

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-106>

С. Г. Серьогіна, д.ю. н., професор, завідувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

***Анотація.** Стаття присвячена проблемам організації місцевого самоврядування в Україні у період воєнного стану та шляхів його відбудови у повоєнний час. Проаналізовано зміни правового статусу місцевих органів влади у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Розглянуто співвідношення і моделі співпраці військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Розкрито напрямки оптимізації інституту місцевого самоврядування у повоєнний період та шляхи відбудови місцевого рівня територіальної організації влади. Окреслено заходи щодо зміцнення демократичного управління та демократичної участі в системі місцевого самоврядування відповідно до Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова».*

***Ключові слова:** воєнний стан, військова адміністрація, громада, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеве управління*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю аналізу функціонування місцевого самоврядування

ня в складних умовах воєнного стану та окреслення напрямків його відновлення та розвитку у повоєнний період.

Війна Росії проти України спричинила тяжкі наслідки для місцевої економіки, загострила питання стабільності та сталого розвитку регіонів, спровокувала міграційну кризу, призвела до зміни порядку функціонування органів регіональної і місцевої влади. Умови воєнного стану стали випробуванням для місцевого самоврядування нашої держави, адже частина територіальних громад була окупована, деякі опинилися у зоні активних бойових дій. Внаслідок ракетно-бомбових ударів зруйновано величезну кількість об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, що належали до матеріальної основи місцевого самоврядування.

Не зважаючи на ці складні умови, місцеве самоврядування в Україні виконує свої функції достатньо ефективно. Адже муніципальні органи функціонують, надають послуги населенню, підтримують ЗСУ, співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, забезпечують життєдіяльність громади. Величезний обсяг роботи місцевої влади пов'язаний з реєстрацією, розміщенням, наданням допомоги внутрішньо переміщеним особам. В громадах, що були звільнені від окупації, здійснюється відбудова. Представники місцевого самоврядування обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень зазначено, що довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження,

спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану [б с. 53].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації і діяльності місцевих органів влади в умовах воєнного стану та його вдосконалення після війни знайшла відображення у працях вітчизняних дослідників Бикова О. М., Лазор К. П., Лялюка О. Ю., Миколюка А. В., Пирого І. С., Пирого М. І., Самань В. В. Однак, відбувається постійна зміна, уточнення і доповнення законодавства у цій сфері, що актуалізує дане дослідження.

Мета статті – дослідження специфіки організації місцевого самоврядування в Україні у період воєнного стану та шляхів його відбудови у повоєнний час.

Виклад основного змісту дослідження. Запровадження воєнного стану внесло суттєві зміни у правовий статус місцевих органів влади. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на всій території України на базі місцевих державних адміністрацій було створено обласні та районні військові адміністрації, а голови цих адміністрацій набули статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації визначені як тимчасово діючі державні органи, що забезпечують разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Передбачена можливість утворення військових адміністрацій населених пунктів. Як закріплено у ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, утворюються військові адміністрації населених пунктів. При цьому начальником військової адміністрації

страції населеного пункту може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова чи інша особа за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Термін повноважень військових адміністрацій визначений протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану виникнуть визначені законом підстави для призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради, начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати свої повноваження до обрання нового складу відповідних органів місцевого самоврядування, якщо Президент України не прийняв рішення про утворення на цій території військово-цивільної адміністрації.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою в особі військових адміністрації передбачає три режими їх співпраці: 1) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією; 2) спільне управління громадою; 3) розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. [7, с. 119].

На практиці виникали питання щодо можливості функціонування органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Слід зауважити, що згідно ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Тобто, якщо самоврядні органи здатні реалізувати передбачені українським законодавством повноваження, збиратися на сесії, засідання, не здійснили саморозпуск, їх статус як суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб при утворенні військових адміністрацій автоматично не припиняється. Зміни стосуються

обсягу рішень та дій, які вони можуть здійснювати самостійно чи спільно з військовою адміністрацією.

Зокрема, з моменту утворення військової адміністрації населеного пункту усі рішення з питань, передбачених ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» приймає начальник цієї адміністрації, і органи місцевого самоврядування мають виконувати його законні доручення та вимоги з цих питань. Тобто, з моменту утворення військової адміністрації населеного пункту їхні повноваження суворо обмежені ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а самоврядні органи зберігають частину своєї самостійності.

