

О. М. СТОЙКО
А. І. НЕКРЯЧ
Є. О. КОНЧАКОВСЬКИЙ

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Виділено та проаналізовано особливості діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану на: 1) територіях, де не ведуться активні бойові дії; 2) тимчасово окупованих територіях. Для перших основними проблемами є забезпечення керованості та знаходження у рамках правового поля. У випадку тимчасової окупації на перший план виходять питання фізичного виживання представників органів місцевої влади та запобігання колабораціонізму. Прийняття закону про функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану розширило повноваження як цивільних, так і військових управлінських органів, врегулювало низку питань щодо забезпечення потреб членів територіальних громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, окупація, агресія, колабораціонізм, демократія.*

Nekriach Anastasiia, Stoiko Olena, Konchakovscyi Yevgen. Features of local government activities under martial law in Ukraine

The specific of local self-government activities under martial law in Ukraine are highlighted and analyzed: 1) territories without active combat operations; 2) temporarily occupied territories. In the first case, the main problems are to ensure governability and legal compliance. In the case of temporary occupation, the main concerns are the physical survival of local authorities and the prevention of collaborationism. The adoption of the law on the functioning of

© СТОЙКО Олена Михайлівна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

© НЕКРЯЧ Анастасія Іванівна – доктор політичних наук, професор, професор кафедри гуманітарних та соціальних дисциплін Полтавського державного аграрного університету; ORCID: 0000-0001-5058-4145; e-mail: inozemna@pdaa.edu.ua

© КОНЧАКОВСЬКИЙ Євген Олегович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри гуманітарних та соціальних дисциплін Полтавського державного аграрного університету; ORCID: 0000-0002-3971-2908

the civil service and local government during the martial law has broadened the powers of both civil and military administration and settled a number of issues related to meeting the needs of members of local communities.

Key words: *local government, occupation, aggression, collaborationism, democracy.*

Воєнна агресія виявляє приховану, але фундаментальну роль місцевого самоврядування: попри те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, але саме вони, добровільно чи примусово, визначають легітимність конкретного політичного режиму, встановленого демократичним шляхом чи силою та окупацією. Саме з органами місцевого самоврядування найчастіше взаємодіють громадяни, тому готовність слідувати розпорядженням осіб чи організацій мерів чи членів місцевих рад є фактичним підтвердженням їх легітимності.

Показовою в цьому плані є історія з анексією Криму. У 2014 році однозначна підтримка представницьким органом Автономної Республіки Крим (АРК) дій військових та органів державної влади Російської Федерації сприяла швидкій анексії півострова. 27 лютого 2014 року Верховна Рада АРК прийняла рішення про проведення референдуму про статус республіки, що формально дало можливість її подальшого включення до складу Російської Федерації. Однак лише 15 березня 2014 року Верховна Рада України припинила її повноваження [1].

У період воєнного стану залежно від ситуації у кожній територіальній громаді можна виділити три моделі діяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 139].

Модель перша. На територіях, де не ведуться воєнні дії, на перший план впливає організаційна, управлінська та координаційна функція щодо створення належних умов функціонування громади відповідно до законодавства держави про воєнний стан.

Модель друга. На території активних воєнних дій пріоритетними є організаційна та правозахисна функції, спрямовані на організацію охорони і захисту життя членів громади через забезпечення комплексу заходів для зниження негативного впливу вражаючих факторів воєнних дій;

Модель третя. На тимчасово окупованих територіях актуалізується організаційна, управлінська та міжнародно-правова

функція щодо організації на основі національного законодавства України та норм міжнародного гуманітарного права відповідного правового режиму, здійснення заходів щодо збереження реальної керованості територією та громадою шляхом забезпечення мінімальних стандартів їх функціонування.

У повоєнний період провідну роль відіграють організаційна, організаційно-правова, координаційна та господарська функції органів місцевого самоврядування, в основі яких лежать питання відновлення місцевої економіки.

