

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РФ В УКРАЇНУ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ВПРОВАДЖЕННЯ

DECENTRALIZATION IN THE CONDITIONS OF A FULL-SCALE INVASION OF THE RUSSIA IN UKRAINE: STATUS AND PROSPECTS FOR FURTHER IMPLEMENTATION

Симоненко М.О., студентка V курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Тихонова А.В., студентка V курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ця стаття присвячена розгляду процесу децентралізації в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та подальшого розвитку реформи після скасування воєнного стану.

Автори наголошують на проблемах, із якими довелось мати справу органам місцевого самоврядування в умовах збройного конфлікту. Акцентовано увагу на впливі військових дій на інфраструктуру територіальних громад; труднощах, які виникають у зв'язку з скороченням бюджетних надходжень (недостатнє фінансування важливих сфер життєдіяльності суспільства, складність у відновленні чи ремонті зруйнованої інфраструктури); дублюванні повноважень органів муніципальної влади та військових адміністрацій; проблемі кворуму на сесіях місцевих рад, яка виникає через виїзд депутатів, позбавлення мандатів або відмову від них.

Також, у дослідженні проведено аналіз ключових змін до нормативно-правової бази держави. Зокрема, мова йде про порядок формування та виконання місцевих бюджетів, новели в земельному законодавстві та в нормативних актах, що спрямовані на розвиток місцевого самоврядування та підтримку місцевого бізнесу.

Крім того, авторами виокремлюються кроки для продовження реформи децентралізації. Зазначається, що при реформуванні муніципальної влади мають враховуватись виклики сьогодення, які постають перед державою.

Окрему увагу приділено необхідності створення окремого законодавчого акту, спрямованого на уникнення прогалин у законодавстві та сваволі влади в «перехідний період» (між воєнним станом та повноцінним мирним життям). Пропонується за допомогою такого нормативно-правового акта закріпити межі діяльності військових адміністрацій, встановити механізми відновлення територій, надання пільг відповідним категоріям населення та встановити баланс у розподілі повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Ключові слова: децентралізація, повномасштабне вторгнення, ключові зміни, продовження реформи, місцеве самоврядування.

This article is devoted to examining the process of decentralization in the conditions of the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine and the further development of the reform after the abolition of martial law.

The authors emphasize the problems that local self-government bodies had to deal with in the context of armed conflict. Attention is focused on the impact of military actions on the infrastructure of territorial communities; difficulties that arise in connection with the reduction of budget revenues (insufficient financing of important spheres of society's life, difficulty in restoring or repairing the destroyed infrastructure); duplication of powers of municipal authorities and military administrations; the problem of quorum at sessions of local councils, which arises due to the departure of deputies, deprivation of mandates, or their refusal.

Also, the study analyzed key changes to the legal framework of the state. In particular, we are talking about the procedure for forming and implementing local budgets, amendments to land legislation and normative acts aimed at developing local self-government and supporting local business.

Additionally, the authors discuss steps for continuing the decentralization reform. It is noted that the reformation of municipal government should take into account the current challenges facing the state.

Special attention is paid to the need to create a separate legislative act aimed at avoiding gaps in legislation and arbitrariness of the authorities in the «transitional period» (between martial law and full-fledged peaceful life). Such a legal act is proposed to be used to establish the boundaries of military administrations, establish mechanisms for the restoration of territories, grant benefits to relevant categories of the population, and establish a balance in the distribution of powers between central and local authorities.

Key words: decentralization, full scale invasion, key changes, continuation of the reform.

Вступ. Децентралізація – достатньо складний та багатоаспектний процес, який полягає в передачі повноважень та фінансових ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, що є «ближчими до населення». Цей процес було започатковано на території України на підставі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 2014 року (далі – Концепція), яка у свою чергу є інструментом втілення на рівні національного законодавства положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 1985 року.

Попри те, що реалізація Концепції в Україні не відбулась відповідно до етапів, що передбачалися, варто зауважити, що протягом майже 10 років було зроблено чимало. Зокрема, було прийнято низку законодавчих актів, що спрямовувались на формування оптимальної системи місцевої влади, запроваджувався механізм фіскальної децентралізації, а також велику увагу було приділено формуванню спроможного базового рівня місцевого самоврядування. Тому ми погоджуємось із пануючою у науковому колі думкою, що реформа децентралізації – одна з найбільш успішних за часів становлення України як правової, соціальної та демократичної держави.

