

6 Поступ України у процесі реалізації реформи децентралізації з 2014 року

У цьому розділі досліджується поступ, зроблений Україною у реалізації реформи децентралізації між 2014 роком і початком широкомасштабної агресії Росії в лютому 2022 року. По-перше, у ньому наводиться стислий витяг подій у рамках зусиль країни щодо зміцнення місцевого самоврядування, покращення рівня надання державних послуг і зміцнення місцевої демократії протягом цього періоду. По-друге, розглядаються виклики, які виникли під час процесу реформування, включаючи розбіжності в чинному законодавстві щодо завдань різних рівнів влади, а також необхідність зміцнення механізмів багаторівневого управління та покращення фінансового та адміністративного потенціалу муніципалітетів. Нарешті, у ньому йдеться про те, як уряд може використати успіх реформ децентралізації в наступному післявоєнному періоді, щоб підтримати орієнтоване на місця відновлення та покращити місцевий добробут на всіх територіях.

Вступ

До лютого 2022 року, коли Російська Федерація почала широкомасштабне вторгнення в Україну, уряд України досяг значного поступу в консолідації ключових елементів своїх територіальних реформ і реформ децентралізації. Починаючи з 2014 року, він прийняв низку законів, які мали далекосяжні наслідки для територіально-адміністративного устрою країни та сприяли адміністративній, фінансовій та політичній децентралізації. Зокрема, було посилено адміністративний та фінансовий потенціал об'єднаних муніципалітетів, а керівникам муніципалітетів було надано додаткові повноваження безпосередньо підтримувати розвиток своїх місцевих громад.

У результаті реформ багато муніципалітетів повідомили про покращення якості місцевих державних послуг до 2021 року (наприклад, адміністративні та освітні послуги), а також консолідацію їхньої адміністративної спроможності. Ці успіхи, яких було досягнуто незважаючи на відсутність конституційної поправки щодо формалізації відкоригованих урядових структур, є дуже актуальними в контексті поточної війни. Вони надали муніципалітетам досвід, інструменти та навички для вирішення викликів війни, а також дозволили більш ефективно підтримувати місцеву відбудову та відновлення в середньо- та довгостроковій перспективі.

У цьому розділі коротко обговорюються основні події, які мали місце в процесі реалізації реформи децентралізації в Україні з 2018 року, ґрунтуючись на попередніх висновках зі звіту ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» за 2018 рік. Згодом у ньому більш детально висвітлюються виклики, пов'язані з реформуванням, і досліджується, як вони можуть вплинути на поточну військову діяльність та майбутні ініціативи з відбудови та відновлення. Зокрема, розглядаються законодавчі розбіжності у розподілі завдань і відповідальності між різними рівнями місцевого управління, а також інституційні та економічні виклики, які виникають у результаті реформ децентралізації. В ньому також йдеться про необхідність подальшого оновлення законодавства, яке стосується місцевої демократії та підзвітності. Розділ завершується низкою рекомендацій щодо більш міцної основи для поточної територіально-адміністративної структури та реформ децентралізації в післявоєнному контексті.

Вкладка 6.1. Рекомендації щодо посилення інституційного потенціалу на місцевому рівні в Україні

Наведені нижче рекомендації слід розглянути в часові рамки, які відповідатимуть поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

Для покращення нагляду за об'єднаними муніципалітетами України рекомендовано:

- Прийняти поправки для посилення рівня муніципального нагляду, наприклад, шляхом:
 - Прийняття поправки до Конституції¹, яка замінює обласні та районні державні адміністрації системою префектів для забезпечення місцевого адміністративного нагляду і сприяння координації пріоритетів національного рівня на місцевому рівні, або:
 - Внести зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації» для визначення функцій районних органів державної влади як пов'язаних із місцевим адміністративним наглядом (на основі досвіду) та координацією пріоритетів національного рівня на районному рівні.
- У будь-якому випадку вказати, що, хоча наглядовий орган має повноваження оскаржувати підозрювані порушення законодавства муніципалітетами в суді, муніципальні закони можуть бути призупинені та/або анульовані лише за рішенням суду.
- Контролювати, щоб призначення відбувалися на основі конкурсного та прозорого процесу відбору.

Щоб досягти кращого балансу в територіальній реформі та забезпечити умови для успішної децентралізації, Україні рекомендовано:

- Узгодити законодавчу базу, щоб усунути дублювання обов'язків та забезпечити ясність щодо їх розподілу у секторах, де цього немає (наприклад, громадський транспорт і дороги).

Для подальшого посилення механізмів вертикальної та горизонтальної координації України рекомендовано:

- Зміцнити Конгрес місцевих і регіональних влад шляхом створення окремої муніципальної палати та забезпечення прозорого та справедливого процесу, що дозволить муніципалітетам брати участь на почерговій основі.
- Посилити Міжвідомчу координаційну комісію регіонального розвитку шляхом надання муніципалітетам постійного місця в її офіційних засіданнях.
- Розглянути можливість створення національної конференції асоціацій місцевих органів влади з метою посилення та узгодженості лобювання та відстоювання інтересів муніципалітетів на рівні центрального уряду.

Для консолідації місцевого потенціалу стратегічного планування України рекомендовано:

- Розробити та впровадити навчальні модулі щодо сфер діяльності місцевих органів влади, в яких муніципалітети відстають (наприклад, залучення громадян, моніторинг ефективності).
- Підтримувати національні та міжнародні обміни у форматі «рівний-рівному» між муніципалітетами з питань ефективності місцевого управління для сприяння обміну передовим досвідом та інноваційними методами роботи тощо. Підтримка, яка надаватиметься через такі обміни, повинна рівномірно розподілятися між різними типами

муніципалітетів (сільські, селищні, міські) і мати вбудовані механізми розповсюдження для забезпечення більш широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Для зміцнення місцевого кадрового потенціалу України рекомендовано:

- Розробити та періодично оновлювати місцеву стратегію управління людськими ресурсами, включаючи розширений перелік стандартизованих навчальних програм з удосконаленими механізмами контролю якості змісту навчання.
- Проводити оцінку місцевих потреб і заохочувати муніципалітети готувати навчальні плани на основі цих оцінок.
- Внести зміни до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який вимагатиме від місцевих державних службовців бути політично нейтральними та забезпечувати відкритий і заснований на заслугах прийом на роботу та керування ефективністю, а також започаткувати ефективні механізми професійного розвитку.
- Гармонізувати винагороду національних і місцевих державних службовців з метою покращення процесу найму та утримання кваліфікованого персоналу муніципалітетами.

Для покращення місцевого фінансового та інвестиційного потенціалу України рекомендовано:

- Забезпечити, щоб бідніші муніципалітети та муніципалітети з обмеженими технічними та фінансовими можливостями могли конкурувати зі своїми багатшими та спроможнішими колегами за фінансування регіонального розвитку, наприклад:
 - Прив'язуючи вимоги щодо співфінансування до фінансової спроможності муніципалітетів
 - Надаючи муніципалітетам більш чітку інформації щодо критеріїв відбору.
 - Підвищуючи їхні технічні навички для розробки конкурентних пропозицій.
 - Сприяючи розробці спільних проектних пропозицій (тобто пропозицій від кількох муніципалітетів). Це може допомогти їм об'єднати ресурси та вирішити спільні проблеми розвитку.

Щоб збільшити кількість угод про міжмуніципальне співробітництво, Україні рекомендовано:

- Надати муніципалітетам додаткові допоміжні матеріали щодо міжмуніципального співробітництва (наприклад, щодо відповідного законодавства, передових практик, проектів угод про співпрацю тощо).
- Розробити методичні вказівки для муніципалітетів щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним, особливо в секторах, де рівень його використання був нижчим у минулому.
- Розмістити ці методичні вказівки на офіційному порталі decentralization.gov.ua, щоб дати муніципалітетам можливість краще ознайомитись із питанням міжмуніципального співробітництва і визначити його переваги та проблеми.
- Заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення міжмуніципального співробітництва, за якого місцеві органи влади ділитимуться персоналом і досвідом або наданням послуг.

Для зміцнення потенціалу муніципалітетів підтримувати місцевий бізнес, конкурентоспроможність і створення робочих місць України рекомендується:

- Надати муніципалітетам методичні вказівки щодо доступних їм варіантів політики для стимулювання місцевого економічного розвитку та зменшення адміністративного тягаря для підприємств.
- Розробити навчальні модулі для муніципалітетів щодо аспектів місцевого управління, які потребують ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором (наприклад, визначення інвестиційних потреб або спільна розробка місцевих інвестиційних проектів).
- Створити нові або змінити існуючі субвенції² регіонального розвитку для сприяння реалізації проектів підтримки малого та середнього підприємництва.
- Надавати підтримку муніципалітетам у розбудові потенціалу розвивати та керувати місцевими державно-приватними партнерствами.

Для посилення рівня місцевої демократії та підзвітності Україні рекомендовано:

- Внести зміни до Виборчого кодексу, щоб дозволити громадянам, які тимчасово проживають за кордоном, голосувати на місцевих виборах.
- Розробити чіткі стандарти роботи старост та навчальні модулі щодо їхніх основних функцій.
- Розглянути можливість збільшення базової заробітної плати старост, щоб узгодити фінансові стимули з очікуваною продуктивністю.

Короткий огляд розвитку децентралізації та реформ

Бачення, яким керується Україна у процесі об'єднання та децентралізації, спочатку було викладено в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» 2014 року, яка закликала до вирішення низки територіальних проблем. Вони включали коригування ситуації з великою кількістю місцевих рад (понад 10 000), багато з яких мали невелику чисельність населення та не мали адміністративного та/або фінансового потенціалу ефективно виконувати свої завдання та обов'язки; несли витрати на місцевому рівні, що характеризувалися сильною деконцентрацією та обмеженою децентралізацією; і дуже залежали від трансфертів центрального уряду, частково через відсутність власних муніципальних доходів (CabMin, 2014^[1])

У відповідь на ці виклики Концепція визначила цілі широкої політичної, адміністративної та територіальної реструктуризації шляхом:

- Зміни структур політичної влади на обласному та районному рівнях, щоб створити простір для сильнішого демократичного врядування;
- Розмежування повноважень і підтримки децентралізованого управління та надання державних послуг муніципалітетами;
- Спрощення адміністративно-територіальної структури до трьох місцевих рівнів, лише з однією категорією одиниць місцевого самоврядування;
- Уточнення та коригування обов'язків, покладених на кожен рівень управління (OECD, 2018^[2]).

Рамкова концепція стала основою для всіх подальших реформ децентралізації, включно з об'єднанням органів місцевого самоврядування. Основними законодавчими кроками в процесі реформування були прийняття Закону «Про співробітництво територіальних громад», Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесення змін до Бюджетного кодексу України (Таблиця 6.1).

Таблиця 6.1. Огляд основних законів, які регулюють реформу децентралізації в Україні

Закон	Ключові компоненти
Закон «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року	Цей закон дозволяє муніципалітетам співпрацювати один з одним на офіційній основі для: а) підтримки соціального, економічного та культурного розвитку своїх територій і б) підвищення якості послуг, що надаються.
Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року	Закон 2015 року закріпив право малих міст, сіл та сільських громад на добровільне об'єднання. Зміни до закону 2020 року призупинили принцип добровільності і надали Кабінету міністрів нові повноваження щодо об'єднання муніципалітетів.
Зміни до Бюджетного кодексу України	Зміни до Бюджетного кодексу 2016 року надали об'єднаним муніципалітетам право отримувати 60% доходів від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), які стягуються на їхній території, і дозволили їм вступати в прямі бюджетні переговори з областями (омінуючи районний рівень).
Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» 2020 року	Закон 2020 року зобов'язав передати державне майно, що перебуває у власності районів, у комунальну власність муніципалітетів.
Постанова «Про утворення та ліквідацію районів» 2020 року	Постановою було зменшено кількість районів з 490 до 136.
Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування»	Відповідно до змін до Закону, внесених з 2015 року, ключові повноваження поступово передавалися від районів до муніципалітетів у таких сферах, як охорона здоров'я та освіта (хоча більша частина фінансування сфери охорони здоров'я була повторно централізована у 2017 році).

Джерело: Розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2014^[3]; Verkhovna Rada, 2015^[4]; OECD, 2018^[2]; Verkhovna Rada, 2020^[5]; Verkhovna Rada, 2020^[6]; WHO, 2021^[7]).

Об'єднання в два етапи: добровільне та обов'язкове

На першому етапі процесу (з 2015 по 2020 роки) муніципальні об'єднання відбувалися на добровільній основі. Після ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 році більшість муніципалітетів отримали право на об'єднання (злиття) одне з одним (за винятком міст обласного значення, які отримали такі ж права після внесення змін до закону у 2018 р. (Verkhovna Rada, 2015^[4]). Крім того, надавалися фінансові стимули для об'єднання у вигляді збільшення надходжень з власних джерел, права погоджувати річні муніципальні бюджети з обласною державною адміністрацією та доступ до фінансування регіонального розвитку через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) (OECD, 2018^[2]). Об'єднані муніципалітети також отримували бюджетні трансферти безпосередньо з державного бюджету, оминаючи районний рівень, і мали право отримувати кошти з Місцевої інфраструктурної субвенції. Реформи призвели до великої кількості добровільних муніципальних об'єднань — до середини 2020 року понад 4 882 муніципалітети об'єдналися і утворили 1 070 об'єднаних муніципалітетів, проте менша частина муніципалітетів не прийняла добровільне рішення про об'єднання (CabMin, n.d.^[8]; Vox Ukraine, 2020^[9]). Причини такої відмови включали відсутність розуміння деякими місцевими лідерами потенційних переваг об'єднання, проблеми, з якими стикаються лідери, намагаючись переконати сусідні муніципалітети в наявності таких переваг, а також побоювання місцевих лідерів втратити вплив у своїх громадах (OECD, 2021^[10]).

