

УДК 349.3:352

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-48-2-200-211>

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Руденко М.В.

ANALYSIS OF THE CURRENT STAGE OF DECENTRALIZATION REFORM UNDER MARTIAL LAW: PROBLEMS AND CHALLENGES FOR UKRAINE

Rudenko M.V.

У статті проаналізовано та надано характеристику проблемним питанням здійснення реформи децентралізації в Україні під час воєнного стану. Наведена класифікація та здійснене узагальнення проблем які виникли на сучасному етапі децентралізації. Зазначено, що важливою політико-правовою проблемою є відсутність відповідності проміжних результатів децентралізації запланованим. Доведено, що під час здійснення децентралізації територіальні громади зіштовхнулись із проблемою забезпечення населення якісними соціальними послугами, а також зі зниженням доступності для певних регіонів медичних й освітніх послуг, зокрема, тих, які здійснюються через центри надання адміністративних послуг. Підкреслено, що фінансово-бюджетна сфера також має проблеми, що пов'язані з відсутністю відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб за некомпетентне розпорядження коштами місцевого бюджету. Звернено увагу на існування нерівномірного розподілу фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад в розрізі того, що під час збільшення повноважень органів місцевого самоврядування зростає рівень можливих порушень принципу законності прийнятими рішеннями.

У статті зазначено, що наразі особливої актуальності набувають проблеми, які впливають у результаті запровадження правового режиму воєнного стану та нових завдань, які з'явилися у територіальних громад. Зроблено висновок, що під час дії воєнного стану органи місцевого самоврядування мають значну нестачу власних бюджетних надходжень задля виконання покладених на них повноважень і функцій в соціальній сфері, а також сфері забезпечення потреб оборони країни, відновлення та відбудови територій, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам тощо.

Ключові слова: *воєнний стан, децентралізація, органи місцевого самоврядування, нагляд, соціальні послуги, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Сучасний етап реформи децентралізації в Україні характеризується як величезними досягненнями, так і серйозними проблемами. Реалізація реформи в умовах збройного конфлікту створює додаткові виклики, які потребують нових неординарних рішень,

оперативних змін законодавства та перерозподілу ресурсів. Децентралізація в Україні розпочалася в 2014 році, і її основною метою стало посилення місцевого самоврядування, покращення управлінських процесів і підвищення якості надання публічних послуг. Зараз Україні доводиться



стикатись з низкою проблемних питань, що зумовлені складною політико-економічною ситуацією та певними недоліками нормативно-правової регламентації окремих складових елементів реформи децентралізації. Чітке розуміння та окреслення найбільш типових проблем та прогалин окремих аспектів децентралізації дає можливість визначити шляхи їхнього вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, присвячені реформі децентралізації, вельми різноманітні та охоплюють багато аспектів реформи. Зокрема, дослідження поняття, форм та видів децентралізації здійснювали Ю.Ю. Бальцій, А. Т. Гладковська, А. О. Маслов, Н.В. Мацедонська, А.І. Педосенко, О.В.Скрипнюк, А.С. Чиркін, тощо. Особливості повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень в окремих сферах стали предметом досліджень А.П. Гишко, Л.М. Калініної, Л.В. Котової, Г.В. Татаренко, І.В. Яковенко та ін.

Роботі органів місцевого самоврядування під час воєнного стану присвятили дослідження О. В. Батанов, В. Беруга, М. Бризцький, С. З. Весперіс, М. Горбатюк, Р. О. Кірюхін, А. В. Миколок, І. Ф. Корж, А. Круглашов, Ю. В. Орловська, Я. В. Решетняк тощо.

Відповідно до загальної думки дослідників, проблеми й недоліки запровадження децентралізації необхідно поділяти на політичні, правові, організаційні, фінансово-бюджетні, адміністративно-контрольні тощо. Проте на нинішньому етапі реформування потрібно виокремити й проблеми, які виникли через зміни, пов'язані із введенням режиму воєнного стану й новими цілями, що постали перед органами місцевого самоврядування в результаті його запровадження, саме цей аспект, на нашу

думку, недостатньо досліджено в наукових працях.