Однак, суттєвою проблемою на шляху здійснення децентралізації наразі стало повномасштабне вторгнення Росії на територію України. Саме цей фактор особливо актуалізував проблему розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, зокрема, дискусійним залишається питання продовження реформування місцевого самоврядування під час та після скасування воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень. Хоча питання децентралізації неодноразово ставало предметом дискусій серед науковців, все ж таки воно залишається відкритим і до сьогодні, адже на шляху реформування постійно з'являються нові виклики та ризики. Саме тому чимало вчених присвячують свої праці дослідженню цієї тематики. Зокрема, до них можна віднести В. Гробову, В. Малиновського, В. Романову, А. Круглашову, В. Бурега, А. Умланду, О. Колесникова та інших. Їх роботи дають можливість визначити сутність, характерні ознаки, виклики і досягнення процесу децентралізації. Однак, слід зазначити, що наразі залишається потреба в комплексному дослідженні цього питання через призму дії воєнного стану.

Постановка завдання. Стаття присвячена дослідженню проблем, які виникають перед органами місце-

вого самоврядування в умовах збройного конфлікту на території України; вивченню законодавчих змін, які безпосередньо вплинули на муніципальну владу та були внесені під час дії воєнного стану. Крім того, у статті висвітлюються основні кроки та перспективи для продовження реформи децентралізації після завершення війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформа децентралізації стала одним із визначальних факторів демократизації, що починала суттєво відрізняти Україну від радянського порядку та наближати до євроінтеграційного простору [1]. Хоч реформування і не відбувалось швидко, але до початку повномасштабного російського вторгнення на територію України, наша держава вже могла показати деякі здобутки.

Зокрема, станом на кінець 2021 року можна було говорити про успіхи фінансової децентралізації, адже були внесені відповідні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, що мало наслідком значне збільшення місцевих бюджетів та забезпечення фінансової автономності органів місцевого самоврядування. Крім того, відбулась ліквідація низки районів та утворення нових, було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Також, було прийнято пакет законодавчих ініціатив, що передбачали механізми співробітництва територіальних громад, їх об'єднання та відповідно приєднання. Такі зміни сприяли зміцненню муніципальної влади та ефективному розподілу ресурсів. Тож, фактично це все стало фундаментом для наступних кроків реформи, зокрема, саме у 2022 році очікувалось внесення змін до Основного закону щодо децентралізації [2].

Однак, 24 лютого 2022 року повномасштабне вторгнення та введення воєнного стану на території України стало значною перешкодою для подальшої реалізації Концепції. Практично всі аспекти суспільного життя переживали вплив війни, і цей фактор виявився критичним для прогресу однієї з найефективніших реформ в країні. Тому, вважаємо доцільним детальніше розглянути основні складнощі, з якими зіткнулася муніципальна влада.

Перш за все, варто зауважити, що територіальні громади зазнали значних бюджетних проблем. За статистичними даними після першого місяця повномасштабного вторгнення лише 31% територіальних громад на теренах України зазначили, що їх дохід не зменшився. У той же час 40% громад повідомили про падіння рівня доходу більше як на 10%, а кожна п'ята територіальна громада оцінила зменшення надходжень до бюджету більше як на 30% у порівнянні з плановими надходженнями [3]. Однак, варто зауважити, що ситуація з наповненням місцевих бюджетів динамічно змінювалась залежно від фази та активності воєнних дій. Це обумовлює той факт, що територіальні громади, які знаходились у відносно безпечних регіонах, почали з часом помічати тенденцію збільшення доходів, у той час як територіальні громади в зонах активних бойових дій зазнавали фінансових складнощів.

Питання наповнення місцевих бюджетів в контексті мобілізації осіб для військової служби є ключовим аспектом, який має важливе значення для фінансової стабільності територіальних громад. Сутність цього зв'язку полягає в тому, що у разі виїзду особи на фронт, муніципалітет, де вона зареєстрована, втрачає можливість отримання доходу від оподаткування її доходів у вигляді податку на дохід фізичних осіб (ПДФО). Звісно, що це прямо впливало на рівень доходів місцевого бюджету. ПДФО сплачується у громаді, де фізична особа є зареєстрованою на правах платника податків, що призводить до того, що громади, які мають зареєстровані військові частини, отримують значний приріст доходів у порівнянні з тими, де такої реєстрації немає [4].