В результаті відбувся другий, обов'язковий етап об'єднання. Відповідно до змін до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 2020 року принцип добровільності був замінений, а Кабінету Міністрів (КМУ) були надані повноваження утворювати об'єднані територіальні громади в усіх регіонах країни (Verkhovna Rada, 2015^[4]). У червні 2020 року на підставі цього закону Кабмін видав 24 розпорядження (по одному для кожного регіону) про затвердження створення 1 469 укрупнених муніципалітетів по всій країні. Це включало муніципалітети, які добровільно об'єдналися до 2020 року (Таблиця 6.2) (CabMin, 2020^[11]).

Таблиця 6.2. Адміністративні одиниці на місцевому рівні в Україні, 2017-2021 рр.

Рівень місцевого органу управління		Адміністративна одиниця	Кількість одиниць	
			2017 р.	2021 р.
Перший рівень	Обласний	Області	24	24
		Автономна Республіка Крим	1	1
		Міста (Київ і Севастополь)	2	2
Другий рівень	Проміжний	Райони	490	136
		Міста обласного значення	186	-
Третій рівень	Самоврядування	Об'єднані муніципалітети	665	1 469
		Інші міста (районного значення)	235	-
		Інше (сільські, міські та районні ради)	10 000+	-

Джерело: Розробка автора на основі даних (CabMin, 2021^[12]; OECD/UCLG, 2022^[13]).

Об'єднання як платформа для політичної, адміністративної та фінансової децентралізації

Процес добровільного муніципального об'єднання в Україні мав низку вбудованих стимулів, пов'язаних із політичною, адміністративною та фінансовою децентралізацією³. Це призвело до покращення якості місцевої демократії, адміністративних і громадських послуг, що надаються муніципалітетами, а також до збільшення їх бюджетних можливостей (Freedom House, 2022^[14]; Chatham House, 2019^[15]; DESPRO, 2021^[16]). Це також створило деякі непередбачувані виклики, такі як загострення ситуації з територіальною нерівністю.

Політична децентралізація посилила місцеву демократію та підвищила рівень підзвітності в Україні

Однією з цілей реформи децентралізації в Україні було зміцнення місцевої демократії та підвищення рівня підзвітності місцевих органів влади перед громадянами. З метою гармонізації виборчого циклу після створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів у жовтні та листопаді 2020 року було проведено перший, а потім другий тур місцевих виборів у всіх об'єднаних муніципалітетах (OSCE, 2021^[17]). Потім в грудні 2019 року місцева демократія була зміцнена різними поправками до Виборчого кодексу, які спростили виборче голосування та реєстрацію. Наприклад, вони дозволили незареєстрованим виборцям голосувати на місцевих виборах у громаді, якщо вони підтвердили проживання в цьому населеному пункті на момент голосування (UNDP, 2019^[18]).

Рівень підзвітності на місцях було підвищено шляхом подальшого запровадження інституту старости. Старости це посадові особи місцевої громади, які представляють інтереси мешканців так званих старостинських округів (округів, що налічують не менше 500 жителів) у міській раді та здійснюють зв'язок між ними (Verkhovna Rada, 2021^[19]). Якщо раніше старост обирали громадяни, то в 2020 році правила були змінені, і згідно з новими правилами їх призначає муніципальна рада. Водночас у нинішньому процесі призначення зберігається елемент місцевої демократії, оскільки будь-який кандидат у старости має спочатку бути запропонований певним відсотком місцевого населення (точний відсоток залежить від розміру муніципалітету). На старостів покладається низка завдань, таких як участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету та надання адміністративних послуг. Тип і кількість адміністративних послуг визначається місцевою радою і залежить, серед іншого, від досвіду та кваліфікації старости, а також від того, чи є в муніципалітеті центр надання адміністративних послуг. Прикладами адміністративних послуг є реєстрація місця проживання, народження, смерті та шлюбу. У контексті війни Росії проти України старости також почали надавати послуги внутрішньо переміщеним особам (Zamfir, 2022^[20]). Крім того, старости контролюють проекти місцевого розвитку та використання громадського майна та періодично

звітують з цих питань перед місцевою радою. У жовтні 2021 року уряд зробив присутність старост у всіх муніципалітетах обов'язковою (Verkhovna Rada, 2021^[19]). Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» у 2021 році підвищив ранг старост в ієрархії місцевого самоврядування. Закон також дозволив їм входити до складу місцевих виконавчих комітетів за погодженням з депутатами місцевих рад для підвищення рівня підзвітності при прийнятті рішень на місцях (Verkhovna Rada, 2021^[21])

Адміністративна децентралізація спрямована на покращення якості послуг та доступу

Процес адміністративної децентралізації включав передачу відповідальності за ключові державні послуги, такі як адміністративні послуги, освіта та охорона здоров'я, від районного рівня влади до нещодавно об'єднаних муніципалітетів. Муніципалітети, які вирішили об'єднатися, змінили свою роль з головних виконавців політики центрального управління до органів місцевого самоврядування, відповідальних за управління, підтримку та фінансування інфраструктури, а також широкий спектр місцевих державних послуг. До них належать усі рівні освіти, первинна, госпітальна та спеціалізована консультативна медична допомога⁴, соціальні послуги, управління відходами, водопостачання та водовідведення, культурні установи, служби громадської безпеки (наприклад, пожежні частини) та місцеве державне житлове господарство (Verkhovna Rada, 2021^[19]).

Крім того, муніципалітетам було делеговано кілька адміністративних завдань, включаючи реєстрацію бізнесу, власності чи місця проживання, а також видачу та відновлення паспортів (Verkhovna Rada, 2020^[22]). Це було досягнуто шляхом запровадження центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у містах по всій країні. Результатом стало спрощення адміністративних операцій шляхом створення простору для громадян, які могли б керувати цими послугами у своєму муніципалітеті. До створення ЦНАП багатьом людям доводилося долати великі відстані до регіональних центрів, щоб виконати ті самі завдання. До розпочатої Росією війни в Україні планувалось створити ЦНАП у кожному муніципалітеті до 2024 року (OECD, 2021^[10]).

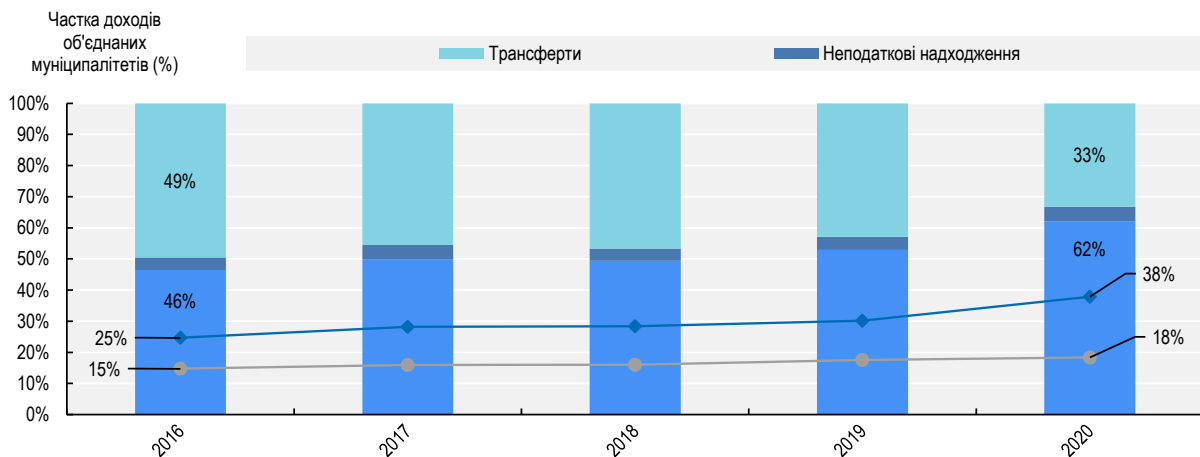
З метою подальшого заохочення адміністративної децентралізації та підтримки муніципалітетів у їх потребах в адміністративній інфраструктурі реформа децентралізації передала об'єкти спільної власності, які раніше перебували у власності районних державних адміністрацій, у комунальну власність муніципалітетів відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» 2020 року. Така передача місцевого державного майна дозволила узгодити комунальну власність з нинішніми муніципальними обов'язками щодо утримання місцевої інфраструктури (Verkhovna Rada, 2020^[5])

В результаті фіскальної децентралізації було збільшено розмір місцевих бюджетів, а також місцевих витрат

З 2016 по 2020 рік у номінальному вираженні місцеві доходи суттєво зросли з трохи більше ніж 7 млрд. грн. у 2016 році до понад 86 млрд. грн. у 2020 році (51,5 млрд. грн. з поправкою на інфляцію) (CabMin, 2021^[23]; World Bank, 2021^[24]). Протягом цього п'ятирічного періоду розподіл муніципальних доходів суттєво змінився: податкові надходження стали зростаючою часткою муніципальних доходів, а міжбюджетні трансферти становили меншу частку. Цей перерозподіл став наслідком того, що в рамках змін до Бюджетного кодексу 2016 року об'єднані муніципалітети отримали 60% частки місцевого податку на доходи громадян. Значна частина скорочення частки міжбюджетних трансфертів у загальних муніципальних доходах відбулася між 2019 та 2020 роками (з 43% до 33%) (CabMin, 2021^[23]; OECD, 2022^[25]). Це стало наслідком рішення уряду про скорочення кількох фондів регіонального та місцевого розвитку, зокрема ДФРР, для створення стабілізаційного фонду для подолання наслідків коронавірусу, а також зміни механізмів фінансування сфери охорони здоров'я

та соціальних послуг. З 2019 року значна частка видатків в обох сферах фінансується безпосередньо з державного бюджету.

Рисунок 6.1. Компоненти муніципального доходу, 2016-2020 рр.



Примітка: у таблиці подано дані про місцеві доходи з територіальною розбивкою по об'єднаних муніципалітетах за період 2016-2020 років. Інформація про необ'єднані органи місцевого самоврядування відсутня. У таблицю не включено джерела надходжень, які становили менше 1% загальних місцевих доходів. До категорії «податкові надходження», крім ПДФО та місцевих податків, входять: рента та плата за користування іншими природними ресурсами; внутрішні податки на товари та послуги; окремі податки та збори, що зараховуються до місцевих бюджетів; та інші податки та збори.

Джерело: Розробка автора на основі інформації, наданої (CabMin, 2021^[23]).

У 2020 році податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який розподіляється між центральним урядом, областями та муніципалітетами, становив 38% загальних доходів муніципалітетів (порівняно з 25% у 2016 році) (CabMin, 2021^[23]). Між 2016 та 2020 роками спостерігалось лише помірне збільшення частки місцевих податків у загальних муніципальних доходах: з 15% у 2016 році до 18% у 2020 році. У 2020 році ПДФО, субвенції та місцеві податки (наприклад, податок на майно, туристичний податок та певні плати та збори з користувачів) були трьома найважливішими джерелами муніципальних доходів.

Реформи децентралізації призвели не лише до збільшення місцевих надходжень, вони також підняли рівень місцевих видатків, враховуючи надання нових повноважень, як це було описано в попередньому розділі. Місцеві видатки об'єднаних муніципалітетів суттєво зросли в номінальному вираженні протягом 2016-2020 років, з трохи більше ніж 6 мільярдів гривень у 2016 році до майже 87 мільярдів гривень у 2020 році (51,9 мільярдів гривень з урахуванням інфляції) (CabMin, 2021^[23]; World Bank, 2021^[24]). Протягом цього періоду кількість об'єднаних муніципалітетів також різко зросла, що може пояснити часткове підвищення витрат.

Проте, на відміну від місцевих доходів, структура місцевих видатків не зазнала значних змін за цей час (Таблиця 6.3). Освіта залишається найбільшою складовою місцевих витрат, на яку припадає більше половини муніципальних витрат (53%) у 2020 році (CabMin, 2021^[23]). Це пояснюється тим, що освіті надавалось велике значення протягом усього процесу реформування, а також збільшенням відповідальності, покладеної на муніципалітети за її забезпечення. Муніципалітети несуть відповідальність за надання послуг початкової, середньої, професійно-технічної та вищої освіти, включаючи утримання навчальних закладів за рахунок місцевих бюджетів і оплату праці вчителів за рахунок освітньої субвенції, наданої урядом (Ministry of Education, 2022^[26]). Що стосується вищої освіти муніципального рівня, то видатки включають лише оплату підготовки спеціалістів, наукових і науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти, створених міськими

радами. Інші важливі компоненти видатків у 2020 році включали загальні державні послуги (16%), економічну діяльність (10%) та комунальні послуги (8%), при чому частка кожного з двох останніх пунктів зменшилися за той самий період (CabMin, 2021^[23])

Таблиця 6.3. Муніципальні витрати за функціональною класифікацією, 2016-2020 рр.

