

Лапшин С.А. Аналіз міжнародного досвіду децентралізації влади в контексті створення ОТГ Могилів-Подільського району / Лапшин Сергій, Зінько Ірина // Шоста Могилів-Подільська наукова краєзнавча конференція : матеріали конференції. 27-28 жовтня 2017 року м. Могилів-Подільський – Вінниця, 2017. – С. 256-270.

Лапшин Сергій, Зінько Ірина

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СТВОРЕННЯ ОТГ МОГИЛІВ-ПОДІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ

У статті на основі аналізу міжнародного досвіду проаналізовано проблеми у політиці децентралізації та створенні ОТГ Могилів-Подільського району Вінницької області. Визначено основні переваги та перестороги децентралізації, особливості функціонування ОТГ.

Ключові слова: ОТГ, децентралізація, повноваження, трансформація, реформи.

Актуальність теми обумовлена наявністю проблем під час впровадження децентралізації на локальному та загальнодержавному рівнях в Україні. Незважаючи на численні дослідження, наразі поняття децентралізації викликає нечітке розуміння населенням, оскільки реалізація реформи потребує розв'язання ключових питань, пов'язаних із побудовою специфічної політичної системи, яка б враховувала особливості різних регіонів України.

Метою дослідження є висвітлення проблем здійснення децентралізації на загальнодержавному та локальному рівнях (зокрема, на прикладі Могилів-Подільського району Вінницької області). Важливою складовою дослідження є врахування міжнародного досвіду щодо реалізації реформ, адже запозичення моделі певної країни не гарантує успішний розвиток держави без врахування власного історико-політичного досвіду та особливостей становлення.

Завдання дослідження: розкрити термін «децентралізація» та охарактеризувати особливості структури місцевого самоврядування в контексті міжнародного досвіду; виокремити основні види децентралізації, враховуючи ключові проблеми здійснення реформи в межах України.

Проблема впровадження децентралізації знайшла відображення у працях вітчизняних дослідників. Зокрема, В. Величко висвітлив основні аспекти реформ місцевого самоврядування у європейських країнах, підкресливши особливості становлення системи управління. Важливий внесок у дослідження проблеми децентралізації на фоні локальних та загальнодержавних проблем з урахуванням міжнародного досвіду здійснили: О.Бориславська, І.Заверуха, Е.Захарченко, О.Курінний, А.Школик, Н.Топпервін, Ю.Ганущак, А.Єрмолаєв, В.Лупацій, В.Потапенко, І.Клименко, В.Романова, В.Ємець, С.Таран та інші.

Проблема децентралізації залишається ключовим питанням для подальшого формування стратегічного розвитку України, однак, запозичення моделей міжнародного спрямування потребує врахування специфіки розвитку самої держави. Не менш важливим питанням залишається пояснення самого механізму реалізації реформи для місцевого населення, адже зазначене поняття викликає різні припущення щодо територіального устрою, трансформації роботи органів місцевого самоврядування тощо. Визначення поняття децентралізації міститься у Ст. 132 Конституції України та, незважаючи на відсутність розгорнутого пояснення, автоматично спростовує думку щодо порушення територіальної цілісності України. Зокрема, йдеться про наступне: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1, Ст. 132].

На перший погляд, запозичення такої системи може стати прогресивним кроком для подальшого розвитку України, але питання щодо недоліків та переваг таких перетворень протягом тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців, навіть із урахуванням успішного досвіду реалізації реформи в країнах Європейського Союзу, які мають власну специфіку розвитку, правовий базис та історичний досвід.

У зв'язку із цим в країнах Європейського Союзу виокремлюють дві протилежні моделі побудови внутрішньополітичних відносин, а саме – партнерство та посередництво [2; С. 12] Відтак, вибір конкретної стратегії розвитку залежить від комплексу факторів, які стосуються певної країни. На думку В. Величка, держави, які були «утворені шляхом об'єднання окремих спільнот для взаємної допомоги і захисту (зокрема, Швейцарія, Нідерланди, Англія), тяжіють до моделі партнерства» [2, С. 13], для якої місцева влада виступає як «механізм досягнення інтересів» в межах певної території, що надає можливість ефективної дії для локальних спілок – понад 3000 муніципалітетів, створення яких відповідає специфіці мультикультурної складової країни. Загалом, особливості розвитку механізмів місцевого самоврядування є своєрідним базисом для подальшої побудови специфічної моделі. Наприклад, у постколоніальних країнах упродовж тривалого часу місцеву владу розглядали як підпорядкованого посередника, причому інші сфери перебували під тотальним контролем центру. Втім, прихильники такої моделі стверджували, що «тільки держава може бути гарантом соціально-економічної стабільності, лише вона може захистити громадян від марнотратства і короткозорості місцевого управління» [2, С.13].

