

Аналітична записка на тему:

Законодавча класифікація повноважень місцевого самоврядування

Тоні Левітас (Tony Levitas)

Програма підтримки децентралізації

SKL International

27 травня 2020 р.

Зміст

I. Делегування повноважень субнаціональним урядам в унітарних державах	2
II. “Закріплені” та “передані” повноваження, визначені Мінрегіоном	4
III. Спільні національні податки є доходами, що підлягають вільному розпорядженню та не можуть і не повинні мати законодавчо визначене цільове призначення на виконання конкретних функцій	5
IV. Середня освіта та охорона здоров’я повинні визначатися як “спільні функції”, оскільки органи місцевого самоврядування є власниками шкіл та лікарень і роблять значні фінансові внески в обидві сфери з власних загальних доходів	7
V. Віднесення певних функцій до “спільних повноважень” є непростим завданням і потребує створення потужних інституційних механізмів для діалогу та координації. Але це краще, ніж удавати, що їх не існує.	8

*Автор висловлює подяку Яну Герчинському (Jan Herczynski) та Ясмiні Джикiч (Jasmina Djikic) за коментарі до початкової версії цього документу.

I. Делегування повноважень субнаціональним урядам в унітарних державах

В унітарних державах національний законодавчий орган визначає функції та фінансування всіх субнаціональних урядів. Такі рішення мають певні конституційні обмеження та можуть переглядатися судовою гілкою влади, але в межах такого стримувального механізму національний законодавчий орган може вільно переглядати, змінювати або забирати повноваження органів місцевого самоврядування як вважатиме за потрібне. У цьому сенсі всі повноваження місцевого самоврядування в унітарній державі є “делегованими”, адже надаються національним законодавчим органом.¹

В унітарних державах зі слабким місцевим самоврядуванням базове законодавство, що визначає загальні повноваження органів місцевого самоврядування, зазвичай визначає, що ці повноваження завжди здійснюються “відповідно до закону”. Такий вид стандартної юридичної фразеології здебільшого не є потрібним по суті, а в основному використовується для підкреслення верховного повновладдя національного парламенту. Іншими словами, такі види формулювань умов щодо певних законодавчих положень використовуються для забезпечення того, що незалежно від способу визначення загальних повноважень органів місцевого самоврядування в базовому законодавстві, парламент має право в будь-який час і спосіб конкретизувати реальний зміст цих повноважень в інших законах та правових актах.

На відміну від цього, унітарні держави з більш сильним місцевим самоврядуванням, як правило, групують повноваження місцевого самоврядування у дві чи три категорії, що відображає різні ступені автономії органів місцевого самоврядування. Ці категорії зазвичай визначені в базовому законодавстві та мають на меті забезпечити, що при прийнятті інших законів та регуляторних актів національний уряд враховує з достатньою та належною послідовністю визначені види повноважень, якими вже наділені (в більш широкому сенсі) місцеві влади. Іншими словами, таке ділення повноважень місцевого самоврядування на дві чи три категорії призначене встановити певні обмеження для парламенту при прийнятті інших законів та регуляторних актів, навіть при зрозумінні того, що в кінцевому рахунку парламент залишається вільним переписати і самі базові положення такого законодавства.

На жаль, немає стандартної системи класифікації повноважень місцевого самоврядування, і в різних країнах їх назви та зміст є різними. Натомість більшість систем класифікації мають подібні шкали та подібну логіку. Шкала розташовує повноваження за ступенем автономії – від тих, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тією чи

¹ У федеральних державах ситуація інша, адже функції та фінанси першого рівня субнаціональних органів влади – міст та громад – зазвичай визначаються парламентами регіонів чи провінцій, а не національним законодавчим органом. Разом з цим у деяких федеральних державах конституція зобов’язує уряди штатів або регіонів наділяти органи місцевого самоврядування першого рівня певними мінімальними повноваженнями та/або застосовувати певні єдині принципи у відношеннях з цими органами.

іншою мірою на власний розсуд, до тих, щодо здійснення яких існує суворий нагляд та контроль з боку національного уряду. При цьому логіка, яка зазвичай використовується в таких системах, полягає в тому, що обсяг автономних повноважень органу місцевого самоврядування в певній сфері безпосередньо пов'язаний з тим, як ці сфери передбачено фінансувати.

