

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Здобувача вищої освіти Григоренка Олександра Олександровича
академічної групи 281М-23з-1 ІДУ
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
за освітньо-професійною програмою Публічне управління та адміністрування
на тему: «Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Бородін Є.І.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
-----------------	--------------	--	--	--

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему *«Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану»*.

88 стор., 64 джерела.

Ключові слова: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ.

ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ – реформа децентралізації.

ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ – удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ – вивчення теоретичних основ та вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

У першому розділі висвітлено теоретичні засади дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану; охарактеризовано сутність та передумови впровадження реформи децентралізації. Другий розділ присвячено дослідженню особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану на прикладі Запорізької області. У третьому розділі розглядаються можливості та рекомендації щодо забезпечення удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic "*Improving the activities of local self-government bodies of Ukraine under martial law*".

88 pages, 64 sources.

Keywords: LOCAL GOVERNMENT, LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE, LOCAL GOVERNMENT BODIES, DECENTRALIZATION, PUBLIC ADMINISTRATION.

THE OBJECT OF RESEARCH – decentralization reform.

THE SUBJECT OF THE RESEARCH – improvement of the activities of local self-government bodies of Ukraine in the conditions of martial law.

THE PURPOSE OF THE RESEARCH is to study the theoretical foundations and develop practical recommendations for improving the activities of local self-government bodies of Ukraine under martial law.

The first chapter highlights the theoretical foundations of the study of the activities of local self-government bodies in Ukraine under martial law; the essence and prerequisites for the implementation of the decentralization reform are characterized. The second chapter is dedicated to the study of the peculiarities of the activities of local self-government bodies in Ukraine under martial law, using the example of the Zaporizhzhia region. The third section examines opportunities and recommendations for improving the activities of local self-government bodies of Ukraine under martial law.

The field of practical application of work results is local self-government bodies.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	8
1.1. Методологія дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану	8
1.2. Сутність та передумови впровадження реформи децентралізації	15
1.3. Порівняльний аналіз реалізації реформи децентралізації в країнах ЄС	29
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	48
2.1. Особливості територіального управління в умовах воєнного стану	48
2.2. Територіальні громади Запорізької області в умовах воєнного стану	51
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	58
3.1. Європейський наддержавний вимір для розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування	58
3.2. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану	71
ВИСНОВКИ	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	83
ДОДАТКИ	90

ВСТУП

Актуальність теми. До повномасштабного вторгнення росії на територію України розгортався процес впровадження реформи децентралізації, що передбачала значне розширення кола повноважень місцевого самоврядування і створення нових структур на регіональному рівні. Однак, із початком військової російської агресії постала необхідність термінового делегування прав від центральної до місцевої влади задля оперативного реагування на виклики, пов'язані із наступом російських військ, та забезпечення обороноздатності територій.

Стрімке впровадження змін до законодавства та ухвалення указів про збільшення повноважень місцевого самоврядування значно розширило зону відповідальності органів влади на місцях та спростило процедурні моменти прийняття рішень на локальному рівні. Утворення військових адміністрацій, покликаних доповнити або повністю замінити місцеве самоврядування, спричинило структурні зміни в системі територіального управління. Паралельно постала гостра проблема щодо здійснення владних повноважень на окупованих та прифронтових територіях. Фактичне блокування діяльності місцевого самоврядування, обмежена можливість комунікації з населенням та відсутність повноцінного розуміння обстановки, що склалась у певних містах/населених пунктах, призводить до невиконання своїх функцій місцевою владою і частково деморалізує її представників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика реформи децентралізації та територіальної організації влади, а також функціонування органів місцевого самоврядування стало наукових пошуків вітчизняних вчених, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, О. Бобровської, Є. Бородіна, Н. Гончарук, В. Ковтун, І. Коліушка, Т. Тарасенко, І. Чикаренко, Ю. Шарова.

Однак залишаються ще не достатньо висвітленими питання організації діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного та повоєнного стану, а також подальша доля реформи децентралізації в Україні.

Об'єкт дослідження: реформа децентралізації.

Предмет дослідження: удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

Мета дослідження: вивчення теоретичних основ та вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- вивчити теоретичні основи діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах децентралізації;
- визначити передумови впровадження децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду;
- провести порівняльний аналіз реформи децентралізації в європейських країнах;
- здійснити аналіз особливостей територіального управління в умовах воєнного стану (на прикладі Запорізької області);
- запропонувати шляхи вирішення проблем місцевого самоврядування і надати рекомендації щодо оптимізації їхньої діяльності в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети і виконання завдань були використані: загальнонаукові і спеціально-наукові методи пізнання, соціологічні методи, зокрема опитування, методи статистичного аналізу, системного підходу, порівняльно-правового аналізу, прогнозування, моделювання та узагальнення.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, законодавчі акти та нормативно-правові документи України, наукові статті, матеріали наукових і науково-практичних конференцій, статистично-аналітична звітність міста.

Практичне значення одержаних результатів. Практична цінність магістерської роботи полягає у можливості використання отриманих результатів в діяльності органів місцевого самоврядування.

Структура роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Методологія дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану

Реформа децентралізації як об'єкт дослідження містить чимало аспектів, які потребують вивчення і чіткого усвідомлення їхнього значення. З огляду на це, неодмінно важливим буде проаналізувати основні поняття, які фігурують у даній роботі, для повноцінного розуміння викладеного матеріалу.

Центральним поняттям даного дослідження є децентралізація, що представляє собою перерозподіл повноважень та ресурсів між центральною владою та місцевими органами влади. Найчастіше воно вживається у словосполученні «реформа децентралізації», де реформа – це процес цілеспрямованих дій влади з метою вдосконалення як її окремих елементів, так і системи загалом [1, с. 639].

Характеризуючи наслідки реформи децентралізації, необхідно розмежувати тлумачення територіальної громади та об'єднаної територіальної громади. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування», територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [2]. У свою чергу об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) – це адміністративно-територіальна одиниця (далі – АТО) в Україні, утворена шляхом об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих у межах однієї області або Автономної Республіки Крим [3].

Проблематика нашого дослідження зосереджена навколо діяльності місцевого самоврядування, яке визначене в Конституції України як гарантоване

державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Надання більшої самостійності територіальним громадам сприяло розвитку міжмуніципального співробітництва – інструмента, який дає можливість громадам разом вирішувати складні та спільні проблеми, з якими вони не можуть впоратися поодиночку [4]. Також це можна розглядати як форму взаємодії та співпраці між АТО з метою розвитку та поліпшення якості життя населення в цих територіях.

Практична частина даної роботи сфокусована на реаліях воєнного часу від початку повномасштабного вторгнення росії в Україну. Саме тому нами було окремо розглянуто функціонування територіального управління в режимі воєнного стану. В українському законодавстві воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [5].

В якості доповнення до попереднього абзацу слід приділити увагу такій категорії як обласна військова адміністрація (далі – ОВА). ОВА являє собою тимчасовий державний орган, який створюють на території областей, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, запровадження та здійснення разом із військовим командуванням заходів

правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [6].

Надзвичайно високої значущості в умовах воєнного часу набула гуманітарна політика, оскільки вона ставить на перший план захист прав та інтересів цивільних осіб, забезпечуючи їм безпеку, доступ до харчування, води, медичної допомоги та інших основних потреб. Тому державну гуманітарну політику можна визначити як систему і послідовну діяльність держави у відносинах з людиною зокрема і суспільства в цілому, що здійснюється через органи державної виконавчої, законодавчої та судової влади при залученні громадськості і з урахуванням основних прав людини і ставить за мету досягнення високого життєвого, духовного та інтелектуального рівня особистості, як у її власних інтересах, так і в інтересах держави в цілому [7].

Отже, були виділені та детально проаналізовані поняття, які безпосередньо пов'язані з досліджуваною темою, зокрема такі: децентралізація, реформа, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, воєнний стан, обласна військова адміністрація, міжмуніципальне співробітництво, гуманітарна політика.

Введення реформи децентралізації в Україні, що почалося у 2014 р., мало великий вплив на політичну, економічну та соціальну сфери. Однак, процес децентралізації все ще продовжується, існують виклики та завдання, які потребують подальшого вивчення. Саму тому стан дослідження політики децентралізації можна охарактеризувати як динамічний та багатоаспектний, оскільки охоплює політичні, економічні, соціальні та технологічні питання.

Серед вчених, які займалися дослідженням децентралізації влади, можна виділити вітчизняних та закордонних дослідників, таких як: В. Андрущенко, Є. Бородін, І. Грицяк, Т. Маматова, Н. Нижник, В. Погорілко, В. Шаповал, А. Колодій, С. Серьогін, Т. Тарасенко, Ю. Шаров, І. Чикаренко та інших.

В українських наукових дослідженнях децентралізацію розглядають як процес перерозподілу повноважень між центральним рівнем влади та регіонами

на користь останніх. Згідно з визначенням І. Грицяка, децентралізація державного управління може бути описана як процес передачі незалежним місцевим органам самоврядування повноважень, які раніше здійснювалися державою. Цей процес також включає розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів і організацій, при одночасному звуженні прав та повноважень відповідного центру [8].

У своїй монографії Н. Нижник вказує, що процес децентралізації є способом, що протиставляється централізації та виявляється у здатності органів місцевої влади самостійно та остаточно приймати рішення, що належать до їхньої компетенції. Він вбачає децентралізацію як характерне для сфери державного управління явище, що походить від об'єктивних та суб'єктивних факторів, представляючи певну протилежну сторону централізації та своєрідний спосіб її відображення [9].

Якщо розглядати типологію, то децентралізацію можна розділити на кілька видів: адміністративну, політичну, бюджетну та ринкову. Адміністративна децентралізація означає, що реальна підпорядкованість залишається центральним органам влади. Політична децентралізація включає передачу повноважень органам влади та прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Бюджетна децентралізація передбачає розподіл фінансових та матеріальних ресурсів, що становить основу економічної незалежності окремих територій. Ринкова децентралізація включає делегування аналітичних та управлінських функцій між державними та приватними структурами [10].

Як було зазначено, політика децентралізації в Україні як об'єкт дослідження потребує більш ґрунтовного вивчення та аналізу, однак, не можна не сказати, що дана проблематика знаходиться в центрі уваги великої кількості вітчизняних вчених та науково-дослідних центрів. Наприклад, Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України концентрується на адміністративно-фінансовій децентралізації в контексті розвитку соціальної

сфери, розробляють рекомендації, як можна застосувати зарубіжний досвід в українських реаліях.

В якості доповнення до попередньої тези, можна згадати низку науковців, що детально вивчали процес децентралізації в Україні. Серед авторів наукових доробків на дану тему відомими є Я. Жаліло, О. Компанієць, А. Павлюк, Г. Побережний, В. Романова, О. Шевченко та ін. Зокрема, О. Компанієць розглядав реформу децентралізації як опосередкований метод протидії гібридній війні Кремля проти України, а Г. Побережний – як спосіб європейської інтеграції України у процесі внутрішніх перетворень та як прояв європейської ідентичності [11, 12].

Таким чином, дослідження політики децентралізації є перспективними для сучасних науковців, адже реформа не є завершеною, а воєнний стан вносить ще більше корективів у хід її впровадження. На порталі «Децентралізація» відбувається постійний моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, де регулярно поповнюється розділ аналітики, що свідчить про важливість та міждисциплінарність даного явища. Дослідження у цьому напрямку дозволяють аналізувати та оцінювати різні аспекти децентралізаційних процесів, виявляти тенденції, ідентифікувати фактори результативності або проблеми, що виникають на шляху реалізації децентралізаційних реформ. Крім того, дослідження політики децентралізації допомагають формувати рекомендації для удосконалення законодавства та практичної реалізації децентралізаційних ініціатив.

На сучасному етапі динамічного розвитку науки та наукових відкриттів, підкріплених написанням відповідних робіт, необхідним є аргументований і систематизований виклад матеріалу, що ґрунтується на методологічній базі дослідження. Методологія – це система методів, що розглядаються в якості раціональних способів вирішення наукових проблем; вищий рівень теоретичної діяльності, який досліджує достовірність і можливості теоретичних конструкцій – принципів, парадигм, програм, теорій, методів, підходів. Відповідно, метод дослідження – це система способів, правил, принципів і прийомів, які

застосовуються до будь-якої науково-практичної діяльності, зокрема, вивчення явищ і закономірностей розвитку природи, суспільства і мислення або практичної перетворюючої діяльності людини.

Задля досягнення мети та виконання поставлених завдань дослідження нами були застосовані системний, інституціональний та комунікативний підходи.

Системний підхід використовується для вивчення явищ і проблем шляхом розгляду їх у контексті системи, яка складається з взаємопов'язаних компонентів. Він зміщує фокус уваги до взаємодії між елементами системи, враховуючи контекст і вплив зовнішніх чинників, а також розуміння, як зміна в одній частині системи може вплинути на інші її складові. У дослідженні політики децентралізації, системний підхід був використаний для аналізу взаємозв'язку та взаємозалежності різних аспектів даного явища, виявлення причинно-наслідкових зв'язків і розробки рекомендацій для управління децентралізаційним процесом.

Інституціональний підхід акцентує увагу на ролі інституцій у формуванні та функціонуванні суспільства, на ролі правил, норм, процедур, органів влади та інших установи, що впливають на поведінку та взаємодію людей. За допомогою цього підходу ми охарактеризували механізми, які впливають на розподіл влади, функцій та ресурсів між центральним рівнем влади та місцевими самоврядуваннями. Також ми зосередились на вивченні конституційних норм, законодавства, політичних інститутів, фінансових механізмів та інших інституційних чинників у формуванні та реалізації реформи децентралізації, становлення і розвитку територіальних громад. Інституційний підхід був застосований для оцінки ефективності та стійкості інституційних реформ, виявлення проблеми та шляхів їх подолання.

Суттєво необхідним для дослідження територіальних громад та діяльності місцевого самоврядування було використання методу структурно-функціонального аналізу. В рамках цього методу вивчаються структура системи, взаємозв'язки між її елементами, а також функції, які вони виконують. Крім того,

аналізується, які зміни в структурі або функціях можуть вплинути на роботу системи і які можливі наслідки таких змін. Завдяки цьому методу ми визначили структуру та функції української децентралізованої системи управління, зміни у розподілі повноважень, фінансових потоків та інших аспектах децентралізації, щоб зрозуміти, як вони впливають на ефективність та стійкість системи влади.

У свою чергу призначення комунікативного підходу полягає у вивченні комунікаційних процесів, взаємодії та обміну інформацією між учасниками системи. Цей підхід розглядає комунікацію як ключовий елемент в будь-якій соціальній, політичній або організаційній системі. Він був застосований безпосередньо в практичній частині нашої роботи для дослідження процесів комунікації між центральними органами влади, місцевими самоврядуваннями та населенням. Нами були охарактеризовані засоби та канали комунікації, її вплив на прийняття рішень та зниження соціальної напруги.

В рамках вищевказаного підходу ми застосували метод глибинного інтерв'ю та анкетування для дослідження особливостей діяльності місцевого самоврядування та гуманітарних потреб мешканців Запорізької області. Дане дослідження було здійснене в межах проєкту «Стійке громадянське суспільство та медіа у відповідь на війну в Україні» за фінансування Європейського Союзу.

Було проведено анонімне онлайн-опитування мешканців прифронтових регіонів Запорізької області та ВПО м. Запоріжжя за допомогою соціальних мереж та Телеграм каналів. Сукупно було опитано 2793 респонденти. Для більш адресного розуміння проблематики дослідження проводилось в двох цільових аудиторіях: внутрішньо-переміщені особи, що мешкають у м. Запоріжжі та прилеглих громадах, а також мешканці прифронтових громад Запорізької області.

Було проведено 9 глибинних інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування з числа тимчасово окупованих територій та громад на лінії фронту. На основі отриманих даних ми змогли охарактеризувати механізм комунікації місцевої влади з мешканцями територій, проблеми та труднощі в роботі місцевого самоврядування. Також нам вдалось виявити найбільш

актуальні гуманітарні потреби мешканців Запорізької області, послуги та види допомоги, що є найбільш затребуваними в населення.

Отже, у процесі реалізації поставленої мети та завдань дослідження доцільним є використання декількох наукових підходів, а саме системного, інституціонального та комунікативного. В межах даних підходів були застосовані метод структурно-функціонального аналізу, метод глибинного інтерв'ю та анкетування.

1.2. Сутність та передумови впровадження реформи децентралізації

Розподіл функцій і обов'язків між рівнями влади є динамічним і розвивається в міру появи нових соціальних або політичних потреб. Крім того, політична та адміністративна системи завжди пристосовуються до нових вимог. Відбувається постійний перерозподіл компетенцій у зв'язку з тим, що галузеве законодавство висуває нові вимоги до місцевих органів влади, а також загалом, оскільки вищі рівні влади регулюють сфери, в яких муніципалітети мають на кону місцеві інтереси.

Неможливо отримати статичну картину цієї еволюції. Так само майже неможливо розробити проєкт місцевого статуту чи акту парламенту про децентралізацію, який раз і назавжди заморожує розподіл функцій та відповідальності між рівнями влади: це питання динамічне за визначенням. Отже, проблема полягає в тому, як найкраще вбудувати вимоги громадян, що змінюються, і реакцію державних органів на них у правову систему. Спосіб, у який структуровані та організовані компетенції та функції, впливає не лише на діяльність муніципалітетів, але й на те, наскільки добре кожен рівень влади – і державний сектор в цілому – фактично реагує на потреби громадян, розробляючи та впроваджуючи супутню політику.

Існують певні обмеження в тому, як функції та обов'язки розподіляються між різними рівнями влади. Розподіл обов'язків між функціями різниться залежно від кількох факторів, серед яких ступінь централізації в межах певної

національної системи. У деяких країнах місцеві органи влади несуть повну відповідальність за надання конкретних послуг і навіть можуть виконувати послуги (разом з повною відповідальністю), не визначені прямо на вищій рівні влади. В інших країнах повна відповідальність за функцію або послугу лежить на рівні центрального уряду, в той час як муніципалітети знаходяться на відстані витягнутої руки і лише впроваджують, в рамках різних форм делегування, послуги, які визначаються і розробляються центром.

Розмір є обмеженням спроможності місцевих органів влади надавати послуги. Місцеві органи влади, які перевищують певний розмір, представляють громаду та надають мінімальні послуги: вони виконують роль представника та доставки. Однак, коли розмір недостатній, місцеві органи влади не можуть надавати основні послуги. Для належного надання послуг вони можуть вирішити, щоб досягти економії на масштабі: об'єднатися з сусідами; об'єднуватися в інші муніципалітети в асоціації; або передати повноваження місцевому органу влади вищого рівня. У цих випадках місцеві органи влади можуть виконувати майже виключно представницьку роль, оскільки вони не завжди здатні безпосередньо перевести вподобання громадян у кореляцію надання послуг.

Децентралізація функцій і компетенцій від вищих до нижчих рівнів влади ставить перед особами, які приймають рішення:

- Чи існує якась концептуальна основа, яка могла б стати орієнтиром у розподілі функцій і компетенцій між різними рівнями влади?
- Які послуги були призначені різним рівням влади в інших країнах - і за якими принципами?
- Якою є роль Європейського Союзу чи Ради Європи щодо розподілу функцій та компетенцій?
- Які повноваження повинні мати місцеві органи влади щодо обов'язкових функцій та щодо тих послуг, які громади виконують на добровільних засадах, відповідно до загальної компетенції?

Відповідаючи на ці питання, в роботі будуть враховані три рівні аналізу

[13]: а) операційний рівень – правова структура місцевих постанов; б) рівень колективних дій – галузеве законодавство, прийняте федеральним і / або регіональним рівнем управління; в) рівень конституційного вибору – місцевий статут і Конституція. Рекомендації обмежуються рівнем аналізу конституційного та колективного вибору. Вони не стосуються операційного рівня.

