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4

# РОЛЬ І МІСЦЕ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В СФЕРІ ОБОРОНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, СТАН І ВИКЛИКИ

**АНОТАЦІЯ.** *Вступ.* У статті досліджено фундаментальну трансформацію ролі та місця органів місцевого самоврядування (ОМС) в системі національної безпеки і оборони України, що відбулася внаслідок повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Актуальність теми зумовлена тим, що ОМС, історично виконуючи лише делеговані державою адміністративні функції, перетворилися на одного з ключових суб'єктів національного спротиву, що виявило значні прогалини у законодавстві та потребує наукового осмислення. Метою статті є комплексний аналіз еволюції повноважень, правового статусу та практичної ролі ОМС в оборонній сфері.

*Короткий зміст основних результатів дослідження.* Проаналізовано еволюцію повноважень ОМС від пасивної парадигми «сприяння» (1997–2021 рр.), що обмежувалася мобілізаційними та обліковими функціями, до проактивної моделі «участі та відповідальності», закладеної Законом «Про основи національного спротиву» та остаточно реалізованої в умовах воєнного стану. Розглянуто моделі взаємодії ОМС з військовими адміністраціями: «синергію та субординацію» в тиллових регіонах та «заміщення» на прифронтових територіях. Систематизовано практику фінансової підтримки Сил оборони з місцевих бюджетів, виявлено ключові механізми (цільові програми, субвенції, прями закупівлі) та наведено приклади провідних муніципалітетів. Розкрито основні правові та фінансові виклики, зокрема колізію з Бюджетним кодексом, проблему «військового ПДФО» та подальшу легалізацію допомоги армії.

*Висновок.* Доведено, що ОМС перетворилися на невід'ємний елемент стійкості держави, реалізуючи концепцію «громади-фортеці». Сформульовано висновок про перехід від централізованої до мережевої моделі оборони, де ОМС є повноцінним суб'єктом. Водночас вилучення «військового ПДФО» створило парадокс: держава легалізувала право громад допомагати, але суттєво обмежила їхню фінансову спроможність, що є головним викликом для сталості нової парадигми.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, оборона України, воєнний стан, військові адміністрації, національний спротив, бюджетне фінансування, територіальна громада, децентралізація, залучення жителів.*

**Як цитувати:** Воронов М.М., Ганжук О.А. Роль і місце місцевого самоврядування в Україні в сфері оборони: правове регулювання, стан і виклики *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2025. № 40. С. 80-90. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-07>

**In cites:** M.M. Voronov, O.A. Hanzhuk (2025) The role and place of local self-government in Ukraine in the field of defense: legal regulation, status, and challenges *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (40), P. 80-90. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-40-07> (in Ukrainian)

**Постановка проблеми.** Постановка проблеми у статті ґрунтується на фундаментальній трансформації ролі та місця органів місцевого самоврядування (ОМС) в системі національної безпеки і оборони України, що відбулася внаслідок повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Проблема полягає в то-

му, що ОМС, які історично виконували лише вузькі, делеговані державою адміністративні функції,

несподівано перетворилися на одного з ключових суб'єктів національного спротиву. Ця трансформація відбулася не внаслідок планової реформи, а як вимушена

адаптація «знизу» до екзистенційної загрози. Це виявило не лише високу спроможність громад, але й оголило глибокі прогалини в законодавчому регулюванні. Слід зазначити, що ключовим аспектом проблеми стала тривала правова колізія, яка стосується фактичної фінансової та матеріально-технічної підтримки Сил оборони України з боку ОМС. Вона прямо суперечила застарілим нормам, насамперед Бюджетного кодексу України. Це створювало значні юридичні ризики для місцевих еліт, які, реагуючи на нагальні потреби фронту, змушені були діяти у «сірій зоні». Актуальність даного дослідження полягає у нагальній потребі наукового осмислення нового, значно посиленого статусу місцевого самоврядування в оборонній сфері. Отже, проблема полягає у нагальній потребі наукового переосмислення нової парадигми ролі і місця місцевого самоврядування в оборонній сфері та врегулювання пов'язаних із цим правових, організаційних і фінансових викликів.

**Стан опрацювання проблеми.** Правові засади та функціонування органів місцевого самоврядування у сфері оборони держави, окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оборони та в умовах воєнного стану, питання взаємодії ОМС та військових адміністрацій, функціональна характеристика місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, а також питання стійкості місцевого самоврядування та виклики для повоєнного відновлення, були фрагментарно досліджені такими вченими, як О. Батанов, Ю. Ганущак, С. Пономарьов, А. Ткачук тощо. Водночас попри наявність праць з дотичної проблематики, комплексний аналіз саме фундаментальної трансформації ролі місцевого самоврядування, ОМС в оборонній сфері, що враховував би еволюцію їхніх повноважень, практику фінансової підтримки ЗСУ та останні законодавчі зміни (зокрема, вилучення «військового ПДФО» та подальшу легалізацію допомоги Силам оборони), залишається недостатньо розкритим.