Однак, може виникнути потреба у тимчасовій передачі військової адміністрації населеного пункту усіх функцій місцевого самоврядування на відповідній території. Це, як правило, відбувається при відновленні влади на деокупованих територіях, для забезпечення прав мешканців та забезпечення відновлення влади на тимчасово окупованих територіях, а також на територіях, де ведуться бойові дії. Що цілком обгрунтовано, адже керування влади та можливість приймати швидкі рішення у координації з державними органами та військовим командуванням у таких умовах необхідні для зміцнення національної безпеки та оборони [4, с. 38].

У разі виникнення такої ситуації Верховна Рада України за поданням Президента України на підставі ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може прийняти рішення про передачу начальнику військової адміністрації населеного пункту всіх повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови із підпорядкуванням йому апарату сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій відповідної територіальної громади.

Проблемні питання виникали із застосуванням ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якою у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупа-

ції або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; 3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; 5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; 6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації; 7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [10].

Вказані норми у деяких випадках призвели до гучних дискусій правомірності функціонування районних та обласних рад, суттєвого обмеження прав місцевого самоврядування та неоднозначних рішень начальників військових адміністрацій щодо припинення повноважень самоврядних органів виключно на підставі факту утворення військової адміністрації. Зокрема, розпорядженням начальника Червоноградської районної військової адміністрації № 1 від 24.02.2022 р. були припинені повноваження Червоноградської районної ради Львівської області, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють в її органах [11]. Аналогічне розпорядження про припинення повноважень Стрийської районної ради було прийнято началь-

ником Стрийської районної військової адміністрації № 37 від 11.03.2022 р.

Однак, системне тлумачення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дає змогу зробити висновок, що формування обласних та районних військових адміністрацій не виключає діяльність обласних і районних рад, адже підставами припинення повноважень останніх може бути тимчасова окупація чи оточення адміністративного центру області або ж прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення. До того ж практика свідчить, що у більшості регіонів країни обласні та районні ради виконують свої законодавчо визначені повноваження паралельно з роботою військових адміністрацій, які реалізують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку [6, с. 53].

Додаткові повноваження органів місцевого самоврядування були передбачені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-ІХ. Зокрема, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, отримав право, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, ухвалювати рішення щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Крім того, зазначений сільський, селищний, міський голова для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами [2] .

У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова також може затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, призначати осіб на посади та звільняти з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенні в 2014–2021 роках реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів. Це демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням [5, с.72] .

Попри продовження війни, вже сьогодні держава планує як відновлення уражених територій, так і створення умов для

якогомога швидшого повернення в Україну біженців, повернення в місця постійного проживання значної частини вимушених переселенців, відновлення місцевої, регіональної та національної економіки. 21 квітня 2022 року Указом президента України № 266/2022 було утворено «Національну раду з відновлення України від наслідків війни». Йдеться про комплексне відновлення всіх сфер розвитку країни, над стратегією якого працювали понад два десятки профільних робочих груп [12].

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні має ухвалення 9 липня 2022 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» № 2389-IX [3]. Закон передбачає комплексне вдосконалення державної регіональної політики та враховує виклики, які постали перед громадами й регіонами у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації. Досягти цього можна через зміни в ключових аспектах державної регіональної політики – стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу регіонального розвитку. Значну увагу в документі надано процесу відновлення регіонів і територій. З цією метою запроваджено План відновлення та розвитку регіонів – комплексний документ для відбудови й розвитку регіонів і громад. Його реалізація дасть змогу пришвидшити відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, житлового й громадського призначення, а також забезпечить повернення ВПО.

Нові позиції містять: запровадження трирівневої ефективної та прозорої системи стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад; визначення чотирьох функціональних типів територій для відновлення й стимулювання розвитку регіонів: території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку; закріплення за агенціями регіонального розвитку статусу повноправних учасників формування та реалізації державної регіональної політики, розширення переліку їх співзасновників, надання права агенціям здійснювати платні послуги; створення єдиної геоінформаційної

системи, на основі якої в он лайн режимі здійснюватимуть моніторинг та оцінку відновлення й розвитку кожної громади й регіону; визначення державного фонду регіонального розвитку основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, а фонду відновлення та розвитку – основним джерелом відбудови України.