Тож, можемо зазначити, що таке скорочення бюджетних надходжень справило негативний вплив на рівень спроможності територіальних громад. А це, беззаперечно,

є великою проблемою, адже недостатність коштів прямо впливає на можливість фінансування освіти, медицини, житлово-комунального господарства та інших сфер, які є принципово важливими для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства.

По-друге, органам місцевого самоврядування довелося зіштовхнутись із нерівномірним розселенням населення. У відносно безпечних регіонах спостерігався наплив людей, зокрема, мова йде про внутрішньо-переміщених осіб (далі – ВПО), а в регіонах, де були активні бойові дії – населення масово виїжджало, що фактично свідчило про знелюдження територій.

На наше переконання, це також стало проблемою. Обумовлюється така думка тим, що, перш за все, у громадах, куди масово мігрувало населення, було значне навантаження на органи місцевого самоврядування. Саме перед ними постали такі виклики як забезпечення житлом, речами першої необхідності ВПО, а у подальшому поставало й питання їх працевлаштування. При цьому, важливо зазначити, що територіальні громади, звідки населення мігрувало, навпаки зіткнулись із нестачею трудових ресурсів [5].

Третім значущим аспектом є руйнування інфраструктури на прифронтових територіях, де нестача фінансових ресурсів ускладнила ремонт, відновлення та функціонування інфраструктури.

Звісно, що це далеко не вичерпний перелік труднощів, що постали перед муніципальною владою, адже велику роль відіграє також проблема кворуму на сесіях місцевих рад, яка виникає через виїзд депутатів, позбавлення мандатів або відмову від них [6]. Окрему увагу варто акцентувати і на діяльності військових адміністрацій. Обумовлюється це тим, що повноваження органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій фактично дублювались, що призводило до конфліктів між центральною та місцевою владою. Не дарма, досить часто у колі науковців висловлюються про те, що військові адміністрації можна розцінювати як чинники «рецентралізації влади» [7].

Так, можна зазначити, незважаючи на складнощі, пов'язані з воєнним станом та тимчасовою окупацією певних територій, місцеві органи влади продовжують забезпечувати послуги своїм громадянам та надавати допомогу українській армії. Це свідчить про високий рівень організаційних здібностей та відданості місцевих владних структур у забезпеченні нормального функціонування суспільства в умовах кризової ситуації. Ефективність місцевого самоврядування під час воєнного стану підкреслює його важливу роль у забезпеченні стабільності та функціонування держави в складних умовах.

Варто акцентувати увагу і на тому, як держава реагувала на ті виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням через повномасштабне вторгнення росії в Україну. З цього приводу можна зазначити, що було прийнято ряд важливих законодавчих ініціатив, які безпосередньо впливали на муніципальну владу. Пропонуємо виокремити основні з них.

Весною 2022 року Верховна Рада України почала активно вносити зміни до бюджетного та податкового законодавства з огляду на необхідність підтримки українського бізнесу в тих умовах, що склалися. Наприклад, закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану» встановив ряд пільг щодо сплати податків, а також визначив низку випадків тимчасового звільнення від оподаткування узагалі [9]. На наше переконання, це були однозначно позитивні зміни, адже бізнес на територіях прифронтових територіальних громад фактично зупинився, тому сплата податків у повному обсязі була б неабияким тягарем для платників податків. Це, у свою чергу, ще більше знизило б рівень спроможності українського бізнесу та його стійкості в умовах війни.

Також, відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання розгляду прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету. У період дії воєнного стану змінено окремі повноваження щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів, зокрема, на території, де не ведуться бойові дії та не утворено військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), сільський, селищний, міський голова виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану відповідно до статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11].

Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, згідно з ч. 1, 2 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11], 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, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян може утворювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. До повноважень таких військових адміністрацій населених пунктів, відповідно до ч. 2 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11], належить складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету.

У частині 3 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11] передбачено, що у випадку введення воєнного стану та тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області повноваження щодо складання та затвердження бюджетів переходять до відповідних військових адміністрацій. Це означає, що в умовах воєнного стану влада на місцях набуває ряд додаткових повноважень, включаючи фінансові. Вони можуть складати та затверджувати бюджети, розподіляти кошти між бюджетами різних рівнів (районними, місцевими, міськими), вносити зміни до них і затверджувати звіти про виконання.

