

УДК 352.071(477)"364"

Ю. В. Камардіна

М. О. Демченко

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ УКРАЇНИ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто теоретико-правові підходи щодо визначення проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики реалізації муніципальної реформи в Україні в умовах воєнного стану. Звернена увага на те, що навіть в умовах воєнного стану, визначена подальша необхідність у реформуванні місцевого самоврядування як невід'ємної передумови та чиннику виконання стратегічного курсу держави – інтеграції у Європейський Союз. Звертається увага на те, що муніципальна реформа це процес, що включає певний комплекс організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, зумовлених суспільними потребами та засадами формування ефективного місцевого самоврядування за європейськими стандартами (децентралізація та субсидіарність), спрямованих на задоволення інтересів громадян відповідної території в усіх сферах життєдіяльності та узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Проаналізовано проблеми законодавчого регулювання та практики реалізації муніципальної реформи та наголошено на тому, що у сьогоденних непростих умовах критично важливо, продовжувати законотворчу діяльність над вдосконалення розвитку інститутів місцевого самоврядування, пов'язаних перш за все з євроінтеграційними процедурами та комплексом післявоєнної відбудови держави. Встановлено, що першим напрямком очевидно є територіальний концепт, що, у свою чергу, потребує чіткої визначеності та конкретизації стосовно порядку, підстав, критеріїв післявоєнного формування територіальних громад та законодавчого визначення їх адміністративних центрів. Другий напрямк прямо пов'язаний із обсягом компетенції органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та їх посадових осіб, адже на сьогоднішній день все також актуальною залишається низка невирішених проблем. Третій напрямк спрямований, насамперед, на збільшення обсягу фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації ними законодавчо визначених повноважень. Значною важливістю характеризуються питання адміністрування та надання доступу до місцевих податків та зборів, зокрема це перегляд питання про податок на доходи фізичних осіб.

Ключові слова: реформа, муніципальна реформа, європейська інтеграція, місцеве самоврядування, децентралізація.

DOI 10.34079/2226-3047-2023-13-26-47-58

Постановка проблеми. Впровадження та реалізація муніципальної реформи зазнає своєї надзвичайної актуальності останні часи, що насамперед обґрунтовується по-

перше, впровадженням інноваційних організаційно-правових механізмів децентралізації, а по-друге активізацією та стимулюванням процесів європейської інтеграції, у результаті чого перед Українською державністю гостро постала необхідність у прискоренні процесів адаптації, в особливості системи місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу.

Одним із реальних, оптимальних та цілком здійснених способів запровадження та реалізації модернізаційних змін є повноцінне проведення реформування місцевого самоврядування, що прямим чином спричинить осучаснення та так званий «апгрейд» механізму публічного управління. Безумовно, це потребує одночасної реалізації усіх теоретико-наукових розроблень на практиці, при цьому пристосувавши їх до сьогочасних суспільно-правових реалій.

З іншого боку, перед державою незмінно поставало фактичне завдання у функціонуванні цілісного та дієвого механізму публічного управління, максимально приближеного та відповідального громадським інтересам суспільства.

Аналіз останніх джерел та публікацій. Концепт якісної реалізації трансформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади постає перманентним об'єктом численних суперечливих думок та неоднозначних позицій вчених-науковців та правників-практиків. Це є доволі позитивним явищем, адже абстрактність, дискусійність думок надає ресурси всебічного та повномірного дослідження неоднорідної правової природи процесу. Серед актуальних на сьогодні питань пошуку механізмів відбудови України та реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади доцільно виокремити дослідження таких авторів, як: В.І. Борденюк, І.П. Голосніченко, А.П. Засць, Р.А. Калюжний, В.В. Корженко, М.І. Корнієнко, Н.Я. Лепіш, Н.Р. Нижник, І.С. Пирога, Я.П. Павлович-Сенета, В.Я. Тацій, С.О. Телешун, П.М. Ткачук та інші. Випуск аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Роль місцевого самоврядування у забезпеченні стійкості на тилових, фронтових та тимчасово окупованих територіях» у 2023 р. був концептуально присвячений аналізу особливостей функціонування територіальних громад у тилових, фронтових, тимчасово окупованих та звільнених від окупації областях. Відомості про діяльність органів управління як місцевого, так і регіонального рівня доволі чітко та конструктивно відображаються на офіційних сторінках органів державної влади різних рівнів, а також у засобах масової інформації. З огляду на те, що дослідження реформи децентралізації влади проводиться динамічно та прогресивно, викладення та демонстрація реального стану реформи є надзвичай актуальним практичним завданням.