Під час Всесвітнього форуму за демократію у 2022 році у штаб-квартирі Ради Європи у Страсбурзі відбувся діалог високого рівня на тему «Належне демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період» з метою післявоєнного планування відбудови України. Діалог, ініційований на прохання українського парламенту, був організований та фасилітований Генеральним директором Ради Європи з питань демократії та людської гідності, за участі Венеційської комісії, Парламентської асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Учасники конференції високо оцінили досягнення діяльності місцевого самоврядування та децентралізації під час війни. У рамках діалогу учасники обговорили виклики та можливі шляхи забезпечення належного демократичного врядування у післявоєнний період, зосередившись на п'яти ключових сферах: – підвищити ефективність місцевого самоврядування з урахуванням викликів, які виникають під час воєнного стану. Це залежатиме від процесу відновлення України та процесу отримання Україною статусу кандидата в ЄС; – перехід від військової адміністрації до цивільної під час воєнного стану: механізми забезпечення демократичного процесу та безпечного та демократичного виборчого середовища; – можливі шляхи подолання та посилення інституційної спроможності органів управління післявоєнним виборчим процесом; – надання виборчих прав повоєнним громадянам; – оптимізація систем районної адміністрації та вплив на адміністрування районної організації та виборчих процесів [1].

У Плані дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» серед заходів, що ґрунтуються на стандартах Ради Європи і спрямовані на підтримку процесу відбудови та економічного відновлення в Україні ключові

чове місце займають заходи щодо зміцнення демократичного управління та демократичної участі. Зокрема, передбачено необхідність підтримки децентралізації влади та забезпечення інклюзивного формування політики із залученням усіх заінтересованих сторін, зважаючи на Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади; сприяння діалогу між ключовими заінтересованими сторонами в сфері імплементації принципів належного демократичного врядування та шляхів розвитку в післявоєнний період; надання правової допомоги та консультацій загальнодержавним і місцевим органам влади та їхнім національним асоціаціям з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо зміцнення нормативної бази, законів і підзаконних актів, включно з питаннями, пов'язаними з конституційною реформою і конституційними процесами, перерозподілом повноважень, відповідальністю та фінансами на місцевий/регіональний рівень, а також з правовим і адміністративним наглядом, управлінням зі столиці, підзвітністю на місцевому рівні та наданням державних послуг в умовах воєнного стану та в період післявоєнного відновлення.

Крім того, підкреслюється необхідність зміцнення законодавчої бази та практичних інструментів з питань, пов'язаних з організацією та проведенням виборів/референдумів відповідно до європейських стандартів і передової практики, враховуючи післявоєнні проблеми та обмеження; впровадження інклюзивної та прозорої практики громадських консультацій із залученням організацій громадянського суспільства до визначення напрямів реформ, а також розроблення, реалізації та моніторингу реформ під час війни та у післявоєнний період; надання підтримки державним та місцевим органам влади в частині зміцнення наявних або розробки нових нормативних правил, що стосуються участі громадськості і створення сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства; підвищення обізнаності організацій громадянського суспільства щодо механізмів участі та можливостей впливати на розробку та реалізацію рішень і політики на місцевому, регіональному та національному рівнях та зміцнення їхньої спроможності у цій сфері, поси-

люючи їхню роль у громадському контролі; надання підтримки органам місцевого самоврядування в частині розвитку та впровадження програм розбудови сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства [9].

На цілі відновлення України спрямовано зусилля всіх органів публічної влади. Так, 16 травня 2023 року в парламентському Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування відбулось засідання Робочої групи, на якому представники Програми USAID DOBRE представили План дій з розробки Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин), який включає чіткі алгоритми розроблення таких програм. Фахівці Програми вивчили структуру бізнесу, майна, населення і всієї ресурсної бази громад і тому було розпочато розробку пілотних проектів Програм комплексного відновлення у 18 громадах з Кіровоградської, Миколаївської, Харківської і Херсонської областей [8].

