

УДК 342.1:352

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.12>

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ СІЛЬСЬКИМ, СЕЛИЩНИМ, МІСЬКИМ ГОЛОВОЮ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Кобрин В.С.,*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Львівський національний університет імені Івана Франка***Нос Ю.С.,***студентка IV курсу
Львівський національний університет імені Івана Франка***Полюх Р.В.,***студентка IV курсу
Львівський національний університет імені Івана Франка*

Кобрин В.С., Нос Ю.С., Полюх Р.В. Особливості реалізації повноважень сільським, селищним, міським головою в умовах правового режиму воєнного стану.

У статті розглядаються основні питання, які пов'язані з особливостями реалізації повноважень головами територіальних громад в умовах правового режиму воєнного стану. Автори статті виокремлюють ті проблемні питання та виклики, з якими зіштовхнулись органи місцевого самоврядування у зв'язку з повномасштабних вторгненням і яких у мирний час не існувало, а також ті, що залишаються не врегульованими законодавством України. Особливу увагу зосереджено на дослідженні співвідношення діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, які створюються у зв'язку із введенням воєнного стану. Автори дійшли висновку, що одночасне функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, у зв'язку із підміною одними повноважень інших, є дещо нелогічним. Аналізується можливість самовільного припинення повноважень головами територіальних громад, зокрема тими, що знаходяться в окупації, та можливість виконання передбачених законодавством обов'язків головою територіальної громади в той момент, коли ворог намагається окупувати населений пункт або коли такий населений пункт вже окупований. Авторами зазначено на важливості закріплення конституційної цінності життя, здоров'я, честі та гідності кожної людини, у зв'язку із чим зазначено, що можливість виконання передбачених законодавством обов'язків головами органів місцевого самоврядування можлива лише тоді коли немає загрози для життя і здоров'я. Проаналізовано також розширення повноважень голів територіальних громад та наголошено на необхідності подальшого доопрацювання законодавства щодо цього питання. Авторами дослід-

жено питання відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях, і в контексті цього проаналізовано зарубіжний досвід, зокрема хорватську модель реінтеграції деокупованих територій. А також здійснено аналіз практичного впровадження іноземного досвіду на території України у повоєнний час. У науковій роботі також приділено увагу важливості впровадження плану дій української влади після перемоги та повернення усіх окупованих територій. Зазначено, що важливим аспектом є відбудова міст та залучення кадрів для подальшої можливості відновлення місцевого самоврядування на колишніх окупованих територіях.

Ключові слова: воєнний стан, місцеве самоврядування, децентралізація, територіальні громади, окуповані території, військова адміністрація.

Kobrin V.S., Nos Yu.S., Polyukh R.V. Features of the exercise of authorities by the rural, settlement, city mayor in the conditions of the legal regime of martial state.

The article discusses the main issues related to the implementation of the powers of heads of territorial communities in the context of the legal regime of martial law. The authors identify problematic issues and challenges faced by local authorities in connection with the full-scale invasion that did not exist in peacetime, as well as those that remain unresolved by Ukrainian legislation. Cases of capture of heads of local self-government bodies and the features of their resistance to the occupiers have been analyzed. Special attention is focused on the relationship between the activities of local authorities and military administrations created in connection with the introduction of martial law. The authors conclude that the simultaneous functioning of local authorities and military administrations,

which substitute each other's powers, is somewhat illogical. The possibility of unauthorized termination of the powers of heads of territorial communities, in particular those located in occupied territories, and the possibility of fulfilling the duties provided by law by the head of a territorial community at a time when the enemy is trying to occupy or has already occupied a settlement, are analyzed. The authors note the importance of constitutional values such as life, health, honor, and dignity of every person and emphasize that the possibility of heads of local self-government bodies performing the duties provided by law is possible only when there is no threat to life and health. The authors also analyze the expansion of the powers of heads of territorial communities and emphasize the need for further elaboration of legislation on this issue. The issue of restoring local self-government in the de-occupied territories is studied, and in this context, foreign experience, in particular the Croatian model of reintegrating de-occupied territories, is analyzed. The practical implementation of foreign experience on the territory of Ukraine during the post-war period is also analyzed. The article also focuses on the importance of implementing the action plan of the Ukrainian authorities after victory and the return of all occupied territories.