Функціональні витрати	2016		2020		
	млрд. грн.	Частка в загальних витратах	млрд. грн.	млрд. грн., з поправкою на інфляцію	Частка в загальних витратах
Загальні державні послуги	0,7	12%	13,9	8,3	16%
Захист	0,0	0%	0,0	0,0	0%
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,0	1%	0,4	0,3	1%
Економічна діяльність	0,9	15%	9,0	5,4	10%
Охорона навколишнього середовища	0,0	0%	0,3	0,2	0%
Комунальні послуги	0,5	9%	6,8	4,1	8%
Здоров'я	0,3	5%	3,9	2,3	5%
Відпочинок, культура та релігія	0,3	5%	3,9	2,3	5%
Освіта	2,9	48%	46,1	27,5	53%
Соціальний захист та безпека	0,3	5%	2,6	1,5	3%
Всього	6,0	100%	87,0	51,9	100%

Примітка: у таблиці подано дані про місцеві доходи з територіальною розбивкою по об'єднаних муніципалітетах за період 2016-2020 років. Інформація про необ'єднані органи місцевого самоврядування відсутня.

Джерело: Розробка автора на основі даних, наданих (CabMin, 2021^[23]; World Bank, 2021^[24])

При оцінці видатків об'єднаних муніципалітетів за економічною класифікацією за період 2016–2020 років можна виявити важливі зміни. Найбільш суттєво зросла частка видатків на оплату праці в загальних видатках міста: з 43% у 2016 році до 59% у 2020 році. І навпаки, частка капітальних витрат знизилася з 31% до 15% за цей же період (CabMin, 2021^[23]). Ймовірно, це пояснюється тим, що національна мінімальна заробітна плата збільшувалася щорічно протягом періоду без відповідного збільшення спроможності муніципалітетів залучати доходи чи субвенції на освіту для покриття зарплат вчителів, що створювало значне навантаження на фінансові ресурси муніципалітетів (SKL International, 2019^[27]).

Незважаючи на досягнення та безсумнівний успіх реформ децентралізації в Україні, на початку війни залишалася низка проблем, які розглядаються в наступних розділах. Вони зосереджені навколо різних аспектів багаторівневої системи управління в країні та включають юридичні розбіжності у розподілі завдань і обов'язків між районними та муніципальними рівнями влади. Крім того, існує потреба в більшій координації між рівнями управління, наприклад, у роботі з дубльованими завданнями у таких сферах, як утримання та будівництво доріг. Посилення вертикальної координації також необхідне для забезпечення належної поінформованості муніципалітетів про відповідні законодавчі та нормативні зміни, які можуть вплинути на них, і можливості ефективно доносити свої потреби та пріоритети до вищих рівнів влади. Додаткові проблеми включають: потребу в покращенні муніципального планування; більші кадрові, фінансові та інвестиційні можливості; потенційне поглиблення місцевої нерівності; а також необхідність кращої підтримки муніципального економічного розвитку.

Вирішення напруженої ситуації між районними та муніципальними рівнями влади

Процеси об'єднання та децентралізації в Україні сприяли розвитку місцевого самоврядування, а не проміжного (районного) рівня для досягнення основних цілей процесу децентралізації. Це включало покращення доступу до якісних державних послуг шляхом більш оптимального розподілу повноважень місцевих органів влади на основі принципу субсидіарності (CabMin, 2014^[11]). Більше того, реформи об'єднання та децентралізації створили територіально більші муніципалітети, які відповідають за основний набір державних послуг, одночасно наділивши їх повноваженнями керувати власними бюджетами, що стало явним відходом від реформ 2015 року (OECD, 2018^[2]). Спочатку створення муніципалітетів як органів місцевого самоврядування, передача повноважень від районних органів влади до муніципальних, а також система територіального управління мали бути закріплені в конституційних поправках. Незважаючи на різні спроби, поправки так і залишилися невнесеними. Наслідки тут потрійні. Необхідно: i) усунути законодавчі невідповідності, що регулюють повноваження місцевих органів влади; ii) розглянути питання про те, як забезпечити нагляд за муніципалітетами таким чином, щоб не гальмувати процеси прийняття рішень на місцевому рівні; iii) вирішити відкрите питання щодо ролі райдержадміністрацій як органів влади.

Усунення законодавчих неузгодженостей, що регулюють повноваження районів та муніципалітетів

На сьогоднішній день існує ряд суперечностей між Конституцією України та різними законодавчими актами щодо відповідних функцій міських і районних державних адміністрацій. Вони несуть ризик не лише для процесів місцевого демократичного врядування, а й для функціонування уряду в цілому. Відсутність чіткості у розподілі обов'язків може підірвати ефективне та раціональне використання цінних ресурсів для підтримки військових зусиль та подальшого відновлення.

З одного боку, певне законодавство надає муніципалітетам широкі повноваження та фінансування для безпосереднього управління завданнями з надання послуг від імені своїх місцевих громад. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» муніципалітети тепер відповідають за інфраструктуру та асигнування та фінансування адміністративних послуг, освіти та охорони здоров'я, які раніше входили до повноважень районного рівня (Verkhovna Rada, 2021^[19]). Водночас, відповідно до змін до Бюджетного кодексу, доходи від ПДФО, що оподатковуються на місці, і право власності на державне майно були передані від районних державних адміністрацій до муніципалітетів, що надало їм додаткове фінансування та активи для виконання своїх нових обов'язків (Verkhovna Rada, 2020^[28]; Verkhovna Rada, 2020^[5]). Ці закони різко зменшили відповідальність та фінансування районних державних адміністрацій щодо надання місцевих державних послуг.

З іншого боку, Конституція та Закон «Про місцеві державні адміністрації» не оновлювалися з початку процесу реформи децентралізації. Серед інших елементів, Конституція описує загальні повноваження та функції різних місцевих органів влади (наприклад, областей, районів, міст, міських районів, селищ і сіл), деякі з яких зазнали серйозних змін у рамках реформ децентралізації. Закон «Про місцеві державні адміністрації», навпаки, визначає загальні повноваження областей і районів, а також їх галузеві повноваження. Наприклад, відповідно до цього закону райони відповідають за соціально-економічний розвиток на своїй території, а також за науку, освіту, культуру та охорону здоров'я, серед інших сфер (Verkhovna Rada, 2021^[29]). Однак, як зазначалося раніше, багато з цих завдань було передано від районів до об'єднаних муніципалітетів через серію законодавчих та нормативних реформ (Таблиця 6.1). Ця законодавча невідповідність підриває викладений у Рамковій концепції принцип місцевого демократичного врядування, який передбачає, що спрощена

адміністративно-територіальна структура має ґрунтуватися на субсидіарності та чіткому розподілі відповідальності між рівнями влади.

Інша сфера законодавчої неоднозначності пов'язана з правовим статусом органів місцевого самоврядування та наявністю у них правосуб'єктності. Наразі правосуб'єктність приписується різним інститутам місцевого самоврядування, а не територіальній громаді як такій, що ставить Україну в контраст з багатьма європейськими країнами (СоЕ, 2021^[30]). Той факт, що муніципалітети не мають чітко визначеної правосуб'єктності, створює невизначеність щодо їхнього статусу. Існують побоювання, що це може, наприклад, призвести до створення "фейкових муніципалітетів" для маніпулювання місцевим державним майном, спроб збирати податки або, в більш широкому сенсі, сприяти дестабілізації (Rabinovych, 2020^[31]). Водночас у звіті за 2021 рік зазначено, що "очевидно, не існує жодних серйозних перешкод для гарантування прав громадян, цілісності системи місцевої державної власності або для того, щоб мати функціональні бюджети, хоча конфлікти повноважень між установами в одному муніципалітеті залишаються можливими" (СоЕ, 2021^[30]). Однак є кілька потенційних переваг надання муніципалітетам правосуб'єктності через законодавчу реформу. Вони включають спрощення відносин між місцевим головою та муніципальною радою. Крім того, це може сприяти запобіганню можливого нецільового використання коштів, оскільки в межах муніципалітетів більше не буде численних юридичних осіб, які можуть піклуватися про власні інтереси (СоЕ, 2021^[30]).

Питання розподілу різних завдань між рівнями управління потребують додаткового уточнення

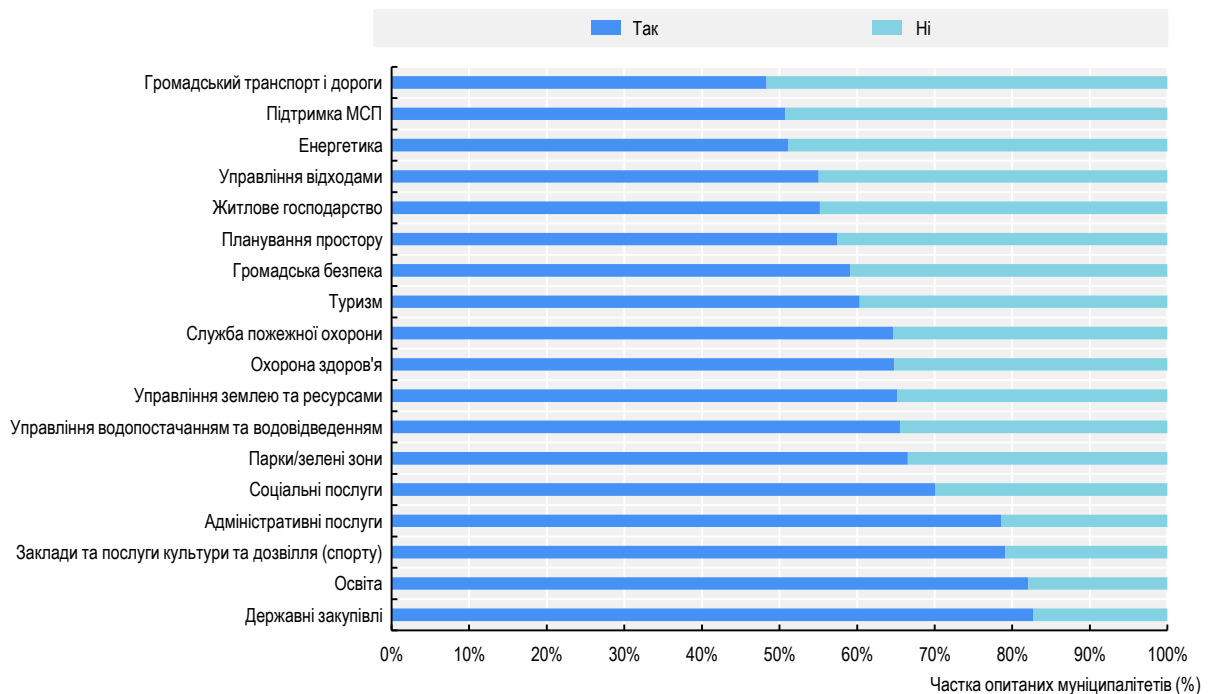
Завдяки реформі децентралізації громади відчували суттєві покращення у наданні послуг. Що стосується адміністративних послуг, до прикладу, 79% муніципалітетів, які були опитані ОЕСР у 2021 році, повідомили про підвищення якості місцевих послуг з 2014 року (OECD, 2021^[32]). Інвестиції у створення ЦНАП по всій країні були особливо актуальними в контексті широкомасштабної агресії Росії в Україні, оскільки центри продемонстрували гнучкість, взявши на себе нові завдання, такі як реєстрація внутрішньо переміщених осіб та координація розподілу гуманітарної допомоги (Prosto, 2022^[33]).

Більшість опитаних муніципалітетів також вважають, що реформи децентралізації призвели до значного покращення якості соціальних послуг (71%) та освітніх послуг (70%) (OECD, 2021^[32]). Дані Міністерства соціальної політики свідчать, що з моменту передачі органам місцевого самоврядування повноважень у сфері соціальної допомоги у 2019 та 2020 значно зросла кількість невеликих муніципалітетів, які надають соціальні послуги для людей похилого віку та сімей. Це свідчить про те, що доступ до соціальної допомоги на місцевому рівні покращився (OECD, 2021^[10]; Verkhovna Rada, 2022^[34]). Повідомляється, що результати у сфері освіти є кращими, але їх важче оцінити. Це пов'язано з труднощами у визначенні прямого зв'язку між результатами та оцінками учнів у конкретному муніципалітеті та загальним процесом децентралізації. Проте відповіді, надані муніципалітетами під час опитування ОЕСР у 2021 році, показують, що велика частина об'єднаних муніципалітетів задоволена результатами реформ у цій сфері. Дійсно, 70% з них повідомили про підвищення якості послуг з 2014 року (OECD, 2021^[10]).

Ефективне надання послуг на місцях також залежить від достатньої чіткості розподілу відповідальності між рівнями влади. Чіткий розподіл завдань підвищує ефективність політики та послуг, раціональність витрат і вищий рівень підзвітності (OECD, 2019^[35]). Чіткість у розподілі обов'язків між місцевими урядами України є не надто зрозумілою. Наприклад, понад 82% із 741 муніципалітету, опитаного ОЕСР у 2021 році, повідомили, що мають достатню чіткість у розподілі завдань і обов'язків з іншими рівнями влади у сфері освіти (Рисунок 6.2). Така висока частка є свідченням відносно чіткої законодавчої бази. Центральний уряд є постачальником фінансування, регулятором і установником стандартів для освіти, а також джерелом підтримки розвитку

потенціалу. Між тим, муніципалітети мають повноваження безпосередньо керувати навчальними закладами (OECD, 2021^[32]).

Рисунок 6.2. Чіткість у розподілі завдань між рівнями влади



Примітка: Запитання: чи вважаєте ви, що існує чіткий розподіл завдань і відповідальності в наступних сферах між вашим муніципальним урядом та іншими (місцевими) органами влади: іншими муніципальними органами влади, районами, областями та центральним урядом)? Повні варіанти відповіді: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Державні закупівлі; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Соціальні послуги (наприклад, підтримка сімей, дітей, людей похилого віку тощо); Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорту); Туризм; Парки/зелені зони; Громадська безпека; Служба пожежної охорони; Планування простору; Управління землею та ресурсами; Підтримка МСП; Енергетика; Адміністративні послуги; Інше.

Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі відповідей на опитування в рамках проекту ОЕСР.

На відміну від ситуації з освітою, більшість опитаних муніципалітетів відчули відсутність чіткості у питаннях своїх обов'язків щодо сфери громадського транспорту та доріг. Це відображає складну та дублюючу законодавчу базу галузі. Наприклад, Закон «Про автомобільні дороги» визначає, що за утримання доріг загального користування місцевого значення відповідають обласні державні адміністрації, Закон «Про місцеве самоврядування» стверджує, що така відповідальність покладається на муніципалітети, а Закон «Про місцеві державні адміністрації» покладає цю конкретну відповідальність на районний рівень влади (Verkhovna Rada, 2021^[36]; Verkhovna Rada, 2021^[29]; Verkhovna Rada, 2021^[37]). У кращому випадку відмінності між різними законами можуть створити невизначеність щодо того, який рівень влади має здійснювати діяльність, наприклад, щодо будівництва чи утримання місцевих доріг загального користування. У гіршому випадку це підриває ефективне надання державних послуг і підзвітність, оскільки суб'єкти можуть уникати відповідальності, перекладаючи її на інші рівні влади. Така ситуація також ризикує призвести до неефективності надання послуг, наприклад, через дублювання діяльності. Особливо помітну роль у післявоєнній відбудові відіграватиме ремонт місцевих доріг. У зв'язку з цим уряд має терміново зробити спробу гармонізувати законодавчу базу, щоб чітко визначити обов'язки різних рівнів влади та забезпечити ефективний і раціональний розподіл фінансування на відновлення. Для оцінки та

підвищення ефективності розподілу повноважень між рівнями влади, політикам слід розглянути можливість застосування принципу субсидіарності (див. Главу 2, Вставку 2.7). Зокрема, Україна могла б керуватися статтею 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що "публічні обов'язки, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які є найближчими до громадянина. Покладання відповідальності на інший орган влади повинно бути зваженим з огляду на обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії" (COE, 1985^[38]).

Ключовою проблемою, яку законодавці виявили на ранніх стадіях процесу децентралізації, була відсутність ясності щодо того, як рішення контролюватимуть вищі рівні влади. Це проблематично, враховуючи значне збільшення адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг об'єднаних муніципалітетів. Крім того, представники національного та місцевого рівнів влади України, а також неурядові учасники вказали на важливість уточнення та оновлення ролі обласного та районного рівнів влади (OECD, 2021^[10]).

Для вирішення цих завдань у листопаді 2021 року уряд підготував проект змін до Конституції, в яких пропонується замінити обласні державні адміністрації та районні державні адміністрації на префектури. Намір полягає в призначенні префекта на обласному рівні з підпрефектурами на районному рівні, для проведення нагляду, а не контролювання законності прийняття муніципальних рішень. Водночас обласні та районні ради матимуть власні виконавчі комітети, які обиратимуться радами, що будуть уповноважені виконувати рішення рад замість обласних та районних державних адміністрацій, як це відбувається зараз (Office of the President of Ukraine, 2021^[39]). Це призведе до переходу від державних адміністрацій, які відіграють пряму роль в управлінні територією, як це на сьогодні передбачено в Конституції, до ролі, зосередженої на представництві інтересів центрального уряду на місцевому рівні. Це забезпечило б законність муніципальних рішень через законодавчий нагляд і більшу координацію між різними рівнями влади.

Поправки до Конституції не отримали достатньої політичної підтримки для їх винесення на голосування до широкомасштабного вторгнення Росії в Україну, а будь-яка фактична конституційна реформа заборонена, поки в країні діє воєнний стан. Проте запропонована система префектур набула ще більшої ваги в світлі війни та майбутнього періоду відновлення⁵. Забезпечення нагляду за муніципалітетами та посилення координації між різними рівнями уряду буде особливо важливим завданням з огляду на очікуваний величезний приплив фінансування на відновлення та тиск на муніципалітети щодо швидкого, ефективного та раціонального розподілу ресурсів.

Запропонована конституційна поправка призведе до подальшого переходу територіально-адміністративної структури України від деконцентрованої моделі до змішаної системи, яка поєднує елементи як деконцентрації, так і децентралізації. У цьому відношенні це певною мірою відображало б нинішню систему у Франції, де префекти призначаються президентом як керівники регіонів і працюють разом з демократично обраними регіональними та місцевими радами. У той час як ради приймають і виконують рішення на регіональному та місцевому рівнях, префекти мають наглядати за законністю прийняття рішень на місцевому рівні та забезпечувати ефективну координацію між різними рівнями влади.

Подібно до Франції, конституційна реформа, запропонована у 2021 році в Україні, надасть префектам повноваження оскаржувати порушення законодавства місцевими органами влади в суді апостеріорі. Однак, якщо згідно із законодавством Франції лише суди можуть призупиняти або скасовувати місцевий закон, згідно із запропонованими українськими поправками до Конституції префект матиме повноваження тимчасово призупиняти дію законодавства, яке він вважає несумісним з українським законодавством, ще до того, як суди винесуть рішення щодо законності такого законодавства. Це надасть префектам широкі повноваження перешкоджати прийняттю місцевих рішень у короткостроковій перспективі. Щоб уникнути цього, будь-яке законодавство, яке стосується нагляду за муніципалітетами, повинно залишати повноваження призупиняти або скасовувати місцеві рішення за судами. Крім того, як зазначено в рекомендації Комітету міністрів

Ради Європи «щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади», будь-який закон або законний акт про нагляд за муніципалітетами повинен забезпечувати можливість ефективного звернення до судових засобів правового захисту проти неналежного використання наглядових повноважень (COE, 2019^[40]). Крім того, Україні рекомендується забезпечити, щоб будь-які зусилля, спрямовані на посилення контролю прийняття рішень на муніципальному рівні, відповідали принципам пропорційності та субсидіарності.

Ключовим викликом інституціоналізації системи префектів в Україні є необхідність внесення змін до Конституції, які потребують ухвалення Верховною Радою більшістю у дві третини голосів. З огляду на те, що попередній проект змін до Конституції не було прийнято через відсутність політичної підтримки, уряд розглянув можливість внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та надання районним державним адміністраціям функції, подібної до префектів, у нагляді за законністю прийняття рішень у муніципалітеті (Verkhovna Rada, 2021^[29]). Це відповідало б законодавчому підходу до децентралізації, який застосовувався на сьогоднішній день у процесі реформ. Наступні проекти змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» були подані до Верховної Ради, остаточний проект Закону очікував на затвердження, коли почалася війна (CabMin, 2021^[41]).

Ключова відмінність між першим і другим проектами закону стосується запропонованої системи призначення голів райдержадміністрацій. У початковому проекті голови районних державних адміністрацій мали бути представниками державної служби та призначатися на конкурсній основі відповідно до національного законодавства про державну службу. Однак у новішій редакції законопроекту такі елементи відсутні (CabMin, 2021^[41]). Ця зміна може відкрити шлях для політизації префектів. Крім того, призначення наглядової особи, яка не вважається професійно неупередженою, може призвести до напруженості між префектами та об'єднаними муніципалітетами. Політики повинні розглянути можливість перегляду законопроекту, щоб гарантувати, що призначення префектів базується на прозорому та конкурсному процесі відбору. У тому ж ключі у 2021 році Група Послів G7 з підтримки реформ в Україні закликала до конституційної реформи, згідно з якою префекти повинні бути підзвітні лише Кабінету міністрів, а не Президенту України (Вкладка 6.2). Це є продовженням попередньої заяви G7, здійснено у червні 2021 року, в якій також наголошувалося на необхідності забезпечення того, щоб "будь-який нагляд з боку центральних органів влади був пропорційним і визначеним законом" (G7 Ambassadors, 2021^[42]).

Вкладка 6.2. Заява Групи Послів G7 щодо реформи децентралізації в Україні

У грудні 2021 року Група підтримки послів G7 в Україні, до якої входять Канада, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Велика Британія та Сполучені Штати, оприлюднила заяву, в якій підкреслила свою підтримку реалізації реформ децентралізації в Україні. Вони також надали перелік пріоритетів, які країна має розглянути в контексті запропонованої конституційної реформи, яка може допомогти привести законодавство України у відповідність з передовою європейською практикою. Ці рекомендації стали ще більш актуальними з огляду на те, що Україна отримала статус кандидата в ЄС у червні 2022 року.

1. Конституція України має бути приведена у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо забезпечення ролі муніципалітетів, забезпечення належного фінансування для виконання їхніх обов'язків, визначення їхніх прав і повноважень та запровадження структурованої системи нагляду;
2. Муніципалітетам слід надати статус юридичних осіб;
3. Префекти мають бути підзвітними лише Кабінету Міністрів (а не подвійно підзвітними Президенту та Кабінету Міністрів);
4. Центральний уряд, політичні партії, асоціації місцевого самоврядування, громадянське суспільство та інші зацікавлені сторони мають бути залучені до консультацій щодо проекту Конституції України.

Джерело: розробка автора на основі (G7 Ambassadors, 2021^[43])

Перегляд механізмів координації муніципального управління

У контексті процесу післявоєнної відбудови та відновлення України буде важливим подальше зміцнення механізмів її вертикальної та горизонтальної координації. Ефективна координація та комунікація між рівнями управління буде необхідною, щоб забезпечити, щоб розробка, фінансування та впровадження ініціатив з відбудови відповідають територіально диференційованим потребам і спираються на місцеві активи, а також сприяють реалізації національних пріоритетів. З 2015 року було створено різні координаційні органи та проводяться спеціальні консультації між муніципалітетами та неурядовими учасниками. Однак існують різні можливості для вдосконалення.

Проблеми координації та комунікації між рівнями управління є як «згори вниз», так і «знизу вгору» (див. Розділ 4) (OECD, 2021^[10]). З одного боку, багато муніципалітетів відносно погано розуміють зміни в правовій базі, яка швидко розвивається, і не завжди з нею систематично звіряються з питань відповідних законів, як того вимагає стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році (COE, 1985^[38]; OECD, 2021^[10]). З іншого боку, муніципалітетам часто важко повідомити про свої потреби розвитку та виклики вищим рівням влади, що може обмежити їхній доступ до вкрай необхідної підтримки (OECD, 2021^[32]). Ці виклики пояснюються способом, у який були створені існуючі механізми для координації та реалізації політики регіонального та місцевого розвитку та реформ децентралізації між національними та місцевими урядами.

Перший приклад стосується Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК), метою якої є координація розробки та реалізації державної регіональної політики на національному та місцевому рівнях. Кілька її завдань стосуються розробки, реалізації та моніторингу політики регіонального розвитку України на муніципальному рівні. Однак, у той час як регламент

МКК визначає, що муніципалітети можуть бути залучені до роботи комісії, їхня участь не гарантується, а гарантується лише участь кількох міністерств, Кабміну, Офісу президента та Верховної Ради (CabMin, 2015^[44]).

Конгрес місцевих і регіональних влад є другим прикладом. Його було створено у 2021 році як дорадчий орган, який скликає та очолює Президент України. Його метою є представництво, захист і просування інтересів регіональних і місцевих органів влади, наприклад, шляхом сприяння ефективній вертикальній і горизонтальній координації між державними і місцевими органами влади. В ході інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами виявилось, що участь муніципалітетів у засіданнях Конгресу часом була мінімальною та нерегулярною (наприклад, на основі запрошень, надісланих до кількох обраних муніципалітетів національним урядом та обласними державними адміністраціями). Є також занепокоєння, що Конгрес діє не так як форум для висхідної комунікації та двостороннього обміну, як платформа центрального уряду для представлення своїх національних пріоритетів місцевим урядам (OECD, 2021^[10]).

Численні асоціації органів місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у підтримці комунікації та координації між рівнями влади. Зазвичай вони створюються для сприяння обміну між своїми членами, визначення спільних потреб і пріоритетів і їх захисту на рівні центрального уряду. Вони також підтримують місцеву владу у впровадженні нового законодавства та нормативних актів. Проте часткове членство в певних українських асоціаціях місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад) породило конкуренцію між ними, що ризикує фрагментувати силу та узгодженість їхньої адвокаційної діяльності перед центральною владою (OECD, 2021^[10]). Враховуючи те, що уряд тісно консультувався з асоціаціями місцевих органів влади під час розробки національного плану відновлення, слід якнайшвидше прийняти підхід, який дозволить їм говорити одним голосом.

Для сприяння більш ефективній міжурядовій комунікації необхідно скоригувати механізми вертикальної та горизонтальної координації

Що стосується посилення вертикальної координації та комунікації, уряд міг би розглянути різні заходи. Наприклад, він може надати муніципалітетам постійне місце у сесіях МКК, щоб посилити багаторівневу комунікацію щодо поступу в реалізації стратегій місцевого розвитку, а також проблем, з якими стикаються муніципалітети. Це було б особливо цінним під час процесу відбудови та відновлення, враховуючи, що муніципалітети можуть відігравати важливу роль у визначенні та/або реалізації проектів відбудови, що робить ефективну координацію ще важливішою, ніж зазвичай.

