

УДК 332.14

В. В. Кисіль

ТРАНСФОРМАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті зосереджується увага на трансформації українського законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Детально проаналізовано конституційні положення, що стосуються репрезентації публічної влади на місцевому рівні, їх співвідношення з основними галузевими нормативно-правовими актами. Публікація, окрім огляду змістовної частини Конституції та галузевих законів, пропонує авторський аналіз поправок, що надійшли до текстів галузевих законів про місцеве самоврядування у процесі їх опрацювання Верховною Радою протягом 2014-2024 рр. – періоду гібридної агресії РФ проти України та повномасштабного вторгнення.

У розвідці констатовано наявність ряду протиріч між Конституцією, галузевими нормативно-правовими актами та фундаментальними документами європейського права, що стосуються проблем діяльності органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється законодавству, яке регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій, що поєднують у собі риси органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, виникає правова колізія, яка нівелює самостійність органів місцевого самоврядування в системі публічної влади, що гарантується Конституцією України.

У статті акцентовано увагу на змінах законодавства у процесі впровадження в життя концепції децентралізації влади, розпал якого припав саме на період розгортання гібридної агресії РФ проти України. В аналітичній частині дослідження підкреслено ряд позитивних моментів децентралізаційних перетворень, які дали змогу зміцнити окремі аспекти обороноздатності держави на місцевому рівні, а саме: посилення бюджетної автономії територіальних громад, можливості додаткового фінансування формувань територіальної оборони, сприяння мобілізаційним заходам тощо. Проте, ситуація ускладнюється тим фактом, що значна частина цих положень або ігнорується громадами, або суперечить внутрішнім підзаконним актам.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, військовий стан, публічна влада, особливий правовий режим, Конституція України, територіальні громади.

DOI 10.34079/2226-2830-2024-14-38-110-118

Тягар післявоєнної відбудови, у перспективі, значною мірою ляже на плечі територіальних громад і слугуватиме своєрідної перевіркою проведених напередодні повномасштабного російського вторгнення децентралізаційних реформ. Адекватне виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань на пряму залежить від співвідношення законодавчого забезпечення діяльності самоврядних територіальних громад та існуючої в умовах воєнного стану практики. Таким чином, постає завдання вникливого аналізу діючих нормативно-правових актів, що забезпечують правове поле функціонування публічної влади на місцях.

Існує потреба не тільки загального аналізу змісту нормативно-правових актів, але й відслідковування трансформації всього масиву законодавчого забезпечення діяльності органів публічної влади на місцях в залежності від загострення гібридного

протистояння на Сході України та його переростання у повномасштабну військову агресію Російської Федерації.

Звертаючись до проблеми стану наукової розробки тематики правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах особливого періоду необхідно виділити дві основні тенденції у студіюванні проблеми: тяжіння частини вітчизняних дослідників до обмеження тематики загальним оглядом стану нормативно-правової бази діяльності органів публічної влади на місцях (Я. Богів, Г. Наконечна) (Богів, 2023; Наконечна та Зінкевич, 2023); розгляд лише окремих проблем взаємовідносин державної та місцевої влади в умовах воєнного стану (В. Божко, В. Зінкевич, І. Романський) (Божко, 2023; Зінкевич, 2023; Романський, 2023). Підкреслимо також виразний правничий фокус методології згаданих досліджень та зведення проблеми до реферування наявної нормативної бази. Водночас, можна констатувати відсутність стійкої уваги вчених до аналізу процесу трансформації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування, а саме відслідковування змін та поправок у законодавстві, що мали місце у період гібридної агресії РФ та після повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року.

Пропонована розвідка має на меті ретроспективний аналіз змін, що мали місце у галузевих законах, які дотичні проблем діяльності органів місцевого самоврядування.