Key words: martial law, local self-government, decentralization, territorial communities, occupied territories, military administration.

Постановка проблеми. Функціонування демократичної, конституційної держави неможливе без місцевого самоврядування, що є важливою формою реалізації народовладдя в Україні. Ми живемо в час безпрецедентної війни, жорстокої збройної агресії російської федерації проти України. З початком повномасштабного вторгнення 24 лютого територіальні громади опинились в різних умовах: одні стали міцним тилом, деякі першим зустріли ворога, інші потрапили в окупацію, але згодом були звільнені, а деякі і досі потерпають від жорстокої російської влади. Перед сільськими, селищними, міськими головами з'явилися нові виклики, яких у мирний час не існувало та які належним чином не врегульовані законодавством України. З огляду на ситуацію, що склалася питання реалізації повноважень сільськими, селищними, міськими головами в умовах правового режиму воєнного стану є надзвичайно важливими.

Сьогодні, коли український народ зі зброєю в руках захищає свою державу, свою самостійність, свій суверенітет, питання функціонування місцевого самоврядування є надзвичайно актуальним. Разом з тим змушені зауважити, що багато проблем, які виникли, залишаються неврегульованими в законодавстві України. Зокрема: питання співвідношення діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, які

створюються у зв'язку із введенням воєнного стану; питання виконання передбачених законодавством України обов'язків сільським, селищним, міським головою в той момент, коли ворог намагається окупувати відповідний населений пункт або коли такий населений пункт вже окупований; питання відновлення місцевого самоврядування на тих територіях, які були окуповані та згодом звільнені Збройними Силами України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням особливостей функціонування місцевого самоврядування, реалізації повноважень сільських, селищних міських голів загалом та в умовах правового режиму воєнного стану зокрема, а також з'ясуванням питання відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях займалися такі вчені як М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, Р.Б. Бедрій, І.А. Віштак, П.Ф. Гураль, І.В. Дробуш, Т.О. Карабін, Д.В. Кіріка, А.В. Миколюк, Н.Ф. Ржевська, В.М. Розумюк, К.В. Семчинський, О.М. Стойко, П.Б. Чернописький, В.Д. Шаповал та інші.

Мета статті. Метою статті є з'ясувати співвідношення діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, які діють під час правового режиму воєнного стану, дослідити питання про особливості виконання головами територіальних громад передбачених законодавством України обов'язків, проаналізувати доцільність розширення повноважень голови територіальної громади у зв'язку із введенням воєнного стану, з'ясувати можливість дострокового припинення повноважень голів, коли певна територіальна громада перебуває під окупацією, а також розглянути питання про відновлення місцевого самоврядування на звільнених територіях.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування, як елемент саморегуляції населення, є важливою складовою суверенної, незалежної, демократичної та правової держави.

У статті 140 Конституції України зазначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. Цей імперативний постулат, закріплений в Основному Законі нашої держави, дає змогу зрозуміти, що місцеве самоврядування, як надважлива форма реалізації народовладдя в Україні, діє від імені територіальних громад, в інтересах територіальних громад та для територіальних громад.

Згідно із статтею 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова «є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста»

[2]. Фактично обраний територіальною громадою голова наділяється правами та можливостями вирішувати важливі питання місцевого значення і здійснювати управління більшістю справ, що виникають у певному місті, селі чи селищі в інтересах їх населення. Крім того, сільський, селищний, міський голова, що є головною посадовою особою територіальної громади, також за посадою є і головою виконавчого органу відповідної ради та головує на засіданні ради за наданими йому Конституцією та законами України повноваженнями.

Варто сказати, що реформа децентралізації влади не була належним чином завершена до повномасштабного російського вторгнення. Проте, незважаючи на значну критику, вона принесла успіхи не лише у мирний час, а й під час введення в Україні воєнного стану в 2022 році. Про це свідчать і недавні соціологічні дослідження згідно з яких 76,5 % громадян України переконані, що реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади потрібно продовжувати і що реформа відіграла позитивну роль у спротиві широкомасштабному російському вторгненню [3].

У зв'язку із цим, Верховна Рада України прийняла і низку змін, які стосувались і місцевого самоврядування. Зокрема, на забезпечення заходів воєнного стану «сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, згідно з частиною 4 статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», може прийняти 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. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, здійснюється відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження, визначеного пунктом 2 цієї частини, 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»)» [4].