Також, відповідно до статті 22-1 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) [12], органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету з подальшим розподілом таких коштів КМУ, на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію, вивезення, переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання, перебування, оплату інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану.

Зокрема, відповідно до пункту 4 підпункту 1 постанови Кабінету Міністрів України № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [13], у період воєнного стану Державна казначейська служба України забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів відповідно до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою № 590 (далі – Порядок № 590) [14]. Постановою Кабінету Міністрів України

№ 523 «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [15] та постановою Кабінету Міністрів України № 824 «Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [16] було затверджено ряд змін до Порядку № 590. Ці зміни, зокрема, розширюють перелік видатків, за якими відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету здійснюється у першочерговому порядку та уточнюють і розширюють перелік видатків другої черги п.п. 2 п. 19 Порядку № 590, за якими здійснюються платежі за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку. Відповідні зміни розширили перелік видатків загального та спеціального фондів державного та місцевих бюджетів абз. 4–5 п.п. 2 п. 19 Порядку № 590, які можуть здійснюватись в умовах воєнного стану, призначені для забезпечення соціальної підтримки громадян, надання медичної допомоги, оплати послуг з оздоровлення і відпочинку дітей, підтримки внутрішньо переміщеним особам, реалізації проектів та програм за кошти інших держав, надання фінансової державної підтримки підприємствам, благоустрою населених пунктів, захисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, технічного обслуговування і збереження пам'яток культурної спадщини та ін.

Тобто, можна зазначити, що бюджетне та податкове законодавство зазнало чимало змін, які стосувались діяльності муніципальної влади. При цьому, на наш погляд, такі новели цілком відповідають викликам, які постали перед органами місцевого самоврядування.

Також, варто зазначити, що до 2014 року законодавство не передбачало можливості спільного вирішення завдань чи реалізації спільних проектів для громад. Проте, Закон № 2867 «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо впорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [17], запровадив спрощену процедуру приєднання громад до вже існуючого співробітництва через укладення додаткових договорів. При цьому, було введено поняття змішаного договору про співробітництво, який може ґрунтуватися різні форми співробітництва. Проте, відповідно до офіційної статистики укладання договорів про співробітництво на сайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, лише до одного договору про співробітництво укладена додаткова угода про приєднання, виходячи з чого сам механізм співробітництва продовжує використовуватись і під час дії правового режиму воєнного стану.

Щодо державної регіональної політики, то у серпні 2023 року Кабінетом Міністрів України, за поданням Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, було затверджено порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів [18]. Найближчим часом очікується затвердження Урядом оновлень положень Державної стратегії регіонального розвитку (далі – ДСРР) на 2021–2027 роки, з метою відповіді на виклики, що виникли після вторгнення та нові зобов'язання України перед ЄС.

Крім того, було запроваджено деякі новели в земельному законодавстві. Мова йде про Закон України № 2145-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». Цей нормативно-правовий акт передбачав те, що власники/користувачі земельних ділянок не нестигуть відповідальності за невикористання земельної ділянки; земельні ділянки с/г призначення державної, комунальної власності можуть надаватися у користування лише для ведення товарного с/г виробництва; передача в оренду відповідних категорій

земельних ділянок здійснюється на певних умовах районними військовими адміністраціями; також, поновлювались строки оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту на один рік без волевиявлення сторін відповідних договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно тощо [19]. Тобто, виходячи з аналізу таких положень, можна стверджувати, що закон став підґрунтям для спрощеного порядку набуття прав користування на земельні ділянки с/г призначення в умовах воєнного стану, їхнього раціонального використання для ведення товарного с/г виробництва та забезпечення продовольчої безпеки України, що безумовно є важливою складовою національної безпеки держави.

Доцільним, на нашу думку, був Закон України № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» [20], адже цей нормативно-правовий акт мав на меті прискорення та спрощення відбудови населених пунктів, які постраждали унаслідок воєнних дій. Зокрема, цей закон мав створити можливості для належного забезпечення житлом тих осіб, домівки яких зазнали руйнувань.