Метою дослідження є окреслення окремих проблемних питань здійснення реформи децентралізації в Україні на сучасному етапі, з акцентом на особливості здійснення реформи у соціальній сфері. Задля реалізації зазначеної мети було виконано наступні завдання: 1) класифіковано й узагальнено проблеми та недоліки, які виникли на сучасному етапі запровадження реформи децентралізації; 2) проаналізовано ключові питання, що гальмують процеси децентралізації в нашій країні; 3) досліджено характер впливу правового режиму воєнного стану на соціальну сферу під час здійснення децентралізації в Україні.

Викладення основного матеріалу. Початок здійснення реформування й подальші процеси децентралізації зіштовхнулись з цілою низкою проблемних питань, які вимагають нагального вирішення.

Зокрема, згідно зі слухною думкою М. М. Русинюка, нагальною проблемою для реформування стає відсутність узгодженості та відставання деяких галузевих міністерств від нинішніх темпів децентралізації та їхнього реагування на виклики, що постали перед новоствореними територіальними громадами [1, С. 137].

Неабиякого значення має проблема зловживання органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб своїми повноваженнями, що можна підтвердити постійним зростанням кількості звернень до суду з позовами фізичних та юридичних осіб до органів місцевого самоврядування про визнання протиправними їхніх рішень, дій чи бездіяльності. За період від початку здійснення реформи децентралізації (з 2014 р) та станом на кінець 2024 р. у Єдиному державному реєстрі судових рішень зареєстровано понад 326 тис. судових рішень

у адміністративних справах, де спір виник щодо визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування або їхніх посадових осіб [2].

З питанням щодо зловживання зі сторони органів місцевого самоврядування тісно пов'язана проблема забезпечення державного контролю чи нагляду за правомірністю рішень та дій органів місцевого самоврядування. Згідно з ч. 2 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи виконавчої влади, їхні посадові особи не можуть здійснювати втручання до законної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, що є передбачені законом. Водночас, ч. 10 ст. 59 Закону закріплено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України можуть бути визнані незаконними в судовому порядку [3]. Аналізуючи зміст наведеної норми Закону, можемо дійти висновку, що державний контроль за рішеннями й діями органів місцевого самоврядування в Україні відбувається виключно у разі, коли органи виконують не власні, а делеговані повноваження. В інших ситуаціях відбувається лише судовий контроль.

Тим більше, відповідно до ст. 8 «Європейської хартії місцевого самоврядування» можливе впровадження адміністративного контролю за органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Зокрема, у зазначеній статті Хартії регламентовано, що адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування має здійснюватися лише відповідно до

процедури й у випадках, передбачених Конституцією чи законом. Зазначений адміністративний нагляд за рішеннями й діями органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Проте вищі інстанції мають право здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, які доручені органам місцевого самоврядування [4].

Здійснивши аналіз згаданого проблемного питання, зазначимо, що вітчизняний законодавець здійснив декілька спроб прийняти відповідні законодавчі акти щодо врегулювання відносин з контролю та нагляду за рішеннями та діями органів місцевого самоврядування.