Такі повноваження видаються досить логічними у зв'язку із тим, що кожного дня Українська держава перебуває під постійними обстрілами держави-терориста, чим завдається руйнування певних будівель та споруд. Зауважуємо, що одноосібні рішення сільського, селищного, міського голови стосуються не лише вищезазначених пи-

тань, а й кадрових. Частина 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» регламентує, що «на період дії воєнного стану голови міст наділяються правом призначати осіб на посади в органи місцевого самоврядування, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування, без конкурсного відбору» [4]. Також це означає, що особи, які претендуватимуть на посаду не повинні подавати е-декларацію особи; документ рівня володіння державною мовою і стосовно таких осіб не проводяться перевірки за Законами України «Про запобігання корупції» [5] та «Про очищення влади» [6].

На нашу думку, наділення сільських, селищних, міських голів такими повноваженнями є доволі небезпечним кроком та загрозою демократії і принципам муніципалізму. Переконані, що таке законодавче регулювання потребує сильного громадського контролю, зважаючи на те, що «особливістю місцевого самоврядування та муніципальної демократії як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно - хвильовий характер її існування та розвитку» [7, с. 29]. Тому принципів місцевого самоврядування варто дотримуватись і під час запровадження воєнного стану. Також у зв'язку із тим, що воєнний стан може тривати довгий період часу, це виключило б корупційну складову в органах місцевого самоврядування. Іншим варіантом вирішення цієї проблеми було б закріплення у законі таких повноважень лише головам місцевого самоврядування, території яких знаходились під окупацією та є звільненими або території, які розташовані близько до ведення активних бойових дій. Отже, подальше доопрацювання закону Верховною Радою України було б дуже доречним для врегулювання багатьох питань, зокрема тих, що стосуються реалізації повноважень сільських, селищних, міських голів, які перебувають в тилу та на територіях, де ведуться активні бойові дії.

Окремо заслуговує на увагу питання діяльності військових адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Створення військових адміністрацій регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану», а саме статтею 4, яка визначає, що «на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення 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 можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації» [4].

Разом з тим, у зв'язку із повномасштабним вторгненням російської федерації на територію України Указом Президента України було створено 24 обласні військові адміністрації та зазначено, що «обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану» [8]. З огляду на це констатуємо, що під час воєнного стану функціонують не лише військові адміністрації, а й органи місцевого самоврядування. Переконані, що такий варіант організації влади на місцях видається дещо нелогічним, оскільки такі військові адміністрації мали би створюватись на тимчасово окупованих територіях або ж територіях, які найбільше наближені до тимчасово окупованих де органи місцевого самоврядування не можуть виконувати функції безпосередньо покладені на них законом. Разом з тим зазначимо, що Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій прийняло нормативно-правовий акт щодо територій, які перебувають в тимчасовій окупації лише 25 квітня 2022 року [9]. На нашу думку, прийняття такого акту лише 25 квітня 2022 року було нелогічним кроком, оскільки якщо аналізувати Закон України «Про правовий режим воєнного стану», військові цивільні адміністрації мають виконувати функції місцевого самоврядування у воєнний час і передбачені вони для повернення окупованих територій, налагодження життя та оборони певної територіальної громади. В той час як у більшості областей, де не ведуться активні військові дії на даний момент, функціонують і військові адміністрації, і органи місцевого самоврядування.

Також варто не забувати про районні військові адміністрації, які виконують свої функції і на територіях де немає активних бойових дій. Питання районних державних адміністрацій турбувало багатьох через призму децентралізації та укрупнення районів: які ж повноваження вони виконують? Навіть в момент введення воєнного стану також виникало питання: чи доречне функціонування районних військових адміністрацій? Вважаємо, однозначно – ні, їхні повноваження варто було б передати місцевому самоврядуванню або ж обласним військовим адміністраціям, у мирний час – обласним державним адміністраціям.

Іншою суперечністю, яка виникла після введення воєнного стану: коли саме потрібно відраховувати момент передання повноважень від органів місцевого самоврядування до державних військових адміністрацій, чи такі повноваження переходять автоматично чи після створення відповідних адміністрацій?

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» прямо не передбачає автоматичного припинення повноважень відповідних органів місце-

вого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Таку можливість закладено у статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації» [2]. При цьому Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає момент припинення повноважень військових адміністрацій.