Метою статті є комплексний аналіз еволюції повноважень, правового статусу та практичної ролі ОМС в оборонній сфері України, що відбулася від початку повномасштабного вторгнення. Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання: дослідити історичну ретроспективу та сучасний стан повноважень ОМС, перехід від парадигми «сприяння» до «участі

та відповідальності»; проаналізувати моделі взаємодії ОМС з військовими адміністраціями в умовах воєнного стану; систематизувати практику фінансової підтримки Сил оборони з місцевих бюджетів; розкрити ключові правові та фіскальні виклики, що постали перед громадами; та обґрунтувати нову парадигму посилення ролі місцевого самоврядування як невід'ємного елемента стійкості сучасної держави.

**Методи дослідження.** Методологічну основу статті становить комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Зокрема, системний аналіз дозволив дослідити місце та роль ОМС як елемента загальної системи національної безпеки і оборони. Застосування історико-правового методу забезпечило аналіз еволюції законодавства, що регулює повноваження ОМС в оборонній сфері, від 1997 року до сьогодення. Порівняльний метод був використаний для зіставлення різних моделей взаємодії ОМС з військовими адміністраціями та аналізу практики фінансування Сил оборони різними ОМС.

**Виклад основного матеріалу.** Повномасштабне вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року стало каталізатором тектонічних зсувів у системі національної безпеки і оборони України, кардинально змінивши парадигму взаємодії всіх рівнів публічної влади. У цій новій реальності одним із найбільш показових, хоч і значною мірою непередбачених, явищ стала фундаментальна трансформація ролі ОМС. Історично перебуваючи на периферії оборонної політики та виконуючи вузькі, делеговані державою адміністративні функції, ОМС несподівано опинилися в епіцентрі оборонних зусиль, ставши однією з опорних конструкцій національного спротиву. Ця трансформація, що відбулася не внаслідок планової реформи, а як вимушена, реактивна адаптація «знизу» до екзистенційної загрози, виявила не лише високу спроможність та гнучкість громад, але й оголила глибокі прогалини в законодавчому регулюванні.

Протягом десятиліть після ухвалення базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 [1] року роль ОМС в оборонній сфері була чітко окреслена як допоміжна та сервісна. Стаття 36 цього Закону визначала повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи як виключно делего-

вані державою. Вони зводилися до парадигми «сприяння», а не повноцінної участі чи відповідальності, що чітко розмежувало функції: держава відповідає за оборону, тоді як ОМС є лише адміністративним ресурсом для виконання окремих завдань.

Зміст цих делегованих повноважень був досить фрагментарним і стосувався переважно мобілізаційних та організаційних аспектів:

- сприяння організації призову громадян на строкову військову службу та навчальні збори;

- забезпечення ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів;

- сприяння проведенню мобілізаційної підготовки та мобілізації;

- участь у підготовці територіальної оборони та заходах цивільного захисту [1].

Вважаємо, що ОМС розглядалися як інструмент для виконання завдань, визначених центральними органами влади, такими як Міністерство оборони України та Генеральний штаб, а не як самостійний суб'єкт оборонної політики. Фінансування цих заходів відбувалося за залишковим принципом, а сама тематика оборони сприймалася як виняткова компетенція держави. Водночас існувала певна правова колізія. Закон України «Про оборону України» у преамбулі згадував ОМС поруч з органами державної влади як суб'єктів, що мають повноваження у сфері оборони, і допускав розширювальне тлумачення їхньої участі [2]. Натомість спеціальний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплював вичерпний перелік саме делегованих повноважень, що на практиці обмежувало будь-яку ініціативу громад. Розмірковуючи щодо правового статусу та ролі органів місцевого самоврядування С. Пономарьов зазначає, що останні можуть виступати активними учасниками процесу забезпечення безпеки і оборони України [3, с. 181]. Проте чи дійсно органи місцевого самоврядування є повноцінними суб'єктами забезпечення оборони держави? Закон України «Про оборону України» у преамбулі, поруч з органами державної влади, органами військового управління, місцевими державними адміністраціями а іншими юридичними особами, іменує також органи місцевого самоврядування як ті органи, що мають повноваження у сфері оборони України. У відповідності до статті 15 даного Закону, органи місцевого са-

моврядування у сфері оборони забезпечують підготовку громадян до військової служби, приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік призовників, громадян на строкову військову службу та здійснення інших повноважень у галузі оборонної роботи, що передбачені законами [2]. Отже, у розумінні даного Закону, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями (перелік яких не є вичерпним) у межах оборонної сфери держави. Анексія Криму та початок війни на сході України у 2014 році стали першим потужним поштовхом до переосмислення ролі місцевого самоврядування в сфері оборони. З'явилося розуміння, що ефективна оборона неможлива без активного залучення громад на місцях, особливо в умовах гібридних загроз. Логічним розвитком цього розуміння стало ухвалення 16 липня 2021 року Закону України «Про основи національного спротиву», який став революційним кроком у контексті децентралізації оборонних функцій [4]. Цей закон вперше надав ОМС більш суб'єктної ролі, здійснивши перехід від моделі «сприяння» до моделі «участі та відповідальності». Відповідно до його положень, ОМС отримали нові, значно ширші повноваження, насамперед: у сфері участі у плануванні оборони: сільські, селищні, міські голови почали брати участь у розробці планів територіальної оборони відповідної адміністративно-територіальної одиниці; у сфері матеріально-технічне забезпечення: ОМС отримали право (і обов'язок) брати участь у фінансуванні та матеріально-технічному забезпеченні заходів територіальної оборони місцевого значення, зокрема шляхом ухвалення відповідних місцевих програм; у сфері сприяння добровольчим формуванням: надання підтримки добровольчим формуванням територіальних громад (ДФТГ) у їх створенні та діяльності, зокрема, надання приміщень, комунальних послуг тощо; у сфері підготовка населення: організація та участь у заходах з підготовки населення до національного спротиву [4].