У Конституції України існує чітке розділення між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, де останні є тими інституціями через які народ України реалізує свою волю і право на владу. Місцеве самоврядування ієрархічно не підпорядковане органам державної влади. Необхідно також наголосити, що основний закон деталізує й статус місцевих державних адміністрацій, які також не належать до органів місцевого самоврядування, проте взаємодіють з ними. Місцеві адміністрацію репрезентують вищий рівень державної влади на місцях.

Загалом, у Конституції сфера органів місцевого самоврядування виділена в окремий змістовний блок – Розділ XI. У цьому розділі визначено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюють лише територіальні громади через свої органи, а саме, сільські, селищні та міські ради, а також їх виконавчі структури. Також у Конституції вказано на статуси районних та обласних рад, які віднесено до органів місцевого самоврядування, оскільки вони репрезентують колективні інтереси територіальних громад на місцевому рівні.

Протягом 2001-2014 рр. Розділ XI Конституції України постійно зазнавав змін і доповнень – найчастіше це було пов'язане зі змінами виборчого законодавства та регламентацією проведення народного волевиявлення у вигляді референдумів. Відповідні зміни були затвердженні підзаконними актами та роз'ясненнями Конституційного Суду (Конституція України, 1996).

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є базовим у системі нормативно-правового забезпечення функціонування органів регіональної влади. Саме цей законодавчий акт став поштовхом для прийняття низки інших галузевих законів та кодексів, що регулюють такі питання як вибори посадових осіб та народних представників на місцевому рівні; питання служби в органах місцевого самоврядування; діяльність органів самоорганізації населення, становище яких у системі місцевого самоврядування досі залишається дискусійним; проблеми проведення місцевих референдумів; Бюджетний та Земельний кодекси тощо. Всі ці документи не є підзаконними актами до закону «Про місцеве самоврядування в Україні», однак, необхідність їх прийняття окремо відзначена у прикінцевих положеннях закону.

Основні положення закону були прийняті у травні 1997 року, а остання (на момент підготовки статті) їх ревізія відноситься до квітня 2024 року. Перш за все, необхідно звернути увагу на чітке визначення структури системи органів місцевого самоврядування, що складається з територіальної громади, рад (від сільської до міської), голів та виконавчих органів рад. Радше виключенням є можливість утворення районних рад у містах. Що стосується органів самоорганізації населення, то вони були включені до переліку органів місцевого самоврядування лише у ході децентралізаційної реформи – у листопаді 2020 року (Закон України № 280/97-ВР, 1997).

Саме з 2014 року до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» найбільш активно почали вноситися зміни. Значним чином це було пов'язане з відцентровими процесами у східних регіонах України, викликаних гібридною російською агресією, а також необхідністю очищення суспільства від наслідків врядування Віктора Януковича та його команди. Зокрема, у березні 2014 року до переліку положень Закону було включено важливий пункт про відкритість засідань рад – їх протоколи тепер оприлюднювалися, а особиста присутність депутатів почала фіксуватися, що мало звести до мінімуму корупційні ризики (Закон України № 1170-VII, 2014).

У січні 2015 року в Законі з'явилася стаття, що розширює коло посадових осіб в органах місцевого самоврядування – тепер до них почали відносити сільських старост. Староста ототожнювався з сільським, або селищним головою у разі приєднання населеного пункту до об'єднаної територіальної громади. Відзначимо, що це також було наслідком дестабілізації ситуації на Сході України, оскільки це стало поштовхом для укрупнення територіальних громад задля підвищення обороноздатності регіону (Закон України № 157-VIII, 2015). До розширення сфери повноважень територіальних громад варто віднести також можливість розгляду електронних петицій від населення. Ця норма була запроваджена вже за президентства Петра Порошенка – у липні 2015 року. Згідно цієї норми значно скорочувався шлях розгляду проектів рішень, що мають першочергове значення для громади (Закон України № 577-VIII, 2015).