Комунікація «знизу вгору» між муніципалітетами та вищими рівнями влади також може бути покращена Конгресом місцевих і регіональних влад. Хоча Конгрес явно має потенціал слугувати корисним форумом для муніципальних консультацій, необхідно вжити заходів для забезпечення більш систематичного проведення консультацій. Це можна зробити, забезпечивши створення двох палат, як передбачалося під час його заснування: одна для муніципалітетів, інша для регіонів. Такий крок уможливить більш активну та систематичну участь муніципалітетів та обмін між ними. Щоб гарантувати, що всі муніципалітети зможуть брати участь у Конгресі на ротаційній основі, потрібен справедливий процес відбору місцевих представників. У той же час комунікацію «знизу вгору» можна покращити, уникаючи фрагментації муніципального лобювання та адвокації (OECD, 2021^[10]). У зв'язку з цим різні асоціації місцевих органів влади могли б розглянути можливість створення національної конференції асоціацій місцевих органів влади, яка могла б полегшити обмін між ними та дати їм можливість в разі необхідності говорити з урядом одним голосом.

Слід зазначити, що координація між Мінрегіоном та донорською спільнотою здійснюється Робочою групою з питань децентралізації та регіонального розвитку, яку очолює Мінрегіон та в якій співголовує Європейський Союз (ЄС) та Уряд Канади. Робоча група дозволяє Мінрегіону та міжнародним партнерам обмінюватися інформацією про оновлення своїх робочих програм,

водночас забезпечуючи форум для зворотного зв'язку та навчання, а також дозволяючи зацікавленим сторонам узгоджувати свою відповідну роботу та проекти (MinRegion, n.d.^[45]). Проте поточна війна могла частково порушити робочі процеси, що лежать в основі цього координаційного органу.

Зміцнення потенціалу муніципалітетів для вирішення адміністративних, фінансових та інвестиційних завдань

Диференційований процес, за допомогою якого муніципалітети отримали свої обов'язки шляхом об'єднання, посилив відмінності в муніципальному плануванні, адміністративних, фінансових та інвестиційних можливостях. Ефективне вирішення цих викликів матиме визначальне значення для підтримки післявоєнного відновлення і дозволить усім муніципалітетам справлятися з місцевими проблемами та покращувати місцевий добробут. Загалом можна виділити три відповідні групи муніципалітетів.

- **Об'єднані муніципалітети, які раніше були віднесені до категорії міст обласного значення**, що вже мали великі повноваження на початку процесу реформування. Багато з цих міст володіли добре розвиненим адміністративним потенціалом на момент початку процесу реформування (OECD, 2021^[10]).
- **Колишні місцеві громади, які добровільно об'єдналися на початку процесу реформування** і отримали нові завдання та відповідальність на відносно поступовій основі (OECD, 2021^[10]). Така поступова передача повноважень дала цим муніципалітетам час для відповідного розвитку свого адміністративного потенціалу.
- **Громади, які були адміністративно об'єднані у 2020 році**, отримали всі адміністративні повноваження одразу. Ці муніципалітети мали найменшу кількість часу для розвитку різних параметрів потенціалу, необхідних для ефективного управління та виконання своїх нових обов'язків. Крім того, вони не мали права на деякі фінансові стимули, які отримували їхні колеги, що об'єдналися добровільно (наприклад, доступ до Субвенції на місцеву інфраструктуру) (OECD, 2021^[10]).

Цей контекст реформи слід мати на увазі під час розробки політичних рішень для зміцнення потенціалу муніципалітетів. Зокрема, муніципалітетам у третій групі реформування може знадобитися додатковий час і підтримка, щоб забезпечити здатність ефективно виконувати свої обов'язки та отримувати користь від процесу реформування.

Потенціал стратегічного планування на муніципальному рівні може бути ще більше зміцнений

Потенціал управляти всіма етапами циклу стратегічного планування — від розробки діагностики та плану до його реалізації та моніторингу та оцінки поступу — допомагає муніципалітетам визначити пріоритети розвитку, встановити чіткі цілі та спрямувати державні інвестиції. Він також може дозволити муніципалітетам більш ефективно сприяти реалізації стратегій регіонального розвитку, гарантуючи, що ці стратегії відображають місцеві потреби та можливості. Під час післявоєнного відновлення потужний потенціал стратегічного планування матиме вирішальне значення для забезпечення того, щоб ініціативи відновлення узгоджувалися з місцевими реаліями та можливостями, спираючись на місцеві активи. Результати онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР показують ймовірну невідповідність у спроможності муніципалітетів до стратегічного планування, що може послабити орієнтований на місце підхід до процесу відновлення. До кінця 2021 року половина муніципалітетів не мала офіційно затвердженої стратегії місцевого розвитку, що перешкоджає їхній здатності спрямовувати зусилля місцевого розвитку на чіткі цілі та моніторинг

поступу (OECD, 2021^[10]). У 2022 році Верховна Рада ухвалила зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики». У цьому законі, серед інших елементів, зазначено, що муніципалітети зобов'язані розробляти стратегії місцевого розвитку (Verkhovna Rada, 2022^[46]).

Одна з прогалин у спроможності стратегічного планування, яку було виявлено в результаті опитування ОЕСР, стосується моніторингу. Сорок відсотків опитаних муніципалітетів зазначили, що вони не мають необхідного досвіду для розробки системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками (OECD, 2021^[32]). Це відображає інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами, під час яких висловлювалося припущення, що багатьом муніципалітетам бракує спроможності встановлювати відповідні показники та визначати реалістичні цілі (OECD, 2021^[10]). Інший недолік в потенціалі, виявлений ОЕСР, стосується залучення неурядових організацій до підготовки стратегії муніципального розвитку. Серед опитаних муніципалітетів 39% зазначили, що їм бракує потенціалу залучати державні або приватні неурядові організації до підготовки місцевої стратегії (OECD, 2021^[32]). Це свідчить про те, що пріоритети розвитку, визначені муніципалітетами, можуть не відображати потреби та/або спроможності інших місцевих учасників, таких як приватний сектор і наукові кола, що зрештою може призвести до неналежного розподілу муніципальних інвестиційних ресурсів.

Для усунення цих прогалин у спроможності стратегічного планування та забезпечення муніципалітетам можливості робити суттєвий внесок у післявоєнне відновлення, уряд та інші учасники процесу розвитку повинні, серед інших заходів, надавати муніципалітетам систематичну підтримку у розбудові потенціалу на всіх етапах життєвого циклу процесу стратегічного планування, особливо у сферах залучення громадян і моніторингу ефективності. Це може мати форму навчальних модулів або вказівок від Мінрегіону, асоціацій місцевих органів влади чи агенцій регіонального розвитку. Більш систематичне сприяння обмінам «рівний-рівному» з боку асоціацій місцевих органів влади та/або міжнародних партнерів з розвитку також може допомогти муніципалітетам вивчати кращий досвід стратегічного планування інших органів місцевого самоврядування на національному чи навіть міжнародному рівні. Ці обміни мають бути доступними для всіх типів муніципалітетів (сільських, селищних, міських) і включати механізми розповсюдження для забезпечення широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Більш професіоналізована система навчання муніципальних державних службовців могла б посилити кадровий потенціал

Потреба в подальшій підтримці розбудови місцевого потенціалу в таких ключових сферах, як стратегічне планування, викликає ширші питання щодо якості української системи навчання муніципальних кадрів. Хоча муніципалітети мають певний доступ до програм професійного навчання через Національне агентство державної служби, програми не стандартизовані, а механізми контролю якості залишаються обмеженими (Goncharuk, Kurniewicz, A and Swianiewicz, P, 2020^[47]). Крім того, оскільки пріоритетні теми обирає Національне агентство з питань державної служби, місцеві державні службовці не можуть вимагати розробки нових навчальних програм, які краще відповідають їхнім потребам у людських ресурсах (OECD, 2021^[10]). Інтерв'ю ОЕСР із місцевими учасниками показало зменшення кількості державних службовців, які пройшли курси навчання протягом останніх років, у тому числі на муніципальному рівні. Це можна пояснити зростаючим незадоволенням або незацікавленістю в навчанні, що забезпечується системою підготовки державних службовців (OECD, 2021^[10]).

У зв'язку з післявоєнним відновленням та отриманням Україною статусу кандидата в ЄС потреба у розбудові муніципального досвіду в таких ключових сферах, як стратегічне планування, економічний розвиток, управління державними фінансами та відносини з донорами, ставатиме дедалі гострішою. Щоб задовольнити цей попит і підвищити професіоналізм місцевої державної служби та її спроможності, уряд у співпраці з різними асоціаціями місцевого самоврядування міг би підтримати

муніципалітети, розробивши місцеву стратегію управління людськими ресурсами. Вона може включати створення розширеного списку стандартизованих навчальних програм із змістом навчання, що підлягатиме ефективному контролю якості. Вона також може включати проведення оцінки потреб місцевої державної служби та заохочення муніципалітетів до підготовки планів навчання, які відображатимуть їхні місцеві потреби. Потреби в навчанні, ймовірно, змінюватимуться в міру просування процесу відбудови та відновлення, що вимагатиме періодичного перегляду та оновлення стратегії управління людськими ресурсами на основі інформації, представленій державними службовцями і громадянами (OECD, 2019^[48]).

Для покращення кадрового та адміністративного потенціалу муніципалітетів уряд також має зробити пріоритетним оновлення Закону 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Verkhovna Rada, 2001^[49]). Зокрема, він має вимагати від місцевих державних службовців політичної нейтральності, запровадити механізми професійного розвитку та забезпечити відкриті та засновані на заслугах процеси найму, управління продуктивністю та оцінки. Останнє є особливо актуальним, оскільки багато муніципалітетів, ймовірно, отримають значні кошти на місцеві проекти відбудови. Нарешті, висловлювалось занепокоєння щодо збільшення різниці в оплаті праці національних і місцевих державних службовців, що підриває здатність муніципалітетів залучати та утримувати кваліфікований персонал. Деякі з цих елементів були враховані в проекті Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який підготувало Національне агентство України з питань державної служби. У серпні 2022 року закон не набрав достатньої кількості голосів для проходження першого читання в Верховній Раді (MinRegion, 2022^[50]).

Напружена ситуація з фінансовим та інвестиційним потенціалом муніципалітетів може вимагати коригування концепції фінансних та державних інвестицій

Муніципалітети стикаються з величезними фінансовими проблемами та викликами у сфері державних інвестицій, які підривають їхню здатність ефективно фінансувати надання послуг та підтримувати місцеві інвестиції. По-перше, це несправедливий розподіл фінансних стимулів для об'єднання. По-друге, вплив періоду реформи децентралізації на спроможність муніципальних інвестицій. По-третє, це метастази війни Росії проти України, розпочатої в лютому 2022 року, яка, хоча й поставила під серйозний тиск фінансову стабільність усіх органів місцевого самоврядування, вплинула на одні муніципалітети більше, ніж на інші. Через ці елементи під час майбутнього післявоєнного відновлення муніципалітети зіткнуться з проблемою обмежених доходів, і одночасно з очікуваннями, що вони реагуватимуть на підвищений попит на надання послуг (наприклад, розчищення сміття, будівництво тимчасового чи постійного житла для внутрішньо переміщених осіб та ремонт пошкодженої інфраструктури).

Щодо фінансової спроможності, то оскільки фінансові стимули для об'єднання поступово зменшувалися, муніципалітети, які об'єдналися на відносно пізній стадії процесу, отримали менше ресурсів, ніж їхні колеги, для задоволення своїх нових потреб, пов'язаних з наданням послуг, і для підвищення власного адміністративного потенціалу. Наприклад, у рамках змін до Бюджетного кодексу 2016 року лише ті муніципалітети, які об'єдналися добровільно, отримали 60% частки місцевого ПДФО. Муніципалітети, які не об'єдналися добровільно, не мали права на отримання цього внеску до їхнього обов'язкового об'єднання у 2020 році. Крім того, лише ті муніципалітети, які об'єдналися до 2020 року, мали змогу отримувати фінансування з неконкурентної Субвенції на місцеву інфраструктуру, яка була виділена для фінансування проектів муніципальної інфраструктури (OECD, 2021^[10]). Ця субвенція була скасована у 2020 році через скорочення бюджету у зв'язку з COVID-19.

Фінансовий потенціал муніципалітетів похитнула нещодавня динаміка війни (а до цього пандемія COVID-19). З одного боку, вимоги до муніципалітетів зростають, оскільки додаються нові завдання,

які стосуються викликів війни. З іншого боку, особливо в перші місяці війни, муніципалітети зіткнулися зі значним падінням доходів місцевих бюджетів (Chatham House, 2022^[51]; World Bank, 2022^[52]). Цей ефект «відрізання» державних фінансів муніципалітетів, тобто збільшення видатків і зменшення доходів, може призвести до збільшення дефіциту та муніципального боргу, що обмежить здатність муніципалітетів фінансувати заходи з відновлення (OECD, 2019^[35]).

Щодо державних інвестицій, є ознаки того, що потенціал муніципалітетів у цьому питанні був послаблений протягом періоду добровільного об'єднання. У період з 2016 по 2020 рік частка капітальних витрат у загальних видатках об'єднаних муніципалітетів знизилася з 31% до 15% (CabMin, 2021^[23]). Як зазначалося раніше, це можна частково пояснити зростанням муніципальних витрат на зарплату персоналу через підвищення мінімальної заробітної плати (SKL International, 2019^[27]). Крім того, дані свідчать про те, що період реформи децентралізації або не мав істотного впливу, або навіть послабив спроможність муніципалітетів виконувати ключові завдання, пов'язані з державними інвестиціями. Наприклад, менше половини муніципалітетів, опитаних ОЕСР, вважають, що реформи покращили їхню здатність а) залучати неурядові організації до визначення інвестиційних потреб і б) здійснювати моніторинг та оцінку впливу інвестиційних проєктів. Крім того, певні характеристики конкурентоспроможних інвестиційних фондів, які доступні для всіх муніципалітетів (наприклад, ДФРР), такі як вимога щодо 10% співфінансування для муніципалітетів, перешкоджають спроможності муніципалітетів із слабким фіскальним потенціалом отримувати фінансування, необхідне для здійснення їхніх інвестиційних потреб (MinRegion, 2019^[53]).

