

НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-428>

І. І. Бодрова, к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-4507-8544

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу особливостей організації та здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Проаналізований зміст новацій контрольно-наглядового механізму воєнного часу, їх вплив та значення на сферу місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** воєнний стан, місцеве самоврядування, державний контроль.*

Постановка проблеми. З урахуванням сучасного етапу вітчизняної реформи територіальної організації влади одним із першочергових завдань стає модернізація правової моделі державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування. Воно набуває особливої актуальності в умовах прискороного євроінтеграційного руху держави, оскільки аналіз національного контрольно-наглядового механізму свідчить про невідповідність його європейським стандартам, визначеним в Європейській хартії місцевого самоврядування та Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», а також відсутність сис-

темності, ефективності та належної правової основи контрольно-наглядової діяльності, на що неодноразово звертали увагу європейські експерти.

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 року та введення в Україні правового режиму воєнного стану позначилося і на механізмі державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, маємо констатувати, по-перше, наявність організаційних і функціональних особливостей функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, що характеризуються посиленням централізації, зміною інституційних суб'єктів, безпрецедентним розширенням одноосібних повноважень, зміщенням акцентів в контрольно-наглядовому механізмі місцевого самоврядування; по-друге, ухвалення органами виконавчої влади низки правових рішень у сфері контрольно-наглядової діяльності, що були пов'язані з реалізацією політики «контрольно-наглядового мораторію», та мали особливості свого застосування в сфері місцевого самоврядування; по-третє, розвиток законодавчої основи подальшого реформування територіальної організації влади та створення правової бази відновлення територій від наслідків війни. Так, питання реформування та запровадження державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility, зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Поряд із зазначеним доктринальна площина проблематики державного контролю місцевого самоврядування демонструє широку дискусійність та відсутність чіткої концептуальної основи побудови національного контрольно-наглядового механізму. Аналіз вітчизняних і зарубіжних досліджень у сфері нагляду (контролю) за діяльністю місцевого самоврядування свідчить, зокрема, про: визнання необхідності та важливості повного та чіткого конституційно-правового врегулювання означених питань (див., напр., The

Future of Local Self-Government. *European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, 2021, 291p.); сутнісні зміни, що відбулися у теорії публічного управління, зокрема, у напрямку збільшення ваги місцевого самоврядування і зменшення державного впливу на нього (див., напр., K. Gurdon-Nagy. *Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments*, 366–367); потребу законодавчого встановлення моделі контролю (нагляду) за діяльністю місцевого самоврядування (див., напр., E. P. I. *Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France)*. P. cs *Journal of International and European Law*. 2018/II. 6–20; *Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms*. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.); засади, на яких повинна засновуватись оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування (див., напр., P. Sadowski; W. Mojski. *Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland*. *Lex Localis. Journal of Local Self-Government*. Vol. 18, No. 4 (2020). 791–805). Серед вітчизняних дослідників активну розробку проблематики державного контролю та нагляду здійснюють А. Андрійко, Н. Армаш, П. Ворона, В. Гарашук, В. Кобринський, О. Лялюк, А. Муртішева, О. Смоляр, Д. Сухінін, А. Чиркін та ін. Наявні дослідження, маючи велику теоретичну та практичну значущість, становлять підґрунтя критичного аналізу особливостей державного контролю у сфері місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграції держави.

Метою статті є визначення особливостей державного контролю місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та їх критична оцінка з урахуванням інституційних, функціональних, організаційних та процесуальних аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Новітні виклики і загрози державному суверенітету, територіальній цілісності і національній безпеці країни, які постали перед Україною, на перший план державно-правової політики виводять завдання, пов'язані з консолідацією і зміцненням централізованої

системи державного управління, посиленням її інституційної та функціональної спроможності. Не в останню чергу це зумовлено організаційними особливостями функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, які як раз і спрямовані на посилення такої централізації. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [14] прямо передбачив створення за рішенням Президента України на територіях введення воєнного стану тимчасових державних органів – військових адміністрацій. Ці органи діють у межах територій і населених пунктів і регіонів, де органами місцевого самоврядування не здійснюються покладені на них повноваження.