У цій роботі будуть використовуватися два набори понять: функції та компетенції. Функції стосуються того, що роблять уряди, або сфер діяльності, в яких вони відіграють фактичну роль. Говорячи простою мовою, державна функція імпліцитно асоціюється з послугами і політикою у вузькому сенсі (освіта, охорона здоров'я, міський транспорт тощо). Фактично виконувані функції можуть збігатися, а можуть і не збігатися з тими, що покладені законодавством; Багато місцевих органів влади надають більше послуг, ніж це передбачено конкретно.

Під компетенціями розуміються обов'язки і повноваження, офіційно надані законом, на які покладені органи державної влади в кожній сфері діяльності. Для ілюстрації це може стосуватися того, чи уряди регулюють, виконують, оцінюють, фінансують, контролюють, санкціонують або втручаються у спосіб виконання функцій та послуг. Компетентність – це поняття, пов'язане з такими країнами наполеонівської традиції, як Франція, Італія, Португалія та Іспанія. В англосаксонських країнах кращим терміном є «обов'язки». Деякі автори прирівнюють поняття інструменту до компетентностей. Для цілей цієї роботи компетенції будуть використовуватися для зосередження уваги на формальних повноваженнях діяти з конкретного питання певним чином. У цьому тексті перевага надаватиметься терміну «компетентність», перш за все тому, що він використовується в обраних країнах – усі вони діють у рамках континентальної європейської традиції.

Для класифікації компетенцій можуть бути використані різні типології. У даній роботі будуть застосовані два з них, які мають пересічні ознаки. Перша типологія широко розрізняє положення і виробництво. Забезпечення –

відповідальність за наявність послуги, на яку мають право громадяни; Виробництво – це фактичне надання або виконання послуги. Публічне положення передбачає, що відповідальність покладається на орган державної влади, тоді як виробництво може здійснюватися як власними силами, так і приватним підприємством, іншою громадською організацією або недержавним органом. У всіх цих випадках відповідальність, яку набуває орган державної влади перед громадянами, залишається незмінною.

Друга типологія далі розбиває забезпечення і виробництво за різними компетенціями: проектування, планування і встановлення стандартів, регулювання, поставка, укладання контрактів, контроль і фінансування.

Проектування, планування та встановлення стандартів: Ці терміни стосуються здатності вирішувати правила, які визначають логістику послуги (тобто відповідати на питання про те, що, хто, коли і як?).

Регулювання має як специфічне, так і широке значення. У вузькому сенсі під регулюванням розуміються правила, які сприяють конкуренції економічної та соціальної діяльності та захищають споживачів. У цьому випадку примусова влада використовується для того, щоб дозволити або заборонити певні види діяльності, а також захистити бізнес від неконкурентних дій. У широкому розумінні під регулюванням мається на увазі будь-яке владне рішення, а не тільки законодавство.

Згідно з Кізером і Остромом [13], корисно розрізнити три рівні правил – операційний, колективний вибір і конституційний. Оскільки кожен рівень урядової діяльності включає встановлення, моніторинг, застосування та забезпечення дотримання правил, ці рівні кумулятивно та ієрархічно впливають на вжиті дії та результати, отримані будь-яким урядовим середовищем. Ця структура використовується для того, щоб зосередити дискусію на розподілі функцій та компетенції в межах правової структури: локальних розпоряджень (операційний рівень); галузеве законодавство центрального, федерального та/або регіонального рівнів влади (рівень дій колективного вибору); і Конституції через звичайне право або місцевий статут (конституційний рівень).

– Операційні правила безпосередньо впливають на повсякденні рішення, що приймаються учасниками в будь-якому керівному середовищі. Вони включають, наприклад, місцеві постанови, що зачіпають численні базові послуги і впливають на якість життя громадян. У цьому контексті їх ще називають місцевими постановами та нормативними актами.

– Правила колективного вибору впливають на операційну діяльність і результати через їх вплив на визначення того, хто має право на участь, і конкретні правила, які повинні використовуватися при зміні операційних правил. Що стосується місцевих справ, правила колективного вибору можуть бути правилами регіонально-державного рівня влади або галузевого законодавства, які впливають на спосіб виконання місцевих функцій, а також на компетенції, які муніципалітети можуть проявляти у своїй повсякденній діяльності. Правила колективного вибору також встановлюють обмеження на місцеві нормативні акти, щоб гарантувати, що вони не порушують положення галузевого законодавства.

– Правила конституційного вибору впливають на сукупність правил колективного вибору (які, в свою чергу, впливають на сукупність діючих правил). Для цілей цього документа ці правила включають Конституцію та місцеві статути (тобто закони, що приймаються парламентами), які в деяких країнах можуть мати досить високий офіційний рейтинг, оскільки можуть вимагати певної кваліфікованої більшості для затвердження. Конституція та/або місцеві статути можуть також встановлювати зв'язки між правилами колективного вибору (галузеве законодавство) та правилами дії (місцеві постанови).

Під доставкою мається на увазі фактичне управління послугою. Послуга може здійснюватися або «внутрішнім» персоналом, або передаватися на аутсорсинг за договором (contract out). Якщо виконання послуги бере на себе стороння фірма або організація, в договорі встановлюються: умови, на яких підрядник буде надавати послугу; стандарти та норми, які застосовуються; як буде оцінюватися сервіс; і які санкції каратимуть за недотримання норм та стандартів.

Контроль за виробництвом послуги – це компетенція, яка охоплює кілька видів діяльності: моніторинг, оцінка, інспектування та санкціонування. Ці дії стосуються того, чи виконується послуга або функція так, як це було задумано з різних точок зору: законність, ефективність, результативність, справедливість, досягнення результатів тощо. Обов'язок державного органу щодо контролю не знімається з відповідальності при укладенні договору про надання послуг. У деяких випадках, таких як будівництво та обслуговування інфраструктури, контрольна функція також може бути передана приватному підприємству (наприклад, в наш час нерідко можна зустріти, що приватна фірма будує дорогу, а інша фірма контролює і контролює виконання контракту). Незважаючи на це, державні органи все одно несуть повну відповідальність за послугу (тобто забезпечення інфраструктури для транспорту).

Фінансування: Фінансова підтримка з боку урядів має різні форми, найбільш типові включають: повне покриття витрат на послугу за рахунок бюджету; субсидування певних груп користувачів; надання грантів; або надання кредитів за ставками нижче ринкових.

«Повне здійснення» цих дій означає, що місцева влада повинна мати можливість здійснювати їх без втручання з боку вищих рівнів влади. Ця влада не є нескінченною, оскільки здійснення цих компетенцій (оперативних правил) обрамлене правилами колективного вибору та конституційного рівнів. Наприклад, фінансова автономія (без втручання з боку влади вищого рівня) передбачає, що державний орган має повноваження щодо оподаткування, або може встановлювати плату за користування, або має доступ до безумовних грантів. Умовні гранти ворожі фінансовій автономії.

«Відповідальність» місцевої влади стосується надання послуг, тобто надання послуг громадянам. Багато в чому місцеві органи влади, схоже, еволюціонували від «виробників послуг» до виконання скоріше ролі «постачальника». Деякі автори в деяких системах використовують термін «сприяючі» для місцевих органів влади. Кокрейн [14] розвиває аргумент про владу, стверджуючи, що місцеві органи влади повинні мати відповідальність як

стимулювачі, а не як безпосередні виробники послуг. Цей автор відзначає збільшення розриву між виробництвом і наданням послуги «... Тому що це дозволяє розвивати сильне та послідовне центральне політичне/професійне керівництво, засноване на центральному ядрі стратегічних планувальників та регуляторів» [14]. Однак повна відповідальність за послугу все одно залишається за місцевою владою, навіть якщо послуга передається третій стороні.

Ця сприяльна роль створює потребу в більшій кількості регулятивних повноважень для органів місцевого самоврядування, а не додаткових обов'язків зі служби. Це підкреслює ярлик «уряду» для місцевої влади, а не просто як частини адміністративної системи, яка надає соціальні та інші послуги. Нарешті, уможлиблююча роль передбачає доступ до багатьох різних форм втручання, в яких пряме постачання не матиме ані привілейованого становища, ані не буде виключено. Деякі концептуальні рамки та зміни політики сприяють цій ролі, як показано нижче.

У статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається, що «місцеве самоврядування означає право та здатність місцевих органів влади в межах закону регулювати та управляти значною часткою державних справ під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [4]. Ключовим питанням, для цілей цього розділу, є питання їхньої власної відповідальності. Це пов'язано з ідеєю повного здійснення компетенції на даному рівні управління, тобто весь комплекс заходів (проектування, встановлення стандартів, регулювання, поставка, укладання контрактів, контроль і фінансування) повинен здійснюватися на одному рівні управління з метою забезпечення того, щоб орган державної влади відповідав за результати і був підзвітний громадянам. Однак колективний вибір або конституційні норми можуть впливати на місцеві обов'язки або перешкоджати їм. Наприклад, європейське законодавство впливає на спосіб здійснення фінансування послуг. Органам державної влади не дозволяється надавати державну допомогу окремим службам. Уряди вищих рівнів намагаються втрутитися в місцеву автономію за допомогою секторального законодавства та умовних грантів. Для того, щоб зрозуміти, як принцип

місцевого самоврядування був реалізований у різних країнах, корисно дослідити теоретичні передумови, які пояснюють та прописують, як можуть бути розподілені функції та обов'язки.

Політологія та пов'язані з нею дисципліни, такі як економіка, соціологія та історія, знайшли низку теоретичних обґрунтувань – з переконливими емпіричними доказами або без них – для розподілу компетенцій на різних рівнях влади в національному середовищі. Вони можуть застосовуватися в національному середовищі, а також у наднаціональній керівній структурі, такій як Європейський Союз. Хоча це рідкість, коли центральний уряд відповідає за збір сміття в межах муніципалітету (хоча б тому, що впровадження послуг вимагає місцевих знань), часто важко визначити чіткий рівень уряду, якому певна послуга, безперечно, має бути доручена для проектування, надання та моніторингу. Теоретичні обґрунтування з різних точок зору намагаються бути переконливими щодо найкращого способу розподілу функцій і компетенцій. Однак ці обґрунтування самі по собі рідко пояснюють, як насправді розподіляються функції та компетенції. У кращому випадку вони можуть частково дати звіт про розподіл; на практиці потрібна суміш обґрунтувань, щоб зрозуміти, як уряди розподіляють обов'язки. Для обґрунтування того, як повинні бути розподілені функції та компетенції, використовуються чотири основні аргументи: економічна ефективність; суспільний вибір; почуття спільності; а також інституційні та політичні рахунки.

Цей критерій орієнтований на виробництво послуг з мінімально можливими витратами, відповідно до економії на масштабі та дистрибуції. Він часто використовується для розподілу обов'язків за такі послуги, як електро- та водопостачання, каналізація та системи переробки відходів. У цих послугах значна частина загальних витрат на обслуговування пов'язана з витратами на дистрибуцію, а також з необхідністю мати великі суми початкових капітальних інвестицій, які роками знерухомлюються та амортизуються в довгостроковій перспективі.

До кінця 1970-х років домінуюче припущення в місцевих організаціях

державного сектора (у Сполучених Штатах та інших країнах) полягало в тому, що чим більше, тим краще; ідея економії на масштабі затьмарювала все інше. Як наслідок, децентралізація та фрагментація розглядалися як неефективні, неефективні та такі, що не реагують, а також як загроза демократії.

За словами Штайна [15], висновки, засновані на емпіричних даних, кидають виклик міфу про те, що великі централізовані установи завжди були більш ефективними, результативними та справедливими у наданні товарів та послуг. Насправді, останні дані свідчать про те, що менші, децентралізовані одиниці влади виробляють більш ефективні та справедливо розподілені товари та послуги, і роблять це ефективніше, ніж більші та централізовані муніципальні уряди. Штайн також стверджує, що мало хто з науковців чи практиків досі виступає за консолідацію муніципальних органів влади в єдину структуру управління. Однак деякі країни сприяли (Данія) або мандату (Велика Британія) об'єднанню місцевих органів влади з метою формування більших урядових одиниць, виходячи з аргументу, що більший розмір є більш ефективним для надання місцевих послуг.

Цей критерій не застосовувався послідовно, головним чином тому, що політичні преференції можуть – і зазвичай так і є – йти врозріз з економічною ефективністю з двох причин. По-перше, кожна служба має різну технічно ефективну чисельність населення або території, яку потрібно обслуговувати. Згідно з технічними принципами, важко знайти ідеальну відповідність між службовою діяльністю та політико-адміністративними кордонами. Не дивно, що лікарні, газ, електрика, телефон, каналізація, пожежогасіння та водопостачання мають різні межі ефективності в економічному плані. Зовнішні ефекти та побічні ефекти, що випливають з цього факту, зазвичай вирішуються за допомогою міжурядових угод та партнерств. По-друге, технічна спроможність та економічна ефективність є постійно змінними критеріями, які залежать від еволюції науково-технічних відкриттів. Хоча цей стан постійної еволюції важко охопити за допомогою правил, він, тим не менш, виявляється важливою відправною точкою у визначенні меж і розподілі повноважень для служб між

різними рівнями влади.

Основний аргумент на користь раціональної (або суспільної) теорії вибору полягає в тому, що суспільні блага або послуги можуть бути розподілені між різними рівнями влади з основною метою сприяння вибору для користувачів. Вибір також лежить в основі економічного аргументу конкуренції. Ключовий аргумент полягає в тому, що найбільш конкурентоспроможні підрозділи пропонуватимуть найкращі послуги за найнижчою вартістю, що означатиме меншу суму податків за комунальні послуги. Споживачі можуть збільшити свою вигоду, якщо рішення про управління суспільним благом або послугою доручаються місцевому рівню, а не регіональному чи національному, оскільки легше досягти конкуренції між меншими одиницями, ніж між великими одиницями.

Пояснення, засноване на раціональному (громадському) виборі, використовувалося в різних іпостасях. Вона особливо висвітлює перехід від «великого» уряду до скороченого уряду через приватизацію та аутсорсинг, а також від ідеї «уряду» до ідеї «управління». Рушійною силою реформ у цій теорії є мікроперспектива індивідуального, раціонально обґрунтованого, вибору кращих послуг. Такий вибір може бути здійснений лише в разі руйнування монополій, якщо невеликі одиниці конкурують один з одним, щоб надавати послуги за найкращим співвідношенням ціни та якості, або якщо суспільні одиниці (неурядові організації – громадські організації, асоціації, групи громадян тощо) можуть реагувати на уподобання громади при наданні послуги.

Теорія суспільного вибору стала рушійною силою реформаторських рухів американського та британського урядів у 1980-х роках, обидва з яких включали рухи до розподілу ролей виробництва та забезпечення. Економічний аргумент виступає за більші одиниці, які підвищують ефективність державного бюджету. Аргумент вибору йде врозріз і стверджує, що розподіл ролей між забезпеченням і виробництвом є вигідним для громадян: це збільшує вибір, а також зменшує витрати для уряду.

Однак цей підхід є більш привабливим в теорії, ніж на практиці, з кількох

причин. Дослідження того, як послуги розподіляються між рівнями влади в Європі, показує, що, за винятком, можливо, Великої Британії, критерій споживчих уподобань не був головною рушійною силою при розподілі послуг між рівнями влади. Одним з недоліків теорії суспільного вибору є те, що жоден уряд не починає з чистого аркуша, розподіляючи функції відповідно до різних раціональних аргументів. Крім того, можна зіткнутися з дуже різними обґрунтуваннями, коли дивишся на проблему з різних точок зору. Вибір школи батьками та учнями, який став можливим завдяки теорії суспільного вибору, суперечить ідеалу рівності освітніх умов та результатів на всій території.

Незважаючи на ці фактори, підхід до раціонального вибору не слід повністю відкидати як приписний критерій. Він поінформував – і продовжує це робити – спосіб, у який уряди розглядають можливість розподілу завдань між рівнями влади. Однак виявляється, що теорія суспільного вибору є більш потужною як засіб пояснення певних тенденцій, ніж як директивний інструмент.

Важливим є партисипативна та представницька роль органів місцевого самоврядування. Цей аргумент підкреслює партисипативну та представницьку роль місцевих органів влади. Якими б маленькими не були їхні громади, громадяни віддають перевагу обираючим своїх представників – чоловіків та жінок, які відповідають за різноманітні потреби та запити громади. Малі громади мають звичаєві звичаї та способи ведення спільних справ. Їхні традиції, як правило, є перенесенням із сільських часів, коли ліси, водні ресурси, рибальство та пасовища були спільними ресурсами – і управління цими ресурсами вирішувала громада. Із запровадженням демократичних практик та місцевих виборів, а також індустріалізацією суспільства місцеві мешканці почали обирати своїх представників, а також залишили осторонь деякі звичні практики управління природними ресурсами. Водночас, участь громади в управлінні іншими справами все ще залишається в певних практиках (організація ярмарків, програм сусідської варти тощо).

Близькість і участь громади, як самостійної, так і через своїх представників, у місцевих справах є неможливими для прийняття рішень,

пов'язаних з багатьма послугами, які вимагають економії на масштабі. Збереження представницької та партисипативної ролі малих громад фактично ставить під загрозу доступ до деяких послуг, оскільки місцеві ресурси малих муніципалітетів не відповідають реальним потребам. Це створює ситуацію, коли громадяни вимагають більшої кількості послуг, але, водночас, не бажають передавати владу вищим рівням влади чи об'єднувати місцеві органи влади. Країнам, які не в змозі переконати невеликі місцеві органи влади об'єднатися, потрібно шукати різні засоби для подолання дилеми між представництвом і наданням послуг.

У 1990-х роках запровадження суспільного вибору також використовувалося для обґрунтування появи аргументів спільноти як рушійної сили для розподілу функцій. За словами Джона [16], широкий спектр факторів призвів до ситуації, коли послуги розробляються гнучко, але функції та компетенції розподіляються розмитим чином між різними рівнями влади, а також приватними та державними організаціями. До таких факторів належать: швидкі економічні зміни; жорстка бюджетна економія; зміна соціальної структури через імміграцію та старіння суспільства; більш витончені вимоги громадян; активізація залучення громадських організацій до надання послуг; і поява мереж як координаційного механізму для доповнення ринків та ієрархій. Функції та компетенції розподіляються між різними суб'єктами (включаючи громадські організації та саму громаду) як засіб спроб задовольнити вподобання мешканців.

Почуття спільності – це «форма колективної ідентичності, яка вимагає моделі спільної історії та культури, географічної інерції, соціальних та економічних умов та попереднього розподілу адміністративної компетентності, які дозволили колективній місцевій культурній ідентичності та лояльності розвиватися та виживати» [17, с.66]. Є багато прикладів, коли повноваження щодо певних функцій (поліція, житлове будівництво, оновлення міст, освіта тощо) надавалися районам, громадам чи сільським селам лише тому, що вони втілюють «природну спільноту» або сформували сильне почуття спільної

ідентичності. Цей критерій також часто є корисним для розподілу обов'язків між районами у великих містах та сільській місцевості і, особливо, для об'єднання спільних ресурсів. У цих випадках спільнота функціонує як «колективний актор»; Її члени визнають здатність спільноти створювати діючі правила (як правило, в рамках колективного вибору та конституційних правил, але іноді також шляхом порушення цих меж і примусу до введення нових правил). Більше того, цей колективний актор має здатність змушувати членів спільноти дотримуватися цих правил, створювати різноманітні механізми вирішення конфліктів і контролювати дотримання правил.

Громади також можуть мати право голосу (тобто повноваження щодо функцій) щодо природних ресурсів громади, таких як ліси, вода, рибальство, луки, а також щодо відновлення міст, безпеки громадян чи освіти. Галузеве та загальне законодавство щодо розподілу функцій та послуг між рівнями влади може поважати традиції та правила спільноти з метою належного розподілу функцій та обов'язків.

Інституції є важливими як обмежувачі, так і посередники у способі розподілу компетенцій між рівнями влади. Він також визнає, що багато варіантів мають політичні (а не економічні) підстави і що політичний вибір часто обмежений інститутами та інерцією, в якій інститути розвиваються (залежність від шляху). Установи – це не тільки організації; цей термін також використовується для опису письмових і неписаних правил, які визначають поведінку окремих осіб і організацій.