Отже, на нашу думку, місцеве самоврядування перетворилося на невід'ємну й важливу складову системи національного спротиву. Проте, попри свою прогресивність, закон мав суттєві обмеження. По-перше, його дія стосувалася переважно територіальної оборони та ДФТГ, а не регулярних частин Збройних Сил України. По-друге, він не вирішив фундамен-

тальної суперечності з Бюджетним кодексом України (БКУ), який, як і раніше, не передбачав видатків місцевих бюджетів на оборону [5]. Цей закон створив інституційну рамку для залучення громад, але не надав їм легітимних фінансових інструментів для реалізації нових повноважень. Це заклало правову міну уповільненої дії, яка вибухнула після 24 лютого 2022 року, коли потреба у фінансуванні стала масовою та нагальною. Слід зазначити, що із введенням воєнного стану 24 лютого 2022 року ключовим актом, що регулює організацію функціонування публічно влади на місцях, став Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [6]. Він запровадив інститут військових адміністрацій (ВА) та створив складну, динамічну систему взаємодії з органами місцевого самоврядування, яка адаптувалася до безпекової ситуації на конкретних територіях. Практика функціонування публічної влади в умовах війни сформувала дві основні моделі цивільно-військових відносин на місцевому рівні, які є не просто адміністративними схемами, а спектром реагування на екстремальний тиск. Першу модель ми можемо визначити як «Синергія та субординація». Ця модель характерна для умовно тилкових та прифронтових регіонів, де органи місцевого самоврядування зберегли свою інституційну спроможність і продовжують діяти (наприклад, Київ, Львів, Дніпро). У таких випадках утворюються обласні та районні військові адміністрації, які здійснюють загальну військову координацію, керівництво силами територіальної оборони та організацію оборонних заходів. ОМС, хоча й підпорядковуються ВА у питаннях оборони, громадської безпеки та порядку, стають головним ресурсним та логістичним центром. Вони, маючи бюджет, комунальні ресурси та розгалужений апарат, забезпечують фінансову та матеріальну підтримку як для виконання завдань ВА, так і для прямих потреб військових частин. Досвід показав, що найбільш ефективною є саме модель синергії, де ВА виконує функції військового управління та координації, а ОМС, маючи кращі знання про потреби громади та гнучкіші фінансові інструменти, забезпечують ресурсну підтримку.

Друга модель «Заміщення» застосовується на фронтних, тимчасово окупованих або деокупованих територіях, де ОМС не можуть здійснювати свої повноваження або їх діяль-

ність є недоцільною з безпекових міркувань. За рішенням Президента України утворюються військові адміністрації населених пунктів. У такому випадку начальник ВА одноосібно перебирає на себе всі повноваження відповідної ради, її виконавчого комітету та голови. Слід констатувати, що фактично, місцеве самоврядування тимчасово припиняє своє функціонування, а його функції поглинаються вертикаллю військового управління. Звісно, що це є вимушеним кроком, необхідним для забезпечення єдності командування та оперативного реагування в зоні бойових дій.

Навіть у моделі «синергії» виникає ключовий виклик, він стосується розмежування компетенцій та уникнення дублювання функцій. Право начальника військової адміністрації зупинити дію рішень місцевих рад, хоч і є інструментом забезпечення оборонних пріоритетів, створює потенційні ризики для самоврядності та може призводити до конфліктів.

Водночас досвід перших, найважчих місяців повномасштабної війни переконливо довів, що саме збереження дієздатності ОМС стало одним із ключових факторів стійкості держави. Це створює довгостроковий виклик щодо забезпечення механізмів швидкого та повноцінного повоєнного відновлення самоврядування на територіях, де воно було тимчасово заміщене військовими адміністраціями.

Одним із найяскравіших проявів нової ролі місцевого самоврядування стала безпрецедентна за масштабами фінансова та матеріальна підтримка ЗСУ та інших військових формувань. В умовах, коли централізована державна машина не завжди могла оперативно реагувати на динамічні потреби фронту, ОМС перетворилися на гнучкі логістичні та фінансові хаби. У перший рік повномасштабної війни місцеві бюджети продемонстрували значну фінансову стійкість. Завдяки тому, що податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) зі значно збільшених зарплат військових залишався у громадах, їхні доходи суттєво зросли. Це дозволило місцевим органам влади не лише виконувати свої основні функції, а й активно допомагати ЗСУ. Хоча точна загальнонаціональна сума видатків місцевих бюджетів на оборону у 2022 році в офіційних зведених звітах не виокремлюється, аналіз бюджетів окремих громад та областей свідчить про значні обсяги фінансової та матеріальної допомоги. Кошти спрямовувались на закупівлю військового спо-

рядження, техніки та паливно-мастильних матеріалів, фінансування ДФТГ, облаштування оборонних споруд та підтримку військових частин, що дислокуються на відповідній території. Важливо зазначити, що у 2022 році у розпорядженні ОМС також залишилася реверсна дотація, що додатково посилило їхню фінансову спроможність.