Таким чином, у більшості унітарних держав місцева влада має найбільш повні повноваження у здійсненні тих функцій, які передбачено фінансувати за рахунок їхніх власних податків та зборів, і найменшу самостійність – у прийнятті рішень щодо функцій, які фінансуються національним урядом через цільові субвенції чи дотації. У цьому сенсі логіка шкали відповідає британській приказці “хто платить волинщику, той і замовляє музику”.

Така логіка чітко встановлює дві категорії на протилежних кряях шкали. З одного боку, більшість країн наділяють органи місцевого врядування так званими “власними” повноваженнями (іноді такі повноваження називаються “виключними” або “властивими”), фінансування яких передбачено головним чином за рахунок податків, які встановлюють та справляють самі органи місцевого самоврядування. Стосовно таких функцій повноваження місцевої влади є широкими, а можливості національного уряду щодо їх регулювання, як правило, обмежується забезпеченням того, що органи місцевого самоврядування приймають рішення стосовно цих функцій у відповідності до законів, які визначають відповідний розподіл повноважень та правил формування, затвердження та виконання бюджетів.

Більш того, при тому що національний уряд може вимагати, щоб послуги, які надаються в рамках власних повноважень, відповідали національним нормам безпеки або екологічним стандартам, органи місцевого самоврядування зазвичай можуть визначати обсяг послуг, які вони бажають надавати, та рівень якості. Наприклад, будівництво та утримання місцевих доріг, мостів та парків є класичним прикладом власних функцій місцевого самоврядування, і всі вони мають визначені стандарти щодо безпеки та екології. Тим не менш, місцева влада вільна в тому, щоб утримувати стільки місцевих доріг, мостів та парків, скільки вони бажають, і можуть це робити за умови дотримання норм безпеки та екологічних стандартів.

Так само, принаймні в країнах з помірним кліматом та відносно великими водними ресурсами, водопостачання та очищення стоків зазвичай вважається власною функцією місцевого самоврядування. Тут також місцева влада повинна забезпечувати дотримання норм безпеки та екологічних стандартів як приватними, так і державними постачальниками. Але при цьому органи місцевого самоврядування вільні визначати обсяги водопостачання та очищення стоків, за які вони готові платити.

З іншого боку, в більшості країн органи місцевого самоврядування також одержують так звані “делеговані” (“доручені” або “передані”) повноваження для здійснення функцій і завдань, які держава визначає важливими та визнає необхідність їх фінансування, але

вважає, що вони краще здійснюватимуться органами місцевого самоврядування. Тут повноваження місцевого самоврядування є доволі обмеженими, адже національний уряд визначає не лише призначення коштів, які надаються через цільові субвенції чи дотації, але й порядок та спосіб їх використання.

Класичними прикладами “делегованих повноважень” є проведення виборів, забезпечення харчуванням учнів із малозабезпечених родин, або управління та утримання закладів, які обслуговують осіб з різних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема студентських чи учнівських гуртожитків, дитячих будинків, будинків для людей похилого віку. Так, у випадку останніх двох прикладів національний уряд вирішує, хто має право на одержання послуги, та, принаймні в теорії, зобов’язується повністю фінансувати витрати на її надання, в тому числі витрати на її поширення на нових бенефіціарів.²

II. “Закріплені” та “передані” повноваження, визначені Мінрегіоном

Якщо б категорії на протилежних краях шкали були однорідними категоріями, до яких відносяться повноваження місцевого самоврядування, ситуація в реальному житті була б відносно простою. Але на жаль, це не так, і в більшості країн у багатьох випадках “переважно місцеві” повноваження фінансуються через певну комбінацію коштів місцевих доходів та субвенцій і трансфертів від національного уряду, а “переважно державні” повноваження фінансуються через певну комбінацію коштів субвенцій з державного бюджету та доходів органів місцевого самоврядування. Тому ці функції зазвичай називаються “спільними”.

Саме цю розпливчасту середню зону Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон) сподівається врегулювати шляхом визначення в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” двох видів делегованих повноважень, які запропоновано називати “закріпленими” та “переданими”. За визначенням Міністерства, закріплені повноваження передбачають надання “гарантованих державою послуг”, фінансування яких забезпечується за рахунок спільних національних податків, а також дотації вирівнювання, щодо яких держава встановлює “спосіб та порядок надання”, але не стандарти якості. Натомість передані повноваження є тими, що передбачають надання “гарантованих державою послуг”, фінансування яких забезпечується за рахунок прямих трансферів з державного бюджету місцевим бюджетам, щодо яких держава встановлює “спосіб та порядок надання”, а також стандарти якості.