Мета наукової статті – теоретико-правовий аналіз проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики реалізації муніципальної реформи в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Впровадження та повноцінне проведення муніципальної реформи в Україні йде майже з часів здобуття статусу незалежності, і що не дивно, необхідність у неї з часом не слабшає, навпаки з кожним роком постає все гостріше та наполегливіше. Саме питання правового становища територій, формування громадської влади на місцях і загалом проблеми місцевого самоврядування займають

важливе місце у розвитку конституційного права. Насамперед комплексна галузь місцевого самоврядування забезпечує ефективне регулювання питань місцевого значення, а також реалізує основні соціальні права та свободи громадян на місцевому рівні. Більше того, важливість даного інституту підкреслюється особливою увагою з боку центральної влади у питанні вибору моделі локальних територіальних утворень.

Для ефективної організації місцевого самоврядування, велике значення має розуміння та обґрунтоване застосування двох базових принципів - централізації та децентралізації. В них чітко сфокусовані багато проблем державного та соціально-економічного розвитку та, відповідно, правового забезпечення. У багатьох країнах вибір таких форм обумовлений місцевими особливостями економічного, соціального, національно-культурного, етнонаціонального розвитку.

Комплексно досліджуючи ці процеси, без перебільшення можна стверджувати, що становлення, функціонування, перетворення у сфері місцевого самоврядування можна назвати окремий самостійний вид реформ - муніципальних реформ. Муніципальна реформа, як модернізація публічної влади, полягає у пошуку балансу між централізацією та децентралізацією, які безпосередньо пов'язані з діяльністю місцевого самоврядування, оптимальністю її конструкції, засобів, способів, методів і форм здійснення, її адекватністю соціальним потребам та досягнутому рівню політико-правової культури у суспільстві.

Муніципальна реформа розглядається як важливий структурний елемент конституційної модернізації суспільного устрою та державного устрою сучасних держав. Так, з одного боку, національні правові системи схильні до впливу інтеграційних процесів, а з іншого - суспільні процеси в державах значною мірою характеризуються тенденціями до внутрішньої регіоналізації та муніципалізації, тобто децентралізації публічної влади та забезпечення територіальних громад реальними правовими, організаційними, фінансовими можливостями самостійного вирішення питань місцевого значення.

Необхідно відзначити, що децентралізація публічної влади та муніципалізація суспільного життя є важливим елементом конституційної реформи у будь-якій демократичній та правовій державі, оскільки сучасна держава декларує на законодавчому рівні абсолютне сприйняття європейських стандартів, важливе місце серед яких займають загальновизнані стандарти локальної демократії та місцевого самоврядування.

Аналізуючи саму сутність та юридико-філософський зміст реформування (у тому числі - конституційного та муніципального реформування), насамперед, необхідно правильно визначити поняття «муніципальна реформа», включаючи етимологію цього терміну, встановити належні цілі, завдання, принципи та концептуальні основи сучасних реформ.

Так, у загальному значенні реформа (франц. *reform* – перетворення) у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову перевлаштування чого-небудь» (Скопненко та Цимбалюк, 2006, с. 597). В Українській Юридичній енциклопедії термін «реформа» (франц. *reform*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) - процес кардинальних, часто тривалих за часом

перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад (Горбатенко, 2003, с.303).

Таким чином, ми бачимо, що будь-яка реформа має сенс лише тоді, коли вона має важливі та актуальні цілі реформування, соціально-політичного та правового значення, які, у свою чергу, визначаються конкретними завданнями, на вирішення яких спрямовані відповідні дії компетентних органів, установ, посадових осіб, цілком справедливим та у разі проведення муніципальних реформ з ініціативи глави держави як вищої посадової особи, за своїм конституційно-правовим становищем уособлює стратегічний напрям суспільного розвитку та гарантує забезпечення та подальший розвиток базових цінностей суспільства протягом певного історико-правового періоду.