Протягом 2023 року місцеві бюджети продовжували активно підтримувати Сили оборони. За даними аналізу Комітету виборців України, лише обласні центри та місто Київ протягом року спрямували на допомогу Збройним Силам України 19,5 мільярдів гривень [7]. Це свідчить про те, що загальна сума допомоги від усіх громад країни була значно вищою. Однак, наприкінці 2023 року відбулася ключова законодавча зміна, яка кардинально вплинула на фінансові можливості місцевого самоврядування. Однак у жовтні 2023 року набув чинності Закон № 3428-IX, яким так званий «військовий ПДФО» був повністю вилучений з місцевих бюджетів і переспрямований до державного бюджету на централізовані цілі, зокрема на виробництво дронів та озброєння [8]. Це рішення, хоч і мало на меті централізацію оборонних закупівель, різко знизило фінансову спроможність ОМС. Громади, особливо ті, де було зареєстровано багато військових, втратили основний інструмент для надання гнучкої та швидкої допомоги, що стало головним викликом для нової парадигми їхньої участі в обороні. Цей крок був обґрунтований необхідністю централізованого фінансування оборонних потреб. 2024 рік став для громад періодом адаптації до функціонування без надходжень від «військового» ПДФО. Незважаючи на це, місцева влада продовжила знаходити ресурси для підтримки армії [див. рис. 1]. Це свідчить про те, що навіть за умов зменшення дохідної бази, підтримка армії залишається одним із пріоритетів для місцевої влади.

Зазначимо, що місцеві ради, діючи в умовах правової невизначеності, винайшли та почали масово застосовувати кілька основних механізмів для спрямування бюджетних коштів на потреби оборони.

1. Затвердження цільових програм. Це стало основним і найбільш поширеним інструментом. Місцеві ради ухвалювали програми з назвами на кшталт «Захисник Києва» чи «Спротив» у Львові [9,10]. У межах цих про-

грам закладалися кошти на конкретні заходи: від закупівлі FPV-дронів та автомобілів до ремонту військової техніки та будівництва фортифікаційних споруд. На нашу думку, основний легальний механізм, який використовують ОМС - це ухвалення місцевих цільових програм. Для цього необхідне офіційне звернення від командира військового формування з обґрунтуванням потреби, на основі якого рада розробляє та затверджує програму і виділяє фінансування.

2. Надання субвенцій до державного бюджету. Цей шлях вважався найбільш прозорим та юридично «чистим». Місцева рада ухвалювала рішення про передачу коштів зі свого бюджету до державного у вигляді цільової субвенції для конкретної військової частини або загалом для Міністерства оборони України. Хоча цей механізм гарантував цільове використання, він був менш гнучким і вимагав більше часу.

3. Прямі закупівлі та передача майна. Це був найбільш оперативний, але донедавна і найбільш ризикований з правової точки зору метод. Виконавчі органи ради або визначені комунальні підприємства проводили закупівлю необхідного майна (пікапів, тепловізорів, засобів РЕБ) і передавали його військовим за актами приймання-передачі, часто оформлюючи це як гуманітарну допомогу.

4. Фінансування робіт. ОМС оплачували зі свого бюджету конкретні роботи на замовлення військових, такі як ремонт техніки на базі комунальних підприємств, закупівля паливно-мастильних матеріалів або будівельних матеріалів для облаштування укріплень.

Жоден із перелічених легальних способів не дозволяє громаді оперативно та повною мірою задовольнити запит військової частини на закупівлю, наприклад, партії FPV-дронів, пікапів чи систем РЕБ. Фундаментальною проблемою став прямий конфлікт між воєнною реальністю та нормами статей 89 та 91 БКУ. Ці статті чітко визначали фінансування оборони (утримання ЗСУ, закупівля озброєння) як виключну компетенцію державного бюджету. Внаслідок цього будь-яка пряма закупівля дронів, автомобілів чи амуніції для ЗСУ за кошти місцевого бюджету кваліфікувалася Державною аудиторською службою України (ДАСУ) як нецільове використання бюджетних коштів. Це створювало постійний ризик фінансових санкцій та кримінальних

проваджень проти посадових осіб місцевого самоврядування. Виник правовий абсурд, коли міські голови та керівники фінансових департаментів, які оперативно реагували на запити військових, опинилися під загрозою переслідувань за допомогу армії.