Зокрема 19 квітня 2017 р. Міністерством регіонального розвитку та розвитку територій на виконання Плану діяльності Уряду на 2016 рік з метою усунення законодавчої прогалини з питання нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України було піддано Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України)», що передбачав запровадження адміністративного нагляду за рішеннями та діями органів місцевого самоврядування. Зокрема було запропоновано, що контрольними органами мають бути місцеві державні адміністрації, які здійснюватимуть нагляд за законністю рішень сільських, селищних, міських рад та їхніх виконкомів проект піддався різкій критиці з боку Асоціації міст України, котра вбачала у його положеннях надання органам державної влади на місцях необмежені можливості для повного гальмування процесу добровільного створення територіальних громад, хоча положення проекту в цілому відповідали

принципам системи нагляду Європейської Хартії місцевого самоврядування – законності, функціональній автономії та домірності [5]. У 2020 році на розгляд Верховної ради України було подано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (далі – Проект № 4298), яким передбачено створення багаторівневої системи із забезпечення законності, яка передбачає що акти місцевих рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України з боку відповідних органів забезпечення законності. Проект № 4298 містить низку гарантій для ОМС серед яких: встановлення переліку актів ОМС, які можуть бути предметом забезпечення законності; можливість отримати консультації від органів забезпечення законності; визначає, що обов'язковою умовою забезпечення законності є відсутність у інших органів державної влади передбачених законом повноважень із здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю ОМС у відповідній сфері; передбачає спеціальну (прискорену) процедуру судового провадження [6]

Законопроект визначає, що предметом нагляду можуть бути індивідуальні акти, що містять ознаки прийняття органом місцевого самоврядування рішень не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України або містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб (п. 4 ч. 1 ст. 592). Гадаємо, що таке формулювання є вельми розпливчастим і може призвести до порушень принципів домірності та законності через не чітке визначення повноваження МДА відносно втручання у діяльність ОМС та знижує

спроможність МДА виконувати наглядові повноваження ефективно. Занадто широке визначення предмету нагляду фактично порушує положення Хартії (ч.1 статті 8), згідно яких процедури та випадки здійснення нагляду, мають бути передбачені конституцією або законом.

Метою прийняття законопроект № 4298 є створення правових передумов для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. Інститут префектів замінить інститут голів місцевих (обласних чи районних) державних адміністрацій. Законопроект містить пропозицію щодо закріплення префектурних повноважень за місцевими державними адміністраціями (обласними та районними) та визначає що вони, як органи виконавчої влади на місцях, з метою забезпечення законності рішень місцевих органів самоврядування, будуть мати право висувати вимоги про усунення порушення законності спричиненого прийнятими рішеннями органів місцевого самоврядування та звертатися до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним. Проектом № 4298 пропонується наступна система здійснення нагляду: обласні державні адміністрації здійснюють нагляд за законністю рішень районних рад, районні державні адміністрації здійснюють нагляд за законністю рішень сільських, селищних, міських рад. З метою ефективної комунікації, співпраці та превенції порушень законності органи місцевого самоврядування мають право на отримання консультації від МДА.

Центром експертизи доброго врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи було надано Висновок щодо проекту Закону № 4298 у якому рекомендовано спростити, раціоналізувати та роз'яснити повноваження префектів та процедуру адміністративного

нагляду; внести зміни з метою уникнення політизації інституту префектів та забезпечити підзвітність префектів уряду з більшої частини питань, що перебувають в їхній відповідальності. Підкреслено, що «...у поєднанні з великою кількістю повноважень МДА за умови відсутності чіткого розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, а також між їхніми рівнями, за відсутності посилення на принцип субсидіарності у здійсненні наглядової функції, це може призвести до ре-централізації та містить потенціал для зловживань» [7].

Проект № 4298 отримав схвальні відгуки від Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури представники якого закликають до активних рухів з доопрацювання да громадського обговорення проекту з метою його прийняття та введення у дію вже у 2025 році. В той же час вочевидь зрозуміло, що Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного стану (ст. 157 Конституції України).

На теперішній час проблеми, пов'язані із забезпеченням адміністративного контролю за правомірністю рішень органів місцевого самоврядування, є відкритими, а їхнє вирішення вимагає усвідомлених підходів, які ґрунтуватимуться на балансі самостійності органів місцевого самоврядування, недопустимості втручання держави у їхню діяльність і необхідність гарантування законності зазначеної діяльності.