З документу, який ми отримали, не є чітко зрозумілим, що Міністерство має на увазі під стандартами якості. При цьому середня освіта наводиться як приклад “переданого повноваження”, тобто для якого держава встановлює стандарти якості, а дошкільна та

² Національний уряд звичайно може також надавати місцевим урядам цільові субвенції, які повністю або частково покривають інвестиції в інфраструктуру, що допомагає місцевим владам здійснювати власні функції.

позашкільна освіта – як приклади “закріплених повноважень”, тобто для яких держава не встановлює стандарти якості. Це може означати, що найважливіший “стандарт якості” в цьому питанні, що має принципове значення, полягає в тому, чи зобов’язана місцева влада надавати послуги всім мешканцям відповідної категорії (наприклад, усім дітям шкільного віку) або має право коригувати рівень надання послуги у відповідності до того, що вважає потребами конкретної громади та можливим для фінансування, виходячи з власної спроможності (наприклад, дошкільна освіта для тих дітей дошкільного віку, батьки яких бажають, щоб їхня дитина відвідувала відповідний заклад, ТА для яких місцева влада вирішила забезпечувати дошкільну освіту).³

Далі ми аргументуємо, що така спроба вирішити проблему повноважень, які в реальності фінансуються через комбінацію коштів державних та місцевих доходів, вносить плутанину, є некоректною та фінансово небезпечною. Ми також наводимо аргументи на користь того, що те, що Міністерство називає закріпленими повноваженнями, насправді має класифікуватися як власні повноваження органів місцевого самоврядування, а те, що Міністерство називає переданими повноваженнями, насправді має називатися спільними повноваженнями або функціями. При цьому категорію делегованих повноважень слід зберегти, але залишити для функцій чи завдань, які фінансуються через вузько визначені цільові субвенції чи дотації, запроваджені з метою повного забезпечення здійснення відповідної функції чи завдання (в тому числі субвенції на інвестиції чи придбання конкретно визначених предметів, таких як шкільне обладнання чи шкільні автобуси).

III. Спільні національні податки є доходами, що підлягають вільному розпорядженню та не можуть і не повинні мати законодавчо визначене цільове призначення на виконання конкретних функцій

Реформи 2014 року в системі внутрішніх міжбюджетних фінансових відносин були спрямовані на те, щоб допомогти внести ясність у відносні фінансові обов’язки національного уряду та органів місцевого самоврядування шляхом заміни системи вирівнювання, яка в теорії вирівнювала доходи органів місцевого самоврядування, на систему, в якій національний уряд погоджувався фінансувати витрати на оплату праці в закладах охорони здоров’я та середніх школах через відповідні цільові субвенції, та більш обмежену систему вирівнювання, призначену надавати доходи, якими можна вільно розпоряджатися, біднішим органам місцевого самоврядування, в яких частка ПДФО забезпечувала суттєво менші надходження до бюджетів, ніж середній показник на душу населення по країні.

Як до, так і після реформ 2014 року частки ПДФО з точки зору законодавства вважалися доходами органів місцевого самоврядування, якими вони можуть вільно розпоряджатися, а

³ Відмінність також може стосуватися вимірювання результатів надання послуги, зокрема для випускників закладів середньої освіти передбачено складання тестів зовнішнього незалежного оцінювання, тоді як для дошкільнят оцінювання не передбачено.

не цільовими субвенціями. Таким чином, частки ПДФО не призначені для фінансування конкретних встановлених державою послуг, незалежно від того, чи визначені ці послуги як “гарантовані”. Ці надходження – та відповідні базові дотації – надаються органам місцевого самоврядування, оскільки національний уряд визнає їхню відсутність змоги формувати достатньо доходів за рахунок місцевих податків і зборів для покриття витрат на здійснення функцій, які прямо чи опосередковано встановлені для органів місцевого самоврядування як власні функції. Або, якщо сформулювати цю тезу інакше, органи місцевого самоврядування можуть вільно витратити надходження від ПДФО як вважають за потрібне саме тому, що вважається, що вони знають краще, які з власних функцій вони бажають або повинні підтримувати найбільше.