Найбільш тривалими у часі є перша та третя модель: без активних воєнних дій та в умовах тимчасової окупації. Що стосується територій першого типу, то до удосконалення положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3] існували серйозні виклики щодо збереження керованості країною. Згідно зі ст. 4 військовій адміністрації можуть утворюватися там, де сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом. У нинішніх умовах найбільш серйозну загрозу належному функціонуванню органів місцевої влади несе втрата радами своєї повноважності. Для визнання ради повноважною кількість депутатів не може бути меншою, ніж дві третини від загального складу ради (ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування»). 18 березня 2022 року Рада національної безпеки і оборони (РНБО) прийняла рішення про призупинення діяльності 11 політичних партій [4], зокрема Опозиційної платформи – За життя (3414 депутатів у місцевих радах, або близько 12% усіх депутатів місцевих рад, Опозиційного блоку (175 депутатів), партії Шарія (52 депутати), Блоку Сальдо (39 депутатів). Оскільки досить ймовірно є прийняття рішення про ліквідацію цих партій та відкликання їх членів у представницьких органах влади, які входять до складу 525 з 788 місцевих рад (майже 65%), то може бути заблокована робота понад 90 рад, насамперед міських, районних та селищних, які втратять свою правомочність через виключення з їх складу понад третини депутатів. Оскільки в умовах воєнного стану заборонено проводити вибори, у тому числі до органів місцевої влади, то на

невизначений проміжок часу низка територіальних громад залишаться без керівних органів.

З прийняттям Закону України від 12 травня 2022 року [5] було уточнено, що військові адміністрації утворюються 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 повноваження. Однак ще до прийняття цих уточнень Президент України скористався своїм правом створити військову адміністрацію у територіальній громаді: негайно після смерті мера Токмака було створено міську військову адміністрацію та призначено її керівника 7 травня 2022 року.

Згаданим законом передбачено продовження строку повноважень військових адміністрацій усіх рівнів протягом 30 днів після скасування чи припинення дії воєнного стану. Водночас закон розширив повноваження голів територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не створено військової адміністрації, які лише з метою вжиття заходів правового режиму воєнного стану можуть прийняти рішення щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, та їх демонтажу у випадку визнання аварійно небезпечними; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами.

Ці рішення набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими рішеннями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності, та невідкладно доводяться до відома жителів відповідних територіальних громад. Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з перелічених вище питань, не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Якщо ж голова органу місцевого самоврядування порушує законодавство України, то голова облвійськкадміністрації за погоджен-

ням з Генштабом порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації.

У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова може 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 за спрощеною процедурою.

Голова військової адміністрації може: здійснювати повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. При цьому апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються голові відповідної військової адміністрації.

Керівникам органів місцевого самоврядування, головам територіальних громад, головам відповідних військових адміністрацій також надано право без конкурсного відбору за спрощеною процедурою призначати на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектора економіки, комунальних підприємств, установ, організацій.

Після усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, передбаченого частиною другою або третьою цієї статті, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

У випадку призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради голова військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати повноваження до обрання нового складу відповідних органів місцевого самоврядування, або ж створення військово-цивільної адміністрації.

Водночас деякі органи місцевого самоврядування вирішили скористатися нестабільною ситуацією та підняти свій рейтинг шляхом перевищення своїх повноважень у сфері, що належить

органам державної влади, – релігійній. Діяльність Української православної церкви (Московського патріархату), підозрюваної у співробітництві з державою-агресором, спершу заборонили у Конотопі, мер якого прийняв одноосібне рішення на початку травня 2022 року. Наступним став Борислав Львівської області, де депутати міськради заборонили діяльність УПЦ (МП) на території громади та постановили в примусовому порядку вилучити нерухоме майно і передати в комунальну власність територіальної громади. Своєю чергою міська рада Броварів призупинила діяльність УПЦ МП на території громади до скасування воєнного стану. Згідно із Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» [6] діяльність релігійної організації може бути припинена у зв'язку з її реорганізацією (поділом, злиттям, приєднанням), ліквідацією або за рішенням суду за заявою Мініюсту або прокурора (ст. 16). Отже, місцева влада вийшла за межі своїх повноважень щодо діяльності релігійних організацій.

Ситуація із збереженням керованості територій ускладнюється у випадку їх тимчасової окупації. Спроби легітимізувати окупацію через підпорядкування органів місцевої влади робилися з початком активної фази війни у 2022 році на тимчасово окупованих територіях, насамперед на півдні країни. Херсонська область була окупована майже у перші дні збройної агресії Російської Федерації, де була здійснена спроба повторення «кримського сценарію». Однак через спротив місцевої влади запланований на 13 березня референдум щодо створення на території області «народної республіки» не відбувся, а депутати облради заявили про підтримку територіальної цілісності України [7]. У відповідь окупаційна влада зобов'язала практично усіх голів органів місцевої влади узгоджувати свою діяльність з призначеними представниками; почала переслідування журналістів та патріотично налаштованих громадських активістів.