Вважаємо, що неефективність цих механізмів змушує ОМС діяти у так званій «сірій зоні» тобто здійснювати прямі закупівлі необхідного обладнання та передавати його військовим як матеріальну допомогу. Така діяльність, хоч і продиктована потребами оборони, створює значні юридичні ризики. Контролюючі органи, зокрема Державна аудиторська служба (ДАСУ), можуть трактувати такі видатки як нецільове використання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, може призвести до притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до адміністративної (ст. 119 БКУ) або навіть кримінальної відповідальності. Для вирішення цієї системної правової колізії було розроблено законопроект №9559-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України». Цей документ покликаний легалізувати існуючу практику та надати ОМС чіткі повноваження. Зокрема, ключовими положеннями цього законопроекту є:

– надання сільським, селищним, міським радам права ухвалювати рішення про надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони в період дії воєнного або надзвичайного стану;

– дозволити ОМС затверджувати місцеві програми підтримки Сил оборони та фінансувати закупівлю товарів і послуг для військових (окрім зброї та боєприпасів);

– усунути розбіжності в законодавстві, що виникли з 24 лютого 2022 року [11].

18 червня 2024 року Верховна Рада України ухвалила законопроект у цілому переважною більшістю у 303 голоси. Документ був переданий на підпис Президенту України. Однак, станом на кінець жовтня 2025 року закон не був ані підписаний, ані ветоаний, що залишило його у "підвішеному стані".

На нашу думку, затримка з підписанням цього критично важливого закону є не просто бюрократичною проблемою. Вона є фактором, що прямо впливає на обороноздатність держави на тактичному рівні. Ця ситуація також може свідчити про глибинну напругу між центральною та місцевою владою у питаннях контролю над фінансовими ресурсами та оборонними ініціативами, що підриває один з ключових принципів децентралізації - передачу повноважень на той рівень, де вони можуть бути реалізовані найефективніше.

Водночас, масштаб фінансової допомоги з боку ОМС став унікальним феноменом, що свідчить про високий рівень суспільної консолідації. Особливо потужними донорами армії стали великі міста, які акумулювали значні бюджетні ресурси. Систематизовані дані щодо фінансування у 2024–2025 роках наочно демонструють масштаби та пріоритети цієї підтримки.

Рис 1. Видатки обласних центрів на підтримку Сил оборони в 2025 році



Таблиця 1. Видатки деяких ОМС та МВА центрів на підтримку Сил оборони в 2025 році  
 Table 1. Expenditures of some local self-government bodies and MBA centers on supporting the Defense Forces in 2025

<i>Назва ОМС</i>	<i>Номер та дата рішення</i>	<i>Розмір субвенції</i>	<i>Призначення</i>
Куп'янська міська військова адміністрація	Витяг з розпорядження № 514 від 21.10.2025 року (про виплату субвенції з бюджету Куп'янської міської територіальної громади)	2 000 000,00	Покращення матеріально-технічної бази
Харківська міська рада	Рішення № 869/25 від 07.08.2025 року	3 000 000,00	За цільовим призначенням
Ушомирська сільська рада	Рішення № 1513 від 19.09.2025 року	200 000,00	Закупівля автомобільної техніки
Нововодолазька селищна рада	Рішення № 5328-VIII від 11.09.2025 року	500 000,00	За цільовим призначенням
Коломацька сільська рада	Лист № 02.1.1-41/481 від 23.10.2025 року	відмова	відмова
Білоцерківська міська рада	Лист № 4147/01-11 від 14.10.2025 року	відмова	відмова

Складено автором.

Наведені дані демонструють не лише значні обсяги фінансування, а й різноманітність підходів.

Як свідчить зміст описаних вище рішень, головною їх особливістю є те, що вони мають добровільний характер, та приймаються як результат розгляду звернень військових частин до органів місцевого самоврядування. Водночас не зовсім зрозумілим є певні аспекти правового регулювання самих рішень щодо фінансування потреб ЗСУ ОМС, оскільки: а) як вже згадувалося, на законодавчому рівні не закріплено ні у вигляді права, ні у вигляді обов'язку повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання коштів військовим частинам (звідси відсутні правові наслідки щодо відмови органів місцевого самоврядування у запитах військових частин); б) беручи до уваги викладений попередньо аргумент, відповідно, підкреслюємо відсутність встановленого механізму звітності за використання коштів місцевого бюджету; в) відсутність повноважень у ОМС та відсутність процедури звітування має наслідком невизначеність відповідальності за можливе нецільове використання субвенцій, що в цілому є чинником,

який підриває існуючий в державі правопорядок.

Беручи до уваги відсутність належного рівня правового регулювання, такі фактори призводять до правової невизначеності у питаннях щодо прозорості, підзвітності та координації між місцевим самоврядуванням та військовими структурами, а також викликають певного роду дисбаланс між централізованою системою оборонних закупівель (через Агенцію оборонних закупівель (АОЗ) та Державного оператора тилу (ДОТ) і місцевими ініціативами.