Цікаво, що більшість змін, внесених до тексту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» після початку повномасштабного вторгнення РФ не стосувалися трансформаційних процесів у місцевій владі, викликаних вторгненням. Певним виключенням можна вважати створення консультативно-дорадчих органів в апаратах місцевих рад, при чому повноваження та цілі створення цих дорадчих органів так і не були конкретизовані. Також було додано декларативний пункт про засади збереження національної ідентичності, якими мають керуватися у своїй діяльності органи місцевого самоврядування (Закон України № 2827-IX, 2022; Закон України 2834-IX, 2022).

Загалом, на прикладі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна констатувати недосконалість системи базового законодавства у сфері регіонального управління. Згадані поправки до тексту основного закону лише підтверджують цю тезу. Звертає на себе увагу й різниця відмінності між визначеннями ключового концепту «місцеве самоврядування» у текстах Конституції, галузевого закону та Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною, а отже є частиною системи національного законодавства.

Не вдаючись у текстологічний аналіз визначення категорії «місцеве самоврядування» наголосимо, що за Конституцією воно є лише правом громади, а за Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» - правом та реальною здатністю. Офіційний український переклад Європейської хартії місцевого самоврядування взагалі проголошує «право та спроможність», що не одне є те саме з положенням Закону.

Таким чином, в українській нормативно-правовій базі не виконана головна вимога, що задовольняє твердження про наявність законодавчої системи регуляції діяльності органів місцевого самоврядування – мова йде про узгодженість окремих законів та підзаконних актів, яка не виконується навіть на найвищому рівні (Бевз, 2019, с. 83-84).

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів затвердив важливий у контексті нашого дослідження документ – «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Цей концептуальний документ дав офіційний старт процесу децентралізації влади в Україні, яка зводилася, головним чином, до передачі повноважень (у тому числі й фінансових) на найнижчі щаблі регіонального управління. Центральні органи влади залишали за собою лише контролюючі функції. Одразу необхідно розмежувати поняття децентралізації, реформи органів місцевої влади, адміністративно-територіального устрою, регіональної політики тощо – все це різні процеси, які відбувалися в Україні практично одночасно. Цей масивний блок реформ був покликаний втілити у життя одну з головних тез Конституції, яка проголошувала народ України єдиним джерелом влади. Тепер важливі ініціативи, що стосувалися розвитку органів місцевого самоврядування могли надходити не лише згори, а й знизу – напряду від представників територіальної громади (Розпорядження Кабінету міністрів України № 333-р, 2014).

Враховуючи активізацію проросійських сепаратистів на Сході України необхідно було чітко наголосити, що децентралізація жодним чином не позначиться на територіальній цілісності країни. Зокрема, у щорічному посланні президент Петро Порошенко підкреслив, що в окремих питаннях роль Києва як центру прийняття рішень буде тільки посилена – на місця не будуть передавати повноваження, що стосуються національної безпеки та оборони, територіальної цілісності України. Популярна у 2014 році теза про федералізацію вже у 2015 році повністю зникла з українського законодавчого наративу. Президентське послання 2015 року стало свого роду візією бачення майбутнього децентралізаційних процесів. Візія ця, однак, була вкрай нечіткою, позбавленою елементів планування та управління ризиками (Щорічне Послання Президента України..., 2015).

У 2017 році президент у своїх концептуальних зверненнях в основному концентрувався на питаннях фінансової автономії територіальних громад, оскільки понад половину державного бюджету України вже становили бюджети громад і треба було подбати про раціональне використання цих коштів. Офіційний Київ прийняв неоднозначне рішення про обмеження долі місцевих бюджетів позначкою 51 %, акцентуючи увагу на необхідності регуляції процесів використання коштів ОТГ (Будерацький, 2017).