Правова група Офісу підтримки реформ з децентралізації Міністерства розвитку громад та територій України 3 березня 2022 року видала роз'яснення про те, як сільському, селищному, міському голові та іншим працівникам органів місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад вжити усіх можливих заходів для забезпечення базовими життєвими послугами мешканців громад [10]. Фактично, це роз'яснення торкається таких важливих та досить актуальних питань, як дострокове припинення повноважень головами територіальних громад, виконання ними повноважень на тимчасово окупованих територіях, відповідальність за співпрацю з ворогом, тощо.

Перше питання, яке варто з'ясувати, стосується можливості дострокового припинення повноважень сілками, селищними, міськими головами, які безпосередньо стикнулись з ворогом. На практиці виникали випадки, коли представники органів місцевого самоврядування самовільно йшли у відставку через неможливість виконувати повноваження в умовах окупації. Наприклад, 12 березня 2022 року міський голова тимчасово окупованого міста Генічеська Херсонської області Олександр Тулупов подав у відставку, зазначивши, «що його поставили у такі умови, через які неможливо здійснювати передбачені законодавством України повноваження» [11]. Після нього у відставку подав також секретар ради, заступники міського голови та багато інших представників місцевого самоврядування [11]. Однак, на нашу думку, такі дії не відповідають українському законодавству з огляду на низку причин.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині першій статті 79 містить вичерпний перелік обставин, при настанні яких можуть бути достроково припинені повноваження сільського, селищного, міського голови:

«1) звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення повноважень голови;

2) припинення громадянства;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком;

3-1) набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати

посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

3-2) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

4) відкликання з посади за народною ініціативою;

5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

6) його смерті» [2].

Звернемо увагу на першу підставу для дострокового припинення повноважень: звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення повноважень голови. В даному випадку сільський, селищний, міський голова не може таким чином відмовитись від виконання своїх обов'язків, адже такі дії не відповідають законодавству. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження голови вважаються достроково припиненими з дня прийняття радою такого рішення [2].

Важливим моментом, на якому потрібно наголосити, є те, що в умовах воєнного стану заборонено проводити референдуми, в тому числі і щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів чи припинення їх повноважень за народною ініціативою.

Ще однією підставою для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, яка передбачена частиною другою статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є «порушення Конституції України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення своїх повноважень» [2]. В даному випадку потрібно зауважити, що повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково знову ж таки за або за рішенням місцевого референдуму, який під час воєнного стану заборонено проводити, або ж за рішенням відповідної ради.

Отже, Конституція України та закони України в умовах воєнного стану не передбачають випадків самовільного припинення повноважень сільських, селищних, міських голів.

Можна навести безліч випадків, коли голів територіальних громад російські окупанти брали у полон. Наприклад, 11 березня 2022 року під час роботи було викрадено міського голову Мелітополя Івана Федорова [12], понад 4 місяці у полоні перебував голова Горностаївської об'єднаної територіальної громади Дмитро Ляхно [13], також 17 березня окупанти забрали з робочого кабінету і утримували в полоні голову Великобурлуцької громади Віктора Терещенка [14]. Такі випадки не поодинокі. Станом на чер-

вень 2022 року було взято у полон 53 представники місцевого самоврядування, серед яких 23 особи – це сільські, селищні, міські голови. Розуміючи, що програють війну, російські війська вдаються до жорстокого терору проти мирного населення, зокрема і проти голів територіальних громад, які проявляють у цій боротьбі неабияку мужність.

На жаль, це та реальність, у якій ми живемо. «Ми боремось з диким окупантом, але повинні знаходити сили, аби тримати голову холодною та діяти за законами України, бо саме повагою до законності та верховенства права ми, серед іншого, відрізняємося від дикого окупанта», – саме так вказується у роз'ясненнях Правової групи Офісу підтримки реформ з децентралізації Міністерства розвитку громад та територій України [10].

Разом з тим, у випадках коли сільський, селищний, міський голова перебуває у полоні, або ще гірше – загинув, його повноваження, тим не менш, повинні здійснюватись. Відповідно до положень частини другої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «у разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах» [2].