Крім цього вочевидь спостерігається тенденція централізації і в межах тих муніципальних систем управління, які продовжили свою роботу в умовах воєнного стану – зокрема, йдеться про безпрецедентне розширення одноосібних повноважень місцевих голів за рахунок обмеження колегіальних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад. Відповідне зміщення акцентів має місце і в контрольно-наглядовому механізмі місцевого самоврядування – при обмеженні громадського контролю були надані додаткові повноваження державним органам, що значно розширили державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою Конституції чи законів України під час реалізації повноважень, спрямованих на здійснення заходів правового режиму воєнного стану, за поданням начальника обласної військової адміністрації, погодженим з Генеральним штабом Збройних Сил України, Президент України може прийняти рішення про утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту, що фактично тягне припинення функціонування на цій території органів місцевого самоврядування.

Низка рішень у сфері контрольно-наглядової діяльності була прийнята в умовах воєнного стану органами виконавчої влади. Ці рішення в першу чергу були спрямовані на врегулювання відповідних відносин при здійсненні муніципального управління та розпорядження муніципальними ресурсами.

Адже воєнний стан став безпрецедентним викликом для органів місцевого самоврядування – виникла потреба, з одного боку, забезпечити управлінську гнучкість та адаптивність цих органів, що має дозволити оперативно та якісно вирішувати гуманітарні питання, забезпечувати підтримку життєдіяльності територіальних громад та відновлення інфраструктури, а з іншого – максимально консолідувати наявні публічні ресурси, обсяг яких значно зріс за рахунок міжнародної допомоги та перерозподілу державних коштів, та забезпечити суворий контроль за їх цільовим та ефективним використанням. Це завдання ускладнювалося існуючою розгалуженістю системи державних органів, уповноважених на здійснення контрольних заходів у сфері муніципального управління (центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації / військові адміністрації, спеціальні державні органи (РНБО, Рахункова палата) та ін.) та відсутністю уніфікованого правового регулювання здійснюваної цими органами контрольно-наглядової діяльності.

До введення в Україні воєнного стану основні засади контролю у сфері господарської діяльності регулювалися переважно Законом України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [12]. Цей Закон був спрямований на захист суб'єктів господарювання, в якості яких виступали при управлінні об'єктами комунальної власності і органи місцевого самоврядування, від надмірного та необгрунтованого втручання з боку держави, визначав чіткі правила для проведення перевірок – їх періодичність, підстави, у тому числі вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок, порядок тощо. Частина четверта статті 4 цього Закону прямо вказує, що орган державного нагляду (контролю) може діяти лише тоді, коли закон прямо уповноважує його на здійснення контролю у певній сфері та визначає його повноваження. Цей принцип – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» – став фундаментальним для обмеження свавілля з боку контролюючих суб'єктів. Але система правового регулювання контрольно-на-

глядової діяльності в Україні не є уніфікованою – існують спеціалізовані види контролю, які традиційно регулюються окремими законодавчими актами і на які дія вказаного Закону не поширюється. На це прямо вказує стаття 2 Закону. Саме ця особливість стала визначальною при формуванні правової політики державного контролю та нагляду в умовах воєнного стану.

13 березня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [9]. Цей документ став основним інструментом реалізації політики так званого «контрольно-наглядового мораторію» щодо зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання в умовах їх адаптації, релокації та консолідації зусиль з підтримки економіки. В первісній редакції Постанова запроваджувала майже повну відмову від проведення перевірок, зупиняючи як планові, так і позапланові заходи державного контролю та нагляду. Однак із часом стало очевидно, що це несе серйозні ризики, особливо у чутливих сферах економіки, і тому до Постанови почали вноситися зміни, в результаті яких сфера дії мораторію була значно звужена і діяла лише для окремих сфер господарської діяльності, щодо інших – контрольно-наглядові заходи були відновлені.

При цьому слід підкреслити, що дія Постанови № 303 не поширювалася на ті види контролю, на які на поширювалася і дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». З урахуванням статті 2 цього Закону це – валютний нагляд; податковий контроль; митний контроль; контроль за дотриманням бюджетного законодавства; державний нагляд на ринках фінансових послуг; державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; державний нагляд у сферах енергетики та комунальних послуг; державний ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції; контроль у сфері автомобільного транспорту (рейдові перевірки); державний нагляд за дотриманням вимог ядерної безпеки. Це означало, що хоча політика

«контрольно-наглядового мораторію» активно презентувалася у публічному просторі, вона мала дуже обмежену дію у сфері місцевого самоврядування, не стосуючись руху місцевих фінансів,

Перевірки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в частині здійснення податкового контролю та контролю за дотриманням бюджетного законодавства залишалися активними і легітимними. Зокрема, йшлося про контроль додержання законності органами місцевого самоврядування в рамках бюджетно-фінансового процесу (при формуванні і виконанні місцевих бюджетів, отриманні і використанні міжбюджетних трансфертів, позик і позичок тощо), виконанні функцій податкових агентів (при утриманні ПДФО, військового збору тощо) з боку Державної податкової служби, Державної аудиторської служби та Рахункової палати. Не дивлячись на «мораторій», ці державні контрольно-наглядові органи зберегли свої повноваження практично у повному обсязі. При чому діяльність цих органів регулюється не загальним Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а спеціальним законодавством.

