

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.4.47>  
ДК 342.553:342.9:355.45(477)

## ЩОДО ПИТАННЯ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РФ: ОКРЕМІ АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

Гуриненко О.,  
кандидат економічних наук,  
докторант Університет економіки та права «Крок»  
ORCID: 0009-0005-2841-658X

### Гуриненко О. Щодо питання муніципально-правової відповідальності в умовах повномасштабного вторгнення рф.

У статті досліджено особливості муніципально-правової відповідальності в умовах повномасштабного вторгнення рф та функціонування правового режиму воєнного стану в Україні. Проаналізовано теоретико-правову природу муніципально-правової відповідальності, її співвідношення з конституційною, адміністративною та кримінальною відповідальністю, а також поняття муніципального делікту. Визначено нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема положення Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Кодексу цивільного захисту України.

Окрему увагу приділено судовій практиці Конституційного Суду України та Верховного Суду щодо принципу законності діяльності органів публічної влади, меж компетенції органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, а також застосування Конституції України як акта прямої дії. Досліджено проблеми реалізації муніципально-правової відповідальності в умовах війни, зокрема конфлікт компетенції між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, процесуальні прогалини у сфері цивільного захисту, питання бюджетної відповідальності та меж застосування воєнної необхідності. У роботі обґрунтовано, що в умовах воєнного стану муніципально-правова відповідальність набуває не лише локального, а й загальнодержавного значення, оскільки ефективність діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на рівень безпеки населення, стабільність функціонування територіальних громад та забезпечення обороноздатності держави. Зроблено висновок, що забезпечення належного механізму відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є необхідною умовою дотримання принципу верховенства права та гарантією законності діяльності публічної влади в умовах війни.

За результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері муніципально-правової відповідальності, посилення фінансового контролю, удосконалення механізмів судового захисту та більш чіткого розмежування повноважень органів публічної влади в умовах воєнного стану.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, воєнний стан, військові адміністрації, муніципальний делікт, цивільний захист, органи місцевого самоврядування, бюджетна відповідальність, принцип законності, повноваження органів місцевого самоврядування, критична інфраструктура, публічна влада.

### Gurynenko O On the issue of municipal legal liability in the context of a full-scale invasion by the russian federation.

The article examines the specific features of municipal legal liability in the context of the full-scale invasion by the russian federation and the functioning of the state of war regime in Ukraine. The theoretical and legal nature of municipal legal liability, its correlation with constitutional, administrative and criminal liability, as well as the concept of a municipal delict, are analysed. The regulatory and legal foundations governing the activities of local self-government bodies under the state of war are determined, in particular, by the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”, and the Civil Protection Code of Ukraine.

Particular attention is devoted to the case law of the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court concerning the principle of legality in the activities of public authorities, the limits of competence of local self-government bodies and military administrations, as well as the application of the Constitution of Ukraine as an act of direct effect. The article also examines the problems of implementing municipal legal liability during wartime, including conflicts of competence between military administrations and local self-government bodies, procedural gaps in the field of civil protection, issues of budgetary liability, and the limits of applying military necessity.

The study substantiates that under the state of war, municipal legal liability acquires not only local but also national significance, since the effectiveness of local self-government bodies directly affects public safety, the stability of territorial communities, and the defence capability of the state. It is concluded that ensuring an effective mechanism of liability for local self-government bodies and their officials is a necessary condition for upholding the rule of law and guaranteeing the legality of public authority activities during wartime.

Based on the results of the research, proposals are formulated regarding the improvement of legislation in the field of municipal legal liability, strengthening financial control, improving judicial protection mechanisms, and providing a clearer delineation of powers between public authorities under the state of war regime.

**Key words:** local self-government, state of war, military administrations, municipal delict, civil protection, local self-government bodies, budgetary liability, the principle of legality, powers of local self-government, critical infrastructure, public authority.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення рф та запровадження воєнного стану в Україні суттєво змінили роль органів місцевого самоврядування у системі публічної влади. На органи місцевого самоврядування були покладені додаткові функції у сфері цивільного захисту населення, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, організації евакуації, підтримки територіальної оборони та управління бюджетними ресурсами в умовах війни. Одночасно із розширенням повноважень посилилося і значення муніципально-правової відповідальності, оскільки неналежне виконання органами або посадовими особами місцевого самоврядування своїх обов'язків може створювати загрозу правам територіальних громад, безпеці населення та обороноздатності держави.