У дещо менших масштабах спроби підпорядкувати собі органи місцевого самоврядування, мерів та старост відбулися в інших тимчасово окупованих територіальних громадах. За перший місяць активної фази воєнної агресії Росії проти України російські окупанти викрали більше десятка мерів міст (насамперед у Херсонській, Харківській, Запорізькій, Київській, Чернігівській та Миколаївській областях [8]) та майже стільки ж посадових осіб

муніципалітетів [9], частина з яких була вбита. Через пряму загрозу життю та здоров'ю членів місцевих представницьких органів та голів територіальних громад Центральна виборча комісія України була змушена закрити доступ до результатів місцевих виборів 2020 року. Водночас мали місце випадки переходу старост та мерів на бік окупантів, що актуалізувало проблему протидії колабораціонізму на місцевому рівні.

Висловлювалася пропозиція припинити повноваження всіх районних та обласних рад, оскільки це «унеможливить використання ворогом цих рад чи їх окремих депутатів, проведення їх псевдозасідань чи в інший спосіб здійснення підривної діяльності. ...Вся влада в громаді переходить до військової адміністрації з дня її утворення. Місцеве самоврядування відновить роботу тільки після проведення нових виборів по завершенні воєнного стану» [10]. Військові адміністрації на рівні областей та районів почали діяти на всій території України з першого дня введення воєнного стану, тобто з 24 лютого 2022 року, а голови обласних та районних державних адміністрацій набули статусу голів військових адміністрацій [11]. Однак цей процес означав лише зміну статусу чинних органів державної влади за невеликим винятком: через особливий статус у Києві додатково був призначений голова Київської міської військової адміністрації, основним завданням якого є забезпечення оборони міста. Представники військової адміністрації та органів місцевого самоврядування виконували свої функції, передбачені законом. Розпуск останніх означав би узурпацію влади, ослаблення легітимності української влади на місцях та перешкоджав би самоорганізації спротиву окупантам на рівні територіальних громад.

Ця ситуація була вирішена прийняттям закону про функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, згідно з яким у випадку тимчасової окупації, оточення адміністративного центру області та за рішенням ВРУ за поданням Президента України районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження, а вони передаються відповідним обласним та районним військовим адміністраціям. Крім того, голови відповідної районної та/або обласної військової адміністрації підпорядковуються виконавчий апарат такої ради; комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спіль-

ної власності, який також управляє об'єктами спільної власності територіальних громад.

Певні сподівання на недопущення легітимації окупаційної влади покладаються на зміни до законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність за колабораційну діяльність [12]. У контексті діяльності органів місцевого самоврядування найбільш типовими випадками такої діяльності можуть бути:

- публічне заперечення здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України;

- передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора, та/або провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором, незаконними органами влади, створеними на тимчасово окупованій території, у тому числі окупаційною адміністрацією держави-агресора;

- добровільне зайняття посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора, або добровільне обрання до таких органів, а також участь в організації та проведенні незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території;

- організація та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності у співпраці з державою-агресором та/або його окупаційною адміністрацією, спрямованих на підтримку держави-агресора, її окупаційної адміністрації чи збройних формувань та/або на уникнення нею відповідальності за збройну агресію проти України, за відсутності ознак державної зради, активна участь у таких заходах.

Водночас зазначимо, що ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3] передбачає звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, від відповідальності, у тому числі кримінальної, «за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту». Іншими словами, діяльність місцевих чиновників у період воєнного стану в окремих випадках може підпадати під визначення колабораційної діяльності, тому вимагатиме детальної оцінки.

Як свідчить досвід європейських країн у період Другої світової війни, у перші місяці окупації готовність органів місцевого самоврядування співпрацювати з новою владою визначається позицією керівництва держави та вищих органів державної влади, а також особливостями системи місцевого самоврядування. Однак із часом ці відмінності стираються, і ключовим чинником стає спроможність держави-окупанта відстояти здобуту перемогу.

Так, дослідник моделей взаємодії органів місцевого самоврядування з окупаційною владою на території Європи в часи Другої світової війни Н. Вутерс виділяє три можливі варіанти: на базовому рівні управління (Бельгія), на проміжному рівні управління (Франція) та гібридний (Нідерланди) [13, р. 316-326]. На думку Н. Вутерса, пояснювати відмінності в системах окупації особливостями довоєнної політичної культури конкретної країни не зовсім коректно (13, р. 320). Насамперед вони стали наслідком особливостей перших місяців окупації. У Бельгії відмова значної кількості мерів від посад в окупаційних органах влади, підписання королем акту про капітуляцію майже через два тижні війни, успішна пропагандистська кампанія Фламандського національного союзу (Vlaamsch Nationaal Verbond) щодо співпраці з нацистами, були непередбачуваними та навіть неочікуваними чинниками. У Франції значну роль відіграли конкретні особи та географічне розташування окремих регіонів. Гібридна модель у Нідерландах була значною мірою зумовлена унікальним поєднанням: збереження посади міністра внутрішніх справ за довоєнним держслужбовцем К. Фредеріксом, особливим статусом мерів та їх активним співробітництвом з пронацистською партією.