Так, податковий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється на підставі Податкового кодексу України [7]. Він може стосуватися кількох аспектів: виконання функцій податкового агента, контролюючи які податкові органи мають право перевіряти правильність нарахування та своєчасність сплати обов'язкових платежів, та сплати інших податків, наприклад, ПДВ, земельного податку, податку на нерухомість тощо. Кодекс чітко регламентує порядок проведення планових перевірок. Відповідно до пункту 77.1 план-графік таких перевірок на наступний рік має бути оприлюднений на офіційному сайті Державної податкової служби України до 25 грудня поточного року. План-графік на 2023 рік був опублікований 23 грудня 2022 року, що стало формальним підтвердженням відновлення повноцінного податкового контролю.

Державний фінансовий контроль за органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснюють і органи

Державної аудиторської служби України. Слід відмітити, що політика «контрольно-наглядового мораторію» первісно поширювалася і на роботу цих органів: пункт 2 Постанови КМУ № 252 тимчасово зупиняв перевірки ДАСУ щодо виконання місцевих бюджетів [2]. Але Постановою КМУ № 1239 від 4 листопада 2022 року таке обмеження було скасовано [11], що стало підставою про повернення до повного фінансового контролю за коштами місцевих громад. На сьогоднішній день заходи контролю проводяться за умови реального функціонування об'єктів контролю та можливості забезпечення збереження життя та здоров'я працівників служби. Це означає, що перевірки фізично не проводяться на тимчасово окупованих територіях або в зонах активних бойових дій. Надання документів під час заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок, збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, реалізація матеріалів за його результатами здійснюються в паперовій та/або електронній формі [1].

Контрольно-фінансова діяльність Державної аудиторської служби України та її територіальних органів регламентована спеціальним законодавством України – Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [13]. Вона сконцентрована на здійсненні моніторингу додержання законодавства при процедурах публічних закупівель відповідно до статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [15]. При проведенні в умовах воєнного стану більшості закупівель за спрощеною процедурою, цей напрям контролю набуває особливо важливого значення задля запобігання зловживанням з боку публічних суб'єктів. Крім того, на ДАСУ покладено проведення ревізій фінансово-господарської діяльності та державного фінансового аудиту щодо виконання місцевих бюджетів, законності та ефективності використання комунального майна та ресурсів [8].

Здійснювані ДАСУ контрольні заходи, носять плановий характер. Інструкцією з планування діяльності органів державного фінансового контролю, затвердженою Наказом Держаудитслужби від 26 грудня 2019 року № 366 (зі змінами), передбачено проведення заходів державного фінансового

контролю на квартальній основі на підставі планів, які повинні включати наступну інформацію: предмет аудитів та ревізій; підстави для їх проведення; відповідальні підрозділи; строки проведення; перелік осіб, яких буде поінформовано про результати [3]. Наказом ДАСУ від 16 грудня 2022 року № 299 був затверджений відповідний план на I квартал 2023 року [6], що стало свідченням постійного характеру контрольної діяльності цього органу.

Під час воєнного стану не зупиняла свою контрольно-наглядову діяльність і Рахункова палата, яка відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту), підзвітним Верховній Раді України [16]. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування є одним з об'єктів контролю з боку цього органу. Стаття 15 Закону визначала (до 19.12.2024 року), що Рахункова палата має право здійснювати заходи державного фінансового аудиту щодо: повноти надходжень до місцевих бюджетів закріплених за ними податків і зборів; законності використання місцевими бюджетами отриманих трансфертів (дотацій, субвенцій) з державного бюджету; законності та ефективності здійснених видатків місцевих бюджетів. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України» № 4042-IX, ухваленим Верховною Радою України 30 жовтня 2024 року (набув чинності 19.12.2024) Рахунковій палаті були надані розширені повноваження щодо проведення аудитів коштів місцевих бюджетів та комунальних підприємств, позабюджетних фондів, коштів, отриманих від міжнародних партнерів, а також консолідованої фінансової звітності суб'єктів державного сектору та бюджетів [10].