Більшість науковців звертають пильну увагу на питання, які виникають у процесі бюджетної децентралізації. На думку С. З. Весперіса та Я. В. Решетняка, хоч бюджетна децентралізація передбачила всі необхідні підстави задля розвитку спроможних адміністративно-територіальних одиниць та значно збільшила обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, розмежувавши податки, проте виникла інша проблема

нерівномірного розподілу бюджетних надходжень у випадку скупчення в одному населеному пункті великих платників податків. Дослідники обґрунтували цю ситуацію тим, що багато підприємців бачать вигоду реєстрації юридичної адреси свого підприємства у великому місті, автоматично позбавляючи маленькі населені пункти певної частини власних доходів, адже згідно з чинним законодавством, податкові надходження відбуваються за місцем їхньої юридичної реєстрації [8].

Для того, щоб вирішити ці проблеми, в Україні продовжують застосовувати міжбюджетні трансфери, але потрібно звертати увагу на запроваджені обмеження щодо цієї сфери у зв'язку із запровадженням воєнного стану.

Водночас, відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 245 й від 4 березня 2022 р. № 199 було зменшено низку трансфертів місцевим бюджетам задля спрямування до резервного фонду державного бюджету, а також фінансування заходів територіальної оборони, забезпечення безпеки населення й функціонування соціальної сфери, комунальних підприємств під час воєнного стану [9].

Окрім цього, на формування прибутків місцевого бюджету від 2022 р. та до закінчення воєнного стану, суттєво вплинуло передбачене Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» право фізичних осіб – підприємців – платників єдиного податку першої та другої групи – не сплачувати єдиний податок [10]. Водночас, на цей час скасовано податки на об'єкти нерухомого майна, що є відмінними від земельних ділянок, у тому числі їхні частки, що знаходяться у власності фізичних чи юридичних осіб, які розташовані на

територіях, де ведуться бойові дії, або тимчасово окупованих територіях, а також за об'єкти, що стали непридатними.

Під час воєнного або надзвичайного стану сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, які створені відповідно до чинного законодавства й перспективного плану розвитку територій громад, здобули право приймати рішення щодо встановлення місцевого податку та/або збору та податкової пільги зі сплати місцевого податку та/або збору без застосування процедур, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11].

Можемо дійти висновку, що протягом воєнного стану були внесені певні зміни, що є пов'язаними із наданням фізичним та юридичним особам окремих пільг у сфері оподаткування та, водночас, забезпеченням органів місцевого самоврядування спрощеним порядком задля запровадження тимчасових податків і зборів. Відповідні зміни, безумовно, змогли б вплинути на прибуткову частину місцевого бюджету.

Велика кількість проблемних питань забезпечення децентралізації, що є тісно пов'язаними із розглянутими недоліками реформування, виникають у процесі створення умов надання адміністративних послуг у соціальній сфері, особливо медичній та освітній сферах.

Розглянемо ситуацію на прикладі надання послуг населенню у сфері охорони здоров'я та медичних послуг. Медична реформа є елементом децентралізації та спрямована на оптимізацію медичних закладів. Децентралізація повноважень у сфері надання медичних послуг спрямована на підвищення якості та доступності таких послуг, розвитку інфраструктури об'єктів охорони здоров'я в громадах, залучення додаткового фінансування тощо. С. З. Весперіс та Я. В. Решетняк зазначають, що