Через два роки окупації і особливо після успішного наступу сил антигітлерівської коаліції на початку 1943 року всі відмінності між цими країнами стерлися. Мери намагалися дедалі більше турбуватися про місцеве населення, а разом з представниками органів місцевого самоврядування – відокремити себе від окупаційного режиму як у політико-символічному сенсі, так і при виконанні своїх обов'язків, чому не могли завадити вищі органи державної влади. Навпаки, той факт, що у Франції на початку окупації мерам була відведена роль другорядних управлінців, тепер обернувся проти самого режиму, оскільки їх діяльність практично неможливо було відстежити. Тому мери могли досить ефективно використовувати свої можливості для пом'якшення політики щодо заручників, посередницької діяльності між окупантами та місцевим населенням. Аналогічно в Нідерландах реформа поліції обернулася проти окупантів, коли деякі місцеві офіцери поліції змогли контролювати діяльність відвертих колаборантів серед мерів.

Чим ближчим був крах Третього рейху, тим більш неоднозначну роль відігравали мери-колаборанти. У своїй публічній діяльності вони могли виступати на захист представників місцевої еліти, покривати діяльність членів руху спротиву, пом'якшувати репресивні заходи щодо окремих осіб, у тому числі з розрахунку на більш прихильне ставлення у повоєнний період. Але це не виключало ймовірності прихованої співпраці з каральними органами окупантів (передача їм списків неблагонадійних осіб), що ускладнює об'єктивну оцінку їх діяльності.

Отже, органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залишаються важливим форпостом політичного режиму, і припинення їх діяльності державою, попри можливі загрози життю і здоров'ю членам рад, мерам і старостам, матиме більше негативних наслідків як для місцевої демократії, так і виживання держави в умовах агресії. Найбільш помітні особливості у діяльності місцевого самоврядування на територіях, на яких не ведуться бої, та на тимчасово окупованих територіях. У першому випадку у результаті внесення змін до закону про правовий режим воєнного стану розширено повноваження голів територіальних громад, вони можуть приймати рішення щодо: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок

бойових дій, та їх демонтажу; передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями; поводження з небезпечними відходами. Крім того, керівникам органів місцевого самоврядування, головам територіальних громад, головам відповідних військових адміністрацій також надано право без конкурсного відбору за спрощеною процедурою призначати на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектора економіки, комунальних підприємств, установ, організацій. У випадку тимчасової окупації основними проблемами є забезпечення фізичного виживання представників місцевої влади та запобігання колабораціонізму. Запровадження кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність не можна вважати ефективним інструментом утримання представників органів місцевого самоврядування від переходу на бік окупанта. Як свідчить окупаційний досвід країн Європи у часи Другої світової війни, визначальний вплив на готовність до колабораційної діяльності мають суб'єктивні переконання конкретного індивіда у військовій могутності окупанта чи його непереможності. Найбільш деструктивною функцією колаборантів на місцевому рівні є інформаційна: збір та передача окупантам інформації про неблагонадійних чи потенційно неблагонадійних громадян, участь конкретних осіб в акціях спротиву або підготовці диверсій тощо. Зазвичай така діяльність, на відміну від передачі матеріальних ресурсів чи організації заходів політичного характеру, має неpubлічний характер і не передбачає кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством.

1. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Постанова Верховної Ради України від 15 березня 2014 року № 891-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-18#Text>.
2. Баймуратов М., Кофман Б. Про роль органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Деокупація. Юридичний фронт [Електр. вид.]: матеріали Міжнародного експертного круглого столу (Київ, 18 березня 2022 р.); упоряд. І наук. ед. О. В. Кресін. Київ: Держ. торг.-екон. Ун-т, 2022. С. 138-140.
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

show/389-19#Text. **4.** Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»: Указ Президента України 19 березня 2022 року № 153/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>. **5.** 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>. **6.** Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>. **7.** Звернення депутатів Херсонської обласної ради VIII скликання до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та всього українського народу щодо буцафорського «референдуму» за «народну республіку» в Херсонській області. URL: <http://khor.gov.ua/2022/03/12/35328/>. **8.** Федорів І. Викрали понад 10 голів громад: чому план путіна швидко захопити Україну не спрацював? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/03/30/7335790/>. **9.** Російські окупанти викрали 11 мерів міст від початку війни, – омбудсмен. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/rossiyskie-okkupanty-pohitili-11-merov-gorodov-1648648533.html>. **10.** Припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-251370147>. **11.** Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>. **12.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 3 березня 2022 року № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>. **13.** Wouters N. *Mayoral Collaboration under Nazi Occupation in Belgium, the Netherlands and France, 1938–46*. Palgrave Macmillan 2016. 350 p.