В цьому контексті виникає запитання стосовно дій сільського, селищного, міського голови у випадку, якщо відповідний населений пункт перебуває під окупацією або на ньому безпосередньо ведуться бойові дії.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року вказано, що «у разі можливості, посадові особи та працівники місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій мають виконувати свої посадові обов'язки, визначені законодавством та Планом запровадження та

забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану» [15]. Дещо конкретизовано про це йдеться у роз'ясненнях Правової групи Офісу підтримки реформ з децентралізації влади.

Вважаємо, що виконувати передбачені законодавством обов'язки потрібно тоді, коли немає загрози для життя і здоров'я, оскільки відповідно до положень статті 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1].

Сільський, селищний, міський голова як голова відповідної територіальної громади повинен тримати постійний контакт та здійснювати інформування військових адміністрацій та військового командування про ситуацію в громаді, на яку поширюється його повноваження, зокрема, повідомляти про гуманітарну ситуацію, про дії окупаційних військ, тощо.

Незважаючи на те, що росія й надалі продовжує здійснювати терористичні акти проти цивільного населення України, а також вести агресію військовим шляхом, усі вірять у якнайшвидшу перемогу. Разом з тим треба констатувати, що після перемоги Україна зіштовхнеться з багатьма питаннями, які потребують вирішень, в тому числі і з питанням відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях.

Українське законодавство в питаннях деокупації та відновлення містить чимало прогалин. До прикладу, відновити місцеве самоврядування буде легко, якщо відповідна місцева влада під час такого відновлення буде повноважною. Щодо зарубіжного досвіду, то остання війна, яка відбулася у Європі, була між Хорватією та Сербією ще у 1991-1995 роках.

Науковиця Н. Ржевська зазначає, що «сучасна ситуація в Україні та криза в Хорватії у 1990-х мають кілька подібних рис. По-перше, обидві країни зіштовхнулися з самопроголошеними утвореннями, де локальна ідентичність слабо пов'язана з ідеями хорватської та української державності, а також із європейським цивілізаційним вектором. Так, більшість населення Сербської Країни прагнули приєднатись до «Великої Сербії», а ОРДЛО – стати складовою «руського мира». По-друге, урядам Хорватії та України були запропоновані плани мирного врегулювання, вироблені зовнішніми гравцями та спрямовані на запобігання гарячій фазі конфлікту більше, аніж на його врегулювання» [16, с. 99].

Зважаючи на те, що вищезитована наукова праця була написана до початку повномасштабного вторгнення, Н. Ржевська зазначала, що хорватську модель складно адаптувати у зв'язку із тим, що Хорватію супроводжували значні військові втрати, жертви серед цивільного населення, масштабні руйнування, високий рівень зовніш-

ньої інтервенції та поразки, політична, економічна дестабілізація і загроза міжнародної ізоляції [16, с. 100]. Окрім того, з огляду на викликану війною злиденність, ці території отримали спеціальний економічний статус: звільнення від певних податків, заохочення інвестицій, гарантії державної підтримки розвитку бізнесу, освіти, культури. Через 15 років, коли місцева економіка підтягнулась до середньо-хорватських показників, пільги скасували.

Цікавим в контексті післявоєнної відбудови є хорватський досвід. В.М. Розумюк аналізуючи хорватські уроки для України зазначає, що: «Уряд Хорватії виділив допомогу кожному постраждалому з розрахунку 35 квадратних метрів на господаря будинку і 10 квадратних метрів на члена сім'ї і централізовано почав відновлювати всі системи життєзабезпечення. Організацією процесу займалися місцеві органи влади, які під час окупації були біженцями на території Хорватії, коли не лише виборці, але й усі кандидати були тимчасово переміщеними особами. Саме ці «команди» першими з цивільних повертались на колишні окуповані території і брали на себе оперативне управління. Як згадували учасники тих подій, інколи в населеному пункті не було жодного будинку, придатного для проведення першого робочого засідання, оскільки всі хати стояли без дахів, а більшість і без стін» [17].

Вищеописана ситуація, на жаль, повторюється і в Україні. Міста, які знаходяться на сході України (Северодонецьк, Бахмут, Соledар та багато інших) випалені ворогом щент. В цих містах не те, що немає будинків з вікнами, там нема жодної особи, яка б здійснювала місцеве самоврядування.