Зокрема, Законом України № 2381-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» [21], щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» було визначено можливість посадових осіб органів місцевого самоврядування отримувати допомогу, працювати за сумісництвом. Тобто, тепер вимога щодо відповідності подарунків загальнооб'єктивним умовам гостинності та обмеження щодо вартості подарунків не застосовується до посадовців муніципальної влади у конкретно визначених випадках. Це фактично означає, що вони можуть отримувати грошові кошти, благодійні пожертви та передавати на допомогу українській армії.

Вважаємо за доцільне зазначити Закон України № 2750-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони», адже в умовах збройної агресії він також має визначальне значення, бо фактично спрощує порядок створення та функціонування рятувальних служб у межах територіальних громад [20]. Це, у свою чергу, дає можливість швидше реагувати на загрози, які виникають на території громади.

Досить важливим є Закон України № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування». Хоча він і не набрав ще юридичної сили, але цей законодавчий акт відіграє важливу роль у регулюванні відносин, пов'язаних з місцевим самоврядуванням. Зокрема, закон передбачає упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування; оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування; удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування; встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування; запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування та низку інших змін [22].

Вважаємо, що цей закон є надзвичайно важливим, адже чинний станом на сьогодні закон про службу в органах місцевого самоврядування 2001 року не відповідає викликам сьогодення в аспекті збільшення професійності служби в органах муніципальної влади. Хоча, варто акцентувати увагу на тому, що і новий закон не характеризується досконалістю. Особливо це стосується питання преміювання службовців, адже законодавчим актом не визначається верхньої межі такого преміювання, що може сприяти поширенню зловживань керівниками відповідної служби.

Доцільно зауважити і про Закон України № 3272-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель сільськогосподарського призначення державної власності» [22], зокрема, який передбачив збільшення надходжень від плати за землю до місцевих бюджетів, що є позитивним кроком з огляду на дефіцит бюджетів.

Також 26 січня 2024 року набрав чинності Закон України № 3285-IX «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування, вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України [23]. І хоч він і не спрямовується безпосередньо на те, яким чином здійснюється влада на місцях під час дії воєнного стану, але більшість науковців стверджує, що саме цей нормативно-правовий акт є певним фундаментом для того, аби прийняти надалі Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій», що є надзвичайно важливим для подальшої реалізації Концепції.

Варто наголосити, що закони, які зазначались вище, не становлять вичерпного переліку тих змін у законодавстві, які стосувались безпосередньо місцевого самоврядування. Однак, вони, на наш погляд, є основними, і показують, при цьому, напрямки дій держави в складних умовах сьогодення. Саме тому, можна з упевненістю стверджувати, що законодавець протягом дії воєнного стану на території України намагався оптимізувати діяльність муніципальної влади. Крім цього, це свідчить про конкретні наміри продовжувати реформу місцевого самоврядування навіть в умовах повномасштабного вторгнення.

Однак, питання продовження реформи децентралізації, зокрема, після скасування воєнного стану, є досить дискусійним. На наше переконання, варто погодитись з думкою, що баланс повноважень між центральною та місцевою владою буде дещо змінений у бік центральних органів, адже фактично відновлення держави потребуватиме централізованого планування. Крім того, набагато доцільніше буде на деокупованих територіях залишити на деякий час військовій адміністрації замість органів місцевого самоврядування, адже це допоможе у боротьбі з «очищенням» від наслідків російської окупації та нівелює можливість приходу до муніципальної влади осіб з проросійськими поглядами [6].

Проте, такі фактори дещо суперечать процесу децентралізації, скоріше навіть, навпаки, є ознаками «редецентралізації». Саме тому, питання продовження реформи і є суперечливим. Але, все ж таки, вважаємо за необхідне зазначити, що у перспективі децентралізацію надзвичайно важливо продовжувати, враховуючи фактори, що викликані війною. Адже саме ця реформа дасть змогу побудувати ефективну систему публічної влади, яка здатна забезпечити нормальне функціонування суспільства, і створити дієву систему розподілу повноважень та ресурсів.

Тому, для того, аби уникнути прогалин у законодавстві та свавілля влади, було б доцільним прийняти закон, який визначав би особливості здійснення влади на місцях у «перехідний період» (тобто, з моменту закінчення дії воєнного стану до повноцінного переходу до мирного життя). Було б доречним, якби цей закон визначав межі діяльності військових адміністрацій на деокупованих територіях, передбачав належні механізми та особливості відновлення зруйнованих територій, встановлював порядок забезпечення пільг для відповідних категорій населення, акцентував увагу на розподілі повноважень між центральними та місцевими органами влади тощо. При цьому, доцільно визначити критерії, за наявності яких можна буде говорити про можливість повернення до тих процесів, які характерні для мирного життя країни.