Тому одним із ключових шляхів врегулювання існуючої правової колізії є запровадження чіткої та уніфікованої процедури надання ОМС фінансової допомоги військовим частинам. Таке врегулювання доцільно здійснити на підзаконному рівні через розробку та затвердження Міністерством оборони України, у співпраці з асоціаціями ОМС, типового порядку надання субвенцій з місцевих бюджетів на потреби Сил оборони. Ухвалення такого нормативного акта посилить правову визначеність та прозорість використання бюджетних коштів, що відповідає фундаментальним

принципам, закріпленим у статтях 7 та 20 БКУ. Крім того, це узгоджується з положеннями статті 3 Закону України «Про національну безпеку України», яка прямо відносить органи місцевого самоврядування до суб'єктів сектору безпеки і оборони [13]. Ключова перевага запропонованого підходу полягає в тому, що він не вимагає внесення кардинальних змін до законодавства щодо розмежування повноважень, а натомість детально регламентує механізм реалізації вже існуючого права громад надавати допомогу. Такий порядок зберігатиме за ОМС дискреційні повноваження, а саме: рішення про надання субвенції залишатиметься добровільним, однак у разі його ухвалення процедура має бути чітко регламентованою. Це дозволить усунути правову невизначеність, що супроводжує процес фінансування сьогодні, не змінюючи при цьому загального статусу та компетенції місцевого самоврядування в оборонній сфері.

На додаток до процедурного врегулювання, вважаємо, що обґрунтованою є пропозиція щодо створення постійно діючого координаційного органу, наприклад, Ради з питань взаємодії ОМС та Сил оборони. Такий дорадчо-консультативний орган доцільно створити при Міністерстві оборони України. Його ключовими завданнями мають стати: систематизація та верифікація потреб військових частин, узгодження цих потреб із фінансовими та матеріальними можливостями територіальних громад, а також налагодження ефективного обміну інформацією.

Створення такої платформи дозволить системно координувати зусилля центральної та місцевої влади, уникнути дублювання закупівель та більш раціонально розподіляти ресурси, зберігаючи при цьому фінансову автономію громад та оперативно реагуючи на нагальні потреби армії.

Події після 24 лютого 2022 року переконали довели, що стійкість держави в умовах тотальної війни нерозривно пов'язана зі спроможністю, гнучкістю та ініціативністю громад на місцях. Сформувалася нова парадигма сприйняття ролі місцевого самоврядування в системі національної безпеки.

Модель оборони трансформувалася від суто централізованої та ієрархічної (Держава → Армія) до багаторівневої та мережевої, де ефективна взаємодія відбувається між усіма ключовими акторами: Держава ↔ Армія ↔

Місцеве самоврядування ↔ Волонтерський рух.

Як слушно зазначає Ю. Ганущак, що «в держави має бути розподіл функцій між національним і місцевим рівнями влади, і кожен має отримати відповідне фінансування». Він підкреслює, що «оборона дійсно функція держави. Однак сама держава не справляється з цією функцією. Місцеве самоврядування більш гнучке. Тому логічно було б в нинішніх екстремальних умовах дозволити місцевому самоврядуванню підставити плече державі. Для цього держава має залишити ПДФО з усіх платників місцевому самоврядуванню» [14].

На нашу думку, у цій новій моделі ОМС є не просто адміністративною одиницею, а повноцінним суб'єктом безпекової політики на локальному рівні, що реалізує концепцію «громади-фортеці». Їхня роль полягає не лише у прямій допомозі армії, а й у забезпеченні функціонування економіки на своїй території, підтримці релокованого бізнесу, забезпеченні роботи критичної інфраструктури та організації цивільного захисту.

Все це є непрямим, але надзвичайно важливим внеском в обороноздатність та загальну стійкість країни. Уявляється, що подальший розвиток цієї нової моделі та посилення ролі місцевого самоврядування в обороні вимагає подолання значних стратегічних викликів. Йдеться про такі сфери:

– Законодавча невизначеність. Необхідно остаточно врегулювати повноваження ОМС у сфері оборони та спростити механізми фінансування, усунувши всі залишкові правові колізії та забезпечивши надійний захист посадових осіб від можливих переслідувань. Окрему увагу необхідно приділити запровадженню контрольних механізмів ОМС щодо виділених бюджетних коштів на сферу оборони.

– Ресурсне забезпечення. Вилучення «військового ПДФО» та загальне виснаження економіки суттєво зменшують фінансові можливості громад. Потрібно шукати нові джерела наповнення місцевих бюджетів та розробляти механізми співфінансування оборонних програм з державного бюджету, щоб громади, навіть з обмеженими ресурсами, могли брати участь в обороні.

– Координація та планування. Відсутність єдиної державної платформи для координації допомоги від ОМС призводить до хаотичності, дублювання закупівель та неефекти-

вного розподілу ресурсів у масштабах країни. Необхідно створити дієві механізми для узгодження верифікованих потреб військових частин з можливостями та ініціативами громад.

– Людський капітал. Нова роль вимагає від працівників ОМС нових знань та навичок у сферах кризового менеджменту, оборонного планування, цивільного захисту та взаємодії з військовими. Необхідно розробити та впровадити відповідні державні навчальні програми для підвищення їхньої кваліфікації.