Враховуючи, що наведені аргументи є досить актуальним науково-практичним завданням у контексті визначення функціональної ролі держави у забезпеченні подальшого розвитку місцевого самоврядування, вбачається доцільним обґрунтування концепту запровадження муніципальної реформи як суспільно-правового явища. Питання, що являє собою реформування місцевого самоврядування нерідко є яскравим предметом спорів та неоднозначних думок вчених та правників. На сьогодні в науці конституційного права проведено небагато наукових досліджень щодо визначення поняття «муніципальна реформа» у вітчизняній муніципально-правовій науці. Так, у дисертації «Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження» надано узагальнююче визначення цьому поняттю, та пропонується як робоча гіпотеза таке визначення муніципальної реформи: «це вид правової реформи, певний комплекс організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, що обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (децентралізації та субсидіарності) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальної громади» (Камардіна, 2020, с.49).

Також слід зазначити наявність окремих досліджень вчених, у яких виокремлено фрагменти муніципальної реформи. Так, С.О. Кравченко вважає, що муніципальна реформа це процес, який включає зміни, що охоплюються становленням та розвитком інституту місцевого самоврядування, їх взаємовідносинами з органами виконавчої влади, розподілом функцій та повноважень між ними (співвідношення централізації та децентралізації), відповідне перетворення адміністративно-територіальною устрою, а також створення правової та ресурсної, передусім фінансово-економічної бази місцевого самоврядування (Кравченко, 2014). На думку Г. В. Іваненко муніципальна реформа має забезпечити активну реалізацію місцевої демократії в Україні, налагодити взаємовідносини між центральними установами та владними структурами регіонів, передбачити засоби та методи правового нагляду за державною власністю для вирішення соціально-економічних проблем регіону, вирішувати кадрові проблеми в системі місцевого самоврядування (Іваненко, 2007, с. 12). А ось вже сам процес реформування

місцевого самоврядування повинен здійснюватися, за позицією С. Серьогіна, з дотриманням Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також таких принципів: верховенство права; відкритість, прозорість та громадська участь; повсюдність місцевого самоврядування; субсидіарність; доступність публічних послуг; підзвітність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерство між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій (Серьогін та Гончарук, 2015).

Основною метою муніципальної реформи, на думку О.В. Краснікової, є формування сучасної системи місцевого самоврядування, підвищення відповідальності держави за розвиток місцевого самоврядування та усунення недоліків, які серйозно впливають на здійснення самоврядної діяльності на місцях (Краснікова, 2004, с. 3).

Основними завданнями муніципальної реформи, за позицією О. Скрипнюк, є: досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою та окремими адміністративно-територіальними одиницями; створення ефективної та стабільної системи функціонування територіальних громад та їх установ, забезпечення прозорості цієї діяльності та мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі мешканців у вирішенні важливих місцевих проблеми; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та наближення їх до європейських стандартів; надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; формування дієвих місцевих бюджетів; створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад (Скрипнюк, 2010).

Погоджуючись з думкою О.О. Майданник, здійснення муніципальної реформи в Україні вимагає дослідження більш глибоких проблем, а саме «проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів» (Майданник, 2017, с.37).

Різноманітність і невизначеність підходів до реформування місцевого самоврядування не зменшують цінності проведеного дослідження, а навпаки, задовольняють потребу в його систематизації. Підсумовуючи науково-теоретичні основи реформування місцевого самоврядування та інтеграції України до ЄС, слід зазначити, що основною метою муніципальної реформи є формування системи місцевого самоврядування за європейськими принципами сучасної системи місцевого самоврядування. Інтеграція означає появу нової якості у формуванні європейської соціальної системи, яка виходить за межі співробітництва і спрямована на формування єдиної структури з наддержавними ознаками. Процес європейської інтеграції є складним за своєю природою, включає багато етапів і має різні форми (Курко, 2004). Європейська інтеграція України відбуватиметься в контексті того, що Україна поділяє ці цінності, а

тому українські євроінтеграційні документи та міжнародні угоди, а також чинне законодавство мають ґрунтуватися на них (Вишняков, 2006, с. 267). І щоб досягти належного розуміння західної правової традиції, необхідно широко і систематично використовувати європейські стандарти для формулювання та функціонування правових і державних інституцій, інститутів громадянського суспільства та їх відносин з державою, впровадження в усіх сферах життя країни верховенства права з безумовним визнанням вищої юридичної сили Конституції України (Kelbia, Zakharchyn etc., 2021, p. 113-117).