У післявоєнний період уряд міг би розглянути численні додаткові політичні заходи для покращення місцевих можливостей фінансування процесу надання послуг та фінансування місцевих державних інвестицій. По-перше, щоб покращити доступ менш заможних муніципалітетів до центрального урядового фінансування місцевого розвитку, критерії відбору таких фондів, як ДФРР, можуть бути змінені. До прикладу, це можна зробити шляхом прив'язки вимог щодо співфінансування до місцевих фінансових можливостей (або ж їх кращого узгодження). Муніципалітети з найслабшою фіскальною спроможністю можуть бути звільнені від надання співфінансування або, в іншому випадку, вони повинні мати право на знижену ставку співфінансування. Це можна поєднати із заходами щодо підвищення ефективності витрат на регіональний і місцевий розвиток. Як варіант, цього можна досягнути, сприяючи реалізації проєктів, які буде розроблено спільно декількома муніципалітетами та які матимуть міжюрисдикційний фокус для досягнення ефекту масштабу (див. Розділ 5). По-друге, уряд міг би підтримувати подальше охоплення та розбудову потенціалу муніципалітетів для покращення доступу до різноманітних конкурентних субвенцій на регіональний та місцевий розвиток. Це може включати роз'яснення муніципалітетам питань відповідності вимогам і процедур подачі заявок з одночасним зміцненням їхньої здатності розробляти конкурентні пропозиції.

Відновлення потенціалу у сфері надання послуг після війни може залежати від додаткової міжмуніципальної співпраці

Додатковим викликом для муніципалітетів у післявоєнний період відновлення стане питання відбудови та покращення потенціалу у сфері надання послуг. Результати онлайн-опитування в рамках проєкту ОЕСР показали, що до нещодавньої широкомасштабної територіальної агресії Росії реформи децентралізації мали нерівномірний вплив на якість місцевих послуг. У той час як переважна більшість муніципалітетів повідомили, що реформи призвели до покращення у сфері надання адміністративних послуг (79%) і соціального захисту (71%), в інших ключових сферах надання послуг, таких як управління відходами, вони повідомили про відсутність ефекту (59%) або зниження якості (3%) (Рисунок 6.3). Слід зазначити, що існує загальний дефіцит даних з територіальною розбивкою, на основі яких можна було б об'єктивно оцінити якість місцевих послуг.

Рисунок 6.3. Вплив реформ децентралізації на надання послуг у вибраних областях



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) на якість надання послуг вашим муніципалітетом у наступних сферах? Повні варіанти відповідей: Підвищення якості; Зниження якості; Немає значного ефекту. Анкету заповнив 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів в Україні у 2021 році).

Джерело: Розробка автора на основі відповідей на онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР.

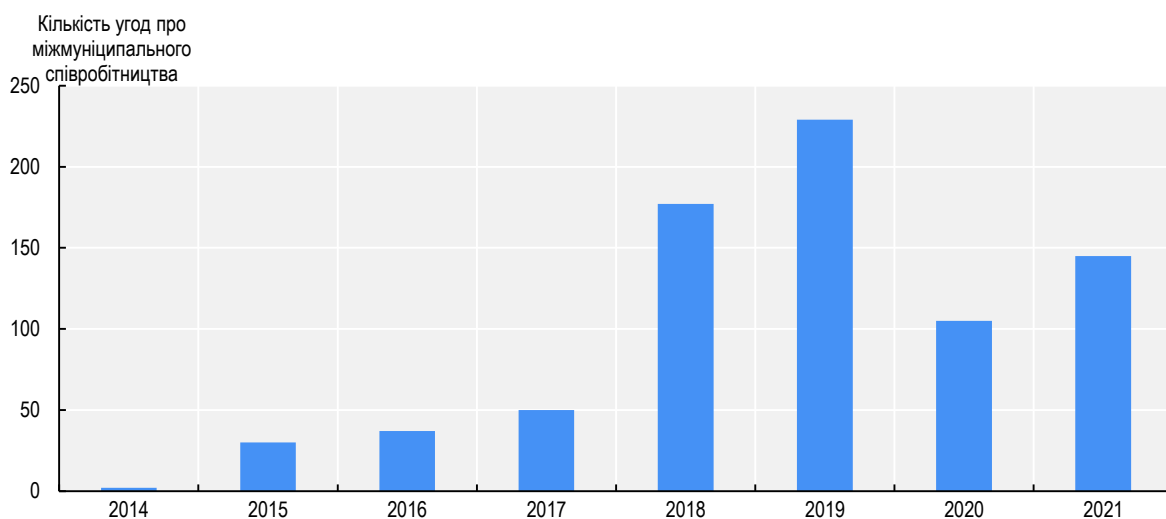
Одним із рішень для відновлення інфраструктури та подальшого покращення потенціалу у сфері надання державних послуг, особливо якщо подальше об'єднання не стане бажаним шляхом, є посилення міжмуніципального співробітництва. Розподіл відповідальності за надання державних послуг може пом'якшити ситуацію з хронічною нестачею громадської інфраструктури, особливо в тих муніципалітетах, де критична громадська інфраструктура (наприклад, школи та лікарні) була зруйнована або сильно пошкоджена. Це також економічно ефективний захід, який місцеві органи влади, особливо ті, у яких фінансові ресурси обмежені, можуть використовувати для постачання послуг, які вони зобов'язані надавати (OECD, 2019^[35]). Використання домовленостей про міжмуніципальне співробітництво було ключовою концепцією, що лягла в основу Рамкової концепції 2014 року, враховуючи те, що в результаті домовленостей буде досягнуто економії в результаті зростання масштабів та підвищення рентабельності виконання муніципальних функцій.

Поряд з процесом муніципального об'єднання, який збільшив економію на масштабі та спроможність муніципалітетів надавати державні послуги, відбулося поступове зростання кількості угод про міжмуніципальне співробітництво, підписаних між двома чи більше муніципалітетами (Рисунок 6.4). З 2014 по 2021 рік було підписано 769 угод про міжмуніципальне співробітництво, з них понад 200 у 2019 році до падіння цих цифр під час пандемії COVID-19. У 2021 році кількість підписаних угод про міжмуніципальне співробітництво дещо зросла. Це може пояснюватись завершенням процесу об'єднання у 2020 році, і тим, що муніципалітети все частіше звертаються до міжмуніципальних угод про співпрацю для покращення ефекту масштабу.

Однак, все ще залишається місце для вдосконалення. Більше половини муніципалітетів, опитаних ОЕСР у 2021 році, вказали, що процес об'єднання не мав помітного ефекту або негативно вплинув

на їхню співпрацю з іншими муніципалітетами (OECD, 2021^[32]). Дослідження показують, що загалом складність процедури укладання угод, обмежена обізнаність муніципального персоналу в питаннях міжмуніципальної співпраці, а також небажання мерів співпрацювати з іншими муніципалітетами є факторами, які сповільнюють цей процес (OECD, 2018^[2]; Wright and Slukhai, 2021^[54]). Це підтверджують результати аналізу в різних країнах ОЕСР, таких як Польща, де недостатнє знання місцевими органами влади про міжмуніципальні угоди про співпрацю та пов'язані з цим ризики також могло уповільнювати впровадження цієї практики (OECD, 2018^[55]; OECD, 2021^[56]). У випадку України багато муніципалітетів повідомили про відсутність розуміння переваг міжмуніципального співробітництва або спроможності організувати ці заходи (OECD, 2021^[10]).

Рисунок 6.4. Загальна кількість угод про міжмуніципальне співробітництво, підписаних українськими муніципалітетами (на рік)



Примітка. Гістограма вказує на те, скільки угод про міжмуніципальне співробітництво було підписано за даний рік. Вона також включає угоди про співпрацю, термін дії яких закінчився або які стали непотрібними через подальше муніципальне об'єднання між двома чи більше муніципалітетами-партнерами.

Джерело: Розробка автора на основі даних (MinRegion, 2022^[57])

У післявоєнний період відновлення процесів покращення знань та обізнаності у питаннях домовленостей про міжмуніципальне співробітництво може сприяти наданню послуг на місцях і допомогти муніципалітетам, що мають фінансові проблеми, вивільнити фінансування на інші інвестиційні пріоритети. У зв'язку з цим уряд міг би розглянути питання про надання муніципалітетам додаткових допоміжних матеріалів (наприклад, стосовно відповідного законодавства, передової практики, проектів угод про співпрацю тощо) та порад щодо того, як налагодити міжмуніципальне співробітництво та керувати ним, зокрема у сфері надання послуг, які раніше не були цільовими. У контексті війни національний уряд може заохочувати або навіть тимчасово вимагати розширення міжмуніципального співробітництва, за допомогою якого місцеві уряди ділитимуться персоналом і досвідом або надаватимуть державні послуги для підтримки тих муніципалітетів, які внаслідок війни зіткнулися зі значним скороченням людських ресурсів та зниженою спроможністю надавати послуги. У країнах ОЕСР існує певний прецедент, коли за певних умов міжмуніципальне співробітництво є обов'язковим. У Греції, наприклад, невеликі муніципалітети зобов'язані укладати угоди про міжмуніципальну співпрацю, щоб виконувати свої обов'язки щодо планування міст і соціальних пілг (OECD/UCLG, 2018^[58]). Однак обов'язкове міжмуніципальне співробітництво може виявитись питанням політично делікатним і юридично складним.

Посилення спроможності муніципалітетів підтримувати економічний розвиток

Метою територіального економічного розвитку є створення потенціалу території покращувати свої економічні перспективи та сприяти добробуту своїх жителів. Це може зменшити диспропорції між більш і менш заможними громадами, підвищити кількість локальних робочих місць і компаній, одночасно збільшуючи інвестиції з боку приватного сектора (OECD, 2014^[59]). Щоб підтримати економічний розвиток муніципалітетам потрібен широкий спектр навичок і можливостей, наприклад, для виявлення та взаємодії з місцевим бізнесом, а також для розробки та реалізації стратегій та проектів економічного розвитку та інвестицій.

Хоча процес реформи децентралізації призвів до важливих покращень у сфері надання місцевих державних послуг, є певні ознаки того, що він не значно посилив муніципальну економічну діяльність. Це було гострою проблемою ще до війни, враховуючи великі та зростаючі економічні відмінності між територіями України та потребу сприяти росту в усіх регіонах (див. Розділ 3). Наприклад, опитування Європейської Бізнес Асоціації у 2021 році показало, що в багатьох регіонах України компанії продовжують стикатися з труднощами під час ведення бізнесу. У цій тенденції спостерігалися певні регіональні відмінності: опитані підприємці у Львівській області оцінили бізнес-клімат у регіоні як «задовільний» порівняно з оцінкою «важкий» в інших опитаних регіонах. Однак загалом результати опитування відображають відсутність покращень у місцевому бізнес-середовищі (European Business Association, 2021^[60]). Розширення можливостей муніципалітетів для більш ефективної підтримки економічного розвитку буде ключовим питанням для відновлення місцевих громад і заохочення переміщених жителів повернутися. Це також допоможе покращити довгостроковий економічний потенціал постраждалих територій і підвищити добробут українців.

Багатьом муніципалітетам наразі не вистачає знань і навичок для ефективної підтримки муніципального економічного розвитку. Серед муніципалітетів, опитаних у 2021 році, 68% зазначили, що реформи децентралізації у їхніх муніципалітетах не мали значного впливу на підтримку малих і середніх підприємств (МСП) (OECD, 2021^[32]). Це може пояснювати той факт, що муніципалітети продовжують нести чітку відповідальність за свій економічний розвиток лише у обмеженому об'ємі, а місцеві лідери вважають своїм найважливішим завданням надання соціальних послуг (OECD, 2021^[10]). Більше того, як і в багатьох країнах ОЕСР, деякі муніципалітети вважають, що їм бракує ясності щодо розподілу відповідальності за підтримку малого та середнього бізнесу між рівнями влади – приблизно 50% муніципалітетів у випадку України (OECD, 2019^[35]) (OECD, 2021^[32]). Крім того, співпраця з приватним сектором для підтримки економічного розвитку є вкрай обмеженою. Лише 10% з 741 опитаного муніципалітету вказали, що вони співпрацюють з організаціями приватного сектору в рамках державно-приватного партнерства (ДПП). Нормативна невизначеність (26%) і відсутність у муніципального персоналу знань про те, як розробляти та керувати ДПП (17%) були названі як дві важливі перешкоди на шляху створення та управління ДПП на місцевому рівні (OECD, 2021^[32]).