Цей підхід висвітлює три аспекти урядування: рівні управління, лінії вертикальної влади між цими рівнями та співпрацю між департаментами та різними одиницями уряду. Вони розглядаються як обмеження, що викликають три типи напруженості: між центром і територіями (у федеральних системах, коли місцеві уряди зазвичай залежать від законодавства штатів, також існує потенційне зіткнення між федеральним законодавством і законодавством штатів); серед регіональних, державних та місцевих утворень; та між секторами (колізії між галузевим законодавством та місцевими законодавчими актами є

дуже актуальними для розподілу повноважень між рівнями влади).

Більше того, залежність інституцій від шляху підсилює різні тенденції в тому, як розподіляються компетенції. Високо централізовані країни схильні передавати функції та обов'язки у досить недовірливий спосіб, тоді як децентралізовані країни схильні розглядати місцеві органи влади майже як аналоги майже на рівних з ними умовах. Деякі країни передають повноваження регіонам (Іспанія); інші віддають перевагу місцевій владі (Франція). Історія та інституційні умови визначають спосіб, у який політичні актори розуміють динаміку системи.

Здатність вирішувати конфлікти за допомогою судової системи – та автономія місцевих органів влади звертатися до судової влади проти втручання з боку вищих рівнів влади – також є адміністративними обмеженнями, пов'язаними з тим, як насправді працюють функції, розподілені між рівнями влади.

Беннетт [17] стверджує, що на практиці гнучка і скоординована система територіально децентралізованих одиниць забезпечує найкраще підґрунтя для розподілу компетенцій. Це передбачає еволюційний та поступовий підхід, а не апріорний дизайн інститутів, оскільки жоден з перерахованих вище критеріїв не може бути застосований у реальному світі, якщо він не змішаний з іншими критеріями. Якщо економічна ефективність має пріоритет, то це передбачає попереднє існування ефективних регіональних одиниць. Якщо в розподілі компетенцій переважають критерії почуття громади і споживчих переваг, то потрібна досить сильна місцева (муніципальна) адміністрація. За відсутності чітких теоретичних аргументів, що лежать в основі раціонального розподілу компетенцій, особи, які приймають рішення, можуть вчитися на практиці більш децентралізованих країн.

Політики можуть знайти натхнення для своєї політики децентралізації на прикладі інших країн. Продовження реформи децентралізації в Україні потребує вивчення прогресивного досвіду інших країн у близьких умовах.

1.3. Порівняльний аналіз реалізації реформи децентралізації в країнах ЄС

Для вивчення зарубіжного досвіду проаналізуємо виклики, пов'язані з передачею функцій та компетенцій від вищих рівнів влади до місцевих органів влади у чотирьох державах-членах ЄС, а саме у Франції, Німеччині, Португалії та Іспанії. Функції, які виконують місцеві органи влади, є досить схожими в чотирьох обраних країнах ЄС. Ці країни були обрані на тій підставі, що вони мають велику кількість невеликих муніципалітетів, які надають подібні послуги на місцевому рівні, і ця особливість, як вважається, добре порівнюється з українською місцевою системою. Крім того, ці чотири країни мають спільні проблеми у спробах зберегти свою автономію в умовах вищих рівнів влади.

Для того, щоб відповісти на конкретні потреби України, було обрано чотири країни, які наближаються до нашої дійсності, а саме: Франція, Німеччина, Португалія та Іспанія, щоб підкреслити принципи, що лежать в основі розподілу функцій між рівнями влади. Хоча всі чотири країни мають спільну рису численних невеликих місцевих органів влади, вони відрізняються тим, як місцеві системи відповідають федеральному та державному рівням управління. Франція і Португалія є унітарними державами; Німеччина та Іспанія мають, відповідно, статус федерального типу. Чотири країни демонструють відповідний досвід, який представляє різні рішення проблеми розподілу функцій і компетенцій між рівнями управління.

Андерсон [18] встановлює функціональну типологію, яка допомагає зрозуміти спектр діяльності, в якій беруть участь уряди. У широкому сенсі ця типологія відноситься до більшості західних країн. У випадку з державами-членами ЄС деякі функції явно належать центральним або наднаціональним урядам: а) створення інститутів і механізмів економічного розвитку. Вона складається з основних інститутів функціонування системи ринкової економіки, включаючи визначення та захист прав власності, забезпечення виконання договорів, надання валюти, тарифні системи, патенти, авторське право тощо; б)

підтримання конкуренції. Встановлення урядом нормативно-правових актів для забезпечення конкуренції бізнесу; в) стабілізація економіки. Уряд за допомогою бюджетної, монетарної політики або політики заробітної плати намагається впливати на економічні цикли зростання і рецесії.

Інші функції, в принципі, може виконувати будь-який рівень влади: а) надання колективних товарів і послуг. Ці товари та послуги надаються в кожній національній системі різними рівнями влади, хоча деякі з них повсюдно призначені на певний рівень (наприклад, оборона зазвичай покладається на національний уряд, вивезення сміття – на місцеві органи влади); б) розв'язання конфліктів. Уряди намагаються вирішити або згладити всі види конфліктів з метою досягнення і підтримки економічного і соціального порядку; в) охорона природних ресурсів. В інтересах нинішніх і майбутніх поколінь уряди намагаються не допустити деградації природного середовища, викликаної або ринковою діяльністю, або діяльністю людини; д) Забезпечення доступу фізичних осіб до товарів і послуг, що надаються державою або ринком. Щоразу, коли йдеться про фінансові операції, існують цінові бар'єри для купівлі товарів і послуг. Уряди можуть допомагати бідним, безробітним, інвалідам та іншим знедоленим верствам населення через соціальну допомогу, щоб забезпечити людям доступ до мінімального рівня життя. Опис чотирьох обраних країн акцентує увагу на функціях, описаних у цьому підрозділі.

Французька система складається з трирівневої структури місцевого самоврядування, до складу якої входять: 36 784 муніципалітети, 100 департаментів і 26 регіонів. Регіон Корсика має специфічний статус. Понад 32 654 муніципалітети мають менше 5 000 жителів [19]. Муніципальна роздробленість врівноважується значною кількістю міжмуніципальних структур, які можуть набувати різних форм залежно від свого призначення та форми податкової інтеграції. Після прийняття Закону 1999 року міжмуніципальні структури, які мають власну податкову систему, розквітли: у 2005 році 2 524 міжмуніципальні асоціації з фіскальними повноваженнями об'єднали 32 308 муніципалітетів [19, с.17].

Традиційно будучи високо централізованою країною, Франція зазнала важливих змін у місцевій адміністрації, в першу чергу завдяки серії актів, прийнятих між 1982 і 1984 роками. Передача повноважень і функцій відбулася шляхом застосування двох основоположних законів децентралізації, які датуються 7 січня і 22 липня 1983 року. Ці закони модифікували не лише структури місцевого самоврядування, а й обов'язки, фінанси та механізми контролю. У той час соціальна допомога, професійне навчання та порти були передані місцевій владі. Пізніше були передані інші сектори, зокрема: освіта (1986 р.), кваліфікована професійна підготовка (1994 р.), регіональне залізничне сполучення (2002 р.) та заробітна плата за соціальне відновлення (2004 р.). На департаменти та регіони було покладено більше обов'язків та нових ресурсів, головним чином за рахунок податкових надходжень. На зміну апріорному державному нагляду за актами місцевого самоврядування прийшов апостеріорний правовий контроль.

Другий етап реформи децентралізації, який розпочався у 2005 році (на основі законодавства, прийнятого у 2004 році), стосується передач відомствам та регіонам (певні аеропорти, національні дороги тощо). Нова передача функцій досягається шляхом експериментування (наприклад, відновлення недержавної спадщини).

Спочатку головною метою децентралізації була однорідна передача блоків компетенцій разом із ресурсами від центральної держави до територіальних адміністрацій. У законах передбачалося, що кожен територіальний рівень матиме різний мандат. Муніципалітет розпоряджатиметься землею та місцевими об'єктами; Департамент відповідатиме за розподіл соціальної допомоги, а регіон здійснюватиме нагляд за економічним плануванням та розвитком. Ці обов'язки були кодифіковані в Загальному кодексі територіальних адміністрацій від 21 лютого 1996 року.

Однак слід нагадати, що у Франції не можна ігнорувати зв'язки між особами, обраними на національному рівні до Національної асамблеї та Сенату, і тими, хто обирається на місцевому рівні як мери та члени міської ради. Близько

95% депутатів у Національній асамблеї також є мерами або членами місцевих рад (*cumul de mandats*). Таким чином, ті ж самі обрані представники, які вимагають передачі більшої кількості повноважень та функцій органам місцевого самоврядування, також встановлюють обмеження для таких передач у певних сферах. У Франції сенатори обираються шляхом загального непрямого виборчого права місцевими представниками (місцеві виборні посадові особи). В даний час 96,7% членів Національної Асамблеї (нижня палата парламенту) є місцевими виборними посадовими особами (Нижня палата парламенту налічує 577 депутатів, з яких 86 обіймають виборні посади в регіонах, 199 – у департаментах, 273 – у муніципалітетах і комунах).

Французький муніципалітет у деяких справах є адміністративним округом держави. Він виконує подвійну функцію як агент місцевої громади та держави. Як «агент держави», муніципалітет організовує вибори, бере участь у розробці перепису населення, видає сертифікати та забезпечує дотримання загальних заходів безпеки громадян. Муніципалітет також проводить кримінальні розслідування за мандатом судової влади.

Як і в багатьох інших системах, у французькій системі є пункт загального призначення. Муніципалітети забезпечують потреби населення через самоврядування та секторальне законодавство. Певні послуги є обов'язковими (вивезення та вивезення сміття; будівництво та функціонування початкових шкіл; водовідведення; створення та управління кладовищами тощо); Інші послуги є необов'язковими (ритуальні послуги; культура; спорт; соціальна допомога; економічна пропаганда тощо).

У сферах, які відкриті для конкуренції, якщо приватна ініціатива не може задовольнити попит на створення або впровадження послуг, яких вимагають громадяни (наприклад, будівництво театру), муніципалітети можуть втрутитися, щоб задовольнити цю потребу. Це обґрунтовується принципами загального інтересу. В іншому випадку муніципалітети не можуть здійснювати комерційну діяльність, якщо вона не є звичайним і необхідним доповненням до діяльності з надання публічних послуг.

У французькій системі розрізняють промислові та комерційні державні послуги (ICPS) та адміністративні публічні послуги (APS). Перші характеризуються діяльністю за характером, подібним до діяльності приватних підприємств; Витрати на експлуатацію покриваються за рахунок плати за користування. Останні характеризуються характером своєї діяльності і тим, що фінансуються за рахунок податків і трансфертів від більш високих рівнів влади. Насправді ця диференціація не є ані практичною, ані корисною, оскільки ані закон, ані судова практика чітко не визначають промисловий, комерційний чи адміністративний характер послуги. Залежно від часу, місця, контексту та головуючого судді одна служба може бути позначена як МЦПД або АПС, якщо в законодавстві немає спеціального положення про ту чи іншу службу, що зустрічається рідко. Більша точність була б бажаною, особливо тому, що лише МЦПД може бути делегований приватним підприємцям.

Існують послуги, які не можуть бути делеговані приватним підприємствам, оскільки вони передбачають здійснення влади (нормотворчість, адміністративна поліція, оподаткування, експропріація, дозволи на будівництво тощо) або через особливий характер (ведення виборчих списків, управління похоронними концесіями, пропаганда охорони здоров'я, спостереження за дітьми в шкільних їдальнях тощо). Аналогічні положення можна зустріти і в іспанському законодавстві.

Деякі проблеми, що виникли в період децентралізації у французькій системі, були висвітлені Комісією з децентралізації, відомою як Комісія Моруа [20]. Ці проблеми дуже схожі на ті, що були виявлені в Іспанії комісією, яка підготувала Білу книгу у 2005 році [21], а саме:

А) Центральна влада неохоче передає владу місцевій владі. За словами Моруа [20], небажання центральної адміністрації передавати регулятивні повноваження місцевим органам влади сприяло створенню договірних домовленостей між різними державними органами. Ці договори дещо підривають владну здатність держави, якимось чином розмиваючи передачу чіткого «пакету компетенцій», як це спочатку було передбачено законодавством.

Місцеві органи влади – шляхом укладання договорів з іншими місцевими органами влади – більше не несуть повної відповідальності за надання певних послуг та не виконують принцип самоврядування ЄЦПН.

Французька місцева влада висуне дві вимоги з цього приводу. По-перше, вони хотіли б мати можливість керувати децентралізованими проектами без контрактів, але за допомогою інших органів влади, в яких один є керівником, а інші органи влади надають ресурси для проекту, а не підписують протокол чи контракт, який перерозподіляє функції. Цей параметр може допомогти уникнути поточної мішанини функцій. По-друге, місцевим органам влади має бути надана реальна управлінська здатність (встановлення стандартів, проектування та планування) щодо послуг, які їм доручено. Місцеві органи влади стверджують, що вони вже мають таку здатність для таких сфер, як місцева поліція та містобудування; Не важко було б мати таку ж керівну здатність і в інших переданих службах.

Б) Розмити приписування функцій різним рівням влади. Спочатку децентралізація була організована навколо пакетів функцій і компетенцій. Мета полягала в тому, щоб приписати дану компетенцію – у винятковості – заданому єдиному територіальному рівню, тим самим забезпечивши прозорість та уникнувши взаємного втручання між територіальними суб'єктами різних рівнів. Однак Моруа [20] стверджує, що вищі рівні влади регулярно зазіхають на нижчі рівні, а кількість контрактів розмиває чітке уявлення про пакет компетенцій. Як резюмується у звіті, тепер усі роблять усе: «За 20 років ми пройшли шлях від принципу децентралізації блоками компетенцій до системи партнерства, в якій всі роблять все» [20]. Це відображає глибоко вкорінену недовіру центральних французьких еліт до місцевої влади.

В) Законодавство, що виходить від вищих рівнів влади (галузевого та базового), накладає фінансовий тягар на муніципалітети. Як і в іспанському випадку, галузеве законодавство та загалом законодавство, оприлюднене вищими рівнями влади, створює зовнішні ефекти та фінансові наслідки для місцевих влад. Однією з головних причин цього є те, що ні з місцевими

політиками, ні з місцевими чиновниками не консультуються щодо законодавчих актів, які вплинуть на місцеве життя та гаманець. Тому місцеві органи влади вимагають мати право висловлювати попереднє голосування у процесі прийняття рішень, а також запроваджувати оцінку фінансового впливу заходів, запропонованих у секторальному законодавстві як основу для пропорційних фінансових трансфертів для компенсації цих додаткових навантажень.

Міжмуніципальні об'єднання з податковими повноваженнями (ЕРСІ) мають обов'язкові та добровільні компетенції, перелічені в законодавстві 1999 року. Соціальний, економічний, культурний розвиток та управління територією в рамках ЕРСІ, соціальна згуртованість, управління послугами колективного інтересу, такими як водопостачання та каналізація, а також охорона навколишнього середовища є обов'язковими компетенціями ЕРСІ відповідно до їх типу. Деякі ЕРСІ (залежно від розміру асоційованих громад) також мають такі факультативні компетенції: створення та управління мережею доріг, управління парками, будівництво та управління культурними та спортивними центрами, соціальні послуги.

Структура місцевого самоврядування в Німеччині складається з двох рівнів. Нижчий рівень складається з муніципалітетів і містечок або *Gemeinden* (в даний час близько 13 854), графств і провінцій або *Kreise* (323) складають верхній ярус. Великі міста або *kreisfreie Städte* (115) зазвичай несуть відповідальність як нижчого, так і вищого рівня місцевого самоврядування. Слід звернути увагу на п'ять особливостей щодо розподілу функцій між рівнями влади.

По-перше, традиційне положення про «загальну компетенцію» застосовується для того, щоб місцеві органи влади приймали рішення з усіх питань, що стосуються громади, в рамках законодавства, яке виходить від вищих рівнів влади. Конституція та конституційна прецедентна практика надають місцевим органам влади «інституційну гарантію», яка дає право звертатися до федеральних або земельних конституційних судів, якщо вони вважають, що їхня автономія була узурпована галузевим законодавством. Така практика значно посилює автономію місцевих органів влади та повне виконання ними своїх

обов'язків у службах, наданих їм законодавством.

По-друге, як і у Франції та на відміну від Португалії, місцеві органи влади виконують «подвійну роль», що зустрічається в німецько-австрійській конституційній традиції та традиції місцевого самоврядування [22; 23, с.118]. Одна з ролей – делегований агент вищих урядів. Як агент вищих рівнів влади, місцеві органи влади виконують ряд делегованих федеральних і земельних функцій (Auftragsverwaltung), які закріплені за ними в місцевих статутах (наприклад, законах про місцеве самоврядування) і галузевому законодавстві. Ці функції можуть бути делеговані з обов'язковими інструкціями, наприклад, щодо соціальних виплат, управління місцевими виборами та забезпечення дотримання правил «закону та порядку» (будівельні інспекції, посвідчення водія тощо) або без інструкцій (вивіз сміття, забезпечення газом, електроенергією та водою тощо). Спеціально призначені перекази коштів на виконання функцій, що ґрунтуються на інструкціях; гонترول, здійснюваний вищими рівнями влади, виходить за рамки правових аспектів і охоплює також політичні можливості або управлінські аспекти. У більшості земель є «губернатор» (Regierungs Präsident), який відповідає за функцію управління. Друга роль – як орган самоврядування. Як і в інших країнах, муніципалітети та округи також беруть на себе завдання самоврядування. У цьому випадку вони фінансують свою діяльність за рахунок власних доходів, а контроль з боку вищих рівнів влади (Länder) обмежується юридичними питаннями. Від 70% до 85% федерального законодавства та законодавства земель імплементується місцевими органами влади [24, с.330], як і більшість законодавства ЄС.

По-третє, Німеччина має унікальну особливість місцевих відділень національних Wohlfahrtsverbände (соціальних асоціацій або неурядових організацій), які контролюють надання багатьох соціальних послуг. За останні 15 років приватний сектор став більш активним у цій сфері, особливо у сфері догляду за людьми похилого віку. Здебільшого, приватний сектор виступає не як субпідрядник муніципалітетів, а як альтернативний конкурент послугам, що надаються органами місцевого самоврядування. Це вписується в принцип

субсидіарності, закладений у договорах та законодавстві ЄС.

По-четверте, спектр послуг місцевого самоврядування досить широкий за логікою *Daseinsvorsorge* (забезпечення добовим прожитковим мінімумом [25]). Цей принцип передбачає, що, як і в інших країнах, муніципалітети або округи повинні гарантувати подачу води, каналізації, утилізації відходів, громадського транспорту тощо. Однак у Німеччині це може поширюватися також на газ, електроенергію, лікарні, школи, соціальні та культурні послуги. Органи місцевого самоврядування також можуть фінансово брати участь в ощадних касах. На думку Воллмана [25], захист цієї комерційної діяльності та створення, на практиці, місцевих монополій були виправдані на тій підставі, що вони служили інтересам місцевої громади. Сьогодні європейське законодавство спрямоване на цю практику за допомогою заходів, пов'язаних із розрізненням послуг загального інтересу (SGI) та послуг загального економічного інтересу (SGEI).

Нарешті, на відміну від Португалії чи Іспанії, Німеччина не має базового федерального законодавства з місцевих справ, яке б уточнювало розподіл повноважень та функцій; місцеві закони є справами земель. Незважаючи на це, функції, розподілені на різні рівні, дуже схожі в більшості земель.