Крім того, пріоритетними напрямками має бути трансформація ролі ОМС в процесі організації призову громадян на строкову військову службу та оптимізації навчальних зборів, цифровізація забезпечення ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, адаптація в проведенні мобілізаційної підготовки та мобілізації громадян, змінення парадигми участі ОМС та їх посадових осіб у підготовці територіальної оборони та заходах цивільного захисту

**Висновки.** Таким чином, аналіз ролі та місця місцевого самоврядування в системі оборони України демонструє фундаментальну трансформацію, що відбулася під тиском повномасштабної російської агресії. Відбулася стрімка еволюція від пасивної, адміністративної парадигми «сприяння», що обмежувалася обліковими та мобілізаційними функціями, до проактивної ролі ключового суб'єкта у матеріально-технічному та фінансовому забезпеченні національного спротиву.

В умовах воєнного стану ОМС довели свою спроможність бути гнучкими логістичними та фінансовими хабами для Сил оборони, ефективно доповнюючи та подекуди випереджаючи централізовану державну систему.

Це стало потужним підтвердженням правильності курсу на децентралізацію, адже саме сильне та спроможне місцеве самоврядування виявилось одним із незамінних елементів стійкості української держави.

Взаємодія ОМС та військових адміністрацій, що будується на моделях синергії або заміщення залежно від безпекової ситуації, інтегрувала місцеві ресурси в єдину оборонну вертикаль.

Нова парадигма участі ОМС в сфері оборони, що де-факто склалася з перших днів вторгнення, була остаточно легалізована лише влітку 2024 року.

Однак ключовим викликом і центральним парадоксом сьогодення є значне падіння фінансової спроможності громад після вилучення «військового ПДФО». Держава, розширивши юридичні повноваження ОМС, одночасно звузила їхню фінансову базу, що створює фундаментальний виклик для сталості нової моделі.

Подальший успіх мережевої системи оборони України залежатиме від здатності держави знайти баланс між необхідною централізацією та підтримкою місцевої ініціативи, розробивши нові дієві механізми фіскальної децентралізації, адекватні довгостроковим безпековим реаліям.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> <https://www.britannica.com/topic/direct-democracy> (дата звернення: 28.10.2025)
2. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/conv#n323> (дата звернення: 28.10.2025)
3. Пономарьов С.П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1(18). С. 174-182.
4. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 28.10.2025)
5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 28.10.2025)
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 28.10.2025)
7. Рейтинг міст, які витратили найбільше коштів на оборону у 2023 році. URL: <https://www.ukr.net/news/details/economics/103660939.html> (дата звернення: 28.10.2025)
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України. Закон України від 8 листопада 2023 року № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text> (дата звернення: 28.10.2025)
9. Проект бюджету Києва на 2024 рік: 22 млрд на Дептранс та 1 млрд на програму «Захисник Києва». URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2023/11/15/proyekt-byudzhetu-kyuueva-na-2024-rik-22-mlrd-na-deprtrans-ta-1-mlrd-na-programu-zahysnyk-kyuueva/> (дата звернення: 28.10.2025)
10. У 2023 році Львів спрямує пів мільярда гривень на Програму національного спротиву. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/12/07/lviv-piv-milyarda-gryven-programu-nacziionalnogo-sprotuvu/> (дата звернення: 28.10.2025)

11. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42648> (дата звернення: 28.10.2025)

12. Лідери – Хмельницький і Вінниця: у КВУ підрахували, які міста витрачають найбільше коштів на оборону. URL: <https://espreso.tv/oborona-ta-bezpeka-lideri-khmelnitskiy-i-vinnitsya-u-kvu-pidrahuvali-yaki-mista-vitrachayut-naybilshe-koshtiv-na-oboronu> (дата звернення: 28.10.2025)

13. Про національну безпеку України. Закон України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 28.10.2025) (дата звернення: 28.10.2025)

14. Як місцеві громади допомагали ЗСУ після того, як у них забрали «військовий» і «силовий» ПДФО. URL: [https://24tv.ua/yak-mistsevi-gromadi-ukrayini-finansovali-sili-oboroni-2024-rotsi\\_n2737076](https://24tv.ua/yak-mistsevi-gromadi-ukrayini-finansovali-sili-oboroni-2024-rotsi_n2737076) (дата звернення: 28.10.2025)

**Внесок авторів:** всі автори зробили рівний внесок у цю роботу

**Конфлікт інтересів:** автори повідомляють про відсутність конфлікту інтересів

Стаття надійшла до редакції 27.09.2025  
Стаття рекомендована до друку 17.11.2025

Переглянуто 04.11.2025.  
Опубліковано 30.12.2025

### M. M. VORONOV

PhD (Law), Associate Professor,

Head of the Constitutional and Municipal Law Department,

E-mail: [markvoronov@karazin.ua](mailto:markvoronov@karazin.ua)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6361-0370>

V. N. Karazin Kharkiv National University  
Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

### O. A. HANZHUK

PhD Faculty of Law

E-mail: [oleksiy.andreevich50@gmail.com](mailto:oleksiy.andreevich50@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1727-4801>

V. N. Karazin Kharkiv National University  
Kharkiv, 61022, Svobody Square, 4

## THE ROLE AND PLACE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE FIELD OF DEFENSE: LEGAL REGULATION, STATUS, AND CHALLENGES

**ANNOTATION.** *Introduction.* The article examines the fundamental transformation of the role and place of local self-government bodies (LSG) in the system of national security and defense of Ukraine, which occurred as a result of the full-scale invasion of the Russian Federation. The relevance of the topic is due to the fact that LSGs, historically performing only administrative functions delegated by the state, have become one of the key subjects of national resistance, which has revealed significant gaps in the legislation and requires scientific understanding. The purpose of the article is a comprehensive analysis of the evolution of the powers, legal status and practical role of LSGs in the defense sector.