Як в плані фінансування, так і по сутності, найважливішою функцією в цьому контексті є дошкільна освіта. Попри низку абсолютно слухних причин прагнути забезпечити всіх дітей дошкільного віку можливістю відвідувати дошкільний заклад, якщо цього бажають їхні батьки, безперечно такого в Україні сьогодні немає. Наскільки нам відомо, немає закону, який би зобов’язував органи місцевого самоврядування негайно забезпечувати дошкільну освіту для дітей, чий батьки бажають, щоб їхні діти відвідували дошкільний заклад. Ще гіршим є те, що навіть при існуванні такої законодавчої вимоги сьогодні це було б фікцією, адже дуже суттєвим є відсоток дітей дошкільного віку, які не відвідують дошкільні заклади (близько 30-40% у містах; 50-60% у сільській місцевості), та принаймні в більшості міст існують великі черги на місця в дошкільних закладах.

Таким чином, дошкільна освіта якщо не юридично, то фактично є власною функцією місцевого самоврядування, і назвати її “делегованою (закріпленою) функцією, гарантованою державою” не вносить жодної ясності, якщо рівень охоплення послуги залишається на розсуд місцевої влади. Насправді визначення дошкільної освіти “делегованою функцією, гарантованою державою” створює обов’язковість її фінансування з державного бюджету. Якщо дошкільна освіта вважається функцією, гарантованою державою, і органи місцевого самоврядування, які не в змозі надавати цю послугу, і батьки, яким не надається ця послуга, теоретично мають законодавчі підстави вимагати, щоб держава фінансувала цю послугу для всіх.

Більш того, національному уряду в такому разі буде дуже складно відповісти на ці вимоги аргументом, що дошкільна освіта є функцією, гарантованою державою, але саме органи місцевого самоврядування повинні використовувати надходження від спільних податків для її фінансування, якщо: а) можна продемонструвати, що весь сукупний обсяг надходжень від цих спільних податків, або відповідних базових дотацій, є недостатнім для повного охоплення всіх дітей дошкільною освітою; та б) надходження від цих спільних податків та базової дотації також законодавчо призначені для забезпечення інших “визначених державою закріплених функцій”.

Знову таки, як би не було боляче визнавати, чинна фінансова реальність та рівні охоплення є вагомими аргументами на користь того, щоб вважати дошкільну освіту власною функцією

органів місцевого самоврядування, для якої стандарти безпеки та освіти можуть встановлюватися національним урядом, але рівень охоплення залишається на розсуд місцевої влади. Це не означає, що слід полишити зусилля розширювати охоплення та прагнути досягти повного забезпечення дошкільною освітою всіх дітей. Натомість, це потрібно робити шляхом стратегічного використання цільових субвенції, які надаються органам місцевого самоврядування.

IV. Середня освіта та охорона здоров'я повинні визначатися як "спільні функції", оскільки органи місцевого самоврядування є власниками шкіл та лікарень і роблять значні фінансові внески в обидві сфери з власних загальних доходів

Реформи 2014 року запровадили те, що в інших країнах називають блоковими грантами на середню освіту та охорону здоров'я. Блокові гранти – це кошти, які можуть витрачатися лише на конкретну функцію, але в межах цієї функції місцеві влади мають значні дискреційні повноваження. Вже за визначенням такі дискреційні повноваження є аргументом на користь того, щоб вважати середню освіту та охорону здоров'я тим, що в інших країнах часто називають спільними, суміщеними або невиключними функціями.

У сфері освіти реформи, запроваджені з 2014 року, посилюють аргументацію на користь того, щоб вважати освіту спільною функцією. Реформи чітко визначили, що освітня субвенція надається на фінансування педагогічних витрат забезпечення шкільної освіти (заробітної плати вчителів), а органи місцевого самоврядування мають покривати всіх інші витрати на утримання шкіл, включаючи витрати на оплату праці непедагогічних працівників. У такому разі, та якщо брати в цілому, середня освіта краще за все розуміється як "гарантована державою функція", витрати на здійснення якої діляться між національним урядом та органами місцевого самоврядування.