Послуги муніципалітетів (*Gemeinde*) зазвичай включають такі сфери діяльності: загальне управління, фінансові послуги, закон і порядок, школа і культура, охорона здоров'я та соціальні послуги, міське планування, економічне сприяння, дорожній рух і транспорт. Округи або провінції (*Kreise*), тобто вищий рівень місцевих влад, відповідають за завдання, які виходять за межі муніципалітетів і належать до сфери самоврядування. За даними Тайма [26], виділяють чотири орієнтовні групи завдань округів (дуже схожі на завдання провінцій в Іспанії):

а) надмуніципальні завдання – це ті, які не можуть бути виконані одним муніципалітетом (наприклад, дороги округу);

б) додаткові завдання включають ті послуги, які надаються великими муніципалітетами, але які не є доступними в межах фінансових можливостей

невеликих муніципалітетів (наприклад, лікарень);

в) вирівнювальні завдання – це розподільчі послуги, за допомогою яких бюджет Крайзе допомагає слабшим муніципалітетам;

г) спільними завданнями є ті послуги, для яких потрібна територія ширша, ніж територія муніципалітету, (наприклад, середні школи).

В принципі, німецькі графства відповідають за транспортну систему та мережу округів. Вони також зазвичай контролюють конкретні установи, такі як середні школи, професійно-технічні училища, школи виконавського мистецтва (музики), музеї та лікарні. Округи також можуть відповідати за ощадні каси, сприяння місцевому економічному розвитку, соціальну та молодіжну допомогу.

Місцева автономія була надана Португалії Конституцією 1976 року. Наразі в Португалії налічується 308 муніципалітетів: 278 на континенті та 30 на Азорських островах і Мадейрі. Крім того, вона має 4259 парафій (*freguesias*) (4050 на континенті та 209 на островах). Є вісім провінцій, які служать цілям деконцентрованої центральної адміністрації. На референдумі 1998 року населення відкинуло створення децентралізованого регіонального рівня.

Сучасні конституційні рамки виконання функцій місцевих органів влади, які на муніципальному рівні є далекосяжними, відрізняються від системи, що існувала до 1976 року. Попередня система базувалася на детальному переліку послуг, покладених на місцеві органи влади. В іншому випадку місцевій владі було заборонено виходити за межі функціональних рамок, визначених законом. Строгий принцип *ultra vires*, а не положення про загальну компетентність, був де-факто в силі. Це правило ускладнювалося ще й розмежуванням між обов'язковими та необов'язковими функціями, а також розмежуванням між різними типами місцевих органів влади.

У 1984 році була проведена реформа, спрямована на включення системи в конституційні рамки. Законодавчий декрет № 100/84 від 29 березня був прямолінійним у встановленні принципів децентралізації та самоврядування. Це призвело до набагато більшої гнучкості у впровадженні на місцевому рівні загальних рамок, передбачених законом.

У 1999 році було прийнято кілька законів, спрямованих на посилення відповідальності муніципалітетів і парафій, а також на реформування системи фінансових переказів. Сьогодні принципи субсидіарності та положення про загальну компетентність відіграють важливу роль у тому, як послуги розподіляються між різними рівнями влади. Закон 1999 року про передачу функцій збільшив і чіткіше визначив обов'язки органів місцевого самоврядування. Закон фокусується на передачі функцій, але не вирішує, як секторальне законодавство має залучати ресурси місцевих органів влади та які саме повноваження мають місцеві органи влади.

Чинне законодавство в Португалії встановлює чітке розмежування між місцевим самоврядуванням та місцевим державним самоврядуванням. Згідно з чинною системою та традиційною адміністративною практикою в Португалії, держава не делегує свої обов'язки місцевій владі. Компетенції держави, які повинні виконуватися на території за межами Лісабона, як правило, здійснюються через деконцентровані центральні державні установи, розташовані в провінціях. Однак муніципалітети можуть виконувати спільні обов'язки з державою в рамках певної національної або регіональної програми дій.

Серед муніципалітетів існує чітка узгодженість щодо того, як виконуються завдання. Згідно з чинним законодавством, щодо місцевих та регіональних стратегій розвитку держава може спільно брати участь в інвестиціях (як правило, в рамках регіональних та місцевих стратегій розвитку, або через контрактні програми, що виконуються між центральною адміністрацією та муніципалітетами, їх асоціаціями чи концесійними компаніями) у безлічі різних сфер: санітарія, навколишнє середовище та природні ресурси, транспортна та комунікаційна інфраструктура, культура і спорт, освіта та професійна підготовка, громадська безпека, соціальне житло, сприяння економічному розвитку, охороні здоров'я та соціальному забезпеченню тощо.

Парафії (*freguesias*) відіграють роль районної адміністрації. На практиці спектр їх функцій дуже вузький. Фінансові ресурси, що знаходяться в їх

розпорядженні, незначні і, за винятком основних міських районів, їх технічні та адміністративні можливості дуже обмежені. Обов'язки парафій охоплюють той самий обсяг діяльності, що й муніципалітети, за винятком муніципальної поліції, містобудування та транспорту, які є виключними муніципальними обов'язками.

За останні три десятиліття Іспанія досить радикально еволюціонувала в інституційному та політичному плані. Ця еволюція суттєво вплинула на розподіл функцій між рівнями влади. Наприкінці 1970-х років місцеві органи влади отримали гарантовану Конституцією політичну автономію. На початку 1980-х років з'явилася нова регіональна держава, відома як автономні співтовариства (РК). Модель децентралізації в іспанській системі за останні 30 років принесла користь регіонам, але не муніципалітетам. Майже 45% державних видатків припадає на регіони, тоді як місцеві органи влади зберігали аналогічну частку державних видатків (від 10% до 15%) протягом усього періоду. 17 АК, а також два автономних міста (Сеута і Мелілья) були створені з власним парламентом, урядом і адміністрацією. Крім того, в системі присутні два рівні місцевого самоврядування: провінційний рівень (41 провінційна влада і 10 острівних органів або кабільдос) і муніципальний рівень (8 108 муніципалітетів, або більше 3 500 є незначними місцевими утвореннями).

Певна різноманітність у приписуванні компетенції була встановлена в місцевому законодавстві (Закон 1985 року) з використанням критерію чисельності населення. Закон 1985 року не визначає, які повноваження (планування, управління, регулювання або втручання тощо) має муніципалітет щодо цих функцій. Однак він сигналізує про зони обслуговування, в яких муніципалітети є юридично компетентними. У випадку, якщо муніципалітети не мають достатньої спроможності для виконання своїх законодавчо визначених повноважень, на провінції (міське самоврядування вищого рівня) покладаються функції співпраці, координації або заміни/доповнення муніципального потенціалу. Наразі ця система перебуває на доопрацювання.

У Білій книзі [27] про міське самоврядування, підготовленій урядом Іспанії, висвітлюються деякі проблеми, пов'язані з розподілом повноважень між

місцевими органами влади:

А) Галузеві закони не завжди адекватно визначають компетенції муніципалітетів, навіть якщо муніципалітети мають місцеві інтереси у цій сфері.

Б) У галузевому законодавстві іноді зустрічаються положення, згідно з якими муніципальні функції підпорядковуються контролю іншої публічної адміністрації, тим самим ставлячи під загрозу принцип місцевої автономії або самоврядування. Наводяться три приклади:

- Окремі місцеві рішення у сферах цивільної оборони, протипожежної профілактики та інших мають бути підписані іншими державними адміністраціями, навіть якщо вони мають місцевий «характер».

- Для будівництва сміттєзвалищ і затвердження торгових центрів потрібна згода вищих рівнів влади.

- Деякі локальні рішення залежать від секторального законодавства. Наприклад, питання про підвищення заробітної плати місцевим чиновникам може бути вирішено лише в межах, визначених законом про державний бюджет.

В) Існує невідповідність між функціями, які закон покладає на муніципалітети (наприклад, бойні), деякі з яких зараз надаються іншими державними або приватними структурами, і поточними незадоволеними потребами, які вимагають муніципального втручання (наприклад, імміграція або телекомунікації).

Г) Галузеве законодавство часто покладає відповідальність та обов'язки на місцеві органи влади без механізмів фінансової компенсації. Наприклад, місцеві органи влади фінансово страждають через різні галузеві закони, включаючи: звільнення від місцевих податків за об'єкти, які вважаються історичною спадщиною, що належать католицькій церкві або державі; скасування бар'єрів для людей з обмеженими можливостями (політика, що нав'язується на національному рівні); вибірковий збір сміття; і муніципальні податкові пільги на релігійне майно, зокрема католицької церкви.

У Білій книзі також визнається, що, згідно з галузевими законами, участь муніципалітетів у діяльності, яка їх інтересує, яка має здійснюватися разом із

вищими рівнями влади, є більше риторичною, ніж реальною.

Галузеве законодавство та базове законодавство з місцевих справ (місцевий статут) мають досить одноманітний підхід до муніципалітетів: різноманіття рідко береться до уваги. Коли береться до уваги різноманітність, законодавці використовують – майже виключно – поріг чисельності населення. У Білій книзі визнається, що поріг чисельності населення часто маскує реальні потреби та можливості муніципалітетів. Маленькі міста можуть бути перевантажені. У великих містах може виникнути надлишок повноважень і потужностей для надання послуг. Не пов'язані між собою гірські міста мають інші потреби, ніж добре сполучені громади такого ж розміру тощо.

Закон 1985 року не визначає, які регулятивні та контрольні повноваження, пов'язані з місцевими послугами, знаходяться в руках муніципалітетів, оскільки ці послуги традиційно виконувалися самими місцевими органами влади. Законодавство 1985 року визнано таким, що не відповідає сучасним підходам до управління послугами. Крім того, місцеві загальні повноваження (регулюючі, регулюючі, контрольні тощо) для кожної функції просто окреслені, без додаткових подробиць, у Законі 1985 року.

Підсумовуючи, у Білій книзі [27] стверджується, що існуючий місцевий законодавчий акт не містить чіткості щодо того, як повноваження розподіляються між місцевими органами влади. У документі також засуджується, що місцеве самоврядування підривається на кількох фронтах, і галузеве державне чи регіональне законодавство є лише одним із питань.

Чотири обрані країни належать до наполеонівської та пруської державних традицій, які мають багато спільних рис щодо структури бюрократії та у зв'язку з відносинами між бюрократією та політикою. У той же час розподіл територіальної влади в цих унітарних і федеративних державах впливає на спосіб розподілу функцій між рівнями управління. Незважаючи на очевидні відмінності між чотирма країнами, деякі функції, що виконуються місцевими органами влади, досить схожі; інші функції залежать від конкретного інституційного середовища, в яке вони вбудовані.

Дві рамки можуть пояснити, як були розподілені функції: аргумент економічної ефективності та інституційні обмеження. У більшості систем спостерігається рух за сприяння міжмуніципальному співробітництву з метою подолання недоліків невеликих муніципалітетів. Ці комунальні об'єднання беруть на себе відповідальність за ті послуги, для яких аргументи економічної ефективності є актуальними (водопостачання, водопідготовка, вивезення та переробка сміття тощо). Муніципалітети делегують надання цих послуг асоціаціям або консорціумам, які, у свою чергу, можуть доручити виробництво приватним постачальникам послуг. Способи, за допомогою яких застосовуються аргументи економічної ефективності, обмежені інституційним середовищем.

Аргумент економічної ефективності, однак, не підтримує об'єднання муніципалітетів у більші місцеві органи влади. Ведуться суперечки про те, який розмір оптимально надає різні види місцевих послуг. Незаперечним є той факт, що невеликі місцеві органи влади, на кшталт тих, що зустрічаються в цих чотирьох країнах, не в змозі виконувати найелементарнішу роль постачальників послуг для населення. Це поставить під загрозу досягнення загального доступу до багатьох послуг, за що виступає Європейський Союз. За відмовою від об'єднання стоять політичні та інституційні пояснення. Ані політики, ані громадяни, схоже, не готові поступитися представницькою роллю політико-адміністративної влади заради кращого надання послуг.

Міжмуніципальні домовленості про співпрацю не завжди дають економічну ефективність. У доповіді, представленій Сенату Франції Далльє [19, С.37], стверджується, що досягнення економії на масштабі (визначеної у звіті як зниження цін на послуги без зміни якості) за допомогою міжмуніципальних домовленостей (ЕРСІ) є недоведеним за період 1999-2005 років. Для ілюстрації аргументу наводиться багато прикладів, більшість з яких також показують, що кількість і якість цих послуг змінилися з двох причин. По-перше, тому що громадяни в деяких випадках зараз отримують якісь послуги, яких їм не вистачало в минулому. По-друге, тому що уряди на вищих рівнях створюють обмеження та нові виклики для послуг, що надаються ЕРСІ. Ці фактори

спричинили загальне зростання цін, а не економічну ефективність.

Структура інституційних обмежень пояснює інші виміри розподілу функцій. Закономірності децентралізації у Франції та Іспанії мають величезний вплив на цю тему. В Іспанії процес деволюції пішов на користь регіональному рівню; у Франції місцевий рівень був основним бенефіціаром. У Німеччині роль неурядових організацій у наданні певних видів послуг та роль муніципалітетів у комунальних послугах є більшими, ніж в інших країнах. Функції вищих місцевих рівнів влади були розроблені по-різному в усіх цих системах, але реформа якимось чином поважала ці початкові ролі. Інституційні та політичні аргументи обмежують чисту економічну раціональність. Схоже, що концепція суспільного вибору мало допомагає пояснити еволюцію цих чотирьох систем.

Рівень конституційного вибору в кожній країні сформульований по-різному щодо існування та ролі місцевих законів. У Португалії та в Іспанії існує місцевий статут щодо призначення послуг муніципалітетам. Французькі акти про децентралізацію відіграють аналогічну роль розподілу функцій і компетенцій між кожним територіальним рівнем. У Німеччині галузеве законодавство та законодавство земель визначають послуги, які мають надаватися на місцевому рівні. Незважаючи на статuti різних штатів, компетенція і функції місцевих органів влади дуже однорідні на всій території федерації.

Правила колективного вибору та конституційного вибору чітко не вказують різницю між компетенціями та функціями, тому адміністративна практика розмила розподіл компетенцій між рівнями влади. У Португалії, до демократичного режиму, закритий перелік послуг був включений до закону без звернення до принципу «положення про загальну компетентність». Після демократичного утвердження різні закони визначили частку функцій фрегезій (парафій) і муніципалітетів. У португальському законодавстві різниця між компетенціями та функціями чітко не визнається. В Іспанії перелік послуг не уточнює компетенції місцевих органів влади щодо Закону про місцеве самоврядування 1985 року. Однак нове законодавство, яке буде оприлюднено у

2006 році, проводить розмежування між функціями, компетенціями та принципами, які повинні застосовуватися, поряд із принципом «загального положення про компетентність», при розподілі компетенцій між рівнями управління. У Франції намір полягав у тому, щоб ініціювати передачу пакетів компетенцій; Критики кажуть, що скоріше відбувся меланж.

Необхідна ясність, особливо у Франції та Іспанії, при розмежуванні функцій та компетенції в конституційних правилах та правилах колективного вибору (місцеві статути та секторальне законодавство). У цих країнах існує проблема через існуюче змішання функцій і компетенцій. Як зазначалося вище, в той час як функції - це те, що роблять уряди, компетенції відносяться до конкретних правових повноважень, які визначають, як ці функції повинні виконуватися. Сьогодні місцева влада – це більше, ніж просто постачальники чи керівники публічних послуг. Вони виконують роль планувальників, регуляторів, підрядників, контролерів, грантодавців тощо. Тому в базовому та секторальному законодавстві має бути чітке розуміння як того, що можуть робити місцеві органи влади, так і як вони мають це робити.

У всіх країнах місцеві органи влади можуть встановлювати для себе оперативні правила вибору. Ці правила стосуються способу, за допомогою якого муніципалітети автономно надають місцеві послуги. У Німеччині автономія місцевих влад начебто поважається; французькі та іспанські муніципалітети все ще стикаються з проблемами, які випливають з доктрини та традиції опіки. Незважаючи на те, що ця практика була скасована на законодавчому рівні, існує залежність від того, щоб залишитися під опікою і відносинами, за допомогою яких центральна адміністрація могла втручатися в місцеві справи. Наприклад, треба пам'ятати, що місцевий аудитор, скарбник і секретар будь-якої іспанської міської адміністрації належать до державного корпусу, їх набирає і навчає центр. Іспанські та французькі муніципалітети поділяють спільні проблеми, намагаючись зберегти свою автономію від вищих рівнів влади.

Захист самоврядування пропагується з точки зору більшої відповідальності та кращої підзвітності перед громадянами. Проте

самоврядування муніципалітетів постійно перебуває під загрозою в Іспанії та Франції й з інших причин. Галузеве законодавство не враховує або не враховує місцеве різноманіття і зазіхає на місцеву автономію у розробці власних правил роботи. При розробці законопроектів, які прямо чи опосередковано зачіпають місцеві інтереси та місцеві гарантії, консультації з місцевими органами влади, як правило, або відсутні, або недостатні. Це створює низку проблем, серед яких виробництво негативних зовнішніх ефектів та збільшення витрат для місцевих адміністрацій через секторальне законодавство, яке не збігається з перерахуванням супутніх додаткових коштів.

Приклади змішаного адміністрування зустрічаються у Франції, Німеччині та Іспанії. У багатьох сферах муніципалітети доповнюють функції центральних державних органів (наприклад, у сфері охорони здоров'я або початкової освіти). У Франції, Німеччині та Іспанії муніципалітети діють як подвійні агенти, виконуючи обов'язки самоврядування, а також завдання делегованих з вищих рівнів влади, на відміну від Португалії, де деконцентровані міністерські офіси виконують державні завдання. Наприклад, центральна земля (регіони або землі землі) може відповідати за викладацький склад, шкільні програми та будівництво шкіл. На муніципалітети можуть бути покладені витрати на утримання та ремонт шкільних будівель, управління їдальнею та інші операційні витрати (включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу). Розподіл усіх цих функцій та обов'язків між різними урядовими одиницями може створити проблеми з координацією та підзвітністю. Але в часи фінансового стресу це може бути єдиним засобом надання послуг у певних муніципалітетах.

Вищі ешелони відіграють різну місцеву роль у різних країнах. У Португалії провінції є адміністративними округами центральної адміністрації. В Іспанії та Німеччині провінції та Крайзе відповідають за міжмуніципальні послуги та надають послуги, які невеликі муніципалітети не можуть надати або керувати. У Франції департаменти доповнюють функції місцевих громад, припускаючи, що *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCIs) замінює нездатність сільських муніципалітетів як постачальників послуг.

Країни, які планують децентралізацію послуг на місцевому рівні, можуть черпати натхнення з різних переліків послуг, що розподіляються між місцевими органами влади в різних країнах. Однак ці списки змінюються швидко і постійно. Таким чином, список корисний як джерело натхнення, але набагато важливіше встановити деякі принципи, за якими послуги можуть бути призначені різним рівням влади. Хоча вибір принципів значною мірою залежатиме від традицій та політичних уподобань у певній країні, важливим першим кроком може бути аналіз того, які положення, прийняті на європейському наднаціональному рівні, є актуальними для розподілу функцій та компетенцій між рівнями влади.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Особливості територіального управління в умовах воєнного стану

Розв'язана росією війна проти України дестабілізувала абсолютно всі сфери життєдіяльності і змусила вносити термінові корективи в роботу органів влади та державно-управлінських структур. Центри прийняття рішень як національного, так і регіонального рівнів, відчувають відповідальність за кожну свою дію і розуміють ціну помилки за кожне необачне розпорядження.

Цілком очевидно, що одним з першочергових завдань було врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Згідно Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. органи місцевого самоврядування мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Однак, законопроект про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану був прийнятий лише 12 травня 2022 р. Проект передбачає врегулювання здійснення повноважень місцевої влади, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки [28].

Від початку дії режиму воєнного стану було утворено 24 обласних військових адміністрацій – державні органи влади, які забезпечують запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [6]. Необхідно зауважити, що органи місцевого самоврядування не позбавляються своїх повноважень, а працюють

паралельно з військовими адміністраціями. Однак, відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації утворюються в тих населених пунктах, де виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом [5].

Апелюючи до вищезазначеного, обов'язково слід наголосити, що наразі опрацьовується законопроект, згідно якого розмежовуються повноваження тих військових адміністрацій, які діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі, а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території [29]. На нашу думку, ухвалення даного проекту є невідкладним, адже не може бути єдиної системи функціонування двох названих структур на територіях, які перебувають під окупацією або в прифронтовій зоні, та тих, де бойові дії не ведуться. Така необхідність обумовлена різним рівнем безпеки в регіонах, умовами життєдіяльності населення та ієрархією його потреб, а також здатністю місцевого самоврядування повноцінно виконувати свої функції.