Додаткову складність становить створення військових адміністрацій та тимчасовий перерозподіл повноважень між ними й органами місцевого самоврядування, що на практиці породжує конфлікти компетенції та проблеми визначення меж відповідальності. Водночас чинне законодавство не містить цілісного механізму муніципально-правової відповідальності в умовах воєнного стану, а судова практика у цій сфері продовжує формуватися. У зв'язку з цим дослідження особливостей муніципально-правової відповідальності в умовах повномасштабного вторгнення рф є актуальним як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

**Мета дослідження** є комплексний аналіз теоретико-правових та практичних аспектів муніципально-правової відповідальності в умовах повномасштабного вторгнення рф та функціонування воєнного стану в Україні.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання муніципально-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування досліджувалося у працях українських науковців, однак в умовах повномасштабного вторгнення рф ця проблематика набула нових аспектів, пов'язаних із функціонуванням воєнного стану та діяльністю військових адміністрацій.

Так, Р.І. Панчишин у праці досліджує теоретико-правову природу муніципально-правової відповідальності, її ознаки, функції та співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності. Л. Ржеутська аналізує проблеми співвідношення повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Т.М. Слободяник розглядає особливості відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування та голів громад, підстави притягнення до відповідальності, а також механізми дострокового припинення повноважень і судового контролю у сфері місцевого самоврядування.

Водночас питання муніципально-правової відповідальності саме в умовах повномасштабного вторгнення рф та функціонування воєнного стану залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює актуальність подальшого наукового аналізу цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Муніципально-правова відповідальність є особливим видом публічно-правової відповідальності, що виникає у сфері місцевого самоврядування у разі пору-

шення органами або посадовими особами місцевого самоврядування Конституції України, законів України, прав територіальної громади чи встановленого порядку здійснення муніципальної влади [5, с. 26-27]. Її специфіка полягає у поєднанні політичної, організаційної, майнової та персональної відповідальності, оскільки вона охоплює як діяльність самого органу місцевого самоврядування, так і поведінку окремих посадових осіб.

Конституційною основою цього інституту є положення Конституції України [3]. Відповідно до статті 7 Конституції України в державі визнається і гарантується місцеве самоврядування, а стаття 19 закріплює принцип законності, згідно з яким органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

Базовим нормативним актом у цій сфері є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], стаття 74 якого встановлює, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальними громадами, державою, фізичними та юридичними особами. Закон також передбачає можливість дострокового припинення повноважень, судового контролю та відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів місцевого самоврядування.

Муніципально-правова відповідальність тісно пов'язана з конституційною, адміністративною та кримінальною відповідальністю. Одне й те саме порушення у сфері місцевого самоврядування може одночасно спричинити декілька видів юридичних наслідків. Наприклад, незаконне рішення ради або виконавчого комітету може стати підставою для його скасування в судовому порядку, дострокового припинення повноважень посадової особи, застосування адміністративних санкцій або навіть кримінальної відповідальності у випадку наявності ознак службового злочину.

Конституційний Суд України у Рішенні № 7-рп/2009 [12] наголосив, що органи місцевого самоврядування мають право приймати, змінювати та скасовувати свої рішення лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Крім того, Суд наголосив, що ненормативні акти органів місцевого самоврядування є актами одноразового застосування і після їх виконання не можуть бути скасовані чи змінені самим органом.

Особливість відповідальності у сфері місцевого самоврядування полягає також у тому, що відповідальність несуть як сам орган місцевого самоврядування, так і його посадові особи. Орган відповідає за законність рішень, належне управління комунальним майном і бюджетними ресурсами, тоді як посадові особи можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за службову недбалість, корупційні правопорушення або зловживання владою. Стаття 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що шкода, завдана незаконними рішеннями або бездіяльністю органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10], який закріплює їх права, обов'язки та підстави притягнення до відповідальності.

У науковій літературі для характеристики правопорушень у сфері місцевого самоврядування використовується поняття «муніципальний делікт», під яким розуміють протиправне діяння органу або посадової особи місцевого самоврядування, що порушує права територіальної громади або порядок здійснення муніципальної влади [5, с. 24].

В умовах повномасштабного вторгнення РФ питання муніципально-правової відповідальності набуло особливої актуальності, оскільки органи місцевого самоврядування здійснюють функції, безпосередньо пов'язані із забезпеченням цивільного захисту населення, функціонуванням укриттів, евакуацією, використанням місцевих бюджетів для оборонних потреб та підтриманням роботи критичної інфраструктури. За таких умов неналежне виконання повноважень органами або посадовими особами місцевого самоврядування може створювати загрозу не лише правам громади, а й безпеці населення та обороноздатності держави.

Суттєвий вплив на систему місцевого самоврядування справив Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [9], який передбачив можливість створення військових адміністрацій населених пунктів та тимчасового перерозподілу повноважень між ними й органами місцевого самоврядування. Це спричинило появу нових питань щодо меж компетенції та відповідальності у сфері місцевого управління.