незважаючи на те, що оптимізація у цій сфері за планом мала бути спрямована на поліпшення цієї галузі, але критерії, що були надані більшості лікарень, є надто складними для виконання, а тому, велика частина із них ліквідується чи переводиться до переліку закладів первинної медичної допомоги [8]. Через збройну агресію РФ проти України багато громад втратили значну кількість закладів охорони здоров'я та змушені здійснити заходи щодо релокації закладів на безпечніші території держави. Наприклад, релокованим з Луганської області є Комунальне некомерційне підприємство «Северодонецька міська багатoproфільна лікарня» Северодонецької міської ради (далі – КНП «СМБЛ»/Підприємство), є комунальним некомерційним підприємством, що надає спеціалізовану медичну допомогу вторинного рівня, послуги будь-яким особам в порядку та на умовах, встановлених законодавством України про охорону здоров'я та Статутом КНП «СМБЛ». Відповідно до статутних завдань, КНП «Северодонецька міська багатoproфільна лікарня» створено і функціонує з метою інтеграції і ефективного використання ресурсів для досягнення найкращих результатів у наданні медичної допомоги населенню. Головним завданням Підприємства є забезпечення потреб всіх категорій населення та військовослужбовців у кваліфікованій і доступній медичній допомозі, що неабияк актуально в умовах воєнного стану. Наразі КНП «Северодонецька міська багатoproфільна лікарня» базується у місті Українка, підтверджуючи важливість взаємодії та спільного розвитку територіальних громад та намагається зберегти персонал та надати робочі місця медичним працівникам з Луганщини, забезпечити проходження практики студентам релокованих ВНЗ. Враховуючи практично повну окупацію Луганської області питання надання медичної допомоги

та реабілітації, питання підтримки подібних релокованих підприємств та установ з урахуванням можливостей фінансової децентралізації та підтримки з боку органів місцевого самоврядування та державних програм є вкрай важливим і буде залишатися таким і у постконфліктний період.

Постановою КМУ № №76 від 27 січня 2023 р. «Деякі питання реалізації положень Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” щодо бронювання військовозобов’язаних на період мобілізації та на воєнний час» визначені критерії визнання підприємств такими, що є критично важливими для функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. До таких підприємств можуть належати ті, що займаються охороною здоров’я, освітою та наукою, фізкультурою та спортом, соціальним захистом, підприємства житлово-комунального господарства (мають належати до державної чи комунальної форми власності, бути включеними до Реєстру неприбуткових установ, надавати населенню безоплатні послуги) та мають відповідність що найменше двом з критеріїв, визначених Постановою № 76, наприклад мають важливе значення для галузі національної економіки чи задоволення потреб територіальної громади. До таких підприємств віднесли северодонецьке КП “Житлосервіс “Світанок”, Луганський обласний клінічний онкологічний диспансер, Луганську обласну спеціалізовану дитячо-юнацьку спортивну школу олімпійського резерву, Луганську обласну спеціалізовану дитячо-юнацьку спортивну школу олімпійського резерву “Олімпійська надія” та Біловодський центр первинної медико-санітарної допомоги. У результаті аналізу відповідності критеріям Розпорядженням Голови ОДА –начальника ОВА Луганської області № 198 від 06.09.2024 р. було визнано, що не відповідають

критеріям такі релоковані підприємства Луганщини, як КП «Северодонецьктеплокомуненерго» та «Северодонецьке тролейбусне управління».

Іншою значною проблемою є брак висококваліфікованих кадрів для релокованих територіальних громад. Нові «незручні» умови праці, побутова невлаштованість, сімейні відносини не відповідають запитам та сподіванням працівників високої кваліфікації з числа переміщених осіб. В умовах збройного конфлікту обсяги фінансових можливостей територіальних громад значно скоротилися що призводить до зниження фінансування на заробітну плату та соціальні пакети і особливо це зачіпає саме працівників в галузі медицини та освіти. Така ситуація змушує звертатися за допомогою до держави, зокрема Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» передбачено збільшення на понад 384 млн грн видатків на освітню субвенцію за рахунок скорочення капітальних видатків, збільшення на 5 млн грн видатків на Національну службу здоров’я, працівники якої забезпечують впровадження медичної реформи [12].