В якості продовження до попередньої тези, варто зупинитись на змінах в роботі місцевого самоврядування. Під час дії воєнного стану вносяться корективи щодо виконання бюджетів, а саме: органи місцевого самоврядування мають повноваження збільшувати резервний фонд до необхідного обсягу; за потреби виконавчий комітет місцевої ради має право пришвидшити розгляд звернення, підготовки та прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету; допускається проведення засідань місцевих рад, виконавчих комітетів та депутатських комісій онлайн.

Що стосується соціальної сфери, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад уповноважені самостійно формувати процедуру надання соціальних послуг на відповідних територіях. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного

або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» надає право місцевим структурним підрозділам з питань соціального захисту населення самостійно приймати рішення щодо невідкладного надання соціальних послуг у разі існування загрози життю чи здоров'ю в умовах воєнного стану [30].

Окремої уваги заслуговує участь органів місцевої влади на окупованих територіях та тих, що знаходяться в оточенні або в зоні активних бойових дій. Відповідно до наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25 квітня 2022 р. був визначений перелік територіальних громад, які підпадають під названі категорії. Затвердження цього переліку фактично означає чітке визначення територій, де наразі не є можливим здійснення функцій держави чи місцевого самоврядування. Невтішним наслідками цього є:

- майже повна відсутність комунікації населення, що не евакуювалось, з представниками місцевої влади;
- колабораціонізм місцевих жителів і перехід на бік окупанта владних осіб;
- відсутність чіткої картини про реалії життя на окупованих територіях у голів громад та мерів міст;
- неможливість повноцінно виконувати свої обов'язки очільникам міст\громад\селищ.

Отже, з початку введення воєнного стану на всій території України органи місцевого самоврядування здобули значно ширші повноваження задля оперативного прийняття рішень, від яких безпосередньо залежить життєздатність і обороноздатність територіальної громади, а також безпека держави на тлі повномасштабної агресії російської федерації. Нововведенням було створення обласних військових адміністрацій, які працюють паралельно з місцевим самоврядуванням або повністю переймають його функції на себе в тих областях, де особливо небезпечна ситуація. Обмежені можливості повної реалізації своїх повноважень, складнощі в комунікації з населенням та

відсутність розуміння реальної обстановки в окупованих\прифронтових областях стали викликами для українського місцевого самоврядування.

Сутність децентралізації в Україні полягає в передачі влади, фінансових ресурсів та відповідальності з центрального рівня влади на місцеві самоврядування. Цей процес був зумовлений рядом факторів, передусім негативними наслідками довготривалого життя під централізованою владною системою, незадоволеністю потреб населення та досить обмеженими можливостями локального розвитку. Результатом стало утворення ОТГ, що дає можливість залучити додаткові ресурси, розширити можливості для інвестицій та забезпечити більш ефективне використання коштів, а також залучити громадян до прийняття рішень на місці. Від початку дії режиму воєнного стану центральним воєнно-політичним керівництвом держави було прийнято рішення про створення обласних військових адміністрацій, які працюють паралельно з місцевим самоврядуванням або повністю переймають його функції на себе в тих областях, де особливо небезпечна ситуація.

2.2. Територіальні громади Запорізької області в умовах воєнного стану

Під час розгортання повномасштабної російсько-української війни гуманітарна складова політики Запорізької області набула особливої важливості. Область стала притулком для тисяч людей, які були змушені покинути свої домівки через активні бойові дії та загрозу життю. Як відомо, у перші дні російського вторгнення ворожі війська здійснювали масштабні наступи на півночі, півдні та сході країни, захоплюючи населені пункти один за одним. Більша частина Запорізька область опинилась в окупації вже в березні 2022 р. Інші декілька населених пунктів, які змогли відстояти свої території, досі потерпають від постійних бомбардувань та обстрілів. Вони стали майже мертвими селами та селищами, де є лише випалена земля та одиниці мешканців. Крім того, значна кількість переселенців із Донецької, Луганської та Херсонської областей знайшли собі притулок у м. Запоріжжя та прилеглих селищах.

Зважаючи на потужні міграційні потоки переселенців із сусідніх областей, евакуацію частини населення з окупованих та прифронтових громад до обласного центра, можна з легкістю стверджувати, що Запоріжжя перетворилося на гостинний хаб для десятків тисяч людей. За цих обставин задовольнити нагальні потреби такої кількості переселенців і міщан стало реальним викликом для місцевого самоврядування, громадських та волонтерських організацій. Уже в середині травня 2022 р. через міські центри пройшли 121 683 вимушені переселенці, зокрема 33 688 дітей [46]. Станом на 9 березня 2023 в обласному центрі перебували понад 230 тисяч ВПО [46].

Від початку російського вторгнення в Запоріжжі діє ціла низка громадських організацій, які спрямовують свою діяльність на підтримку та забезпечення гуманітарною допомогою (багатоцільова грошова допомога, продукти харчування, медикаменти, засоби гігієни) постраждалого населення.

Координація справами переселенців у Запоріжжі покладена на місцеве самоврядування та Запорізьку обласну військову адміністрацію. Співпраця з міжнародними організаціями-донорами, благодійними фондами, інвесторами дозволяє органам місцевої влади отримувати необхідні ресурси для оперативного реагування на запити населення.

Однак, виходячи з того, що місто поповнилось на чи не на чверть свого населення і час від часу зазнає ворожих атак, далеко не всі мешканці задовольняють свої потреби належним чином. Для того, щоб з'ясувати, чого не вистачає жителям Запорізької області в їхньому повсякденному житті, нами було проведено дослідження гуманітарних потреб мешканців окупованих та прифронтових громад.

У ході кількісного опитування за допомогою соціальних мереж та Телеграм-каналів було опитано 2793 респонденти. За результатами анкетування було виявлено, що матеріальне становище 59% ВПО та 49% мешканців лінії фронту дозволяє їм покривати витрати лише на їжу, а відповідно 20% і 27% – ледь зводять кінці з кінцями (див. Додаток А) [48]. Це свідчить про те, що оптимізація гуманітарної політики щодо якісного та швидкісного забезпечення

населення необхідними товарами та послугами має бути одним з найперших пріоритетів в ієрархії функцій місцевого самоврядування.

Болісною темою є ситуація з житлом, оскільки тисячі людей мають зруйновані/пошкоджені будинки та квартири, де вони проживали, і наразі вимушені шукати притулку. Опитування показало, що 32% ВПО та 27% мешканців прифронтових громад мають пошкоджене\знищене майно, однак ніде це не фіксували (див. Додаток Б) [48]. На жаль, дійсно велика кількість людей з ідентичною проблемою не знають, куди потрібно звернутися за допомогою, або впевнені, що їхній запит дасть нульовий результат. Тож можна зробити висновок, що місцевій владі необхідно покращити механізми інформування населення щодо цього питання, розвивати співпрацю з громадськими організаціями та благодійними фондами, а головне, доводити на практиці, що місцеве самоврядування спроможне вирішити дану проблему, аби звести цей показник до мінімуму.

Надання психологічної допомоги можна віднести до гостроактуальних і конфліктних питань, адже ті вразливі категорії населення, яким вона конче потрібна, твердо заперечують це або соромляться визнавати. Доказом цього є те, що 76% ВПО та 78% мешканців лінії фронту не потребують психологічної допомоги, 20% і відповідно 17% – потребують, але не отримують (див. Додаток В) [48]. Доволі невтішні показники, які мають продемонструвати органам місцевого самоврядування та організаціям, що фокусують свою діяльність на психологічній реабілітації, значимість проведення підготовчих заходів для стимулювання людей звернутися по психологічну допомогу.

Окрім анкетування, нами були проведені 9 глибинних інтерв'ю з головами громад окупованих та прифронтових громад Запорізької області. Експерти наголосили на інших потребах мешканців своїх громад, які слід неодмінно включити до стратегії гуманітарної політики Запорізької області. Передусім це стосується матеріальної допомоги, якої потребують 98% респондентів кількісного опитування. Акцент було зроблено на надання фінансової підтримки незахищеним категоріям населення: постраждалі від наслідків війни, які не

мають статусу ВПО; ті, що залишаються жити у прифронтових та окупованих територіях; звичайні сім'ї люди, які не підпадають під категорії інвалідів або багатодітних родин [48]. Як свідчать очільники громад, саме ці групи людей мають труднощі навіть з отриманням гуманітарної допомоги у вигляді продуктів харчування або санітарної гігієни.

Що заслуговує на увагу, так це виокремлення потреб у соціалізації, організації дозвілля, культурно-масових та просвітницьких заходах абсолютно для всіх категорій населення. І такий запит є цілком очікуваний. Постійні стреси, моральні травми, перманентний стан напруги, втрата близьких людей, зміна місця проживання тощо накладає відбиток на психологічний стан, який потребує розвантаження, переключення уваги і думок на позитивні речі. Людям необхідно відволікатися від усіх проблем, які випали на їхню долю, знаходити та підтримувати нові соціальні зв'язки, здобувати освіту та займатися саморозвитком.

Таким чином, у ході дослідження були визначені найбільш актуальні гуманітарні потреби мешканців Запорізької області, послуги та види допомоги, що є найбільш затребуваними в населення. Місцеве самоврядування та громадські організації вправно пораються із викликами в гуманітарному секторі, однак, рекомендовано покращити рівень інформованості людей щодо діяльності органів влади та громадських організацій, поглибити співпрацю між цими структурами та запровадити низку заходів для організації дозвілля переселенців та міщан.

Виклики, пов'язані з розгортанням повномасштабної війни, спричинили структурні зміни в діяльності місцевого самоврядування. Зокрема це стосується евакуації очільників громад у більш безпечні міста, перебування в полоні, дистанційне виконання своїх функцій владними особами. У зв'язку з цим постало чимало проблем, які значно ускладнюють діяльність органів місцевої влади та підвищують рівень напруги серед населення громад.

Під час проведення глибинного інтерв'ю з головами громад Запорізької області, респонденти активно висловлювались про труднощі в своїй роботі.

Треба підкреслити, що в окупованих та прифронтових громадах проблеми діяльності органів самоврядування мають багато спільного, незважаючи на нерівність можливостей у комунікації з мешканцями та моніторингу ситуації на території громади. Найпоширенішими відповідями на питання «Чого вам не вистачає для ефективного здійснення управлінської діяльності?» були такі аспекти:

- труднощі в роботі з людьми, адже більша частина знаходяться в важкому психологічному стані;
- пошук роботи для ВПО;
- задоволення потреб гуманітарного характеру тих категорій людей, які не підпадають під пільги;
- сприяння соціалізації та організації дозвілля для ВПО;
- велика нестача кадрів [48].

Мабуть, єдина проблема, яку найбільш глибоко характеризували експерти – комунікація з населенням. Провідною рисою є психологічний стан населення, яке продовжує страждати від наслідків російського вторгнення. Вичерпну відповідь на це питання надав голова Малинівської (прифронтової) громади Сергій Штепа: «Усі знервовані, депресивні, ВПО хочеться додому, думають, що про них забули і не піклуються. Молодь більш самостійна, вони можуть далі кудись їхати, працевлаштуватися, а з пенсіонерами складно, бо скаржаться. Люди звикли, що про них повинен хтось піклуватися, а зараз час змінився, кожен сам за себе, люди це не усвідомлюють. Порозуміння з людьми – найскладніше» (див. Додаток Г).

Що дійсно вражає, на окупованих територіях налагоджений механізм спілкування мешканців з головою громади. На підтвердження даної тези можна процитувати Станіслава Захаревича, начальника Софіївської сільської військової адміністрації: «У комунікації взагалі немає проблем ані з переселенцями, ані з тими, що залишились. З окупацією спілкуюсь кожного дня і майже з кожним населеним пунктом. Відбувається шляхом особистого спілкування наживо, а також через чат Софіївської громади» (див. Додаток Г). Отже, треба віддати

належне представникам місцевої влади Запорізької області за небайдуже ставлення до всього населення, моніторинг його потреб та сприяння забезпечення кожного мешканця всім необхідним.

Апелюючи до вищезазначеного, відзначимо, що поряд з відстеженням потреб населення виникла низка інших: нестача повноцінної робочої групи через брак кадрів та збільшення обсягу роботи; надання юридичної та психологічної допомоги, освітніх послуг для ВПО; пошук робочих місць для переселенців тощо. «Навіть поїхати відвезти гуманітарну допомогу маломобільній особі теж треба якась людина, її час, а виходить так, що і керівництвом, і постачанням займаються одні і ті самі люди», – стверджує представниця Воздвижівської міської ради Оксана Бодня (див. Додаток Г). Також гостро стоїть проблема пошуку джерел фінансування для надання грошової допомоги жителям громад, що не виїхали звідти, і благодійних фондів, які б надавали гуманітарну допомогу особам без статусу ВПО та інших вразливих категорій.

Звісно, дистанційна реалізація своїх повноважень головами громад має ряд перешкод, що полягають в нестачі робочої сили (дистрибуція гуманітарної допомоги, супровід у відрядження тощо) і спеціалістів (юристів, фінансистів, психологів, проєктних менеджерів), а також відчуття «гостя» у Запоріжжі. Останнє проявляється в нестабільності щодо місця роботи (оренда приміщення або робота в наданому місцевою владою офісі), небажання роботодавців працевлаштовувати ВПО, постійний пошук житла для переселенців із своїх громад.

У підсумку варто зосередитись на рекомендаціях для органів місцевого самоврядування щодо подолання охарактеризованих проблем. На наш погляд, шляхами їх вирішення є поглиблена співпраця передусім з провідними місцевими громадськими та благодійними організаціями, встановлення контактів та укладання домовленостей з освітніми та спортивними закладами, дитячими гуртками, розважальними центрами тощо. Висвітлення своєї діяльності та життя мешканців громади, їхніх потреб та запитів у соціальних мережах сприятиме пошуку робочої сили та спеціалістів, які готові працювати

навіть на благодійних засадах. Зараз актуальним та корисним буде залучення проєктних менеджерів, які допоможуть у реалізації та координації вже наявних проєктів, і у винайденні можливостей здобути гранти на втілення в життя інших ініціатив.

Практична частина даної роботи полягала у проведенні емпіричного дослідження особливостей та проблем діяльності місцевого самоврядування Запорізької області. Поміж цього, на основі отриманих даних в ході анкетування та глибинних інтерв'ю нами були визначені найбільш актуальні гуманітарні потреби мешканців Запорізької області, послуги та види допомоги, що є найбільш затребуваними в населення. Опрацювавши результати дослідження, ми розробили рекомендації для представників органів місцевої влади щодо мінімізації впливу виявлених проблем та оптимізації виконання своїх функцій.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Європейський наддержавний вимір для розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування

Європейська хартія місцевого самоврядування (ECLSG) 1985 року [4] є довідковим джерелом наднаціональної місцевої автономії для всіх країн, що входять до Ради Європи. Хартія встановлює кілька ключових принципів, які мають найвищу актуальність для розподілу компетенцій на місцевому рівні, а саме: пункт загальної компетенції; принцип субсидіарності; принцип виключності місцевих владних повноважень; принцип різноманітності в системах доставки; та консультації з місцевими органами влади щодо секторального законодавства.

Договори Європейського Союзу, а також нормативні акти інституцій Європейського Союзу також є джерелом для встановлення національних законодавчих рамок щодо розподілу функцій між рівнями влади.

Відмінність між послугами загального інтересу (SGI) та послугами загального економічного інтересу (SGEI) стала джерелом деяких суперечок. Спірним питанням є той факт, що внутрішні ринкові бар'єри повинні бути усунені, а SGEI схильні до спотворення конкуренції, коли вони субсидуються або безпосередньо здійснюються державними органами.

Європейський Союз впливає на свої держави-члени через розвиток внутрішнього ринку та шляхом визначення способу, яким державні послуги повинні піддаватися конкуренції. Однією з головних цілей ЄС є усунення бар'єрів на європейському внутрішньому ринку, тим самим дозволяючи товарам, особам, послугам і капіталу вільно переміщатися між державами-членами. Мається на увазі, що приватні підприємства (з будь-якої держави-члена) зможуть конкурувати з державними органами у наданні послуг, які є частиною

внутрішнього ринку. Це змушує уряди в багатьох випадках поводитися як рушії, а не визволячі. Незважаючи на те, що надання послуг залишається під відповідальністю уряду, виробництво послуг часто передається на аутсорсинг недержавним організаціям та компаніям. На даний момент триває процес встановлення меж для конкурентних послуг. Цей процес впливає на здатність місцевих органів влади бути безпосередньо підзвітними своїм громадянам. Кілька документів Єврокомісії, в яких обговорюються послуги, що становлять загальний інтерес, є актуальними для місцевих влад.

Дебати щодо послуг загального інтересу (SGI) сягають корінням у 1980-ті роки. Після цього Європейська комісія зосередилася на усуненні торговельних бар'єрів між державами-членами у сфері послуг загального економічного інтересу (SGEI), таких як телекомунікації, поштові послуги, транспорт та енергетика. Дебати щодо послуг, що становлять загальний економічний інтерес (SGEI), сформульовані в Амстердамському договорі (1997 р.), передбачають покладання відповідальності на Європейське співтовариство та держави-члени за безперебійне функціонування цих служб.

Хартія основних прав (2000 р.) також визнає і забезпечує право громадян на доступ до послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Ці положення викликали більш ретельну дискусію між різними партіями. Як Європейський парламент, так і Рада звернулися до Комісії з проханням представити пропозицію щодо рамкової директиви з цього питання з метою досягнення більшої ясності з цього питання та підвищення правової визначеності для різних зацікавлених сторін. Комісія ініціювала процедуру розробки рамкової директиви про послуги, що становлять загальний інтерес, через Зелену книгу (2003 р.) та Білу книгу (2004 р.).

Проблемним питанням є те, що поняття послуг загального інтересу включає послуги як загальноекономічного, так і неекономічного інтересу і охоплює широкий спектр різних видів діяльності, від енергетики, поштових послуг, транспорту та телекомунікацій до охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг – на наднаціональному, національному та місцевому рівнях. Більшість

проблем для місцевих органів влади пов'язані з (нечітким) розмежуванням між SGI та SGEI. Термін "послуги, що становлять загальний інтерес" не зустрічається в самому Договорі. Ширший за обсягом, ніж SGEI, «він охоплює як ринкові, так і неринкові послуги, які державні органи класифікують як такі, що становлять загальний інтерес і підлягають конкретним зобов'язанням щодо надання державних послуг» [27].

Термін «послуги, що становлять загальний економічний інтерес», що використовується у статтях 16 та 86(2) Амстердамського договору, не має подальшого визначення цим Договором або вторинним законодавством. У практиці Співтовариства погоджено, що SGEI відноситься до «послуг економічного характеру, на які держави-члени або Співтовариство покладаються конкретні зобов'язання щодо надання державних послуг на підставі критерію загального інтересу» [27]. Це поняття охоплює певні послуги, що надаються великими мережевими галузями (транспорт, поштові послуги, енергетика та зв'язок тощо). Але він також може поширюватися на будь-яку іншу економічну діяльність, на яку поширюються зобов'язання щодо державної служби, таку як охорона здоров'я та соціальні послуги – діяльність, що має величезне значення на місцевому рівні.

Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) у різних звітах [49, 50, 51] стверджує, що незрозуміло, як диференціація між SGI та SGEI пов'язана із Зеленою та Білою книгами Європейської комісії, в яких обговорюється розподіл між: 1) послугами загального економічного інтересу, що надаються великими мережевими галузями; 2) інші послуги, що становлять загальний економічний інтерес; 3) неекономічні послуги та послуги, які не впливають на торгівлю. Ця відмінність визнає, що існують відмінності між різними типами послуг, і що це впливає на місцеві послуги. Європарламент також вважав, що європейське законодавство не підходить для третього випадку. Якщо Комісія орієнтується на великі мережеві галузі, для місцевих органів влади це не буде проблемою, в принципі. CEMR стверджує, що місцеві органи влади повинні бути виключені з рамкової директиви. Однак це залишається незрозумілим з

прочитання Білої книги [27].