Старт децентралізаційних процесів в Україні мав позитивно позначитися на системі нормативно-правової бази забезпечення функціонування регіональної влади в державі. Це було одним з перспективних завдань реформи. Зміни у законодавстві про місцеве самоврядування дійсно характеризувалися сталою динамікою протягом всього часу проведення реформ. Для прикладу розглянемо Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» – один з базових для системи місцевого самоврядування в цілому. Закон був ухвалений у лютому 2015 року і лише до кінця календарного року до нього тричі вносилися правки Верховною Радою. Остання редакція закону датується 14 травнем 2020 року і загалом він отримав 11 поправок, окремі з яких мають концептуальне значення.

Єдина поправка 2016 року стосувалася проблеми місцевого бюджетування, згідно якої Кабінет Міністрів мав контролювати розподіл місцевих бюджетів, як того вимагали пропозиції президента Петра Порошенка. Найбільш плідним у плані поправок

до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став 2017 рік і серед іншого були затверджені норми, пов'язані з укрупненням територіальних громад внаслідок добровільного приєднання до них територій сусідньої громади (Закон України № 157-VIII, 2015).

На нашу думку, ці поправки стали прямою реакцією на процеси, що відбувалися на Сході України під час проведення антитерористичної операції. Зокрема, на основі цієї поправки Маріупольська територіальна громада почала набувати сучасного вигляду – з поступовим включенням територій Старо-Кримської селищної ради, Бердянської та Покровської сільських рад (процес був закріплений Рішенням КМУ у червні 2020 року) (Розпорядження Кабінету міністрів України..., 2020).

Останні зміни до Закону, датовані 16 квітня 2020 року стосувалися питання визначення адміністративного центру територіальної громади – за цією нормою ним мав стати населений пункт з відповідним рівнем інфраструктури та наявним представницьким органом місцевого самоврядування. Не на останньому місці також знаходилася відповідність географічному центру територіальної громади. Відповідно до цієї поправки за Маріуполем було закріплено статус адміністративного центру Маріупольської ОТГ (Закон України № 157-VIII, 2015).

Таким чином, у контексті повномасштабного вторгнення військ РФ в Україну наприкінці лютого 2022 року нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування не зазнала суттєвих змін, оскільки вона й так переживала значні трансформації з огляду на триваючу реформу децентралізації влади. Законодавчі нововведення пов'язані із зовнішнім впливом почали фіксуватися ще у період гібридної агресії РФ (2014-2022 рр.) – саме тоді були запроваджені військово-цивільні адміністрації, розширена фінансова автономія громад у всьому, що стосується фінансування ремонтних робіт пов'язаних з обстрілами, питання фінансової підтримки військових та їх сімей тощо. Водночас, відкритою залишається проблема функціонування ВЦА у системі органів місцевого самоврядування через існуючу правову колізію у нормативно-правових актах, які наділяють військово-цивільні адміністрації функціями органів державної влади та місцевого самоврядування одночасно.

Бібліографічний список

- Бевз, Т., 2019. Законодавча база реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: здобутки і прорахунки. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*, 1, с. 82-96.
- Богів, Я. С., 2023. Правова регламентація здійснення повноважень місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Академічні візії*, 15. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10446216>.
- Божко, В. М., 2023. Проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Poltava Law Review*, 1, с. 8-22. DOI: <https://doi.org/10.21564/2786-7811.1.290454>.
- Будерацький, Є., 2017. Єврореферендуму – так, достроковим виборам – ні. Про що говорив Порошенко в посланні. *Українська правда* [онлайн] Доступно: <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/09/7/7154316/> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 1170-VII, 2014. *Верховна Рада України*, [онлайн]

- Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#n146>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції № 577-VIII, 2015. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n57>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад № 157-VIII, 2015. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n87>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про місцеве самоврядування в Україні № 280/97-ВР, 1997. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про національні меншини (спільноти) України № 2827-IX, 2022. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#n156>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Закон України Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності 2834-IX, 2022. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#n419>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Зінкевич, В. В., 2023. Перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Вісник Кримінологічної асоціації України*, 28, с. 298-304. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.27>.
- Конституція України, 1996. *Верховна Рада України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Наконечна, Г. Я. та Зінкевич, В. К., 2023. Місьцеве самоврядування в умовах воєнного стану. *Історико-правовий часопис*, 21, с. 43-48. DOI: <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-2/6>.
- Розпорядження Кабінету міністрів України Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області № 710-р, 2020. *Кабінет міністрів України*, [онлайн] Доступно: <<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-doneckoyi-oblasti-710-120620>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Розпорядження Кабінету міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні № 333-р, 2014. *Кабінет міністрів України*, [онлайн] Доступно: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>> [Дата звернення 16.05.2024].
- Романський, І. В., 2023. Правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування та місце у ньому адміністративного законодавства. *Вісник Кримінологічної асоціації України*, 29, с. 209-216. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.2.16>.
- Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році», 2015. *Місія України при НАТО*, [онлайн] Доступно: <<https://nato.mfa.gov.ua/news/37058-shhorichne-poslannya-prezidenta-ukrajini-do-verkhovnoji-radi-ukrajini-pro-vnutrishne-ta-zovnishne-stanovishhe-ukrajini-v-2015-roci>> [Дата звернення 16.05.2024].

References

- Bevz, T., 2019. Legislative framework for the reform of the government's self-determination and territorial authority in Ukraine: health and beauty [Zakonodavcha baza realizatsii reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: zdobutky i prorakhunky]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy*, 1, pp. 82-96 (in Ukrainian).
- Bohiv, Ya. S., 2023. Legal regulation of the exercise of local self-government powers under martial law [Pravova rehlementatsiia zdiisnennia povnovazhen mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu]. *Akademichni vizii*, 15. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10446216> (in Ukrainian).
- Bozhko, V. M., 2023. Service in local government under martial law [Prokhodzhennia sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu]. *Poltava Law Review*, 1, pp. 8-22. DOI: <https://doi.org/10.21564/2786-7811.1.290454> (in Ukrainian).
- Buderatskyi, Ye., 2017. Yevroreferendumu – tak, dostrokovym vyboram – ni. Pro shcho hovoryv Poroshenko v poslanni. *Ukrainska pravda* [online] Available at: <https://www.ppravda.com.ua/articles/2017/09/7/7154316/> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine], 1996. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Nakonechna, H. Ya. ta Zinkevych, V. K., 2023. Local government under the conditions of the state of martial [Mistseve samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu]. *Istoryko-pravovyi chasopys*, 21, pp. 43-48. DOI: <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-2/6> (in Ukrainian).
- Romanskyi, I. V., 2023. Legal regulation of ensuring the territorial defence of Ukraine by local government bodies and the place of administrative legislation in it [Pravove rehulivannia zabezpechennia terytorialnoi oborony Ukrainy orhanamy mistsevoho samovriaduvannia ta mistse u nomu administratyvnoho zakonodavstva]. *Visnyk Kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy*, 29, pp. 209-216. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.2.16> (in Ukrainian).
- Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini № 333-p [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power in Ukraine № 333-p], 2014. *Cabinet of Ministers of Ukraine*, [online] Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy Pro vyznachennia administratyvnykh tsentriv ta zatverdzhennia terytorii terytorialnykh hromad Donetskoi oblasti № 710-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Determination of Administrative Centres and Approval of Territories of Territorial Communities of Donetsk Oblast № 710-p], 2020. *Cabinet of Ministers of Ukraine*, [online] Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-doneckoyi-oblasti-710-120620> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Shchorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukrainy v 2015 rotsi» [Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Internal and External Situation of