На думку І. Ф. Коржа, важливо звернути увагу на наявність проблемного питання, пов’язаного з покладенням на центри надання адміністративних послуг, які є розміщеними на віддалених територіях, повного обсягу адміністративних послуг з найбільшим попитом населення. Зазначені результати пов’язані із незадовільним виконанням приписів чинного законодавства про передачу повноважень центральними органами виконавчої влади й непередготовленістю органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій до виконання делегованих ним повноважень [13].

Наявність проблем щодо якості наданих адміністративних послуг, а саме: соціальних,

медичних та освітніх послуги, створює потребу визначити за кожною окремою сферою потреб, здійснення їхнього згрупування та виокремлення перспективних планів їхнього вирішення. Як зазначає Г.В. Татаренко «...якість послуг є складовою права на соціальне забезпечення та захист, дотримання якого є важливим для процесу євроінтеграції та адаптації законодавства до вимог міжнародного права та права *acquis*» ЄС [14, С.365]. На необхідність посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надавача соціальних послуг вказує «Концепція реформування системи соціальних послуг». Проте забезпечення якості послуг потребує встановлених законодавством стандартів їх надання, критеріїв оцінки якості послуг і відповідальності щодо порушення стандартів якості.

Розглядаючи роботу органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, А. В. Миколок наголошує, що за таких складних обставин органи місцевого самоврядування здобули низку додаткових завдань, з якими вони мають стикатись, а саме: забезпечення тісного співробітництва з військовими адміністраціями й військовим командуванням; налагодження порядку роботи й, за необхідності, перерозподіл окремих повноважень; робота з внутрішньо переміщеними особами, особливо в регіонах країни, де немає активних бойових дій, зокрема, близько до кордонів з Польщею, Румунією, Угорщиною Молдовою, Словаччиною [15, С. 70].

Саме з метою врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період

дії воєнного стану» [16]. Проаналізувавши норми зазначеного Закону, В. Безгін стверджує, що положення спрямовані на швидкість ухвалення управлінських рішень місцевого рівня, водночас, як саме протистояти ризикам та потенційним зловживанням не зазначено. Інші заходи, які включають допомогу Збройним Силам і внутрішньо переміщеним особам, мають здійснюватися без додаткових обговорень, політичних дебатів, іншими словами, в автоматичному режимі [17]. На нашу думку, такий підхід під час воєнного стану є повністю виправданим, проте не він не забезпечує уникнення згаданих ризиків, бо тільки чітка законодавча регламентація, застосування стратегічних підходів та неухильне дотримання закону дасть змогу швидко та ефективно реагувати на виклики та надавати суб'єктами відповідних правовідносин правову «дорожню карту» подолання проблем.

Висновки. Наразі в умовах здійснення реформи децентралізації надзвичайної актуальності набувають проблеми, що є пов'язаними із впровадженням воєнного стану й новими викликами та завданнями, які у зв'язку з цим постали перед органами місцевого самоврядування, як-от: питання суттєвого зменшення власних бюджетних надходжень задля здійснення покладених на відповідні органи функцій, а також додаткових завдань, що вимагають потреби оборони, відновлення зруйнованих та пошкоджених територій, забезпечення допомоги внутрішньо переміщеним особам; зважаючи на це надважливе значення має спроможність органів місцевого самоврядування брати участь у взаємодії та співпраці із міжнародними партнерами й асоціаціями у напрямку здійснення заходів з відбудови зруйнованих та пошкоджених внаслідок бойових дій населених пунктів, залучення міжнародної гуманітарної

допомоги й отримання грантів у рамках відповідного співробітництва. Можемо виокремити наступні групи проблем та недоліків децентралізації влади, що впливають на розвиток соціальної сфери в Україні:

1) політико-правові: недостатні темпи реформування, а також відсутність відповідності проміжних та запланованих результатів децентралізації; погіршення якості й ефективності управлінських та політичних рішень, які приймаються на місцях; потреба в конституційній основі децентралізації, що викликає сумніви в деяких заходах, як-от, оновлений адміністративно-територіальний устрій та територіальна організація місцевої влади;