В принципі, надання послуг, що становлять загальний інтерес, може бути організовано у співпраці з приватним сектором або може бути доручено приватним або громадським підприємствам. Таким чином, державні органи можуть визначати обов'язки публічних служб, регулювати ринок і контролювати оператора. Однак у Білій книзі Єврокомісії роль постачальника прямо не визнається. На думку численних критиків, у тому числі СЕМР, рішення про включення/надання має бути залишене за місцевими органами влади.

Далі аргументація полягає в тому, що СГІ з суто локальним характером не спотворюють і майже не мають тривожного впливу на внутрішній ринок, а отже, до них слід ставитися інакше, ніж до тих, які конкурують на європейському рівні. Більшість таких послуг мають соціальну, а не комерційну мету. У цьому сенсі більшість державних соціальних та медичних послуг, що надаються місцевими органами влади на некомерційній основі, розглядаються місцевими суб'єктами як SGI, а не як SGEI. Соціальні та медичні послуги ризикують вважатися «економічними» за своєю природою, навіть якщо державний орган надає їх з соціальних, а не комерційних міркувань. Проблема в тому, що в деяких країнах, наприклад, у Великій Британії, функціонує «ринок» у секторах охорони здоров'я та освітніх послуг. Однак місцеві асоціації відстоюють, що місцеві та регіональні служби – це, по суті, SGI, а не SGEI. Якщо ця відмінність збережеться, то це повинно сприяти ролі місцевих органів влади як постачальників і виробників.

Визначення SGI або SGEI має наслідки з кількох питань, які є актуальними для місцевих органів влади: державна або державна допомога; генерація та постачання електроенергії (див. Додаток 1, перелік місцевих послуг у Португалії та Німеччині); утилізація відходів (всі країни); та ощадних кас (Німеччина).

Приклад того, як це може відбуватися в реальному світі, можна знайти в Німеччині. Справа Altmark стосується автобусного сполучення громадського транспорту в сільському районі Стендаль. У 1994 році районна рада надала компанії Altmark транспортні франшизи, а також субсидії, призначені для компенсації витрат, пов'язаних з її місією громадських послуг. Конкуруюча

приватна фірма подала апеляцію до німецьких судів, стверджуючи, що субсидії, виплачені Altmark, суперечать правилам Співтовариства щодо державної допомоги. Вищий адміністративний суд Німеччини звернувся до Європейського суду справедливості (ЕСJ). У своєму рішенні від 24 липня 2003 року Суд ЄС виніс рішення на користь пом'якшення деяких заходів щодо державної допомоги, стверджуючи, що такі субсидії не вважаються державною допомогою, якщо виконуються певні умови.

Суть директиви Єврокомісії про послуги полягає в тому, що державні органи взагалі повинні залишити надання комунальних послуг та послуг ринковим силам. Державні органи повинні зосередитися на забезпеченні виконання завдань, пов'язаних із загальним благом, відповідними постачальниками послуг, підхід, який багато місцевих зацікавлених сторін відкинули.

Конфлікти, що випливають з цих ініціатив, можна побачити на прикладі трьох інших німецьких випадків, які Волльманн аналізує, оцінюючи вплив SGEI на німецьку місцеву систему. Оскільки SGEI включає в себе надання комунальних послуг, то всі вони пов'язані з цими сферами: один кейс – про електропостачання, інший – про вивезення відходів, а третій – про ощадні каси.

За даними Волмена [52], муніципалітети раніше забезпечували електроенергією громадян і бізнес, а прибуток використовував для фінансування інших муніципальних послуг, таких як громадський транспорт. ЄС змінив умови постачання електроенергії на місцевому рівні, зробивши конкуренцію обов'язковою. Це призвело до зниження цін, що має недолік у вигляді створення більшої шкоди навколишньому середовищу, якої завдають не лише приватні постачальники, а й комунальні служби. Комунальні підприємства у сфері постачання, схоже, адаптувалися до конкурентних умов. Воллманн підтверджує тенденцію, коли місцеві органи влади продають свої (відносно прибуткові) заводи або через тиск конкуренції, або через фінансові труднощі.

Справа з утилізацією відходів сягає корінням у 1970-ті роки, коли в Німеччині графства та великі міста отримали відповідальність за утилізацію

відходів. У дебатах між місцевими органами влади та європейськими органами влади виникає питання про те, чи слід обмежувати конкуренцію переробкою, чи вона також повинна включати утилізацію. Потенціал підриву державних послуг з утилізації відходів є значним, оскільки ці зміни можуть вплинути на плату за утилізацію відходів для мешканців [52].

Третій приклад стосується муніципальних ощадних кас (Sparkassen). Муніципальні ощадні каси працюють, в принципі, на благо громадян і місцевих органів влади, надаючи громадянам кредити з низькими процентними ставками. При цьому муніципалітети фінансово гарантують банки. Це було розцінено Європейським банківським союзом як несправедлива конкурентна перевага. Результатом переговорного процесу стало внесення змін до гарантійних угод цих банків відповідно до законодавства ЄС про конкуренцію.

Політика лібералізації ЄС спрямована на те, щоб відкрити нині «захищені» ринки надання приватних і державних послуг. Ці заходи впливають на захищені місцеві ринки в багатьох державах-членах ЄС та підривають роль місцевих органів влади як постачальників послуг. Переговори тривають на кількох фронтах, насамперед з місцевою владою, спрямованими на отримання ярлика SGI, щоб муніципалітети могли надавати різноманітні послуги (медичні та соціальні послуги, місцевий громадський транспорт та місцеві послуги загалом) без конкуренції. Це питання слід мати на увазі при розподілі повноважень і функцій між різними рівнями влади. Іспанський Закон 1985 року не зміг належним чином вирішити проблему сприятливої ролі місцевих органів влади і, схоже, зосередився (хоча і не явно) на стороні доставки. Зараз він потребує капітального ремонту.

Після ратифікації ECLSG Ради Європи є джерелом законодавства в країнах, що її підписали. Хартія встановлює кілька принципів, які лежать в основі місцевої автономії. Стаття 4 Статуту визначає принципи та сферу місцевого самоврядування, а саме: «Основні повноваження та обов'язки місцевих органів влади встановлюються конституцією або статутом. Разом з тим, ця норма не перешкоджає закріпленню за місцевими органами влади

повноважень та відповідальності для конкретних цілей відповідно до закону» [4]. В основі місцевого самоврядування лежить ще кілька принципів, про які зараз буде докладно розказано.

Стаття 4-2 ECLSG говорить, що: «Місцеві органи влади, в межах закону, мають повну свободу розсуду здійснювати свою ініціативу з будь-якого питання, яке не виключено з їх компетенції або не передано будь-якому іншому органу». Згідно з цим пунктом, місцеві органи влади в межах закону (базового, галузевого, федерального та/або штату) мають повну свободу розсуду здійснювати свою ініціативу з будь-якого питання, яке не виключено з їх компетенції або не віднесене виключно до будь-якого іншого органу. Цей пункт є підставою для залучення місцевих органів влади до місцевих справ за принципом субсидіарності.

Багато авторів вважають цей пункт залишковим, оскільки він діє в тих випадках, коли галузеве законодавство дійсно розподіляє фактичні компетенції у сфері між вищими рівнями влади виключним чином. Однак положення про загальну компетенцію також застосовується до секторів, в яких законодавство розподіляє повноваження між різними рівнями влади, коли на карту поставлені місцеві інтереси.

В останні десятиліття положення про загальну компетенцію допомогло значно розширити повноваження місцевих органів влади. Для місцевих органів влади існує як мінімум два різних шляхи набуття нових функцій. По-перше, в деяких випадках деякі або кілька компетенцій у сфері не розподіляються виключно за певним рівнем влади, і немає спеціального положення для місцевих органів влади з цієї теми, як обов'язкове або делеговане завдання. Економічне просування є типовим прикладом послуги, яка не призначена виключно для конкретного рівня влади. Різні рівні влади беруть участь у сприянні економічному зростанню та зайнятості на своїй території. Місцева влада виступила з численними ініціативами або для стимулювання розвитку сільських територій, або для виведення мегаполісу на міжнародну (фінансову, комерційну, туристичну чи промислову) арену.

По-друге, в інших випадках місцевим органам влади доручено брати на себе відповідальність за компетенції у певній сфері, з деякими мінімальними положеннями, викладеними в секторальному законодавстві, але з широким спектром можливостей для муніципалітетів де-факто розширити цю компетенцію. Наприклад, у базовому законодавстві соціальні послуги можуть бути надані місцевим органам влади в широкому сенсі, як у Законі Іспанії 1985 року (наприклад, управління та просування соціальних служб та соціальна реінтеграція з подальшим вираженням у секторальних законодавствах або з більш конкретними положеннями, як у Франції (наприклад, гранти для молоді 18-25 років на професійну та соціальну інтеграцію; або з 2000 року п'ятирічний експеримент, проведений у певних відомствах для забезпечення судового захисту молоді). Місцеві органи влади мають тенденцію до подальшого посилення своєї ролі у відновленні соціальної сфери, часто замінюючи повільну реакцію центральних або регіональних урядів. Одним із таких прикладів є Іспанія, де можна знайти муніципалітети, які надають іммігрантам – як легальним, так і нелегальним – соціальну допомогу.

Рекомендації щодо положення про загальну компетентність

Місцеві статути повинні включати положення про загальну компетенцію, навіть якщо в цьому немає необхідності у разі ратифікації відповідної статті ECLSG.

Положення про загальну компетентність має супроводжуватися принципами (див. нижче) та детальним переліком компетенцій для послуг, нещодавно набутих муніципалітетами, включаючи: проектування, планування та встановлення стандартів, регулювання, надання, контроль та фінансування.

Для розподілу компетенцій між рівнями влади актуальними є такі принципи: самоврядування чи автономія; субсидіарність; Пропорційності; Гнучкість; Різноманітність; і здатність доставляти. Більшість принципів, які визначають розподіл компетенцій, сягають своїм корінням у Договори Європейського Союзу або в ECLSG Ради Європи.

Що стосується принципу самоврядування (автономії), то стаття 3.1 ЕКЛСГ

говорить: «Місцеве самоврядування означає право і здатність місцевих органів влади в межах закону регулювати і управляти значною часткою державних справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Цей принцип означає, що місцеві органи влади можуть управляти послугами та мають правоздатність, яка визначає, як послуги повинні надаватися муніципальними або муніципальними зовнішніми органами, за умови, що муніципальні розпорядження з цього питання не суперечать іншому галузевому законодавству.

У статті 4-4 ECLSG також виступає за виключність місцевих повноважень: «Повноваження, надані місцевим органам влади, як правило, є повними та виключними. Вони не можуть бути підірвані або обмежені іншою, центральною або регіональною, владою, крім випадків, передбачених законом».

Автономія місцевих органів влади також передбачає, що контроль обмежується юридичними питаннями (питання юрисдикції), а не можливостями (політичні питання). З юридичної точки зору, контроль включає в себе автономію муніципалітетів захищати себе перед судами від неправомірного втручання з боку вищих рівнів влади.

Самоврядування може бути сумісним з обмеженнями, які виступають за рівність мінімальних стандартів життя. Центральні уряди або уряди штатів зазвичай намагаються гарантувати солідарність і, принаймні, рівні стартові умови для всіх громадян. Крім того, координація з вищими рівнями влади є виправданою, коли на карту поставлені надмісцеві інтереси і коли існує законодавче забезпечення для втручання та достатні засоби для досягнення цілей (принцип пропорційності).

Самоврядування включає в себе ряд нормативних і практичних наслідків, таких як автономія для:

- Обирати місцеві ради.
- Управління персоналом в рамках правового поля державної служби (свобода підбору та управління персоналом).
- Управляти фінансовими ресурсами таким чином, щоб можна було

встановлювати муніципальні пріоритети в бюджеті, особливо на ті послуги, які не мають мандату юридично або не делеговані з вищих рівнів влади. Фінансова автономія включає прийняття рішень та управління муніципальною спадщиною (доходами, витратами, боргом, формуванням бюджету тощо) без опіки чи втручання з боку вищих рівнів влади.

– Самоорганізуватися. Цей рецепт повинен бути безпроблемним. Однак у багатьох випадках загальне федеральне або державне/регіональне законодавство щодо процедур, закупівель та організації державних послуг може порушити автономію муніципалітетів, ігноруючи або виключаючи місцеве різноманіття та місцеві потреби – і, отже, принцип самоврядування.

– Регулювати відносини з третіми особами (громадянами, об'єднаннями, підприємствами) в рамках загального законодавства про адміністративні процедури, публічні закупівлі тощо щоб місцеві органи влади мали повноваження укладати договори про надання послуг або встановлювати шляхи та засоби участі громадськості в місцевому самоврядуванні.

Принцип пропорційності вимагає, щоб вищі рівні влади втручалися в місцеві справи за допомогою адекватних заходів. Важливими є дві вимоги: має існувати правове забезпечення для втручання та бути поставлені на карту надмісцеві інтереси. Визначення пропорційності, розроблене в контексті ЄС, передбачає, що зміст і форма дій вищих рівнів влади повинні бути пропорційними цілям, які мають бути досягнуті, і не повинні перевищувати того, що необхідно для досягнення вищих цілей цих вищих рівнів (національна солідарність, рівність тощо). Втручання вищих рівнів влади може передбачати координацію муніципалітетів або їхніх повноважень щодо функцій. У цьому випадку місцеві органи влади також повинні мати простір для маневру, тобто здатність співприймати рішення.

Місцевий статут повинен включати одну статтю, в якій згадується принцип пропорційності

Принцип субсидіарності, викладений у статті 4-3 ECLSG, стверджує, що «Публічні обов'язки, як правило, здійснюються, переважно, тими органами, які

є найближчими до громадянина. Розподіл відповідальності між іншими органами влади повинен зважувати обсяг і характер завдання та вимоги ефективності та економії».

Теоретично муніципалітети можуть впроваджувати послуги, які не призначені спеціально для інших рівнів влади, особливо з тих питань, в яких на карту поставлені місцеві інтереси. Однак на заваді цьому принципу заважають три проблеми. Найбільший ризик походить від секторального законодавства, яке подекуди регулює місцеві інтереси та наділяє повноваження вищими рівнями влади, тим самим скасовуючи принцип субсидіарності. Стаття 4-6 ECLSG встановлює, що «з місцевими органами влади консультуються, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином у процесах планування та прийняття рішень з усіх питань, які їх безпосередньо стосуються». По-друге, якщо принцип субсидіарності не буде обґрунтований у різних законодавчих актах (базових та/або галузевих), вищі рівні влади матимуть усі стимули – і спокуси – втручатися в місцевий законний інтерес у конкретних питаннях. Нарешті, вищі рівні влади іноді делегують повноваження в конкретних секторах муніципалітетам, не гарантуючи, що місцеві органи влади мають кошти та можливості для виконання делегованих функцій. Ці три проблеми мають бути адекватно врегульовані на законодавчому рівні.

В основному законодавстві має бути зазначено, в яких сферах діяльності мають бути враховані місцеві інтереси галузевого законодавства. Галузеве законодавство повинно обґрунтовувати, що в деяких випадках місцеві справи знаходяться в конфлікті (або навпаки співпадають) з регіональними, державними/регіональними та/або федеральними справами. У таких випадках послуги, ймовірно, будуть розподілені галузевим законодавством між вищими рівнями влади (наприклад, провінціями, округами або регіонами).

В основному законодавстві мають бути визначені умови, за яких відбувається зворотне делегування повноважень, якщо орган місцевого самоврядування доведе, що він не може виконати вимоги своєї компетенції через відсутність інфраструктури, фінансових ресурсів тощо. Це застереження не

поширюється на делегування повноважень на основі добровільних домовленостей.

Принцип різноманітності на території передбачає відмінності в місцевих можливостях, запитах і потребах відповідно до чисельності населення, щільності населення, сезонних припливів населення (туризм). Це також стосується розташування муніципалітету на території (рівнинна місцевість або гірський регіон, близькість до великих міст, прибережних або внутрішніх міст тощо), розташування муніципалітету в межах комунікаційних мереж, багатства місцевої території та здатності муніципалітету отримувати частину свого багатства (фіскальна спроможність) (див. Parrado 2005). Ці та інші розбіжності впливають на спосіб, за допомогою якого місцеві органи влади можуть надавати, виробляти та надавати свої послуги. Стаття 4.5 ECLSG говорить, що вибір систем доставки повинен бути на розсуд місцевих органів влади: «У випадках, коли повноваження делеговані їм центральним або регіональним органом влади, місцевим органам влади, наскільки це можливо, дозволяється адаптувати їх здійснення до місцевих умов».

Базове та секторальне законодавство має бути достатньо гнучким, щоб враховувати різноманіття при покладанні обов'язків та відповідальності на місцеві органи влади, тобто замість визначення єдиного параметра, на якому можна базувати рішення щодо розподілу ресурсів, обов'язків та тягаря, було б доцільніше розробити механізми, які допоможуть встановити повний спектр параметрів і що застосування цих параметрів залежатиме від питання, що розглядається.

Принцип гнучкості стосується адміністративної спроможності муніципалітетів надавати послуги. Він тісно переплітається з принципом різноманітності, і обидва доповнюють принцип субсидіарності. Потреба в гнучкості впливає з широкого спектру різноманітності та того факту, що деякі розбіжності не завжди можуть бути адекватно вирішені за допомогою загального (місцеві статути) та галузевого законодавства:

A. Місцеві законодавчі акти можуть враховувати деякі критерії для

муніципалітетів, які готові надавати певні послуги. Наприклад, міські ради (керівний орган, асамблея або мер) повинні офіційно заявити про свою готовність надавати послуги; муніципалітет повинен бути зобов'язаний документально підтвердити та довести свою здатність надавати послуги належним чином; І муніципалітет повинен затвердити нормативні акти для забезпечення належного надання послуг.

Б. Місцеві законодавчі акти, хоча й зобов'язують галузеве законодавство враховувати місцеві інтереси (і, можливо, місцеві компетенції), могли б прийняти принцип різноманітності відповідно до характеру послуг, які мають надаватися в цьому секторі.

В. Галузеве законодавство може обмежити обов'язок певних муніципалітетів надавати певні послуги на основі критеріїв різноманітності, таких як демографія, географія, граничні межі, пов'язані з технічною та економічною ефективністю послуги, а також з міською/сільською територією, охопленою муніципалітетом, тощо.

Г. У випадку, якщо муніципалітети бажають, але не можуть (або не хочуть і не можуть) надавати певні послуги, законодавче положення може встановити, що послуга буде виконуватися вищим рівнем влади (провінційним, регіональним тощо). Делегування повноважень визнає, що обидва рівні підзвітні громадянам через вибори. Слід враховувати можливість того, що спроможний, але не бажаючий муніципалітет бере на себе повну або частину витрат на послугу – і повинен знайти відповідні шляхи та засоби для виконання цього фінансового зобов'язання.

У місцевому законодавстві мають бути визначені умови, за яких галузеве законодавство може накладати тягар на місцеві органи влади.

Принцип загального доступу просувається ЄС з метою гарантувати доступ для всіх – незалежно від економічної, соціальної чи географічної ситуації – до послуги визначеної якості за доступною ціною. Універсальний доступ не вимагає публічного надання послуги. Загальний доступ – це вимога, яку громадяни можуть вимагати від уряду щодо певних послуг, які надаються

державою, але можуть надаватися приватно або публічно (вироблятися). Приклади універсального доступу можна знайти у забезпеченні водою, управлінні водовідведенням, вивезенні сміття, послугах на кладовищах, громадському здоров'ї чи громадському порядку тощо. Принцип універсальності (або загального інтересу) ставиться під сумнів у послугах, орієнтованих на конкретні групи з конкретними потребами, тобто критики скажуть, що немає сенсу робити послуги універсальними, коли вони призначені для задоволення потреб певних груп (наркоманів, людей похилого віку тощо).