Існує низка заходів, які уряд має вжити для посилення повноважень і спроможності муніципалітетів підтримувати територіальний економічний розвиток. По-перше, уряд разом з різними асоціаціями органів місцевого самоврядування міг би надати муніципалітетам вказівки щодо доступних їм варіантів політики для стимулювання економічного розвитку та зменшення адміністративного навантаження на бізнес. Наприклад, муніципалітети можуть підтримувати співпрацю між місцевими академічними, професійними або професійно-технічними навчальними закладами та приватним сектором, щоб гарантувати, що освітні та навчальні програми відповідають потребам місцевого бізнесу. Наслідки війни зробили це питання ще більш актуальним, оскільки широке переміщення населення, спричинене агресією Росії, ймовірно, посилить територіально зосереджену нестачу робочої сили в осяжному майбутньому. Уряд міг би також забезпечити навчання муніципалітетів для більш ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором, одночасно зберігаючи практику

добросовісного управління (наприклад, визначення інвестиційних потреб або спільне розроблення місцевих інвестиційних проектів).

Крім того, уряд міг би розглянути можливість коригування існуючих субвенцій на регіональний розвиток для більш активної підтримки МСП. Останніми роками велика частка грантів на регіональний і місцевий розвиток була в основному спрямована на інвестиції в розбудову та підтримку місцевої громадської інфраструктури, а не на підтримку територіального економічного розвитку чи інновацій (див. Розділ 5). Коригування цієї практики могло б сприяти стимулюванню додаткової економічної діяльності в муніципалітетах, які постраждали від війни. Нарешті, уряд міг би розглянути питання про надання підтримки муніципалітетам у розбудові потенціалу розвивати та керувати місцевими ДПП, що може бути особливо цінним інструментом фінансування, що допоможе місцевим органам влади покрити витрати на післявоєнну відбудову місцевої інфраструктури. Однак такі партнерства пов'язані з суттєвими ризиками, включаючи регуляторне захоплення, конфлікт інтересів та довгострокові фінансові обмеження для місцевих бюджетів. Як правило, лише великі муніципалітети мають необхідну фінансову та інституційну спроможність для створення ДПП. Крім того, ДПП слід здійснювати лише там, де вони є доступними за ціною і забезпечують більшу ефективність використання коштів, ніж при наданні державних послуг або здійсненні інвестицій традиційними способами (див. Розділ 5). У світлі післявоєнного періоду відбудови та відновлення, уряд може захотіти переглянути існуючу законодавчу базу щодо ДПП, яка була оновлена у 2016 році, щоб переконатися, що вона забезпечує достатню ясність щодо способів створення та керування ДПП муніципалітетами, а також встановити необхідні захисні механізми, щоб уникнути неправильного використання.

Оновлення законодавства та нормативних актів щодо місцевої демократії та підзвітності

Загалом, реформи децентралізації в Україні підвищили рівень місцевої демократії та підзвітності. Проте в законодавчій базі є прогалини, які можуть підірвати і перше, і друге. Що стосується виборчої реформи, то особливо резонансним питанням у контексті російської війни є відсутність виборчих прав на місцях для українців, які проживають за кордоном. Наразі ці громадяни вважаються такими, що не належать до жодного муніципалітету, і тому не мають права голосу на місцевих виборах (СОЕ, 2020^[61]), незважаючи на те, що мільйони людей були переміщені з країни проти своєї волі як біженці (UNHCR, 2022^[62]). Зважаючи на ситуацію, уряд має розглянути питання про внесення змін до Виборчого кодексу, щоб дозволити громадянам, які тимчасово проживають за кордоном, голосувати на всеукраїнських та місцевих виборах.

Стосовно підзвітності на місцях, то, незважаючи на те, що інститут старости є багатообіцяючою основою для покращення процесів залучення громадськості до прийняття муніципальних рішень, існує низка питань, які слід вирішити для підвищення його ефективності. По-перше, бракує даних про діяльність старост. До прикладу, немає єдиного реєстру старост, через що неможливо дізнатись точну кількість старост у країні чи які послуги вони надають згідно з рішенням місцевої ради. Це пов'язано з відсутністю законодавства чи вказівок, які б пояснювали, скільки старост може бути призначено в межах одного муніципалітету. Крім того, відсутні показники ефективності, за якими можна було б контролювати роботу старост. Це означає, що вони працюють практично без нагляду (OECD, 2021^[10]).

По-друге, занепокоєння викликає питання досвіду та кваліфікації старост, а також фінансових ресурсів, які їм виділяються. Відповідно до закону старости не проходять жодної підготовки для своєї посади. Як наслідок, багато призначених старост не мають необхідних навичок для ефективної роботи з муніципальними органами влади над вирішенням місцевих проблем (OECD, 2021^[10]). Крім того, існують значні відмінності у фінансовій винагороді старост і додатковій фінансовій підтримці,

яку вони отримують для виконання своїх повноважень. Хоча їхня основна зарплата становить 11 000 грн., місцеві ради можуть забезпечити їх додатковою зарплатою та обладнанням (OECD, 2021^[10]).

Посилення потенціалу старост для виконання своїх повноважень (наприклад, підтримка розвитку місцевого бюджету, надання адміністративних послуг, нагляд за місцевими проектами) буде важливим завданням для забезпечення підзвітності муніципалітетів перед жителями. Особливо це стосується обсягу програм, інвестицій та постачання послуг, які муніципалітети повинні будуть надавати в рамках процесу відбудови та відновлення. Уряд має в пріоритетному порядку розглянути розробку чітких стандартів їхніх службових обов'язків та деяких основних навчальних модулів щодо їхніх ключових функцій. Це допоможе визначити конкретні очікування та забезпечить базові знання та навички, які можна буде використовувати для виконання завдань. Наскільки це можливо, уряд також має розглянути питання про підвищення базової зарплати старост. Тоді мешканці можуть вважати ці посади більш привабливими, що покращить якість кандидатів, а також гарантуватиме їхню меншу залежність від альтернативних джерел особистого доходу (наприклад, друга робота) і дозволить їм виконувати свої обов'язки в повнішому об'ємі (OECD, 2021^[10]).

Повоєнні міркування для уряду України

Ескалація російської війни в Україні загострила проблеми розвитку муніципалітетів. Муніципальні диспропорції, які існували раніше, суттєво зросли через війну, що підтверджується майже повним знищенням деяких місцевих громад. Проте в інших громадах структури управління постають відносно неушкодженим. Крім того, кадрові можливості багатьох муніципалітетів серйозно обмежені, оскільки місцеві державні службовці переїхали в безпечніші місця в Україні чи за кордоном або приєдналися до збройних сил. Крім того, тиск війни на муніципальні державні фінанси — збільшення муніципальних витрат і зменшення доходів — ускладнив фінансові проблеми, з якими стикалися багато муніципалітетів до 24 лютого 2022 року.

Під час періоду відновлення політики мають забезпечити, щоб відбудова зруйнованої війною інфраструктури йшла пліч-о-пліч зі стратегією довгострокового соціально-економічного розвитку, яка використовуватиме економічний потенціал усіх територій України. Якщо цього не зробити, це не тільки завадить відбудові місцевої економіки та засобів до існування, а також може створити враження, що процес відбудови є несправедливим, що в результаті підірве довіру до уряду. Щоб запобігти цьому, зусилля з відновлення на місцевому рівні повинні, серед інших елементів, враховувати тенденції соціально-економічного розвитку територій і проблеми управління, з якими стикалися муніципалітети до лютого 2022 року. Вони включають великі відмінності в регіональному ВВП і місцевій конкурентоспроможності, а також значні розбіжності в адміністративному та фінансовому потенціалі муніципалітетів.

Уряд повинен забезпечити справедливий процес місцевої відбудови з урахуванням місцевих потреб і активів

Застосування орієнтованого на місце підходу до післявоєнного відновлення як на регіональному, так і на муніципальному рівнях має стати пріоритетним завданням для України. Такий підхід враховуватиме різко диференційовані потреби місцевих громад у відбудові. У той же час він дозволить адаптувати процес відновлення до різноманітних проблем розвитку та можливостей, з якими стикаються місцеві громади, і при цьому передбачатиме опору на місцеві активи. Такий підхід забезпечить більш справедливий процес відбудови та гарантуватиме, що плоди відновлення дістануться усім муніципалітетам.

У зв'язку з цим, у міру свого просування на шляху впровадження національного плану відновлення Україні слід залучати місцеві органи влади, включаючи муніципалітети, до визначення схем негайної підтримки відновлення, а також до більш довгострокових стратегій зміцнення свого економічного потенціалу. Це допоможе гарантувати, що реалізація процесу відновлення та механізми фінансування відображатимуть місцеві потреби та активи. Крім того, процес відновлення має спиратися на навички та досвід у сфері надання громадянам широкого спектру державних послуг, а також в управлінні інвестиційним фінансуванням, які були здобуті муніципалітетами від початку запровадження реформи децентралізації. Ключовою у цьому відношенні буде розробка більш ефективної системи навчання державних службовців з метою подальшого зміцнення потенціалу місцевих кадрів.

Крім того, необхідно зміцнити існуючі механізми вертикальної та горизонтальної координації для покращення зв'язку між рівнями влади та виявлення способів задовольнити місцеві потреби та пріоритети, уникаючи фрагментації зусиль з відновлення. Координаційні органи, такі як Конгрес місцевих і регіональних влад та асоціації органів місцевого самоврядування, можуть використовуватися для сприяння та підтримки обговорення та обміну інформацією про майбутні законодавчі реформи, що впливатимуть на муніципалітети, та/або зміни механізмів фінансування (відбудови). Крім того, вони могли б допомогти визначити потреби у розбудові муніципального потенціалу з питань, які будуть особливо актуальними для періоду післявоєнної відбудови, таких як закупівлі, оцінка проектів, прозорість і відносини з донорами, а також сприяти розробці відповідних навчальних матеріалів. Водночас, щоб упорядкувати процеси відбудови та відновлення та забезпечити послідовність політики, слід докласти додаткових зусиль для роз'яснення вимог щодо планування розвитку та відбудови для різних рівнів влади.

Процес відновлення може створити простір для переоцінки структури територіального управління України

Післявоєнний період відновлення також дасть можливість переглянути структуру територіального управління України. Потреба в більш ефективному муніципальному нагляді, яка вже була очевидною до лютого 2022 року, зростатиме ще більше через великий обсяг зовнішнього фінансування, яке, ймовірно, надходитиме до муніципалітетів після війни, а також потребу в якомог швидшому виділенні такого фінансування на ініціативи з відновлення, які підтримуватимуть економічний розвиток і добробут. Забезпечення законності місцевих рішень щодо ініціатив з відновлення буде першочерговим завданням, оскільки воно дозволить запобігати корупції та забезпечувати цільове використання фінансування на відновлення.

Як обговорювалося вище, реформування структури територіального управління в Україні могло б допомогти покращити рівень нагляду за рішеннями муніципалітету, а також посилити координацію та співпрацю між рівнями влади. Бажано, щоб це було зроблено у формі конституційної реформи, яка б замінила обласні та районні державні адміністрації системою префектур. За відсутності змін до Конституції уряд міг би розглянути питання про внесення змін до чинного законодавства, які б поклали функції муніципального нагляду на районні державні адміністрації. У той же час важливо забезпечити, щоб будь-який орган, відповідальний за нагляд, був неупередженим та не втручався надмірно в повсякденну роботу муніципалітетів.

Перед війною активно розглядалися й інші реформи, пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни. Наприклад, законодавчі пропозиції щодо внесення змін до моделі управління містом Київ викликали жваві громадські дебати. Наразі посади обраного місцевого голови та призначеного урядом голови Київської міської державної адміністрації поєднані в одній ролі, що створює плутанину функцій та конфлікт інтересів. Проект Закону «Про місто Київ — столицю України» від 2021 року має на меті розділити дві посади, де на міського голову Києва покладатимуться повноваження з реалізації політичної стратегії, організації роботи міської ради та виконання

муниципальних рішень, а на голову Київської міської державної адміністрації – такі обов'язки, як забезпечення відповідності рішень міського голови законодавству. Щодо цього питання адміністративного нагляду виникли дискусії. Наприклад, у попередніх редакціях законопроекту не було чітко визначено принцип пропорційності (тобто недопущення того, щоб контроль став непропорційним інтересам, що захищаються) в адміністративному надгляді. Якби ці попередні версії законопроекту були схвалені, можливість мера самостійно управляти міськими справами могла б бути суттєво обмежена (COE, 2020^[63]; COE, 2022^[64]). Політикам доведеться переглянути ці питання в післявоєнний період відновлення, щоб забезпечити відповідний баланс між рівнем місцевої демократії та підзвітності в столиці.

Будь-яка реформа адміністративно-територіального устрою країни має бути доказовою

У контексті подальших зазіхань Росії на українську територію з лютого 2022 року тривають дискусії щодо того, чи потребуватиме адміністративно-територіальний устрій країни подальшого коригування після закінчення війни. Дискусія розгорілася, оскільки війна: а) змінила демографічну ситуацію на територіях і б) завдала широкомасштабної шкоди інфраструктурі в певних областях. Можна розглянути додаткові (добровільні) об'єднання, хоча такі реформи потребують часу для отримання результатів, і будь-яке рішення щодо додаткової реконфігурації може бути передчасним, оскільки зараз недостатньо даних, щоб визначити, як змінилася результативність з часом, враховуючи останній цикл реформ.

Більше того, значна меншість муніципалітетів була об'єднана лише в середині 2020 року, і вони мали менше двох років — що збігається з періодом пандемії COVID-19 — щоб розвинути свою спроможність виконувати ширший обсяг обов'язків до початку війни. Навіть муніципалітетам, які мають потенціал для виконання своїх обов'язків, ймовірно, знадобиться додатковий час для розвитку своєї спроможності. Розширення міжмуніципального співробітництва може стати альтернативою для покращення економічної ефективності та якості надання місцевих послуг без подальшого об'єднання муніципалітетів.