2) організаційні: питання надання якісних послуг населенню, наприклад, зменшення доступності в деяких регіонах медичних та освітніх послуг, деяких окремих видів соціальних послуг через тимчасову окупацію значної території нашої країни, а також послуг, що надаються через центри надання адміністративних послуг; нестача висококваліфікованих кадрів для забезпечення вищезгаданих послуг перемішеним територіальним громадам;

3) фінансово-бюджетні: відсутність відповідальності органів місцевого самоврядування й їхніх посадових осіб за некомпетентне розпорядження коштами місцевого бюджету; нерівномірний розподіл фінансових можливостей територіальних громад, які втратили частину фінансових надходжень через внутрішнє переміщення;

4) адміністративно-контрольні: збільшення корупції й зловживань в органах місцевого самоврядування; проблеми щодо забезпечення адміністративного контролю за правомірністю рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування в комплексі зі збереженням самостійності органів

місцевого самоврядування й недопустимості втручання держави у їхню діяльність тощо.

Незважаючи на ці проблеми, реформа децентралізації має потенціал стати важливим інструментом для відновлення та розвитку країни після завершення конфлікту. Розширення прав і ресурсів ОСМ, наявність механізмів нагляду та контролю за законність рішень ОСМ може сприяти більш ефективному управлінню в постконфліктний період, а також допомогти у відновленні довіри населення до державних інститутів.

Література:

1. Русинюк М. М. Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 135–138.

2. Судові рішення у справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування: інформація з Єдиного державного реєстру судових рішень станом на вересень 2024 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80/ed19970521> (дата звернення: 14.08.2024).

4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 14.08.2024).

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (2017): проєкт Закону України: офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та розвитку територій. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf (дата звернення: 14.08.2024).

6. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні 4298 від 30.10.2020. URL:

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (дата звернення: 14.08.2024).

7. Висновок Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо проекту Закону № 4298. URL: <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f> (дата звернення: 06.09.2024).

8. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 19. Ч. 1. С. 46–50. С. 49.

9. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2022 № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF> (дата звернення: 06.09.2024).

10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n5> (дата звернення: 06.09.2024).

11. 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 № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#n2> (дата звернення: 06.09.2024).

12. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20> (дата звернення: 06.09.2024).

13. Корж І. Ф. Децентралізація: здобутки і недоопрацювання. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми: *матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції* (Київ, 30 березня

2021 р.) / упор.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. 184 с. С. 66.

14. Татаренко Г.В. Принципи та методи соціальної кваліметрії при стандартизації соціальних послуг в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. №1(47), 2024. С.358-370.

15. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 2. С. 67–73.

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 06.09.2024).

17. Безгін В. Країна громад в умовах війни. Яким був 2022-й для децентралізації та місцевого самоврядування. LB.ua. 2022. URL: https://lb.ua/news/2022/12/28/540561_kraina_gromad_umovah_viyni_yakim_buv.html (дата звернення: 07.09.2024).

References:

1. Rusyniuk M. M. Problemy ta nedoliky detsentralizatsii publicnogo upravlinnia ta administruvannia. *Vcheni zapysky TNU im. V. I. Vernadskoho*. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2018. T. 29 (68). № 1. S. 135–138.

2. Sudovi rishennia u spravakh pro vyznannia protypravnyu rishen, dii chy bezdiialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: informatsiia z Yedynoho derzhavnogo reiestru sudovykh rishen stanom na veresen 2024 r. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.

3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: *Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. № 280/97-VR*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80/ed19970521> (data zvernennia: 14.08.2024).

4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: *Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 r.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (data zvernennia: 14.08.2024).

5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiisnennia



derzhavnoho kontroliu za vidpovidnistiu rishen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Konstytutsii ta zakonom Ukrainy» (2017): proekt Zakonu Ukrainy: ofitsiinyi sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta rozvytku terytorii. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf (data zvernennia: 14.08.2024).

6. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro mistsevi derzhavni administratsii" ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini 4298 vid 30.10.2020. URL:

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (data zvernennia: 14.08.2024).

7. Vysnovok Sekretariatu Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy shchodo proiektu Zakonu № 4298. URL: <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f> (data zvernennia: 06.09.2024).

8. Vesperis S. Z., Reshetniak Ya. V. Detsentralizatsiia: problemy novosformovanykh obiednanykh terytorialnykh hromad. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo. 2018. Vyp. 19. Ch. 1. S. 46–50. S. 49.

9. Pro spriamuvannia koshtiv do rezervnoho fondu derzhavnoho biudzhetu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.03.2022 № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF> (data zvernennia: 06.09.2024).

10. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo dii norm na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n5> (data zvernennia: 06.09.2024).

11. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia zakonodavstva na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 24.03.2022 № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#n2> (data zvernennia: 06.09.2024).

12. Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2023 rik: Zakon Ukrainy vid 03.11.2022 № 2710-IX. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20> (data zvernennia: 06.09.2024).

13. Korzh I. F. Detsentralizatsiia: zdobutky i nedoopratsiuvannia. Parlamentskyi kontrol v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady ta tsyfrovoi transformatsii v Ukraini: stan i problemy: materialy Pershoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Kyiv, 30 bereznia 2021 r.) / upor.: V. M. Furashev, S. O. Dorohykh. Kyiv, 2021. 184 s. S. 66.

14. Tatarenko H.V. Pryntsypy ta metody sotsialnoi kvalimetrii pry standartyzatsii sotsialnykh posluh v umovakh detsentralizatsii. Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka. №1(47), 2024. S.358-370.

15. Mykoliuk A. V. Robota orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas voiennoho stanu. Tavriiskyi naukovyi visnyk. Serii: Publichne upravlinnia ta administruvannia. 2022. № 2. S. 67–73.

16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funkcionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (data zvernennia: 06.09.2024).

17. Bezghin V. Kraina hromad v umovakh viiny. Yakym buv 2022-y dlia detsentralizatsii ta mistsevoho samovriaduvannia. LB.ua. 2022. URL: https://lb.ua/news/2022/12/28/540561_kraina_gromad_umovah_viyni_yakim_buv.html (data zvernennia: 07.09.2024).

Rudenko M.V. Analysis of the current stage of decentralization reform under martial law: problems and challenges for Ukraine. - Article

The article analyzes and characterizes the problematic issues of decentralization reform in Ukraine during martial law. The author classifies and generalizes the problems that have arisen at the current stage of decentralization. It is noted that an important political and legal problem is the lack of compliance of the intermediate results of decentralization with the planned ones. It is proved that in the course of decentralization, territorial communities have faced the problem of providing the population with quality social services, as well as with a decrease in the availability of medical and educational services for certain regions, in particular, those provided through administrative service centers.

It is emphasized that the financial and budgetary sphere also has problems related to the lack of responsibility of local governments and their officials for incompetent management of local budget funds. Attention is drawn to the existence of an uneven distribution of financial capabilities of the united territorial communities in the context of the fact that with the increase in the powers of local self-government bodies, the level of possible violations of the principle of legality by decisions made increases.

The article notes that at present, the problems arising from the introduction of the martial law regime and the new tasks which have emerged for territorial communities are of particular relevance. It is concluded that during martial law, local self-government bodies have a significant shortage of their own budget revenues to fulfill their powers and

functions in the social sphere, as well as in the sphere of meeting the needs of the country's defense, restoration and reconstruction of territories, and assistance to internally displaced persons, etc.

Keywords: *martial law, decentralization, local governments, supervision, social services, territorial community.*

Авторська довідка:

Руденко Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, Заслужений юрист України.
<https://orcid.org/0000-0002-8461-7627>

Стаття надійшла до редакції 20 жовтня 2024р