- Ukraine in 2015»], 2015. *Mission of Ukraine to the North Atlantic Treaty Organization*, [online] Available at: <<https://nato.mfa.gov.ua/news/37058-shhorichne-poslannya-prezidenta-ukrajini-do-verkhovnoji-radi-ukrajini-pro-vnutrishne-ta-zovnishne-stanovishhe-ukrajini-v-2015-roci>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad № 157-VIII [Law of Ukraine On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities № 157-VIII], 2015. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n87>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini № 280/97-VR [The Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine № 280/97-BP], 1997. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy № 2827-IX [Law of Ukraine On National Minorities (Communities) of Ukraine № 2827-IX], 2022. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#n156>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro osnovni zasady derzhavnoi polityky u sferi utverdzhennia ukraïnskoi natsionalnoi ta hromadianskoi identychnosti 2834-IX [The Law of Ukraine On the Basic Principles of State Policy in the Field of Strengthening Ukrainian National and Civil Identity 2834-IX], 2022. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#n419>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy «Pro informatsiiu» ta Zakonu Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii» № 1170-VII [The Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Adoption of the Law of Ukraine On Information and the Law of Ukraine On Access to Public Information No. 1170-VII], 2014. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#n146>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro zvernennia hromadian» shchodo elektronnoho zvernennia ta elektronnoi petytsii № 577-VIII [Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals» regarding electronic appeals and electronic petitions № 577-VIII], 2015. *Verkhovna Rada of Ukraine*, [online] Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n57>> [Accessed 16 May 2024] (in Ukrainian).
- Zinkevych, V. V., 2023. Prospective directions for improving administrative legislation regulating the interaction between local state administrations and local government bodies [Perspektyvni napriamy vdoskonalennia administratyvnoho zakonodavstva, yake rehuluie vzaiemodiiu mistsevykh derzhavnykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia]. *Visnyk Kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy*, 28, pp. 298-304. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.27> (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редакції 16.05.2024 р.

V. Kysil

TRANSFORMATION OF NATIONAL LOCAL SELF-GOVERNMENT LEGISLATION UNDER MARTIAL LAW

The article focuses on the transformation of Ukrainian legislation regulating local self-government bodies. The author analyses in detail constitutional provisions relating to the representation of public authorities at the local level and their correlation with the main sectoral regulations. The publication, in addition to reviewing the content of the Constitution and sectoral laws, offers the author's analysis of amendments to the texts of sectoral laws on local self-government in the process of their elaboration by the Verkhovna Rada during 2014-2024 - the period of Russia's hybrid aggression against Ukraine and full-scale invasion.

The article states that there are a number of contradictions between the Constitution, sectoral regulations and fundamental documents of European law relating to the problems of local self-government. Special attention is paid to the legislation regulating civil-military administrations, which combine the features of state authorities and local self-government bodies. Thus, a legal conflict arises that levels the independence of local self-government bodies in the system of public authority guaranteed by the Constitution of Ukraine.

The Law 'On the Legal Regime of Martial Law' emphasises the possibility of establishing military-civilian administrations, which are essentially state administrations, but can also perform the functions of local self-government bodies in case of termination of the latter's functioning, their self-dissolution, cooperation with the enemy, etc. Local self-government bodies may also participate in procedures related to the temporary restriction of a number of constitutional freedoms of residents of a territorial community - the list of these restrictions is clearly spelled out in the Law on the Legal Regime of Martial Law. These functions should be performed by local authorities in cooperation with state administrations and military command.

The article focuses on legislative changes in the process of implementing the concept of decentralisation of power, which was at its peak during the period of the Russian Federation's hybrid aggression against Ukraine. The analytical part of the study highlights a number of positive aspects of decentralisation reforms that have made it possible to strengthen certain aspects of the state's defence capability at the local level, namely: strengthening the budgetary autonomy of territorial communities, the possibility of additional funding for territorial defence units, assistance in mobilisation activities, etc. However, the situation is complicated by the fact that a significant part of these provisions is either ignored by communities or contradicts internal bylaws.

Key words: *local self-government bodies, martial law, public authority, special legal regime, Constitution of Ukraine, territorial communities.*