Вважаємо, що таку хорватську модель варто було б запровадити в Україні, оскільки значну роль у відбудові держави відіграватиме місцеве самоврядування. Безперечно, що сліпе копіювання хорватського досвіду було б безглуздом, однак дещо українській владі варто було б запозичити. В тому числі в плані покращення українсько-хорватських відносин було б доречно провести спільні форуми місцевого самоврядування для обміну корисною інформацією стосовно повоєнної відбудови.

Безперечно, що сербсько-хорватська та російсько-українська війни відрізняються багатьма економічними та політичними чинниками, однак є те, що об'єднує – це боротьба за незалежність та власний суверенітет. Хорватія вже довела право на свою державність, зараз це доводить і Україна.

Ще одне питання, яке постає перед українським місцевим самоврядуванням – це питання уникнення гуманітарної кризи та повернення внутрішньо переміщених осіб у рідні міста, попри те, що вони повністю знищені ворогом. Для цього найперше варто, як і Хорватії, вжи-

ти низку кроків з метою реінтегрувати ці території. Хорватія свого часу «заради відновлення цілісності держава виявилася готовою створити необхідні умови для повернення біженців, вести діалог з переселенцями і задовольняти їхні потреби. Передбачалося виділення державної матеріальної допомоги для повернення сербських та хорватських біженців, створення спеціальної агенції, яка сприяла продажу-купівлі майна тих, хто залишив межі країни через етнічний конфлікт, та тих, хто, навпаки, мав бажання повернутися» [18, с. 62].

Масштабне будівництво нових будинків та відшкодування усіх витрат, завданих російською війною, працевлаштування в органах місцевого самоврядування – пріоритетні питання для законодавчого врегулювання в майбутньому.

Варто зауважити, що Україна теж почала вживати заходи стосовно майбутнього повернення миру та створення усіх умов для внутрішньо-переміщених осіб. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій зазначає, що після того, як Україна здобує перемогу, вони вбачають декілька моделей місцевого самоврядування на деокупованих територіях, а саме законом буде передбачена можливість в залежності від ситуації створювати перехідні державні, міжнародні перехідні, військово-цивільні адміністрації [9].

Міжнародні перехідні адміністрації зможуть утворюватись у випадку укладання відповідних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, на деокупованих територіях. Фактично мова йде про адміністрацію на випадок введення миротворчого контингенту в зону конфлікту, яка зможе координувати вирішення гуманітарних проблем, безпеки та нормалізації життєдіяльності населення, забезпечити правопорядок до формування у встановленому законом порядку органів місцевого самоврядування. Подібний формат використовувався у Хорватії під час війни за незалежність, де була створена Тимчасова адміністрація Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Барані та Західного Срема – колишня місія Організації Об'єднаних Націй з підтримання миру в східній частині Хорватії у 1996 – 1998 роках. Завданнями цієї адміністрації було відстежування процесу демілітаризації цих районів, реформа місцевої поліції, забезпечення мирної реінтеграції території до складу Хорватії та проведення виборів [18, с. 59].

Також варто наголосити, що 30 грудня 2022 року Кабінет Міністрів України схвалив План дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з відновлення деокупованих територій. План розроблений Міністерством реінтеграції за дорученням Прем'єр-міністра України. Зазначений план дій є результатом

роботи Координаційного штабу з питань деокупованих територій та включає 131 захід з відновлення життєдіяльності звільнених населених пунктів [19].

В цьому контексті варто навести слова колишнього заступника Міністра розвитку громад і територій В'ячеслава Негоди, який виступаючи на конференції «Місцева влада перед обличчям політичних і цивілізаційних викликів» зазначив: «У перші дні війни місцеве самоврядування зуміло швидко об'єднатися, і стати надійною опорою для жителів громад. Мова йде і про моральну підтримку, і про інформаційну, і про допомогу з евакуацією, з харчуванням, з тимчасовим проживанням, і про надання найважливіших послуг навіть в умовах бойових дій чи тимчасової окупації. Якби не ефективна робота місцевої влади, добровольців та волонтерів, не їхня допомога людям та армії в перші страшні дні війни, втрати України могли б бути набагато більшими. Хтось скаже, що вони просто робили свою роботу, але мені здається, що історія запам'ятає їхні вчинки як подвиг. А ще я впевнений, що вже ні в кого не виникає сумнівів, що після перемоги ми маємо продовжувати зміцнювати наше місцеве самоврядування і підтримувати розвиток громадянського суспільства» [20].