Важливе значення в умовах війни має Кодекс цивільного захисту України [2], який покладає на органи місцевого самоврядування обов'язки щодо забезпечення укриттів, організації евакуації населення, систем оповіщення та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Неналежне виконання цих обов'язків може бути підставою для різних видів юридичної відповідальності.

Крім того, в умовах воєнного стану значно зросла роль бюджетно-правової відповідальності. Органи місцевого самоврядування отримали ширші можливості щодо перерозподілу бюджетних коштів для потреб оборони, цивільного захисту та підтримки критичної інфраструктури. Водночас це підвищило ризики порушення бюджетного законодавства та нецільового використання коштів, що посилює значення контролю та відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Судова практика відіграє важливу роль у формуванні підходів до муніципально-правової відповідальності. Саме суди визначають межі повноважень органів місцевого самоврядування, оцінюють законність рішень військових адміністрацій та встановлюють критерії належного виконання обов'язків у сфері цивільного захисту населення.

Показовою у контексті принципу законності діяльності органів публічної влади є практика Великої Палати Верховного Суду у справі № 9901/43/21 [6]. У цій справі розглядалося питання законності Указу Президента України про скасування указу щодо призначення судді Конституційного Суду України. Велика Палата Верховного Суду наголосила, що положення частини другої статті 19 Конституції України означають обов'язок органів державної влади діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Суд підкреслив, що жоден орган публічної влади не може виходити за межі компетенції навіть за наявності політичної чи суспільної необхідності.

Обставини справи полягали в тому, що позивач оскаржив Указ Президента України № 124/2021, яким було скасовано попередній указ про призначення його суддею Конституційного Суду України. Позивач стверджував, що Конституція України не надає Президенту повноважень скасовувати власні укази про призначення суддів Конституційного Суду після їх виконання. Велика Палата Верховного Суду, аналізуючи положення статті 19 Конституції України, дійшла висновку, що реалізація владних повноважень можлива лише в чітко визначених законом межах, а вихід за межі компетенції суперечить принципу верховенства права. Така правова позиція має важливе значення і для діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, оскільки підтверджує неможливість довільного розширення повноважень органів публічної влади навіть в умовах надзвичайних обставин.

Після введення воєнного стану значна кількість спорів виникла щодо діяльності військових адміністрацій та меж їх повноважень у співвідношенні з органами місцевого самоврядування. На практиці суди виходять із того, що навіть в умовах війни діяльність органів публічної влади повинна здійснюватися відповідно до Конституції та законів України. Особливо це стосується питань управління бюджетними ресурсами, комунальним майном та забезпечення функціонування критичної інфраструктури.

Показовою у цьому контексті є постанова Верховного Суду від 10 грудня 2024 року у справі № 240/19209/21 за позовом особи до Міністерства оборони України про визнання протиправним та скасування рішення щодо відмови у виплаті одноразової грошової допомоги [7]. У справі суди попередніх інстанцій відмовили у задоволенні позову, посилаючись на положення пункту 4 статті 16-3 Закону України № 2011-ХІІ, відповідно до якого виплата допомоги у більшому розмірі була можлива лише у разі встановлення вищої групи інвалідності протягом двох років після первинного огляду. Верховний Суд скасував ці рішення та зазначив, що якщо суд доходить висновку про суперечність закону Конституції України, він не застосовує такий закон, а безпосередньо застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. Суд наголосив, що органи державної влади повинні діяти виключно на підставі та у спосіб, передбачені Конституцією України, а принцип верховенства Конституції має пріоритет навіть щодо правовідносин, які виникли до рішення Конституційного Суду України. Така правова позиція має важливе значення і для діяльності військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Судовий контроль у сфері бюджетних та майнових рішень органів місцевого самоврядування також залишається важливим механізмом забезпечення законності в умовах війни. Практика свідчить, що навіть за наявності воєнного стану органи місцевого самоврядування не звільняються від обов'язку дотримуватися принципів законності, цільового використання бюджетних коштів та належного управління комунальним майном [4].

Щодо проблем, які виникли з введенням воєнного положення, то однією з основних проблем реалізації муніципально-правової відповідальності в умовах воєнного стану є конфлікт компетенції між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями. Після створення військових адміністрацій частина повноважень рад і голів громад фактично дублюється або тимчасово переходить до начальників військових адміністрацій, що породжує спори щодо управління бюджетними коштами, комунальним майном та критичною інфраструктурою [11]. Для вирішення цієї проблеми необхідним є більш чітке законодавче розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування із закріпленням вичерпного переліку випадків, коли військові адміністрації можуть перебирати на себе функції органів місцевого самоврядування.