Будь-які майбутні рішення про об'єднання мають ґрунтуватися на доказах. Однак, як обговорювалося вище, дані про ефективність муніципалітетів наразі обмежені. Особливо складною проблемою є відсутність даних для вимірювання доступу до різноманітних місцевих державних послуг (або їх якості). Спираючись на наявні дані та результати опитування понад 50% об'єднаних муніципалітетів на території України, ОЕСР провела оцінку змін у рівні ефективності муніципалітетів України за останні кілька років. Як обговорюється в наступному розділі, результати цього аналізу, які можуть допомогти в обговоренні будь-яких майбутніх коригувань багаторівневої системи управління, вказують на явний поступ у роботі об'єднаних муніципалітетів протягом періоду реформування, водночас висвітлюючи кілька поточних і нових викликів, включно з тими, які були створені або посилені війною Росії в Україні.

Джерела

CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD macro-level questionnaire in the frame of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project”*. [12]

CabMin (2021), *Response to the macro-level questionnaire of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022” project*. [23]

- CabMin (2021), *Проект змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”* [Draft amendments to the Law “On Local State Administrations”], <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-mistsevi-derzhavni-administratsii-ta-deyakikh-inshikh-zakonodavchikh-aktiv-ukraini-shchodo-reformuvannya-teritorialnoi-organizatsii> (accessed on 23 March 2022). [41]
- CabMin (2020), *Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Вінницької області* [“On the definition of administrative centers and approval of the territories of territorial communities of Vinnytsia region”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/707-2020-%D1%80#Text> (accessed on 23 March 2022). [11]
- CabMin (2015), *Постанова “Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку”* [Resolution “On the Establishment of the Inter-Secretarial Co-ordination Committee for Regional Development”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text> (accessed on 20 January 2022). [44]
- CabMin (2014), *Розпорядження Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* [Order on the Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (accessed on 2022 March 23). [1]
- CabMin (n.d.), *Decentralization Reform*, [https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciy#:~:text=The%20decentralisation%20process%20was%20launched,Consolidation%20of%20Local%20Communities%E2%80%9D%20\(05](https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciy#:~:text=The%20decentralisation%20process%20was%20launched,Consolidation%20of%20Local%20Communities%E2%80%9D%20(05) (accessed on 23 March 2022). [8]
- Chatham House (2022), *Immediate recovery funding is key to Ukraine’s security*, <https://www.chathamhouse.org/2022/07/immediate-recovery-funding-key-ukraines-security> (accessed on 14 September 2022). [51]
- Chatham House (2019), *Ukraine’s Decentralization Reforms since 2014: Achievements and Challenges*, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf> (accessed on 9 September 2022). [15]
- COE (2022), *Opinion on the revised draft law “On the city of Kyiv – the Capital of Ukraine”*, https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/CEGG_LEX20212_Opinion-Kyiv-Law-2143-3.pdf (accessed on 16 November 2021). [64]
- COE (2021), *Policy Advice on Legal Personality at Local Level*, https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/PAD-legal-personality-in-Ukraine_FINAL_20-December-2021.pdf (accessed on June 14 2022). [65]
- COE (2020), *Information report on the local elections in Ukraine: 25 October 2022*, <https://rm.coe.int/information-report-on-the-elections-in-ukraine-25-october-2020-remote-/1680a07d8b> (accessed on 23 March 2022). [61]
- COE (2020), *Opinion on the draft law “On the Kyiv City – the Capital of Ukraine”*, <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/CEGGLEX20204-final.pdf> (accessed on 15 June 2022). [63]

- COE (2019), *Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066 (accessed on 27 September 2022). [40]
- COE (1985), "European Charter of Local Self-Government", *European Treaty Series - No. 122*, <https://rm.coe.int/168007a088> (accessed on 1 June 2022). [38]
- CoE (2021), *Policy Advice on Legal Personality at Local Level*, http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/PAD-legal-personality-in-Ukraine_FINAL_20-December-2021.pdf (accessed on 1 September 2022). [30]
- DESPRO (2021), *Impact Assessment of SDC Support to Decentralization in Ukraine (DESPRO) – key findings*, <https://www.youtube.com/watch?v=EnNtolQTpfY> (accessed on 27 September 2022). [16]
- European Business Association (2021), *Research and Analytics*, <https://eba.com.ua/en/research/doslidzhennya-ta-analityka/> (accessed on 8 December 2022). [60]
- Freedom House (2022), *Nations in Transit: Ukraine*, <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2022> (accessed on 1 September 2022). [14]
- G7 Ambassadors (2021), *Statement*, <https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1402278103938961411> (accessed on 23 January 2022). [42]
- G7 Ambassadors (2021), *Statement by the G7 Ambassadors' Support Group for Ukraine*. [43]
- Goncharuk, N., Kurniewicz, A and Swianiewicz, P (2020), *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420> (accessed on 9 September 2022). [47]
- Just Security (2022), *Ukraine's Constitutional Constraints: How to Achieve Accountability for the Crime of Aggression*, <https://www.justsecurity.org/80958/ukraines-constitutional-constraints-how-to-achieve-accountability-for-the-crime-of-aggression/> (accessed on 2022 October 3). [67]
- Ministry of Education (2022), *Ukraine Education Needs Assessment Survey: Final Report*, <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2022/07/07/Pids.zvit.Otsin.potreb.Ukr.u.sferi.osvity-EN-6.05-24.06.22.pdf> (accessed on 9 September 2022). [26]
- MinRegion (2022), *Парламент не підтримав законопроект про службу в органах місцевого самоврядування, над яким рік працювало НАДС [Parliament did not support the bill on service in local governments, on which the NACS worked for a year]*, <https://decentralization.gov.ua/news/15413> (accessed on 27 September 2022). [50]
- MinRegion (2022), *Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Register of agreements on cooperation of territorial communities]*, <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (accessed on 10 May 2022). [57]

- MinRegion (2019), *Розподіл та використання у 2018 році державних фінансових ресурсів* [Distribution and use of public financial resources in 2018], <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/13-Rozpodil-finansovih-resursiv-Karas.pdf> (accessed on 1 October 2022). [53]
- MinRegion (n.d.), *Sectoral Working Group Decentralisation and Regional Development*. [45]
- OECD (2022), *Subnational Government Structure and Finance*, <https://stats.oecd.org/> (accessed on 19 February 2022). [25]
- OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [56]
- OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [10]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [32]
- OECD (2019), "Making decentralisation work: a handbook for policy-makers", *OECD Multi-level Governance Studies*, <https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm> (accessed on 13 September 2022). [35]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability*. [48]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>. [2]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, *OECD Rural Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [55]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [66]
- OECD (2014), *Project: Delivering smarter local economic development*, <https://www.oecd.org/cfe/leed/smartlocecodev.htm> (accessed on 22 September 2022). [59]
- OECD/UCLG (2022), *2022 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Ukraine*. [13]
- OECD/UCLG (2018), *2018 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles. Greece*. [58]
- Office of the President of Ukraine (2021), *Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади* [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power], <https://decentralization.gov.ua/news/14306> (accessed on 5 June 2022). [39]
- OSCE (2021), *Ukraine local elections 2020: OSCE/ODIHR observation mission final report*, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/476974> (accessed on 23 March 2022). [17]
- Prosto (2022), *Analysis of the situation for the Ukrainian administrative service centres in wartime*, https://prosto.in.ua/images/Monitoring_Report/PROSTO_Situation_Analysis_final_report_May_2022.pdf (accessed on 24 May 2022). [33]

- Rabinovych, M. (2020), *Ukraine's Decentralization from the Perspective of Territorial Self-Governance and Conflict Management*, <https://ukrainian-studies.ca/2020/07/17/ukraines-decentralization-from-the-perspective-of-territorial-self-governance-and-conflict-management/> (accessed on 24 October 2022). [31]
- SKL International (2019), *Subnational Governance Reform and Local Government Finance in Ukraine: 2014-2018*, http://sklinternational.org.ua/?smd_process_download=1&download_id=2013 (accessed on 5 September 2021). [27]
- UNDP (2019), *On the domicile registration system in Ukraine*, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/white-book-eng-web.pdf> (accessed on 23 March 2022). [18]
- UNHCR (2022), *Refugees fleeing Ukraine (since 24 February 2022)*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed on 23 March 2022). [62]
- Verkhovna Rada (2022), *Законом “Про соціальні послуги” [Law “On Social Services”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20211215#Text> (accessed on 25 June 2022). [34]
- Verkhovna Rada (2022), *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про засади державної регіональної політики” [Draft Law “On Amendments to the Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy”]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562. [46]
- Verkhovna Rada (2021), *“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост” [“On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Development of the Institute of Starostas”]*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734 (accessed on 23 March 2022). [21]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про автомобільні дороги” [Law “On Roads”]*. [37]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [Law “On Local Self-Government in Ukraine”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed on 5 May 2022). [36]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [Law “On Local Self-Government in Ukraine”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed on 12 February 2022). [19]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [Law “On Local State Administrations”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (accessed on 11 March 2022). [29]
- Verkhovna Rada (2020), *“Бюджетний та Податковий кодекси України про міжбюджетні відносини” [“Budget and Tax Codes of Ukraine on Inter-Budgetary Relations”]*, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI02315A.html (accessed on 2023 March 2022). [28]
- Verkhovna Rada (2020), *Закон “Про адміністративні послуги” [Law “on Administrative Services”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (accessed on 3 March 2022). [22]

- Verkhovna Rada (2020), Закон “Про утворення та ліквідацію районів” [Resolution “On the Formation and Liquidation of Rayons”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (accessed on 23 March 2022). [6]
- Verkhovna Rada (2020), Закон України “щодо врядування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та район” [“On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Streamlining Certain Issues of Regarding the Organisation and Activity of Local ...”], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3651-%D0%B4&skl=10 (accessed on 23 March 2022). [5]
- Verkhovna Rada (2015), Закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [Law “on Voluntary Amalgamation of Territorial Communities”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (accessed on 22 March 2022). [4]
- Verkhovna Rada (2014), Закон України “Про співробітництво територіальних громад” [Law of Ukraine “On Cooperation of Territorial Communities”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (accessed on 7 December 2022). [3]
- Verkhovna Rada (2001), Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [Law of Ukraine “On service in local governments”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (accessed on 27 September 2022). [49]
- Vox Ukraine (2020), *Understanding Ukraine’s decentralisation reform*, <https://voxukraine.org/en/understanding-ukraine-s-decentralisation-reform/> (accessed on 6 May 2022). [9]
- WHO (2021), *Aligning health and decentralization reform in Ukraine*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341533/WHO-EURO-2021-2593-42349-58635-eng.pdf> (accessed on 6 May 2022). [7]
- World Bank (2022), *Russian Invasion to Shrink Ukraine Economy by 45 Percent this Year*. [52]
- World Bank (2021), *Inflation, GDP deflator (annual %) - Ukraine*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=UA> (accessed on 21 October 2021). [24]
- Wright, G. and S. Slukhai (2021), *Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System*, <https://sciendo.com/article/10.2478/nispa-2021-0012> (accessed on 14 September 2022). [54]
- Zamfir, M. (2022), *Decentralisation*, <https://decentralization.gov.ua/en/news/15529> (accessed on 27 September 2022). [20]

Приміт

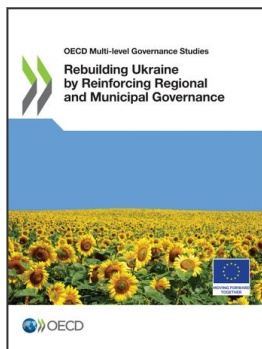
¹ Примітка: через війну Росії та введення воєнного стану в Україні наразі внесення змін до Конституції в країні заборонене (Just Security, 2022^[67]).

² Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів, які спрямовуються на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції (Verkhovna Rada, 2020^[6]).

³ Адміністративна децентралізація зосереджена на реорганізації та чіткому розподілі завдань і функцій між територіальними рівнями влади з метою підвищення ефективності, результативності та прозорості національного територіального управління; фінансова децентралізація передбачає делегування повноважень щодо оподаткування та витрат місцевим рівням влади. Ступінь фінансової децентралізації може залежати від обсягу делегованих ресурсів і від автономності в управлінні цими ресурсами. Автономія є більшою, якщо органи місцевого самоврядування можуть вирішувати питання податкових баз, ставок податків і розподілу витрат (OECD, 2017^[66]).

⁴ Незважаючи на те, що більшість закладів охорони здоров'я перебувають у власності місцевих органів влади, після рецентралізації більшої частини фінансування на охорону здоров'я у 2017 році відповідальність за фінансування та надання послуг у сфері охорони здоров'я наразі розділено між центральними та місцевими органами влади (WHO, 2021^[7]).

⁵ Дискусії щодо необхідності конституційної реформи в Україні точаться давно. Пов'язане питання в цьому ключі включає можливу реформу концепції правосуб'єктності на місцевому рівні. У звіті Ради Європи за 2021 рік зазначається, що на відміну від більшості європейських країн, територіальні громади в Україні наразі не мають правосуб'єктності, натомість нею наділені органи місцевого самоврядування (персональний склад яких за своєю природою є змінним). Поточні дебати щодо конституційної реформи та правосуб'єктності в Україні спрямовані на забезпечення чіткого та прозорого статусу муніципалітетів у територіально-адміністративній структурі країни (COE, 2021^[65]).



From:

Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “Поступ України у процесі реалізації реформи децентралізації з 2014 року”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/603066b6-uk>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.