Зважаючи на вищенаведену цитату можемо констатувати той факт, що органи місцевого самоврядування, оговтавшись від шоку, змогли акумулювати усі свої сили та стати не тільки муніципальним фронтом та міцною стіною опору окупантам, а й новою домівкою з багатьма можливостями для внутрішньо переміщених осіб.

Висновки. Перед місцевим самоврядуванням загалом та сільськими, селищними, міськими головами зокрема з'явилися принесені війною нові виклики та нові проблеми, які залишаються не врегульованими законодавством України. У зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану повноваження сільських, селищних, міських голів були значно розширені. Ми з'ясували, що деякі з них мають своє логічне підґрунтя, однак, до прикладу, кадрові повноваження варто було б контролювати з боку громадськості.

Важливим моментом є те, що в умовах окупації законодавство України не передбачає можливості самовільного припинення повноважень сільськими, селищними, міськими головами. Натомість представники органів місцевого самоврядування повинні зробити все необхідне, щоб забезпечити виконання своїх повноважень та передбачених законом обов'язків там, де це можливо. Також, на нашу думку, Україні варто дотримуватись хорватської моделі реінтеграції деокупованих територій та планувати фінансову підтримку та розвиток регіонів, що перебували в окупації.

З висоти сьогодення ми бачимо як багато українських синьо – жовтих прапорів поверта-

ються на своє законне місце, ми спостерігаємо успіхи українських сил на фронті та звільнення окупованих територій, ми переконуємось у здатності сільських, селищних, міських голів брати відповідальність та приймати надважкі рішення, зокрема і в умовах окупації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р.: станом на 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: станом на 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
3. Місьцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. Аналітичний звіт. Жовтень-листопад 2022 року. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology_lsg_2022.pdf (дата звернення: 21.02.2023 р.).
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII: станом на 29.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: станом на 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII: станом на 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
7. Батанов О.В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. 2012. Вип. 1. С. 24–32.
8. Про введення воєнного стану: Указ Президента України від 24.02.2022 р. №64/2022: станом на 17.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
9. Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні): Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25.04.2022 р. № 75: станом на 30.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0453-22#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
10. Деякі питання організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: Роз'яснення Правової групи Офісу підтримки реформ з децентралізації Міністерства розвитку громад та територій України від 18.03.2022 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN073432?an=1> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
11. Мер Генічеська подав у відставку – інформація з сайту міськради окупованого військами РФ міста. 12.03.2022 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-genichesk-mer-vidstavka/31749925.html> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
12. Хто такий мер Мелітополя Іван Федоров та за що його викрали окупанти РФ. 15 березня 2022 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/03/15/7331552/> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
13. В полоні 4 місяці голова Горностаївської ОТГ Ляхно: що про це відомо. 3 грудня 2022 р. URL: <https://nsirogozy.city/articles/253237/vse-bude-ukraina-tak-zavershuvav-svoimesedzhi-golova-gornostaivskoi-otg-yakij-uzhe-4-misyaci-v-po> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
14. На Харківщині російські окупанти захопили у полон голову громади. 17 березня 2022 р. URL: <https://suspijne.media/218702-na-harkivsini-rosijski-okupanti-zahopili-u-polon-golovu-gromadi/> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
15. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24. 02.2022. № 181-р: станом на 08.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
16. Ржевська Н. Моделі реінтеграції окупованих територій: світовий досвід та український варіант. Acta de Historia & Politica: Saeculum XXI. 2019. № 1. С. 96–106.
17. Розумюк В.М. Балканський досвід інтеграції окупованих територій і проблема державного будівництва. URL: <https://elibrary.ivinas.gov.ua/4818/1/Balkanskyi%20dosvid%20intehratsii%20okupovanykh1.pdf> (дата звернення: 21.02.2023 р.).
18. Семчинський К.В. Хорватські уроки для України: деокупація, реінтеграція та розбудова миру. Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти. 2020. Випуск 6. С. 56–66.
19. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупо-

ваних територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 р. № 1219-р: станом на 30.12.2022р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r> (дата звернення: 21.02.2023 р.).

20. Негода В. Українським громадам сьогодні важливий успішний досвід розвитку місцевого бізнесу. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/149-+93> (дата звернення: 21.02.2023 р.).