При цьому у процесі відбудови України слід забезпечити ключову роль громад, зокрема – у зв'язку з децентралізацією та потребою створити відчуття залученості пересічних членів територіальної громади до цієї відбудови. Громади, як стрижневі учасники цього процесу, мають отримати право приймати участь у вирішенні питань і плануванні процесів відновлення відповідно до визначених пріоритетів. Тому представники влади на місцях повинні забезпечити якісну участь громадськості, зокрема через участь в ухваленні рішень через громадські обговорення / слухання, створення робочих груп за різними напрямками (відбудови приміщень, просторів, оновлення міської інфраструктури, тощо) [6 с. 54]. Врахування інтересів та пропозицій членів територіальних громад до визначення пріоритетних завдань та пошуку рішень просторового розвитку має стати необхідною складовою ефективного планування процесів відбудови.

Висновки. В умовах правового режиму воєнного стану інститут місцевого самоврядування зберіг свій потенціал, а також демократичні засади функціонування. Задля оперативного прийняття рішень в умовах війни були створені тимчасово діючі державні органи – військові адміністрації, що здійснюють

керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку на території областей, районів та населених пунктів (у разі утворення на відповідній території). Органи місцевого самоврядування співпрацюють з військовими адміністраціями, здійснюючи спільне управління громадою або реалізують розширені самоврядні повноваження із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. В окремих випадках (тимчасова окупація, оточення адміністративного центру області, прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення) повноваження органів місцевого самоврядування здійснюють військові адміністрації. У більшості регіонів органи місцевого самоврядування зберегли свою керованість і здатність здійснювати місцеве управління, реалізовувати повноваження, надавати соціальні послуги і здійснювати життєзабезпечення населення.

У повоєнний період органи державної влади і місцевого самоврядування мають здійснити комплекс дій, спрямованих не тільки на відновлення, але й на подальший розвиток і зміцнення місцевого самоврядування, територій та громад. Слід провести конституційну реформу щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування шляхом імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї; удосконалити механізм публічного управління на місцевому та регіональному рівні; посилити інституційну спроможність самоврядних структур; закріпити гарантії та механізми участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення; забезпечити організацію і проведення місцевих виборів відповідно до національного законодавства і європейських виборчих стандартів. Крім того, значна частина завдань, пов'язана із необхідністю комплексного відновлення територій. Для цього потрібно здійснити детальний аналіз всіх втрат, які зазнала територіальна громада за період війни, розробити пропозиції щодо відновлення території, встановити технічні можливості та наявні ресурси, обрати найбільш ефективний варіант відновлення, орієнтований на потреби населення, розробити стратегію майбутнього розвитку.

Список використаних джерел:

1. Добре демократичне врядування є однією з ключових реформ в Україні. *Офіс ради Європи в Україні*. 8–9 листопада 2022 р. Страсбург. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/good-democratic-governance-among-the-key-reforms-for-ukraine>
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 9 липня 2022 року № 2389-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
4. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. Посібник. Міністерство розвитку громад та територій України. 2022. С.5. 38 URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf
5. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67–73.
6. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналітична доповідь. за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf
7. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 77: частина 1. С. 117–123.
8. План дій з розробки «Програми комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України» від 19 травня 2023 р. Комітет Верховної Ради України з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83180.html
9. План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» № СМ(2022)187 від 29 листопада 2022 р. Документ затверджено Комітетом міністрів Ради Європи 14 грудня 2022 р. (СМ/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL : <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII (зі змінами). Законодавство України: база даних. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
11. Розпорядження ЧРВА від 24.02.2022 р. № 1 « Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області. URL :<https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhadministratsii/Chg-rda-1555>
12. Ткачук А., Третяк Ю. Відновлення України. Регіональний аспект. *Дзеркало тижня*. 2022. 10 червня. <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>

REFERENCES :