Заради рівності вищі рівні влади можуть захотіти досягти мінімального базового рівня якості та кількості послуг для громадян по всій території. Важливо зазначити, що умови початку надання послуги не збігаються зі стандартами обслуговування: умови початку є одним виміром, пов'язаним з якістю послуги, що надається громадянам, тоді як стандарти обслуговування залежать від того, наскільки суб'єктивно та/або об'єктивно розглядається послуга. Суб'єктивне та об'єктивне сприйняття може варіюватися від однієї частини території до іншої, залежно від демографічних, географічних та економічних відмінностей, а також відповідно до варіацій у вподобаннях, запитах та потребах громадян. Ці відмінності можуть бути перешкодами для досягнення одного і того ж стандарту повсюдно і повинні бути враховані, щоб забезпечити мінімальний стандарт місцевими органами влади.

Місьцеве законодавство повинно включати перелік послуг, доступ до яких є універсальним, тобто до яких має право доступ кожен громадянин. Принцип універсальності повинен застосовуватися тільки до тих сервісів, для яких аргументи на користь загального доступу є незаперечними.

3.2. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану

Децентралізація є однією з найважливіших реформ в Україні останніх років, яка передбачає перерозподіл повноважень та ресурсів між центральною владою та місцевими органами влади. Беручи початок у 2014 р., дана реформа

ставила завдання зміцнення демократії, покращення якості життя громадян, забезпечення стабільності та економічного зростання на рівні місцевих громад.

Кризове становище, яке склалося в країні в результаті подій 2014 року – революція Гідності та окупація Криму росією, призвело до зміни політичного курсу країни та потреби в перебудові системи влади та управління. Відповідно метою реформи децентралізації є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад [53].

Загалом необхідність впровадження політики децентралізації було обумовлене незадоволенням більшості потреб суспільства місцевими органами влади через відсутність повноважень та ресурсів. Місцеві органи влади не були достатньо фінансово та політично автономні, що ускладнювало розвиток місцевих громад та перешкоджало ефективному виконанню їх функцій. Усвідомлення того, що кожна людина повинна мати доступ до всіх публічних послуг у себе в місті, селі або іншому населеному пункті, сприяло розробці Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [2].

Апелюючи до вищевикладеного, можна констатувати, що однією з основних передумов реформи децентралізації було поглиблення кризи влади та низької довіри громадян до державних інституцій. У Концепції згадується ціла низка проблем, що стали поштовхом до започаткування політики децентралізації, а саме: неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад [2].

У відповідь на зазначені проблеми були чітко сформульовані завдання реформування територіальної організації влади. Зокрема вони стосуються забезпечення доступності та якості публічних послуг, оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [2].

Характеризуючи тогочасні проблеми, що підштовхнули до рішучих дій – власне розробку і реалізацію реформування територіальної організації влади, треба зупинитися на внутрішніх та зовнішніх чинниках, які стали передумовами проведення децентралізації. Першим таким чинником є історична спадщина: утворення незалежної держави України передбачало зміну структури та організації влади. Однак, українське суспільство протягом десятиліть продовжувало жити за старими радянськими стандартами, зокрема, централізованою системою управління.

Сучасний світ надає великого значення глобалізації та розвитку регіональної співпраці. Україна не є винятком, тому важливо мати ефективну систему регіональної влади, яка зможе взаємодіяти з іншими державами та регіонами світу. Наразі Президент України, українське закордонне представництво, дипломати та ін. активно працюють над цим, щоб зміцнити підтримку України на міжнародній арені, посилити вже встановлені зв'язки з державами-партнерами, збільшити кількість міст, над відновленням яких взяли шефство держави-союзники. В якості прикладу можна згадати Міжнародний саміт міст і регіонів, що відбувся в Києві 20 квітня 2023 р. У ньому взяли участь понад 250 представників муніципалітетів з понад 50 країн світу, голови українських громад, представники асоціацій органів місцевого самоврядування, очільники областей і районів, народні депутати України тощо. Результатом події стало підписання Декларації Міжнародного саміту міст та регіонів між Президентом України та 29 державами, що засвідчило їх готовність «просувати лідерство України, плідну співпрацю та координацію з міжнародними

партнерами й донорами; підтримати ініціативу щодо надання скоординованої політичної, фінансової, експертної й технічної допомоги з метою післявоєнної відбудови українських громад і регіонів; погодити керівні принципи горизонтального партнерства для локального та регіонального відновлення» [3].

Однією з найболючіших тем є фінансова стабільність. У 2014 р. Україна знаходилась в економічній кризі та мала проблеми зі збалансованістю бюджету. З того часу було прийнято ряд законодавчих актів, які передбачають передачу повноважень з центральної влади на рівень місцевих громад та зміну системи фінансування місцевих органів влади. Саме тому одним з найважливіших елементів реформи децентралізації є фінансова децентралізація. На початку 2015 р. відбувся перехід до нової системи фінансування місцевих органів влади, яка передбачає передачу частини доходів до бюджету місцевої громади. Такий перехід обумовлений тим, що послідовний соціально-економічний розвиток територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази, а децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання [53].

Важливо зацентрувати увагу на тому, що в основу політики децентралізації покладені положення Європейської хартії місцевого самоврядування, що набрала чинності для України в 1998 р. У даному документі чітко прописано призначення місцевого самоврядування, що полягає у праві та спроможності «в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [4]. Крім того, наголошується на бюджетному вирівнюванні та перерозподілу ресурсів відповідно до потреб та розмірів регіонів, а також на повних і виключних повноваженнях місцевих органів влади.

Таким чином, політика децентралізації передбачає делегування прав від центральних органів влади до місцевого самоврядування, реформування податкової та фінансової системи, сприяння рівномірному розвитку регіонів та оптимізацію територіальної організації влади. Дана реформа спричинена рядом передумов, передусім негативними наслідками довготривалого життя під

централізованою владною системою, незадоволеністю потреб населення та досить обмеженими можливостями локального розвитку.

Невід'ємною складовою політики децентралізації було утворення об'єднаних територіальних громад і ухвалення відповідних законодавчих актів про унормування їхнього існування, зокрема законів України «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

По своїй суті об'єднана територіальна громада – це адміністративно-територіальна одиниця в Україні, утворена шляхом об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих у межах однієї області або Автономної Республіки Крим [1].

В якості аргументів щодо необхідності реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) можна назвати складність чотирирівневої структури; розривність території АТО, чимала кількість дрібних АТО базового та районного рівня. Крім того, дійсно однією з ключових передумов реформування АТУ була наявність великих відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення [54].

Перші результати економічних перетворень уже підтверджують їх ефективність. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 р. збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн) [1]. Очевидно, що такі зміни, з одного боку, суттєво підсилять та зміцнять довіру громадян до місцевої влади, а з іншого – підвищать рівень відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням.

Окремої уваги заслуговує запровадження міжмуніципального співробітництва громади, завдяки якому з'явилась можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти. Зокрема 1354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво [54].

Отже, об'єднані територіальні громади – це нова форма організації місцевого самоврядування в Україні, яка стала можливою завдяки реформі

децентралізації. Об'єднання громад дає можливість залучити додаткові ресурси, розширити можливості для інвестицій та забезпечити більш ефективне використання коштів. ОТГ також мають важливу роль у підвищенні рівня демократії та залученні громадян до прийняття рішень на місці. Це сприяє збільшенню довіри до органів місцевого самоврядування та підвищенню рівня участі громадян у вирішенні питань, які стосуються їхнього життя.

Сьогодні основною загрозою безпеці країни загалом та її регіонам і територіальним громадам зокрема досі є збройна агресія російської федерації. Це потребує зосередження зусиль державних і місцевих органів влади, військових адміністрацій саме в цьому напрямі. Попри усі проблеми, викликані війною, органи місцевого самоврядування своєчасно реагують на непередбачувані виклики, забезпечуючи відновлення зруйнованих об'єктів, надання послуг населенню, створення робочих місць для внутрішньо переміщених осіб, залучення інвестицій тощо. Закон України «Про правовий режим воєнного стану визначив режими функціонування органів місцевого самоврядування і їх взаємодію з військовими адміністраціями. У період війни військові адміністрації виконують визначені чинним законодавством повноваження місцевих державних адміністрацій та, частково, органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи влади докладають зусиль до відновлення зруйнованого житла, шкіл, садочків, лікарень, об'єктів критичної інфраструктури тощо. В умовах війни децентралізація дозволяє зміцнювати потенціал територіальних громад, посилювати ініціативу громадян у вирішенні питань соціально-економічного розвитку. На цьому шляху свою успішність продемонстрували Державний фонд регіонального розвитку, міжнародне партнерство між громадами, нові субвенції, додаткові джерела надходжень до місцевих бюджетів. Громади показали свою здатність ефективно нарощувати та розпоряджатися отриманими фінансовими ресурсами. Попри це, отримані кошти від міжнародних донорів та грантів на реконструкцію зруйнованих об'єктів повинні частково залучатися на фінансування проєктів відбудови країни.

Сьогодні, коли на багатьох територіях нашої держави ведуться бойові дії, частина територій знаходиться під окупацією, велика частина території уже звільнена, питання відбудови в умовах воєнного стану на рівні місцевого самоврядування набувають нового сенсу. Уже зараз, не чекаючи закінчення війни, особливо актуальними є процеси відновлення зруйнованого та пошкодженого житла, інфраструктури, матеріально-технічного забезпечення комунальних служб, культурно-історичної та архітектурної спадщини, зруйнованих енергетичних мереж та автошляхів. Місцеві органи влади не чекають наказів зверху, а упроваджують потрібні зміни та будують і зміцнюють інституції, необхідні для нормального функціонування життя територіальних громад. Бо, як влучно сказав Жан Монне, «Нічого неможливо без людей, ніщо не міцно без інституцій».

Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. І у цьому напрямку органам місцевого самоврядування необхідно починати працювати вже зараз, щоб розробити стійкі проєкти. У реалізації проєктів відбудови держава розраховує на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади самі гуртуватимуться та визначатимуть пріоритети. «Залучення громадян – це комплекс засобів та технологій, який дозволяє залучити членів територіальної громади до прийняття рішень в межах компетенції громади та здійснення реального самоврядування, гарантованого законодавством» [54, с. 14].

Довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалою російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. «Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження,

спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану», – про це йдеться в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [55].

Представник директорату U-LEAD Хельге Арендс наголосив, що вони хочуть зробити свій внесок у те, щоб повернути Україну на шлях процвітання в європейській родині – перемоги як у війні, так і у мирі. Для того, щоб громади відігравали ключову роль у процесі відбудови України, уся їхня діяльність повинна ґрунтуватися на принципах «Знизу догори»:

«1. Жодних рішень щодо органів місцевого самоврядування без їхньої активної участі – громади мають бути представлені в національній керівній структурі та процесі прийняття рішень не лише як спостерігачі чи зацікавлені сторони.

2. Центральний підхід, де необхідно, локальний – за замовчуванням – відбудова має відповідати принципам багаторівневого управління та субсидіарності. Громади повинні бути належним чином проконсультовані.

3. Тільки гранти, жодних кредитів – більшість громад не мають доступу до кредитних угод міжнародних фінансових установ. Ці громади можуть і повинні отримувати підтримку лише через гранти.

4. Справедливий, прозорий та інклюзивний механізм фінансування – створення спеціального фінансового пакета, який надає громадам ексклюзивний і прямий доступ до міжнародних коштів через гранти, матиме вирішальне значення для забезпечення переваг реформи децентралізації.

5. Усунення правової двозначності – незавершена програма реформ має завершитись, у відповідності до підписаної Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [56].

Отже, для ефективного та швидкого відновлення важливо якомога швидше його почати – мобілізувати ресурси та відновлювати економіку вже зараз. Використання кращих практик управління фінансовими та матеріальними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях повинно допомогти відбудувати кращу Україну, зробити це швидко, ефективно та

зменшити ризики неефективного використання ресурсів та можливих штучних маніпуляцій з боку ворогів України [63, 64].

Відновлення повинно починатися якомога швидше, уже зараз, не чекаючи закінчення війни. Фінансова допомога міжнародних донорів та гранти на реконструкцію зруйнованих об'єктів має залучатися на економічне зростання, а не заміщувати його.

ВИСНОВКИ

1. У ході написання даної роботи були використані теоретичні та емпіричні методи дослідження політики децентралізації в Україні, що дало змогу з'ясувати сутність цього процесу, передумови його впровадження, і разом з тим виявити особливості територіального управління під час воєнного стану.

2. Опрацювавши законодавчі акти ми визначили, що децентралізація передбачає перерозподіл повноважень та ресурсів між центральною владою та місцевими органами влади. Початок реформування територіальної організації влади був обумовлений незадоволенням більшості потреб суспільства органами місцевого самоврядування через відсутність повноважень та ресурсів. Невід'ємною складовою політики децентралізації було утворення об'єднаних територіальних громад – адміністративно-територіальних одиниць в Україні – шляхом об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих у межах однієї області або Автономної Республіки Крим.

Одним з досягнень реформи децентралізації є те, що об'єднання громад дає можливість залучити додаткові ресурси, розширити можливості для інвестицій та забезпечити більш ефективне використання коштів. Більше того, ОТГ мають важливу роль у підвищенні рівня демократії та залученні громадян до прийняття рішень на місці.

3. Важливим рішенням для політики децентралізації в умовах воєнного стану стало утворення обласних військових адміністрацій, які працюють паралельно з місцевим самоврядуванням або повністю переймають його функції на себе в тих областях, де особливо небезпечна ситуація.

В умовах воєнного стану територіальні громади є найбільш дієздатними до швидкого реагування на виклики, пов'язані з військовою російською агресією проти України. Доказом цього стало значне розширення повноважень органів місцевого самоврядування від першого дня російського наступу задля оперативного прийняття рішень, від яких безпосередньо залежить

життєздатність і обороноздатність територіальної громади, а також безпека держави.

4. Після проведення емпіричного дослідження діяльності територіальних громад Запорізької області, ми підтвердили додаткову гіпотезу. Органи місцевого самоврядування дійсно проявили себе як дієва інтегрована сила, що змогли ефективно чинити опір російським ворожим формуванням та не дали окупантам просунутись вглиб території України. Аргументами на користь цієї тези є проявлення лідерських якостей очільниками громад, що дало змогу мобілізувати людей і не допустити панування хаосу на території громади. Навіть тимчасове проживання в м. Запоріжжя і пов'язані з цим незручності не заважають результативному виконанню своїх повноважень та обов'язків головами громад.

Систематизувавши результати теоретичного та емпіричного дослідження, нами були розроблені рекомендації відповідно до вирішення наявних складнощів в діяльності голів територіальних громад Запорізької області. Серед проблем були названі брак кадрів і робочої сили, психологічний стан людей, надання гуманітарної та грошової допомоги особам, які не входять до пільгових категорій або ВПО. Наші поради передбачають виконання наступних дій: поглибити співпрацю з провідними місцевими громадськими та благодійними організаціями, встановити контакти з освітніми та спортивними закладами, дитячими гуртками, розважальними центрами тощо; висвітлювати свою діяльність та життя мешканців громади, їхні потреб та запити в соціальних мережах; мати в команді проєктних менеджерів. На наше переконання, здійснення цих кроків сприятиме пошуку робочої сили та спеціалістів, які готові працювати навіть на волонтерських засадах, допоможе в реалізації та координації поточних проєктів, і у винайденні можливостей здобути гранти на втілення в життя інших ініціатив.

5. Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. І у цьому напрямку органам місцевого самоврядування необхідно починати працювати вже зараз, щоб розробити стійкі проєкти. У

реалізації проєктів відбудови держава розраховує на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади самі гуртуватимуться та визначатимуть пріоритети. Залучення громадян – це комплекс засобів та технологій, який дозволяє залучити членів територіальної громади до прийняття рішень в межах компетенції громади та здійснення реального самоврядування, гарантованого законодавством.

6. Для того, щоб громади відігравали ключову роль у процесі відбудови України, уся їхня діяльність повинна ґрунтуватися на принципах «Знизу догори»:

1. Жодних рішень щодо органів місцевого самоврядування без їхньої активної участі – громади мають бути представлені в національній керівній структурі та процесі прийняття рішень не лише як спостерігачі чи зацікавлені сторони.

2. Центральний підхід, де необхідно, локальний – за замовчуванням – відбудова має відповідати принципам багаторівневого управління та субсидіарності. Громади повинні бути належним чином проконсультовані.

3. Тільки гранти, жодних кредитів – більшість громад не мають доступу до кредитних угод міжнародних фінансових установ. Ці громади можуть і повинні отримувати підтримку лише через гранти.

4. Справедливий, прозорий та інклюзивний механізм фінансування – створення спеціального фінансового пакета, який надає громадам ексклюзивний і прямий доступ до міжнародних коштів через гранти, матиме вирішальне значення для забезпечення переваг реформи децентралізації.

5. Усунення правової двозначності – незавершена програма реформ має завершитись, у відповідності до підписаної Україною Європейської хартії місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Реформа децентралізації. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 25.09.2024).
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вебпортал парламенту України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.09.2024).
3. Декларація Міжнародного саміту міст та регіонів. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* 19-20.04.2024 р. Київ. <https://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-mizhnarodnogo-samitu-mist-ta-regioniv-82381> (дата звернення: 26.09.2024).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : офіц. перекл. від 15.10.1987 р. № 994_036. *Офіційний вебпортал парламенту України.* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 26.09.2024).
5. Бризіцький М. І., Козіна В. В., Сербіна А. В. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник. Київ. 2019. 40 с.
6. Яка ціна влади в умовах децентралізації? Суспільство : веб-сайт. https://galinfo.com.ua/news/yaka_tsina_vlady_v_umovah_detsentralizatsii_375242.html (дата звернення: 26.09.2024).
7. 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 р. № 2259-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n19> (дата звернення: 19.09.2024).
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану : проект Закону від 19.09.2022 р. № 2911-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40503> (дата звернення: 29.09.2024).

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : Закон України від 14.04.2022. № 2193-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

10. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022. Офіційне Інтернет-представництво Президента України. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>. (дата звернення: 29.04.2024)

11. Про основи національного спротиву: Закон України від 27 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua>. дата звернення: 29.04.2024)

12. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний конституціоналізм: до питання про ставлення, розуміння і оформлення профільної феноменології через локальну демократію. *Конституціоналізм в умовах війни*. Збірник матеріалів учасників Четвертої міжнародної науково-практичної конференції. Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року. Львів, 2022. С. 67.

13. Kiser, L. and E. Ostrom (1982), "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", in E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills, pp. 179-222.

14. Cochrane, A. (1993), *Whatever Happened to Local Government?* Open University Press, Buckingham.

15. Stein, R. M. (1990), *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

16. John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.

17. Benett, R.J. (ed.) (1989), *Territory and administration in Europe*, Francis Pinter, London.

18. Anderson, J. E. (1989), "Government and the Economy: What is Fundamental?" in W. J. Samuel (ed.), *Fundamentals of the Economic Role of*

Government, Greenwood Press, New York.

19. Dallier, M. P. (2006), “Rapport d’information fait au nom de l’Observatoire de la décentralisation (1) sur l’intercommunalité à fiscalité propre”, presented at the Senate on 1 February 2006.

20. Mauroy, P. (2000), “Refonder l’action publique locale”, rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission pour l’avenir de la décentralisation.

21. Ministerio de Administraciones Públicas (2005), “Libro Blanco sobre el gobierno local en España.”

22. Marcou, G. and I. Verbelyi (1993), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Institut International des Sciences Administratives, Brussels.

23. Wollmann, H. (2000), “The Development and Present State of Local Government in England and Germany”, H. Wollman and E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot, p. 107 ff.

24. Schmidt-Eichstaedt, G. (1999), “Autonomie und Regelung von oben”, in H. Wollmann and R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2nd edition, Leske und Budrich, Opladen, pp. 323-337.

25. Wollmann, H. (1999), “Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich”, H. Wollmann and R. Roth (eds.), *Kommunalpolitik*, 2nd edition, Opladen, pp. 186-206.