Рахункова палата проводить контрольні заходи на підставі річних планів роботи. Так, план на 2023 рік був затверджений Рішенням Рахункової палати від 29 грудня 2022 року № 29–1 і передбачав, зокрема, проведення декількох аудитів ефективності використання окремих субвенцій органами місцевого самоврядування [5].

Таким чином, запроваджена в Україні в умовах воєнного стану політика «контрольно-наглядового мораторію» незначною мірою торкнулася місцевого самоврядування, адже поширюючись переважно на контроль у сфері господарської діяльності, не зупиняє контрольних заходів у податковій та бюджетно-фінансовій сфері. Основні державні суб'єкти здійснення такого контролю не лише не звузили, а навпаки, розширили свої повноваження та предмет контрольно-наглядової діяльності, скорегувавши порядок проведення контрольних заходів з урахуванням реалій воєнного часу.

Поряд із цим держава, розуміючи підвищену суспільну небезпеку злочинів, вчинених під час воєнного стану, вдалася до правових заходів посилення кримінальної відповідальності. Пункт 11 частини 1 статті 67 Кримінального кодексу України тепер прямо визначає, що вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, є обставиною, яка обтяжує покарання [4]. Ця норма відіграє важливу превентивну роль, надсилаючи чіткий сигнал посадовим особам, що будь-які зловживання в умовах війни будуть каратися максимально жорстко. Правова логіка такого підходу полягає в тому, що злочини, пов'язані з розкраданням публічних коштів, майна чи гуманітарної допомоги під час війни, завдають подвійної шкоди — вони не лише призводять до матеріальних збитків, а й підривають обороноздатність держави, деморалізують суспільство та дискредитують владу в очах громадян та міжнародних партнерів.

Висновок. Окреслені вище особливості організації та здійснення публічного управління, у тому числі контрольно-наглядової діяльності, зумовлені обставинами екстраординарного характеру та потребами забезпечення гнучкості та адаптивності функціонування органів влади в умовах повномасштабної війни. Не заперечуючи важливість заходів особливого правового режиму воєнного стану, маємо наголосити: належне функціонування органів місцевого самоврядування поряд із військовими адміністраціями вимагає опрацювання обґрунтованої та зваженої правової моделі, яка має не порушувати усталені гарантії місцевого самоврядування, а консолідувати усі наявні муніци-

пальні, державні, громадські ресурси на досягнення спільної мети. Тим більше, що Україна, навіть зараз, у складних умовах відсічі збройної агресії, продовжує свій цілеспрямований і наполегливий рух до набуття членства в Європейському Союзі.

Список використаних джерел :

1. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF>
2. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF>
3. Інструкція з планування діяльності органів державного фінансового контролю, затверджена Наказом Держаудитслужби від 26 грудня 2019 року № 366 (зі змінами). URL: https://dasu.gov.ua/attachments/85114c54-29ea-42e3-aeae-cbf61cbf3b48_%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D1%96%20%D0%B7%D0%BC%D1%96-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8.pdf
4. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25–26, ст.131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
5. План заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на 2023 рік: Рішення Рахункової палати від 29.12.2022 № 29–1. URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2023/?id=1473>
6. План проведення заходів державного фінансового контролю: Наказ ДАСУ від 16.12.2022 № 299. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/ec914233-a3b4-478f-9463-869798f5a9c8_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_299.pdf
7. Податковий Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
8. Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 :«Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF>

10. Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України: Закон України № 4042-IX від 30.10.2024 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2025, № 15, ст.37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042-20#text>
11. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 № 1239. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239-2022-%D0%BF>
12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 року № 877-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2007, № 29, ст.389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 13, ст.110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
14. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
15. Про публічні закупівлі: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 9, ст.89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
16. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 36, ст.360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

REFERENCES :

1. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF>
2. Деякі питання формування та виконання містських бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF>
3. Інструкція з планування діяльності органів державного фінансового контролю, затверджена Наказом Держаудитслужби від 26.12.2019 р. № 366 (зі змінами). URL: https://dasu.gov.ua/attachments/85114c54-29ea-42e3-aeae-cbf61cbf3b48_%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D1%96%20%D0%B7%D0%BC%D1%96-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8.pdf