Інтеграція України до ЄС є пріоритетним зовнішньополітичним напрямом, визначеним законодавством, у свою чергу, необхідно визнати наслідки входження до правового простору Європейського Співтовариства та розробити конституційно-правові механізми, які створюють можливості для вжиття заходів щодо правової інтеграції в Європейське співтовариство. Сучасний період муніципальної реформи в Україні характеризується пошуком напрямків здійснення мети – це формування за європейськими принципами сучасної системи місцевого самоврядування, яка була б здатна задовольнити інтереси жителів територіальних громад, при цьому, поняття муніципальної реформи невіддільно від сутності суб'єкта відповідної трансформаційної діяльності – територіальної громади.

Україна як перспективна та економічно процвітаюча держава за час свого незалежного існування зазнала численну кількість політичних, економічних та соціальних перетворень, які тим чи іншим чином явно продемонстрували важливість децентралізації як інструменту забезпечення стабільності та ефективності державного курсу.

Що ж являє собою механізм децентралізації? Позитивним при обґрунтуванні цього суспільно-правового явища є його конкретність та віддаленість від абстрактності, оскільки сам процес децентралізації однозначно визначається вченими як система процесів розподілу та передачі певної частини владних ресурсів, компетенцій та, у свою чергу, і відповідальності від центральних органів виконавчої влади до рівня місцевих органів самоврядування, що становить собою фактичне викорінення або мінімізацію централізаційних процесів (Кремена, 2014, с. 265-266).

Вченими теоретиками та власне самими практиками юристами багаторазово доводилася аргументація щодо правової несприйнятливості надмірної централізації в системі функціонування органів місцевого самоврядування, що безперечно призводить до згубного впливу концентрації державної влади на суспільні процеси; порушення порядку функціонування інститутів громадської ініціативи; відсутності прозорості та відкритості прийнятих рішень та, власне, відсутності забезпечення можливостей та умов для участі громадськості у державних процесах. Крім того, не виключеним є те, що вищезгадані процеси, як можливі наслідки посиленої централізації у загальному вигляді мають змогу привести до занепаду інституту локальної демократії.

Децентралізація є відносно новим інституціональним утворенням, що набула свого поширення як одне із державних спрямувань у 2020 році, з моменту набрання юридичної сили Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», що, у свою чергу, ставила перед собою декілька пріоритетних цілей, одна із яких – реформа публічного управління. Безумовно,

досягненню цієї мети має передувати започаткування механізму децентралізації державної влади, що прямим чином повинен вплинути на правовідносини між державою та громадськістю. Ця реформа насамперед передбачала створення умов та надання достатнього обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування для вирішення питань локального значення, уникаючи при цьому залучення центральних та (або) вищого органу виконавчої влади, а також надання органам муніципального значення фінансової автономії (Татарин та Войтович, 2017, с. 45). Як можна побачити, зазначені стратегічні перетворення направлені ніяк інакше, як на зменшення та мінімізацію централізації влади та відходження від вертикальної системи державного управління.

Децентралізація в Україні уже визнана успішною, але вона потребує подальшого розвитку, і на цьому шляху потрібно зміцнити інституції місцевого самоврядування через надання їм відповідної правової бази. Але треба звернути увагу на те, що початок 2022 року трохи загальмував реформу і це природно, бо повномасштабне вторгнення росії загальмувало усі здорові процеси в Україні, але усі розуміють, що змінювати вектор руху реформи неможливо.

Наразі, одним із основних спеціалізованих напрямлень діяльності Комітету Верховної Ради у режимі воєнного стану є саме розробка вичерпного переліку законопроектів, що своєю метою мають ні що інше, як продовження та посилення децентралізаційних процесів.

Про це свідчать низка законопроектів: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (7283) та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (6319), «Про публічні консультації» (4254), «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» (6401) тощо.