1. Dobre demokratychnе vriaduvannia ye odniiеiu z kliuchovykh reform v Ukraini. Ofis rady Yevropy v Ukrainy. 8–9.11.2022 r. Strasburh. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/good-democratic-governance-among-the-key-reforms-for-ukraine>
2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu» vid 12.05.2022 r. № 2259-IX. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
3. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zasad derzhavnoi rehionalnoi polityky ta polityky vidnovlennia rehioniv i terytorii» vid 09.07. 2022 r. № 2389-IX. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
4. Metodychni rekomendatsii shchodo realizatsii viiskovymy administratsiiamy naselenykh punktiv ta yikh posadovymy osobamy okremykh povnovazhen OMS v umovakh voiennoho stanu. Posibnyk. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy, 2022. URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf
5. Mykoliuk A. V. (2022). Robota orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas voiennoho stanu. *Tavriiskyi naukovyi visnyk*. № 2.
6. Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu: analitychna dopovid. V. H. Potapenko. (Ed.).(2023). Kyiv: NISD. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiikist-gromad-_1_gotove_0.pdf
7. Pyroha I. S., Pyroha M. I. (2023). Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu, Serii PRAVO*. Issue 77: part 1.

8. Plan dii z rozrobky «Prohramy kompleksnoho vidnovlennia terytorii (oblastei, terytorialnykh hromad), postrazhdalykh vnaslidok zbroinoi ahresii proty Ukrainy» vid 19.05.2023 r. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83180.html
9. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy na 2023–2026 roky «Stiikist, vidnovlennia ta vidbudova» № CM(2022)187 vid 29.11.2022 r. Dokument zatverdzheno Komitetom ministriv Rady Yevropy 14 hrudnia 2022 r. (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL : <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023–2026-ukr/1680aa8282>
10. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 roku № 389-VIII (zi zminamy). Zakonodavstvo Ukrainy: baza danykh. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text>
11. Rozporiadzhennia ChRVA vid 24.02.2022 r. № 1 « Pro prypynennia povnovazhen Chervonohradskoi raionnoi rady Lvivskoi oblasti. URL :<https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhadministratsii/Chg-rda-1555>
12. Tkachuk A., Tretiak Yu. (2022). Vidnovlennia Ukrainy. Rehionalnyi aspekt. Dzerkalo tyzhnia/ 10.06.22. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>

S. H. Serohina

Local Self-Government Under Martial Law and in the Context of Ukraine's Post-War Recovery

***Abstract.** The article examines the challenges local self-government in Ukraine is facing during the period of martial law and explores pathways for its recovery in the post-war era. It analyzes the changes in the legal status of local authorities following the imposition of martial law and examines the relationships and collaborative models between military administrations and local self-government bodies.*

The study emphasizes that under martial law, the institute of local self-government has retained its potential and democratic operational principles. To facilitate rapid decision-making during wartime, temporary state bodies – military administrations – were established to oversee defense, public safety, and order in oblasts, districts, and settlements (where applicable). Local self-government bodies collaborate with these military administrations, either through joint community management or by exercising expanded self-governing powers with partial subordination to higher-level military administrations. In certain

circumstances (temporary occupation, encirclement of an oblast administrative center, or by decision of the Verkhovna Rada of Ukraine upon the President's submission), military administrations assume the powers of local self-government bodies. In most regions, local self-government bodies have maintained their manageability and capacity to implement local governance, exercise authority, provide social services, and ensure the vital needs of the population.

The article delineates directions for optimizing local self-government in the post-war period and strategies for recovering the local level of territorial power organization. It outlines measures to strengthen democratic governance and participation in local self-government, in accordance with the Council of Europe's Action Plan for Ukraine 2023–2026: «Resilience, Recovery and Reconstruction.»

The research argues that in the post-war period, state and local self-government bodies must undertake a complex set of actions aimed not only at restoration but also at further development and strengthening of local self-government, territories, and communities. This includes implementing constitutional reform on decentralization of power and local self-government by incorporating provisions of the European Charter of Local Self-Government and its Additional Protocol; improving public administration mechanisms at local and regional levels; enhancing the institutional capacity of self-governing structures; establishing guarantees and mechanisms for public participation in local decision-making; and ensuring the organization and conduct of local elections in compliance with national legislation and European electoral standards.

Furthermore, a significant portion of tasks relates to the comprehensive recovery of territories. This necessitates a detailed analysis of all losses incurred by territorial communities during the war, developing proposals for territorial restoration, assessing technical capabilities and available resources, selecting the most effective recovery option oriented towards population needs, and formulating future development strategies. Considering the interests and proposals of territorial community members in determining priority tasks and seeking solutions for spatial development should be an essential component of effective recovery planning.

Keywords: *martial law, military administration, community, civil society, local self-government, local self-government bodies, local governance, recovery*