References

1. Pro dostrokovе pryupynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 15 bereznia 2014 roku № 891-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-18#Text>. **2.** Baimuratov M., Kofman B. Pro rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v period voiennoho stanu v Ukraini. Deokupatsiia. Yurydychnyi front [Elektronne vydannia]: materialy Mizhnarodnoho ekspertnoho kruhloho stolu (Kyiv, 18 bereznia 2022 r.); uporiad. i nauk. red. O. V. Kresin. Kyiv: Derzh. torh.-ekon. un-t, 2022. S. 138-140. **3.** Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. **4.** Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i obrony Ukrainy vid 18 bereznia 2022 roku «Shchodo pryzupynennia diialnosti okremykh politychnykh partii»: Ukaz Prezydenta Ukrainy 19 bereznia 2022 roku № 153/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>. **5.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia

derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu vid 12 travnia 2022 roku № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> **6**. Pro svobodu sovisti ta relihiini orhanizatsii: Zakon Ukrainy vid 23 kvitnia 1991 roku № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> **7**. Zvernennia deputativ Khersonskoi oblasnoi rady VIII sklykannia do Prezydenta Ukrainy, Verkhovnoi Rady Ukrainy, Kabinetu Ministriv Ukrainy ta vsoho ukrainskoho narodu shchodo butaforskoho «referendumu» za «narodnu respubliku» v Khersonskii oblasti. URL: <http://khor.gov.ua/2022/03/12/35328/> **8**. Fedoriv I. Vykraly ponad 10 holiv hromad: chomu plan putina shvydko zakhopyty Ukrainu ne spratsiuvav? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/03/30/7335790/> **9**. Rosiiski okupanty vykraly 11 meriv mist vid pochatku viiny, – ombudsmen. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/rossiyskie-okkupanty-pohitili-11-merov-gorodov-1648648533.html> **10**. Prypynennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-251370147> **11**. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku №68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> **12**. Pro vnesennia zmin do deiakvykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vstanovlennia kryminalnoi vidpovidalnosti za kolaboratsiinu diialnist: Zakon Ukrainy vid 3 bereznia 2022 roku № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text> **13**. Wouters N. *Mayoral Collaboration under Nazi Occupation in Belgium, the Netherlands and France, 1938–46*. Palgrave Macmillan 2016. 350 p.

Nekriach Anastasiia, Stoiko Olena, Konchakovscy Yevgen. Features of local government activities under martial law in Ukraine

Local governments under martial law remain an important outpost of the political regime and termination of their activities by the state, despite possible threats to the life and health of council members, mayors, will have negative consequences for both local democracy and the survival of the state in conditions of aggression. The most salient features of local government activities are in territories that are not under combat and in temporarily occupied territories. In the first case, as a result of the amendments to the law on the legal regime of martial law, the powers of local community heads have been expanded; decisions can be made on: vacate communal land plots from illegally placed temporary structures; inspect and dismantle buildings and structures damaged by the hostilities; transfer funds from the relevant local budget for the needs of the Armed forces of Ukraine and/or to ensure measures of the legal regime of martial law; establish institutions for the provision of free primary legal aid; disaster management, epidemics, epizootics; hazardous waste management. In addition, the heads of local government bodies, heads of local communities and military administration are also granted the right to appoint, without competitive selection, through a simplified procedure, to civil service

positions, positions in local government bodies, positions of heads of economic entities in the public sector, utility companies, institutions and organizations.

In the case of temporary occupation, the main problems are ensuring the physical survival of representatives of local authorities and preventing collaborations. The introduction of criminal responsibility for collaborative activities cannot be considered an effective tool to keep local government representatives from defecting to the side of the occupier. As evidenced by the occupation experience of European countries during the Second World War, the subjective beliefs of a particular individual in the military might of the occupier and his invincibility have a decisive influence on the willingness to engage in collaborative activity. The most destructive function of collaborators at the local level is informational: collecting and transmitting information about unreliable or potentially unreliable citizens to the occupiers, and participation of specific individuals in resistance actions or preparations for sabotage. Such activities, unlike the transfer of material resources or the organization of political measures, are usually of a non-public nature and do not entail criminal liability under current legislation.

Key words: local government, occupation, aggression, collaborationism, democracy.