На підставі низки висунутих законопроектів логічно стверджувати про те, що проблемні питання післявоєнної розбудови та відновлення держави, а також активізації євроінтеграційних процесів є надзвичай актуальними та гостро поставленими навіть в умовах воєнного стану. В особливості, необхідним є внесення певних змін до Конституції України, прийняття законодавчого акту про місцеве самоврядування, відповідно до якого громада матиме статус юридичної особи, дорівнюючись при цьому до аналогії держав Європи. Підвищеного рівня уваги у цьому аспекті заслуговують саме ті напрямки та законопроекти, реалізація яких вимагає правова дійсність.

Перша категорія актуальних питань реформування місцевого самоврядування прямим чином пов'язані з інститутом відповідальності посадових осіб органів місцевої влади та аспектами прозорості їх діяльності. Слід зазначити, що відповідальність зазначених посадових осіб розуміється, як відповідальність не тільки перед законом, а і перед громадськістю. У цьому концепті все ще неприйнятими є два спеціалізованих нормативно-правових акта, що відповідно мають статус законопроектів. Такими є законопроект № 4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні

адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», спроби законодавчого закріплення якого продовжується вже 2 роки та законопроект № 6401 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування», що на даний момент має статус «готується на друге читання».

Друга категорія питань, вирішення яких наразі є необхідним, пов'язана насамперед не із системним реформуванням, а з демонструванням реактивної політики держави.

Найяскравішим втіленням цього є законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» (9559-д).

Та нарешті, до третьої категорії актуальних проблемних питань слід віднести законопроекти, що спеціалізуються на регуляції євроінтеграційних процесів. Так, відбулось прийняття законопроекту «Про міжрегіональне транскордонне співробітництво органів місцевого самоврядування» у першому читанні, редакція якого, у свою чергу, була погоджена з Європейською комісією та Європейським комітетом регіонів, а також є у англomовному варіанті.

Значної уваги у питанні євроінтеграції слід приділити також важливості ухвалення законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва» (10284) про залучення коштів.

Висновки. Таким чином, розглядаючи реалізацію реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної влади, слід концентруватись на питанні подальшого розвитку інститутів місцевого самоврядування, пов'язаних перш за все із євроінтеграційними процедурами та комплексом післявоєнної відбудови держави.

Першим напрямком очевидно є територіальний концепт, що, у свою чергу, потребує чіткої визначеності та конкретизації стосовно порядку, підстав, критеріїв післявоєнного формування територіальних громад та законодавчого визначення їх адміністративних центрів.

Другий напрямок прямо пов'язаний із обсягом компетенції органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та їх посадових осіб, адже на сьогоднішній день все також актуальною залишається низка невирішених проблем.

Третій напрям спрямований, насамперед, на збільшення обсягу фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації ними законодавчо визначених повноважень. Значною важливістю характеризуються питання адміністрування та надання доступу до місцевих податків та зборів, зокрема це перегляд питання про податок на доходи фізичних осіб.

Актуальною залишається потреба у прийнятті законопроектів, що регулюватимуть питання стосовно комунальної власності, юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, механізмів залучення та стимулювання громадськості до прийняття рішень, удосконалення та подальшого розвитку різних форм народовладдя, локальної

демократії, формування конкурентних засад служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Вкрай позитивним державним здобутком є факт продовження та категорична відмова від призупинення подальшого провадження реформи децентралізації у режимі воєнного стану. Слід зазначити, що, хоча теперішнє положення характеризується зменшенням та сповільненням прийняття децентралізаційних законопроектів, такі зміни є тимчасовими, адже спричиненні здебільшого зміщенням законодавчого фокусу та пріоритетів у сторону вирішення проблем воєнного стану.