Відправною точкою, на наш погляд, у продовженні децентралізації, є саме забезпечення балансу між центральними та місцевими органами влади відразу після закін-

чення війни. А вже в подальшому, можна буде говорити про наступні кроки реформи: внесення змін до Конституції України, прийняття низки законодавчих актів (стосовно розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; системи адміністративно-територіального устрою; місцевих державних адміністрацій тощо).

Висновки з проведеного дослідження. Отже, децентралізація залишається нагальним питанням в умовах сьогодення. Варто зазначити, що навіть повномасштабне вторгнення РФ на територію України не стало чинником зміни вектору держави у частині реалізації зазначеної реформи. Скоріше, навпаки, випробування війною довели ефективність та життєздатність муніципальної влади.

На наш погляд, децентралізація може дати змогу забезпечити розвиток «влади на місцях», одночасно не втрачаючи контролю за централізованим плануванням і забезпеченням безпеки країни. Крім того, вважаємо, що реформування муніципальної влади – важливий крок для забезпечення відповідності України вимогам та стандартам євроінтеграційного простору.

Таким чином, наразі є достатні підстави стверджувати, що продовження реформи місцевого самоврядування в Україні є досить перспективним, але при цьому варто зберігати баланс повноважень між центральними і місцевими органами влади та враховувати особливості розвитку країни у воєнний та післявоєнний час.

ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація як базовий підхід до ефективної відбудови України. URL: <https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini> (дата звернення 22.02.2024)
2. Про реформу децентралізації. URL: <https://decentralization.ua/about> (дата звернення 22.02.2024)
3. Decentralization and Communities Amalgamations: Increasing the Urban and Rural Divide? URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Final-Report-II-part-KAS.pdf> (дата звернення 22.02.2024)
4. «Військовий» ПДФО: як може змінитися система спрямування податку та до чого це призведе. URL: <https://voxukraine.org/vijskovyj-pdfo-yak-mozhe-zminytsya-sistema-spryamuвання-podatku-ta-do-chogo-tse-pryzvede> (дата звернення 24.02.2024)
5. Місцеві громади та внутрішня міграція населення: виклики під час воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. URL: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsiia-naseleння/> (дата звернення 24.02.2024)
6. Децентралізація 2.0. URL: <https://drive.google.com/file/d/1EzRxKvM-yTNZinfG8C3gANL0ytne43U/view> (дата звернення 24.02.2024)
7. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? URL: <https://www.chesno.org/post/5792/> (дата звернення 24.02.2024)
8. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209> (дата звернення 24.02.2024)
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 року № 2142-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-IX#Text> (дата звернення 03.03.2024)
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення 24.02.2024)
11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення 24.02.2024)
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення 24.02.2024)
13. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 22.02.2024)
14. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590> (дата звернення 22.02.2024)
15. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 р. № 523. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin> (дата звернення 22.02.2024)
16. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 824. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення 22.02.2024)
17. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад : Закон України від 12.01.2023 № 2867-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-20#n2> (дата звернення 22.02.2024)
18. Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 р. № 817. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia> (дата звернення 22.02.2024)
19. Новели земельного законодавства у період воєнного стану. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/novely-zemel'nogo-zakonodavstva-u-period-voєnnogo-stanu/> (дата звернення 03.03.2024)
20. Децентралізація: які важливі для місцевого самоврядування рішення приймав Парламент під час війни. URL: <https://olevsk-gromada.gov.ua/2023/02/13/decentralizaciya-yaki-vzhlyvi-dlya-miscevogo-samovryaduvannya-rishennya-pryjmay-parlament-pid-chas-vijny/> (дата звернення 03.03.2024)
21. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-IX#Text> (дата звернення 03.03.2024)
22. Огляд законопроектів і законів України, прийнятих Верховною Радою України з 1 квітня по 31 серпня 2023 року. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/Огляд_внесених_законопроектів_і_Законів_України_2023.pdf (дата звернення 03.03.2024)
23. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 №3285-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text> (дата звернення 03.03.2024)
24. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4933> (дата звернення 03.03.2024)