Але існують також інші причини вважати середню освіту спільною функцією. По-перше, навіть якщо органи місцевого самоврядування можуть витрачати освітню субвенцію лише на виплату заробітної плати вчителям, на практиці за ними залишено доволі суттєвий простір для дискреційних рішень стосовно того, яких саме вчителів залучати на роботу та в яких школах вони мають викладати. Формування та коригування мережі середніх шкіл є виключною прерогативою місцевого самоврядування. По-друге, принаймні деякі органи місцевого самоврядування використовують частину доходів, якими вони можуть вільно розпоряджатися, не просто на фінансування непедагогічних витрат шкільної освіти, але й на те, щоб мати більше вчителів, ніж передбачено за кошти освітньої субвенції. Наприклад, деякі міста фінансують додаткові посади заступників директора понад норму, визначену законодавством. Отже, ця функція має вважатися спільною, оскільки органи місцевого самоврядування оплачують непедагогічні витрати, мають суттєвий контроль щодо шкільної мережі, а також деякі місцеві влади фінансують більше посад вчителів, ніж передбачено за кошти державного бюджету.

Ситуація у сфері охорони здоров'я є дещо відмінною. Після запровадження медичної субвенції у 2014 році уряд вирішив рухатися в напрямку створення системи єдиного платника. За цією системою базові операційні витрати як державних лікарень, так і приватних клінік, а також лікарів первинної ланки медицини фінансуватимуться безпосередньо національним урядом на основі контрактів, використовуючи певну комбінацію таких чинників, як оплата послуг, кількість зареєстрованих пацієнтів та/або кількість осіб, які проживають на певній визначеній території.

Для фінансування цих витрат уряд зрештою матиме радикально скоротити або зовсім скасувати медичну субвенцію, а це означатиме, що на відміну від освіти, органи місцевого самоврядування вже не отримуватимуть кошти на операційні витрати в цій галузі. Більш того, як ми це розуміємо, для запровадження рівних умов для державних та приватних надавачів медичних послуг органам місцевого самоврядування також буде зрештою заборонено надавати лікарням кошти на оплату праці, навіть за рахунок доходів, якими вони можуть вільно розпоряджатися.

У такому разі буде справедливим говорити про очікуване суттєве зменшення ролі місцевого самоврядування у цій галузі. Але ця роль не буде повністю ліквідована. Як ми розуміємо, уряд не має намір ре-націоналізувати комунальні лікарні, які залишаться у власності органів місцевого самоврядування. Передбачається, що як власники публічних закладів охорони здоров'я органи місцевого самоврядування оплачуватимуть витрати на утримання відповідних закладів, крім оплати праці, а також фінансуватимуть деякі потреби в новому обладнанні. Також, вірогідно, вони залишатимуться кредиторами останньої інстанції, якщо заклад, власником якого є орган місцевого самоврядування, матиме борги, які не зможе повернути. І останнім і, можливо, найважливішим є те, що органи місцевого самоврядування відповідатимуть за реорганізацію та закриття деяких закладів, які знаходяться у їхній власності, щоб скоротити надлишок ліжок у лікарнях на відповідній території та готувати публічні лікарні до того, щоб конкурувати з приватними клініками.

Таким чином, принаймні в передбачуваному майбутньому, органи місцевого самоврядування продовжуватимуть відігравати дуже важливу роль у цій галузі, й хоча їх фінансова роль безперечно зменшиться, малоймовірно, щоб вона зовсім зникла. З цих причин ми вважаємо, що є доцільним визначати охорону здоров'я як спільну функцію, навіть якщо підстави для цього є відмінними від освіти.

V. Віднесення певних функцій до "спільних повноважень" є непростим завданням і потребує створення потужних інституційних механізмів для міжурядового діалогу та координації. Але це краще, ніж удавати, що їх не існує.

Протягом останніх 50 років і соціальні проблеми, і соціальні послуги, запроваджені країнами для їх подолання, стають все більш складними та витратними. Зростання вартості цих послуг майже неодмінно вимагає від національних урядів значних внесків у їх

фінансування. А дедалі більша складність послуг майже неодмінно вимагає надання установам-виконавцям суттєвої автономії на рівні безпосереднього обслуговування користувачів у питаннях перегляду, адаптації та пристосування програм та послуг до конкретних демографічних та соціально-економічних умов різних місцевостей та регіонів.