Бібліографічний список

- Вишняков, О. К., 2006. Основа спільного правового середовища України та Європейського Союзу. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*, Т. 5, с. 262–267.
- Горбатенко, В. П. 2003. *Реформа*. В : *Юридична енциклопедія: в 6 тт.* Київ: «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. Т. 5: П – С
- Іваненко, Г. В., 2007. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації. Кандидат наук. Дисертація. Нац. університет внутрішніх справ. Київ.
- Камардіна, Ю. В., 2020. *Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження*. Кандидат наук. Дисертація. Інститут Законодавства Верховної Ради України. Київ.
- Кравченко, В. В., 2014. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформ місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*, 11–12 (13–14), с. 13–21.
- Краснікова, О. В., 2004. *Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування*. Кандидат наук. Дисертація. Одеська національна юридична академія. Одеса.
- Кремена, О. Л., 2014. Проблеми децентралізації в Україні. *Молодий вчений*, 12 (15), с. 265–268.
- Курко, М. Н., 2004. *Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції: організаційно-правові засади*. Кандидат наук. Дисертація. Національний університет внутрішніх справ. Харків.
- Майданник, О. О., 2017. Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування. *Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», с. 36–42. Доступно: <https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf> (дата звернення: 12.11.2023).
- Серьогін, С. М. та Гончарук, Н. Т., 2015. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 4, с. 111–120.
- Скопненко, О. І. та Цимбалюк, Т. В., 2006. *Сучасний словник іноземних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень*. Київ : Довіра.

- Скрипнюк, О., 2010. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Юридична Україна*, 1, с. 10-15.
- Татарин, Н. Б. та Войтович, В. В. 2017. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 11, с. 159–162.
- Kelbia, S., Zakharchyn, N, Samilo, A., Koveino, Y., Pundor, I. and Shyshko, V., 2021. The rule of law as a fundamental principle of the functioning of the legal system of democratic countries. *AD ALTA: Journal of interdisciplinary research*, 11(2), Special Issue XXI, pp. 113–117. Available at: <http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110221/papers/A_19.pdf>.

References

- Horbatenko, V. P. 2003. Reforma [Reform]. In: *Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]*: in 6 vol. Kyiv: «Ukrainska entsyklopediia» imeni M.P. Bazhana. Vol. 5. (in Ukrainian).
- Ivanenko, H.V., 2007. *Konstytutsiina model pravovoi derzhavy: shliakhy yii udoskonalennia i realizatsii [The constitutional model of the legal state: ways of improvement and implementation]*. Kandydat nauk. Dysertatsiia Nats. Universtytet vnutrishnikh sprav. Kyiv. (in Ukrainian).
- Kamardina, Yu.V., 2020. *Munitsypalna reforma v Ukraini ta derzhavakh-chlenakh Yevropeiskoho Soiuzu v umovakh yevropeiskoi mizhderzhavnoi intehtratsii: porivnialno-pravove doslidzhennia [Municipal reform in Ukraine and the member states of the European Union in the context of European interstate integration: a comparative legal study]*. Kandydat nauk. Dysertatsiia. Instytut Zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv. (in Ukrainian).
- Kelbia, S., Zakharchyn, N, Samilo, A., Koveino, Y., Pundor, I. and Shyshko, V., 2021. The rule of law as a fundamental principle of the functioning of the legal system of democratic countries. *AD ALTA: Journal of interdisciplinary research*, 11(2), Special Issue XXI, 113-117. Available at: <http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110221/papers/A_19.pdf>.
- Krasnikova, O. V., 2004. *Konstytutsiina vidpovidalnist v systemi zakhystu pravovoho statusu subiektiv mistsevoho samovriaduvannia [Constitutional responsibility in the system of protection of the legal status of subjects of local self-government]*. Kandydat nauk. Dysertatsiia. Odeska natsionalna yurydychna akademiia. Odesa. (in Ukrainian).
- Kravchenko, V. V., 2014. Problemy zakonodavchoho zakriplennia kompetentsii mistsevoho samovriaduvannia v konteksti reform mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Problems of legislative consolidation of local self-government competence in the context of local self-government reforms in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 11–12 (13–14), p. 13–21. (in Ukrainian).
- Kremena, O.L., 2014. Problemy detsentralizatsii v Ukraini [Problems of decentralization in Ukraine]. *Molodyi vchenyi*, 12 (15), p. 265–268. (in Ukrainian).
- Kurko, M.N., 2004. *Diialnist Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy shchodo yevropeiskoi intehtratsii: orhanizatsiino-pravovi zasady [Activities of the Ministry of Internal Affairs*