4. Kryminalnyi kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2001, № 25–26, art.131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341–14>
5. Plan zakhodiv derzhavnoho zovnishnoho finansovoho kontroliu (audytu) na 2023 rik: Rishennia Rakhunkovoi palaty vid 29.12.2022 № 29–1. URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2023/?id=1473>
6. Plan provedennia zakhodiv derzhavnoho finansovoho kontroliu: Nakaz DASU vid 16.12.2022 № 299. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/ec914233-a3b4-478f-9463-869798f5a9c8_%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_299.pdf
7. Podatkovi Kodeks Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, art.112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17>
8. Polozhennia pro Derzhavnu audytorську sluzhbu Ukrainy, zatverdzhene Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43–2016-%D0%BF>
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.03.2022 № 303 :«Pro prypynennia zakhodiv derzhavnoho nahliadu (kontroliu) i derzhavnoho rynkovoho nahliadu v umovakh voiennoho stanu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303–2022-%D0%BF>
10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Rakhunkovu palatu» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4042-IX vid 30.10.2024 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2025, № 15, art.37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042–20#text>
11. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 r. № 252: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.11.2022 № 1239. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239–2022-%D0%BF>
12. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. № 877-V. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2007, № 29, art.389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877–16#Text>
13. Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1993, № 13, art.110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–12>
14. Pro pravovi rehym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2015, № 28, art.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19>
15. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2016, № 9, art.89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922–19>

16. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 576-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2015, № 36, art.360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

I. I. Bodrova

State Control of Local Self-Government under Martial Law

Abstract. *The recent challenges and threats to the nation's sovereignty, territorial integrity, and national security have prioritized the task of consolidating and reinforcing the centralized system of state administration within Ukraine's public policy. This is largely attributable to the organizational specificities of public authorities operating under martial law, which are inherently aimed at strengthening such centralization. A trend has emerged involving an unprecedented expansion of the unilateral powers of local heads, thereby curtailing the collegial authority of representative bodies of local self-government, namely the local councils. A corresponding shift in emphasis has also occurred within the control and oversight mechanism of local self-government. While public scrutiny has been constrained, state bodies have been granted additional powers, significantly broadening state control over the activities of local governments. In the event of violations of the Constitution or laws of Ukraine by a village, town, or city head during the implementation of measures under the legal regime of martial law, the President of Ukraine, upon a submission from the head of the regional military administration agreed with the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, may decide to form a military administration in the respective settlement, which effectively leads to the suspension of local self-government bodies in that territory.*

A series of decisions in the sphere of control and oversight was adopted by executive authorities under martial law. These decisions were primarily aimed at regulating relevant relations in the exercise of municipal administration and the management of municipal resources. Indeed, martial law presented a distinct challenge for local self-government bodies. A need arose, on the one hand, to ensure their managerial flexibility and adaptability to promptly and effectively address humanitarian issues, sustain community lifelines, and facilitate infrastructure restoration. On the other hand, it became necessary to maximally consolidate available public resources – the volume of which had significantly increased due to international aid and the redistribution of state funds – and

to ensure strict control over their targeted and efficient use. This task was complicated by the fragmented system of state bodies authorized to conduct control measures in the sphere of municipal administration and by the absence of a unified legal framework governing their control and oversight activities.

However, the analysis conducted in this article reveals that the «control and oversight moratorium» policy introduced in Ukraine under martial law affected local self-government to a minor extent. As it predominantly applied to control in the sphere of economic activity, it did not halt control measures in the tax and budgetary-financial spheres. The primary state actors exercising such control not only did not curtail but, on the contrary, expanded their powers and the subject matter of their control and oversight activities, adjusting the procedures for conducting control measures to account for the realities of wartime. Concurrently, the state, recognizing the heightened societal danger of crimes committed during martial law, has resorted to legal measures to strengthen criminal liability.

The specific features of public administration, including control and oversight activities, identified through this analysis are conditioned by extraordinary circumstances and the need to ensure the flexibility and adaptability of government bodies operating during a full-scale war. Without denying the importance of the measures under the special legal regime of martial law, it must be emphasized that the proper functioning of local self-government bodies alongside military administrations requires the development of a well-reasoned and balanced legal model. Such a model should not violate the established guarantees of local self-government but rather consolidate all available municipal, state, and public resources towards achieving a common goal. This is all the more critical as Ukraine, even under the difficult conditions of repelling armed aggression, continues its purposeful and persistent path towards membership in the European Union.

Keywords: *martial law, local self-government, state control.*