Серйозною проблемою залишається також так званий «воєнний імунітет» органів місцевого самоврядування, коли неналежне виконання обов'язків виправдовується виключно умовами війни. На практиці це іноді ускладнює притягнення посадових осіб до відповідальності за бездіяльність у сфері цивільного захисту, утримання укриттів або використання бюджетних коштів. Для мінімізації таких ризиків необхідно законодавчо визначити межі застосування воєнної необхідності та закріпити мінімальні стандарти діяльності органів місцевого самоврядування навіть в умовах воєнного стану.

Після початку повномасштабного вторгнення особливої актуальності набули процесуальні проблеми у справах щодо укриттів та захисних споруд цивільного захисту [1]. В багатьох випадках відсутні чіткі механізми оперативного судового реагування на бездіяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення доступу населення до укриттів. У зв'язку з цим доцільним є посилення процесуальних механізмів у сфері цивільного захисту, зокрема шляхом запровадження скорочених процедур судового розгляду для справ, пов'язаних із безпекою населення.

Проблемним залишається і питання меж застосування форс-мажору та воєнної необхідності. Органи місцевого самоврядування нерідко посилаються на воєнний стан як на підставу для відступу від звичайних процедур бюджетного контролю, закупівель або управління майном. Водночас відсутність чітких критеріїв може призводити до зловживань та перевищення повноважень. Саме тому необхідним є формування мінімальних процедурних гарантій навіть у період воєнного стану, зокрема щодо прозорості використання бюджетних коштів та ухвалення управлінських рішень.

Окрему проблему становлять питання фінансової та бюджетної відповідальності громад. Після 2022 року органи місцевого самоврядування отримали значно ширші можливості щодо оперативного використання бюджетних ресурсів для потреб оборони та підтримки критичної інфраструктури. Однак це одночасно збільшило ризики нецільового використання коштів та порушення бюджетного законодавства. Для вдосконалення системи відповідальності необхідним є посилення фінансового контролю, а також розвиток механізмів регресної відповідальності посадових осіб за шкоду, завдану незаконними рішеннями або бездіяльністю.

Не менш важливим є питання персональної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану значно зростає обсяг дискреційних повноважень посадовців, що підвищує ризики зловживань, корупційних правопорушень та службової недбалості. Для підвищення ефективності муніципально-правової відповідальності необхідними є кодифікація відповідних норм та створення більш чіткого механізму притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення у сфері місцевого самоврядування.

**Висновки.** Отже, муніципально-правова відповідальність в умовах повномасштабного вторгнення рф набула особливого значення через зростання ролі органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, забезпечення функціонування критичної інфраструктури та використання бюджетних ресурсів. Її нормативною основою є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Кодекс цивільного захисту України.

Судова практика підтверджує, що навіть в умовах воєнного стану органи публічної влади зобов'язані діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Верховний Суд і Конституційний Суд України послідовно наголошують на пріоритеті принципу законності та прямої дії Конституції України.

Основними проблемами реалізації муніципально-правової відповідальності залишаються конфлікт повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування,

процесуальні прогалини у сфері цивільного захисту, а також ризики неналежного використання бюджетних коштів. У зв'язку з цим необхідними є вдосконалення законодавства, посилення фінансового контролю та чітке визначення меж відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звернення прокурора з позовом в інтересах держави щодо технічного стану укриттів – позиція КАС ВС. *Судово-юридична газета*. 2026. URL: <https://sud.ua/uk/news/sudebnaya-praktika/354424-obraschenie-prokurora-s-iskom-v-interesakh-gosudarstva-otnositelno-tekhnicheskogo-sostoyaniya-ukrytiy-pozitsiya-kas-vs>.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Особливості виконання бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану – експертні роз'яснення. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/14914?page=186>.
4. Панчишин Р.І. Муніципально-правова відповідальність: поняття та особливості. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. Вип. 3–4 (12–13). 2018. С. 22-27. URL: <https://journals.dpu.kyiv.ua/index.php/law/article/download/107/101/220>.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 жовтня 2023 року у справі № 9901/43/21. *IpLex*. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=114685583>.
6. Постанова Верховного Суду від 10 грудня 2024 року у справі № 240/19209/21. Судова влада України. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/rishennya\\_sud\\_palat/2024\\_12\\_17\\_240\\_19209\\_21](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/2024_12_17_240_19209_21).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
10. Ржеутська Л. Військові адміністрації як загроза місцевому самоврядуванню? *Deutsche Welle*. 2025. URL: <https://www.dw.com/uk/vijskovi-administracii-v-ukraini-ak-zagroza-miscevomu-samovraduvannu/a-74396543>.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/567>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.03.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026

© Гуриченко О., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0