26. Thieme, W. (1996), “Aufgaben und Aufgabenverteilung”, in K. König and H. Siedentopf, *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden, pp. 303-324.

27. European Commission (2004), “White Paper on Services of General Interest”.

28. Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Збірник тез

доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 31 – 49.

29. Заєць А.П. Місцеве самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів. *Конституціоналізм в умовах війни*. Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2024 року). Львів, 2023. С.49.

30. Ключковський Ю. Б. Місцеве самоврядування в Україні під час і після війни. *Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Збірник тез доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ, 2022 р. С. 49-55.

31. Місцеве самоврядування під час війни. Голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко обговорив функціонування місцевого самоврядування під час війни в інтерв'ю з Марією Палагнюк для «Варіанти». 09.07.2022 р. <https://pravo.org.ua>.

32. Водянніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. № 4/2021(21). С. 8-37.

33. Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати «військове» ПДФО? <https://www.epravda.com.ua>.

34. Руда А. «Що на нас чекає в Запоріжжі?» Як прифронтове місто щодня приймає тисячі евакуйованих людей. <https://texty.org.ua/articles/106712/rjativne-zaporizhzhja-jak-pryjmajut-ljudej-shcho-yidut-z-pid-obstriliv-i-z-okupovanykh-mist-i-sil/> (дата звернення: 27.04.2024).

35. У Запоріжжі презентували результати дослідження щодо актуальних потреб мешканців прифронтових громад регіону та ВПО. *Офіційний сайт Запорізької обласної ради*. 09.03.2023 р. <https://zor.gov.ua/content/u-zaporizhzhhi-prezentuvaly-rezultaty-doslidzhennya-shchodo-aktualnyh-potreb-meshkanciv> (дата звернення: 27.04.2024).

36. Результати дослідження актуальних гуманітарних потреб мешканців прифронтових громад Запорізької області та ВПО, що проживають в м. Запоріжжя : звіт. <https://ngoeyes.org/> (дата звернення: 19.04.2024).

37. Солонтай О. 13 лютого, 2024. Децентралізація як базовий підхід до ефективної відбудови України. <https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini>

38. Важливі під час воєнного стану роз'яснення для місцевої влади і жителів громад. <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-ta-reforma-detsentralizatsii-v-umovakh-viiny-pidsumky-lypnia/>

39. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. №590. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

40. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану: Проект Закону України №8056. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74938

41. Роз'яснення щодо можливих дій і рішень в умовах окупації. <https://decentralization.gov.ua/news/14666?page=12>

42. Чи довіряють українці владі: КМІС озвучив результати опитування. 13 жовтня 2023 р. <https://politics.comments.ua/ua/news/domestic-policy/chidoviryayut-ukrainci-vladi-kmis-ozvuchiv-rezultati-opituvannya-720150.html>
Comments.ua

43. Мар'яна Кричковська про діяльність Львівської облради в умовах воєнного стану. Варіанти. <https://varianty.lviv.ua/publikatsiyi/mariana-krychkovska-pro-diialnist-lvivskoi-oblrady-v-umovakh-voiennoho-stanu>

44. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

45. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umova_h.html
46. АМУ просить парламент не позбавляти повноважень Чернігівську міськраду: "Немає підстав та шкідливо для відновлення міста". LB.ua. https://lb.ua/news/2023/02/23/546886_amu_prosit_parlament_pozbavlyati.html
47. У Києві обговорили подальше впровадження реформи децентралізації в умовах війни. Укрінформ. 01.12. 2023. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3794712-u-kievi-obgovorili-podalse-vprovadzenna-reformi-decentralizacii-v-umovah-vijni.html>
48. Cook S. Rebuilding Ukraine after the War. Center for Strategic and International Studies. March 22, 2022. <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war>.
49. Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2003), "Response to the Monti Package on Rules Governing Compensation for Public Service Obligations", position paper.
50. CEMR (2003), "Services of General Interest: Public Interest, Democratic Choice. Response of the Council of European Municipalities and Regions to the Commission's Green Paper on Services of General Interest", CEMR, Brussels.
51. CEMR (2005), "CEMR Response to the Commission's White Paper on Services of General Interest", draft paper.
52. Wollmann, H. (2000a), "The Development and Present State of Local Government in England and Germany", H. Wollman and E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot, p. 107 ff.
53. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. Український часопис конституційного права. 2023. 4. С. 37 – 46.
54. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру

і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. <https://constitutionalist.com.ua>.

55. Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf.

56. Програма «U-LEAD з Європою». <https://u-lead.org.ua/news/213>

57. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

58. Актуальні питання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подальші завдання децентралізації. <https://decentralization.gov.ua/news/16609>.

59. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 5323. <https://www.rada.gov.ua/news/razom/225907.html>

60. Диджиталізація українських громад: лідери цифрової трансформації обговорили можливості та перспективи. <https://decentralization.gov.ua/en/news/16255>.

61. Реформу децентралізації необхідно продовжувати під час війни. https://lb.ua/society/2023/04/28/553403_reformu_detsentralizatsii_neobhidno.html

62. Засідання комітету регіонів Європарламенту. Брюссель, 4 травня 2023 р. <https://www.csi.org.ua/news/zasidannya-komitetu-regioniv-yevroparlamentu-4-travnja-2023r/>

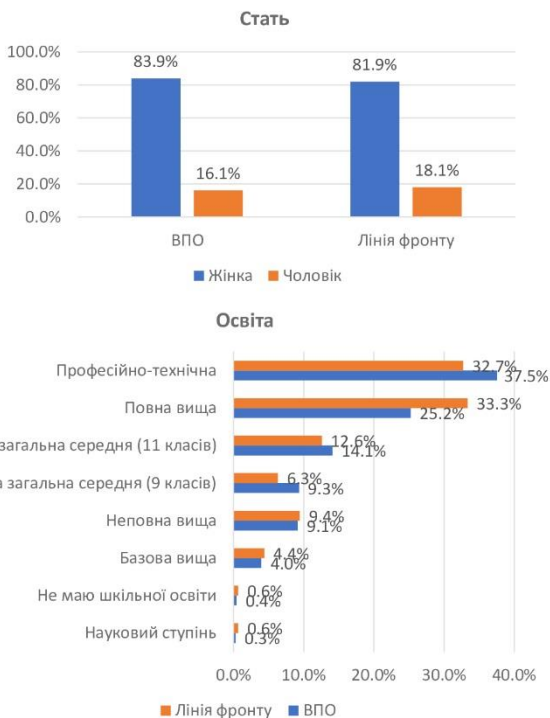
63. Ткачук А., Третяк Ю. про відновлення та регіональний розвиток після війни. <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>.

64. Новий європейський Баухаус. <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3683363-novij-evropejskij-bauhaus-evrokomisia-zapocatkovue-programu-dla-vidbudovi-ukraini.html>.

ДОДАТКИ

Матеріальне становище мешканців окупованих та прифронтових громад

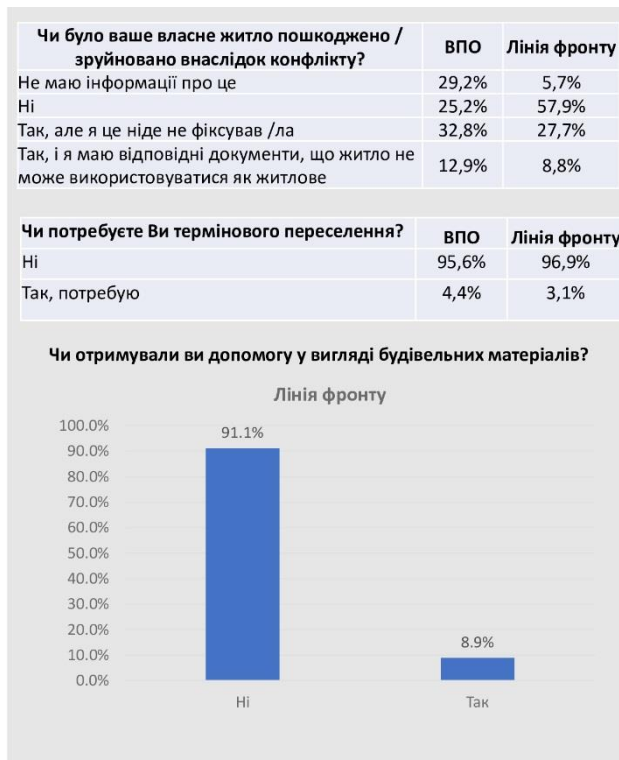
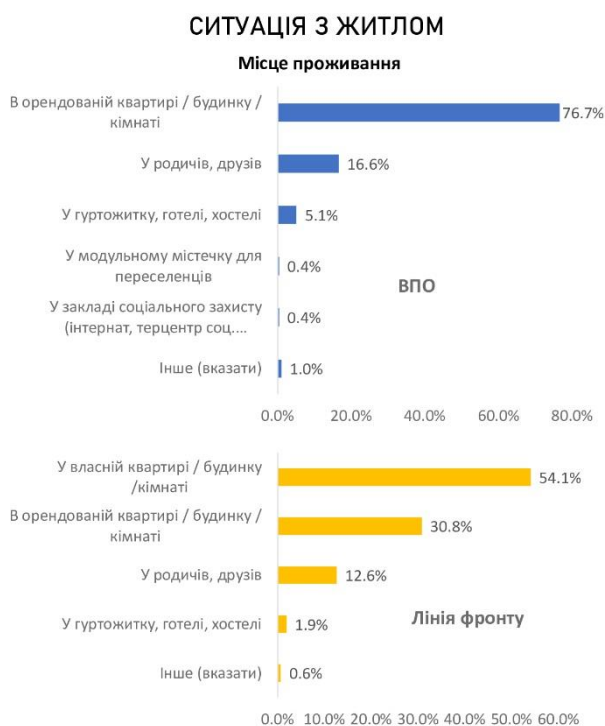
СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ



Вік/статус	ВПО	Лінія фронту
до 18 років	0,8%	1,4%
18-59 років	84,5%	74,8%
60+ років	14,7%	23,8%

Матеріальне становище	ВПО	Лінія фронту
Ми можемо дозволити собі все, чого бажаємо	0,2%	0,6%
Ми можемо купувати деякі дорогі речі (як, наприклад, телевізор чи холодильник)	0,2%	1,3%
Нам вистачає грошей на їжу, одяг, та ми можемо щось відкласти, але цього недостатньо для покупки таких речей, як, наприклад, холодильник чи телевізор	2,6%	2,5%
Грошей не вистачає на задоволення базових потреб в їжі	10,6%	15,7%
Ледь зводимо кінці з кінцями, ледь вистачає на їжу	20,8%	27,0%
Вистачає на харчування, але купувати одяг та взуття вже складно	59,7%	49,1%
Важко відповісти	5,9%	3,8%

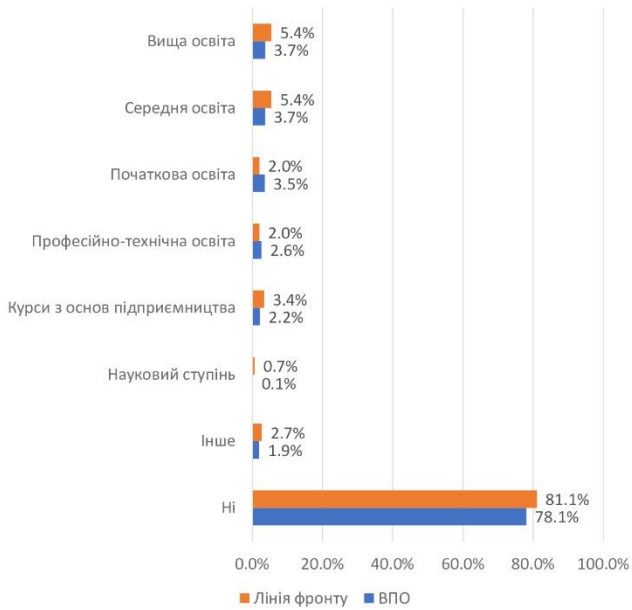
Ситуація з житлом мешканців Запорізької області



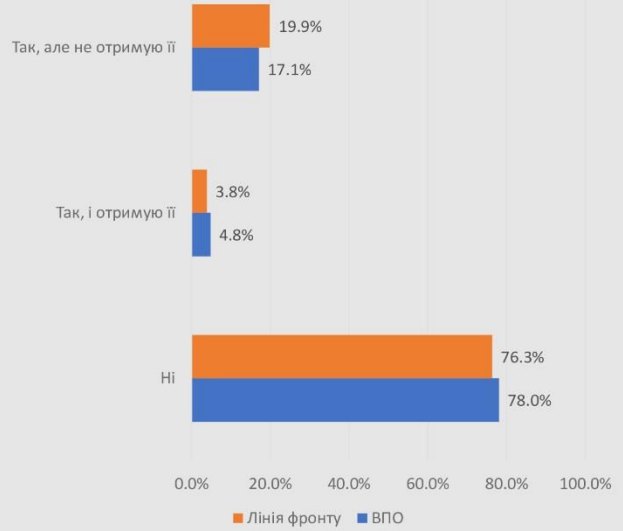
Потреби в психологічній та правовій допомозі жителів Запорізької області

ПОТРЕБИ В ДОПОМОЗІ

Чи маєте ви потребу в отриманні освітніх послуг?



Чи потребуєте ви наразі психологічної допомоги?



Стенограма експертного інтерв'ю з головами громад Запорізької області

Як ви збираєте потреби мешканців вашої громади? Які інструменти комунікації використовуєте? (телефоном, живі зустрічі, онлайн і т.д.)

Малинівська, С. Штепа: Потреби жителів громади збираємо по різному. 1. Живі зустрічі. 2. Телефоном. Онлайн. Ми відкриті, є чати в соц.мережах (Телеграм. Вайбер), є в межах громад, є в межах минулих сільських рад. Ми видаємо часто гум.допомогу, тому живе спілкування займає велику частину. Комунікація перманентна, за потребою. Є робочі зустрічі. Є місця компактного проживання (Новомиколаївка. Покровське), туди теж їздимо роздаємо гум.допомогу і спілкуємося, обмінюємося думками. Всі категорії населення охоплені. Проблема з людьми, які розкидані по Україні, на окупов.територіях, закордоном, там гірше, вони можуть тільки в соц. мережах спілкуватися. Ми розуміємо їхні потреби.

Воздвижівська, О. Бодня: Ми постійно знаходимось на робочому місці, куди люди можуть прийти і звернутись у будь-який час, тому переважають живі зустрічі. Людей не так багато, всі як одна сім'я. Когось зустрів, щось розповів, ось уже і дізналися про певні потреби та проблеми.

Авжеж у нас є сторінка на Фейсбуці, де мешканці бачать новини, спілкуються, ми це також відстежуємо.

Софіївська, С. Захаревич: У комунікації взагалі немає проблем ані з переселенцями, ані з тими, що залишились. З окупацією спілкуюсь кожного дня і майже з кожним н\п. Відбувається шляхом особистого спілкування наживо, а також через чат Софіївської громади. Також телефоном. Мені можуть подзвонити\написати наші переселенці з усієї

України і навіть з закордону. Іноді ми робимо в групі опитування.

Токмацька, Н. Антипенко: Кожного місяця, коли видаємо допомогу, ми робимо звіти і відстежуємо. У нас є платформа в Телеграмі «Токмацька міська військова адміністрація», більш закрита. А чат «Токмачани в ЗП» відкритий, можуть і вночі писати, коли кому що потрібно. Через гугл-форму збираємо потреби. Можуть і наживо щось спитати, коли за допомогою приходять.

Які категорії населення мають найбільше незадоволених потреб? Які це потреби?

Малинівська С. Штепа: Літні люди. Самотні люди, що мали підтримку від сусідів хоча б, то зараз вони самі. Деякі перебувають в пансіонатах. Але ж ми не можемо приставити працівника з соц. служби, щоб піклувався постійно. Є люди з великою потребою в спілкуванні. Злам йде у психіці людини, це накладає ще більше проблем.

Василівська, О. Мінакова: Ми не впевнені, що маємо дані про всіх людей та їхні потреби. Не впевнені, що охопили всіх маломобільних людей. Не можу сказати, що якась категорія людей у нас страждає. Скаржаться звичайні люди, адже багато фондів надають допомогу лише багатодітним, інвалідам або малозабезпеченим.

Веселівська С. Кутьєв: Пенсіонери. Недостатнє різноманіття харчів, транспортування продуктів в окупацію надто складне. Гостра проблема з ліками серцево-судинних хвороб та з медичним обслуговуванням.

Воздвижівська О. Бодня: Категорії, які не підпадають під пільги. Більшість БФ виділяють допомогу найбільш вразливим категоріям, а звичайні люди часто не можуть нічого отримати, бо на них не розраховують, і вони залишаються незахищеними. Наприклад, багатодітні можуть отримати вже двічі гум. допомогу, а звичайна сім'я жодної.

Софіївська С. Захаревич: Деякі переселенці озвучували, що готові відвідувати заняття з фітнесу, танців, але наскільки вони будуть рішучі щодо цього, якщо їм надати таку можливість, не можу сказати. Дозвілля для дітей, дорослих. Їм потрібне спілкування.

Пенсіонери більш стримані в бажаннях нематеріального характеру, для них найголовніше – щоб їх вислухали. Їм теж іноді бракує спілкування. Потреби загальні. Хто поїхав далі з Запоріжжя часто впадають у депресію, бо там немає своїх людей. У нас тут є свої хаби, де мешканці громади можуть зустрітися і обмінятися думками, а в інших містах усі чужі.

Токмацька Н. Антипенко: Можливо пенсіонери, але не ті, що мають пільги. А звичайні від 60 до 75, рухомі ще. «От ви їм там все, а нам нічого» чуємо від них. Ця категорія «випадає» трошки. Інваліди 2-3 групи, які теж більш-менш працездатні.

Чого вам не вистачає для ефективного здійснення управлінської діяльності?

Малинівська С. Штепа: Важко працювати з людьми. Усі знервовані, депресивні, їм хочеться додому, думають, що про них забули і не піклуються. Молодь більш самостійна, вони можуть далі кудись їхати, працевлаштуватися; з пенсіонерами складно: скаржаться. Ми в Запоріжжі в гостях, нам виділили приміщення, але все одно моменти дискомфорту є.

Економічні проблеми. Мало хто хоче брати на роботу ВПО, бо це не стабільно.

Люди звикли, що про них повинен хтось піклуватися, а зараз час змінився, кожен сам за себе, до людей це не доходить. Сільська рада всім все повинна. Порозуміння з людьми – найскладніше.

Василівська О. Мінакова: Проблема з пошуком благодійних фондів, які можуть покращити життєдіяльність мешканців та громади і тих, хто може надавати грошову допомогу жителям громади, які НЕ Є ВПО.

Веселівська С. Кутьєв: Виїхав з малою кількістю речей. Технічного обладнання як такого немає в нас у Запоріжжі. Робота повноцінно виконкомом не призначена, бюджет не ухвалили. Потребуємо транспорт (машина, паливо), вантажників.

Воздвижівська О. Бодня: Повноцінної робочої групи. Велика нестача кадрів. Люди виїхали хто куди: у Запоріжжя, у західні області, закордон. Роботи менше не стало, навпаки збільшилось. Навіть поїхати відвезти гум. допомогу маломобільній особі теж треба якась людина, її час, а виходить так, що і керівництвом, і постачанням займаються одні і ті самі люди.

Софіївська С. Захаревич: Перше – це гострий брак кадрів і відсутність військових адміністрацій, адже їх наявність у населених пунктах значно спростить мені роботу.

Проекти: психологічні (люди визнають, що це потрібно, а коли торкається їх індивідуально, то вони соромляться піти до психолога), а от юридична допомога та розвиток англійської було б дуже добре. Зараз ми працюємо в плані роботи для переселенців. Ми виставляємо, зокрема, в групу ВПО вакансії.

Токмацька Н. Антипенко: Через фінансові проблеми не можу запустити зараз придбання машини для хлопців. Допомагаємо ЗСУ зараз багато. Готуємо їсти, робимо свічки.