- of Ukraine regarding European integration: organizational and legal foundations].* Kandydat nauk. Dysertatsiia. Natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv. (in Ukrainian).
- Maidanyk, O.O., 2017. Stanovlennia ta rozvytok Ukrainskoi modeli mistsevoho samovriaduvannia [Formation and development of the Ukrainian model of local self-government]. *Tezy dopovidei Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii* (m. Kyiv, 8 hrudnia 2017 r.). Kyiv: TOV «Pidpriumstvo VI.EN.EI», s. p6-42. Available at: <https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf> (Accessed:12.11.2023). (in Ukrainian).
- Serohin, S. M. and Honcharuk, N. T., 2015. Teoretychni zasady ta osnovni napriamy reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini [Theoretical principles and main directions of local self-government reform and decentralization of power in Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 4, p. 111–120. (in Ukrainian).
- Skopnenko, O. I. and Tsymbaliuk, T. V., 2006. *Suchasnyi slovnyk inshomovnykh sliv: blyzko 20 tys. sliv i slovospoluchen* [Modern dictionary of foreign words: about 20,000 words and phrases]. Kyiv: Dovira. (in Ukrainian).
- Skrypniuk, O., 2010. Teoretychni zasady reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na suchasnomu etapi [Theoretical principles of reforming the system of local self-government in Ukraine at the current stage]. *Yurydychna Ukraina*, 1, p. 10–15. (in Ukrainian).
- Tataryn, N. B., Voitovych, V. V. 2017. Mistsevi biudzhety yak finansova baza mistsevoho samovriaduvannia [Local budgets as a financial base of local self-government]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 11, p. 159-162. (in Ukrainian).
- Vyshniakov, O.K., 2006. Osnova spilnoho pravovoho seredovyscha Ukrainy ta Yevropeiskoho Soiuzu [The basis of the common legal environment of Ukraine and the European Union]. *Naukovi pratsi Odeskoi natsionalnoi yurydychnoi akademii*, T. 5, p. 262–267. (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редакції 27.11.2023

Kamardina Y.V.

Demchenko M.O.

MUNICIPAL REFORM IN THE CONDITIONS OF THE MARITAL STATE OF UKRAINE: LEGISLATIVE REGULATION AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

The article examines theoretical and legal approaches to identifying problematic aspects of legislative regulation and the practice of implementing municipal reform in Ukraine under martial law. Attention is drawn to the fact that even in the conditions of martial law, the further need for reforming local self-government is determined as an integral prerequisite and factor for the implementation of the strategic course of the state - integration into the European Union. Attention is drawn to the fact that municipal reform is a process that includes a certain set of organizational and legal measures that lead to significant changes in the system of local self-government, determined by social needs and the principles of the formation of effective local self-government according to European standards (decentralization and subsidiarity), aimed at satisfying the interests of the citizens of the respective territory in all spheres of life and coordinating the interests of the state and territorial communities.

The problems of legislative regulation and the practice of implementation of municipal reform are analyzed and it is emphasized that in today's difficult conditions it is critically important to continue legislative activities to improve the development of local self-government institutions, primarily related to European integration procedures and the complex of post-war state reconstruction. It was established that the first direction is obviously the territorial concept, which, in turn, requires clear definition and specification regarding the procedure, grounds, criteria for the post-war formation of territorial communities and the legislative definition of their administrative centers. The second direction is directly related to the scope of competence of local self-government bodies, executive authorities and their officials, because a number of unresolved problems remain relevant today. The third direction is aimed, first of all, at increasing the amount of financial capabilities of local self-government bodies, necessary for the implementation of their legally defined powers. Issues of administration and providing access to local taxes and fees are characterized by considerable importance, in particular, the revision of the issue of personal income tax.

The need for the adoption of bills that will regulate issues related to communal property, legal responsibility of local self-government bodies, mechanisms for involving and stimulating the public in decision-making, improvement and further development of various forms of people's power, local democracy, formation of competitive principles of service in local self-government bodies, etc., remains relevant.

An extremely positive state achievement is the fact of continuation and categorical refusal to suspend the further implementation of the decentralization reform in the martial law regime. It should be noted that, although the current situation is characterized by a decrease and a slowdown in the adoption of decentralization bills, such changes are temporary, because they are mostly caused by a shift in legislative focus and priorities towards solving the problems of martial law.

Keywords: *reform, municipal reform, European integration, local self-government, decentralization.*

УДК 343.1