Разом ці сили призвели до суттєвого збільшення того, що в багатьох країнах стали називати спільними, суміщеними або невиключними функціями (повноваженнями), маючи на увазі функції, в яких національний уряд та субнаціональні органи влади відіграють важливу роль, часто з частковим збігом або перетинанням. Сам факт того, що ці функції є спільними, робить їх управління та координацію складними. Цю ситуацію ще більше ускладнює те, що відповідальність за такі функції зазвичай розподіляється дуже по-різному в різних галузях та для різних послуг, тому правила щодо фінансування та регулювання таких сфер, як утримання робочої сили або професійна освіта, істотно відрізняються від правил щодо фінансування та регулювання догляду за людьми похилого віку, наданні допомоги в разі стихійного лиха чи ліквідації наслідків аварій.

Таким чином, такого роду послуги є не лише складними по суті, але й такими, що практично унеможливають визначення єдиного набору правил, які можна легко застосувати до міжбюджетних фінансових та регуляторних відносин, що сьогодні притаманні багатьом соціальним послугам. Натомість кожна спільна функція зазвичай потребує розроблення спеціальних галузевих правил для визначення фінансових та регуляторних обов'язків різних рівнів урядування. Більш того, оскільки проблеми, вихідні умови та фінансова спроможність змінюються, ці правила часто мають переписуватися з досягненням нових домовленостей.

У підсумку, такі функції не лише стають дедалі більш поширеними, вони ще є доволі заплутаними і складними, настільки, що експерти з публічного адміністрування та публічних фінансів усе частіше називають це явище “прокляттям суміщених функцій” як через їх неминучість, так і через складність здійснювати ефективне управління. Але при тому що на спільні чи суміщені функції дедалі частіше дивляться як на прокляття, велика частина сучасної літератури на цю тему доводить, що ще гіршим є створення такого правового режиму, в якому удається, що таких функцій просто не існує.

Сучасна література з публічного адміністрування та публічних фінансів наразі визнає, що в сучасному світі існує багато функцій місцевого самоврядування, які не можна з легкістю визначити як власні повноваження або вузькі делеговані повноваження національного уряду. Навпаки, багато, а можливо й більшість функцій і публічному секторі повинні ділитися між рівнями урядування, й замість того щоб воліти позбавитися таких функцій, не називаючи їх, краще витратити цей час та енергію на те, щоб визнати їх існування та побудувати інституційні майданчики та механізми, які б дозволяли різним рівням

урядування постійно коригувати та наново домовлятися про відповідні регуляторні та фінансові права та обов'язки⁴.

Успішне управління спільними функціями потребує як потужних асоціацій місцевого самоврядування, так і готовності національного уряду та всіх його установ серйозно взаємодіяти з цими асоціаціями. Для цього також необхідно надати доступу до даних про публічні фінанси та послуги як асоціаціям, так і аналітичним центрам і університетам з тим, щоб при формуванні політики можна було спиратися на обґрунтований аналіз того, що працює, а що не працює у відповідній сфері. Крім цього необхідно прийняти закони, які б зобов'язували проводити міжурядові обговорення та розгляд питань, перш ніж парламент затверджуватиме законодавство, що впливає на фінанси та функції місцевого самоврядування.

У цьому Україні варто пильніше придивитися до досвіду Спільної комісії з міжурядових питань у Польщі. Цей орган складається з представників усіх асоціацій місцевого самоврядування та всіх міністерств, а також має у своїй структурі низку постійних та спеціальних комітетів, які працюють у режимі регулярних засідань. Витрати на утримання цього органу покриваються національним урядом. Найважливішим є те, що жоден проєкт акту законодавства, який може суттєво вплинути на фінанси або функції місцевого самоврядування, не може бути внесений до парламенту без резолюції Спільної комісії, яка носить дорадчий характер. Таким чином Спільна комісія не посягає на суверенні повноваження національного парламенту, але такий механізм створює умови – насправді саме те, чого вимагає закон – для постійної дискусії та розгляду всіх правил, регулювання та фінансових потоків, що уможливають управління комплексними функціями в сучасній, багаторівневій соціальній державні, такий як Україна.

⁴ Хороша дискусія з цих питань викладена у виданні: Nico Steytler, "The powers of local government in decentralised systems of government: managing the curse of common competencies" The Comparative and International Law Journal of Southern Africa, Vol. 38, No. 2 (July, 2005), pp. 271-284