*Summary of the main results of the study.* The evolution of the powers of LSGs from the passive paradigm of “facilitation” (1997–2021), which was limited to mobilization and accounting functions, to the proactive model of “participation and responsibility”, established by the Law “On the Fundamentals of National Resistance” and finally implemented under martial law, is analyzed. Models of interaction between local self-government bodies and military administrations are considered: “synergy and subordination” in rear regions and “substitution” in front-line territories. The practice of financial support for the Defense Forces from local budgets is systematized, key mechanisms (targeted programs, subventions, direct purchases) are identified, and examples of leading municipalities are given. The main legal and fiscal challenges are revealed, in particular the collision with the Budget Code, the problem of “military personal income tax” and the further legalization of assistance to the army.

*Conclusion.* It is proven that local self-government bodies have become an integral element of the state’s stability, implementing the concept of “fortress communities”. A conclusion is formulated on the transition from a centralized to a network model of defense, where local self-government bodies are full-fledged subjects. At the same time, the removal of the “military personal income tax” created a paradox: the state legalized the right of communities to help, but significantly limited their financial capacity, which is the main challenge for the sustainability of the new paradigm.

**KEYWORDS:** *local self-government, local self-government bodies, defense of Ukraine, martial law, military administrations, national resistance, budget financing, decentralization, territorial community, involvement of residents.*

## REFERENCES

1. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997, No. 280/97-VR. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
2. On the Defense of Ukraine: Law of Ukraine of December 6, 1991, No. 1932-XII. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/conv#n323> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
3. Ponomarov, S. P. (2018). Local self-government bodies as subjects of ensuring security and defense of Ukraine. *Visnyk Kriminologichnoi Asotsiatsii Ukrainy* [Bulletin of the Criminological Association of Ukraine], 1(18), 174-182. (in Ukrainian)
4. On the Foundations of National Resistance: Law of Ukraine of July 16, 2021, No. 1702-IX. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
5. Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine of July 8, 2010, No. 2456-VI. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
6. On the Legal Regime of Martial Law: Law of Ukraine of May 12, 2015, No. 389-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
7. Rating of cities that spent the most funds on defense in 2023. Ukr.net. URL: <https://www.ukr.net/news/details/economics/103660939.html> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
8. On Amendments to the Budget Code of Ukraine Regarding Ensuring Support for the State's Defense Capability and the Development of the Defense-Industrial Complex of Ukraine: Law of Ukraine of November 8, 2023, No. 3428-IX. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
9. Kyiv's draft budget for 2024: 22 billion for the Department of Transport and 1 billion for the 'Defender of Kyiv' program. (2023, November 15). Hmarochos. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2023/11/15/proyekt-byudzhetu-kyyeva-na-2024-rik-22-mlrd-na-deprtrans-ta-1-mlrd-na-programu-zahysnyk-kyyeva/> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
10. In 2023, Lviv will direct half a billion hryvnias to the National Resistance Program. (2022, December 7). ArmyInform. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/12/07/lviv-piv-milyarda-gryven-programu-naczionalnogo-sprotyv/> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
11. Draft Law on Amendments to Some Laws of Ukraine Regarding the Expansion of Powers of Local Self-Government Bodies to Support the Security and Defense Sector of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42648> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
12. Leaders – Khmelnytskyi and Vinnytsia: the CVU [Committee of Voters of Ukraine] calculated which cities spend the most on defense. Espresso.tv. URL: <https://espreso.tv/oborona-ta-bezpeka-lideri-khmelnitskiy-i-vinnitsya-u-kvu-pidrakhuvai-yakimista-vitrachayut-naybilshe-koshtiv-na-oboronu> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
13. On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine of June 21, 2018, No. 2469-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)
14. How local communities helped the Armed Forces of Ukraine after the 'military' and 'security' PIT [Personal Income Tax] was taken from them. 24tv.ua. URL: [https://24tv.ua/yak-mistsevi-gromadi-ukrayini-finansovali-sili-oboroni-2024-rotsi\\_n2737076](https://24tv.ua/yak-mistsevi-gromadi-ukrayini-finansovali-sili-oboroni-2024-rotsi_n2737076) (Accessed: 28.10.2025). (in Ukrainian)

**Authors Contribution:** All authors have contributed equally to this work

**Conflict of Interest:** The authors declare no conflict of interest

The article was received by the editors 27.09.2025  
The article is recommended for printing 17.11.2025

The article was revised 04.11.2025  
This article published 30.12.2025