Звертаючи увагу на держави пострадянського простору та країни Центральної Європи, можна помітити, що цей процес розпочався лише на початку 90-х рр. ХХ ст., хоча на сьогодні йдеться про суттєві позитивні зрушення всередині цих країн (зокрема, в Польщі) під час створення та реформування органів державної влади й формування ефективних важелів місцевого самоврядування з урахуванням можливостей прогресування

місцевої інфраструктури. Втім, міжнародний досвід підтверджує існування кількох підходів до організації самоврядування, залежно від його співвідношення із державною владою та обсягом повноважень, причому найбільш визначальними залишаються моделі місцевої автономії та децентралізації. Побудова місцевої автономії передбачає значний ступінь самостійності самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер з мінімальним втручанням з боку органів державної влади. Найбільш яскравим прикладом для демонстрації цього механізму є Іспанія, що закріплено в Конституції держави від 1978 р. Зокрема, восьмий розділ «Про територіальний устрій держави» включає три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базисом для місцевого самоврядування Іспанії є закріплений принцип автономії, згідно із яким «територіальний устрій Держави включає муніципії, провінції та створені автономні Співтовариства. Всі ці установи користуються автономією під час вирішення своїх справ» [3, Ст. 137]. Така модель передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не лише «історичні національності» як сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Галісія, Каталонія, Країна Басків), а й кожен із муніципалітетів та провінцій. Загалом, в Іспанії існує 17 автономних територій (5 областей та 12 регіонів), які включають 50 провінцій та більше 8000 муніципалітетів, причому такі міста як Сеута і Мелілья розташовані на території Африки [4, С. 16] Законодавство Іспанії передбачає чіткий розподіл компетенції між державною владою та автономними територіями, що зафіксовано у Конституції держави. Зокрема, до повноважень автономних Співтовариств належить створення власних органів самоврядування; зміна меж муніципалітетів, які знаходяться на їхній території та загальне здійснення функцій, пов'язаних із діяльністю місцевих органів влади; вирішення питань містобудування, територіальної та житлової розбудови, включаючи інтереси Співтовариства (це ж стосується й побудови залізничних шляхів, аеродромів та всіх споруд подібного типу, не пов'язаних

із комерційною діяльністю); економічний розвиток та сфера культури тощо [3, Ст. 148]. Виняткова компетенція держави також передбачає перелік повноважень, які можуть трансформуватися лише органами державної влади й в жодному разі не покладаються на органи місцевого самоврядування. Це стосується побудови міжнародних відносин та формування законодавчого базису; розв'язання питань щодо оборони та збройних сил; регулювання основних умов, які гарантують правову рівність іспанців; вирішення питань громадянства, міграції, надання притулку біженцям; врегулювання питань між Співтовариствами тощо [3, Ст. 149]. Крім цього, питання, які не включені до Конституції як специфічні, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їхніх статутів [3, Ст. 149]. Передбачено й можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону [3, Ст.150]. Поруч із широкою автономією іспанських територіальних одиниць, форми контролю за діяльністю органів автономних територій чітко визначені Конституцією, адже згідно зі Ст. 153 нагляд здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності їх нормативних актів, які мають силу закону; б) Урядом після отримання висновку Державної ради щодо здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративної юстиції стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету [3, Ст.153]. Саме така структура дозволяє координувати складну внутрішню систему держави з урахуванням її специфіки.

Не менш цікавим прикладом для вивчення особливостей децентралізації є Італійська Республіка, адже територіальна структура країни сформувалася ще у 1970 р. Кожен регіон має власну асамблею, яка обирається народом. В свою чергу, асамблея обирає уряд на чолі з президентом самого регіону. Згідно зі Ст. 117 Конституції Італії регіональні уряди здатні видавати законодавчі норми в разі, якщо вони не суперечать національним інтересам інших областей, зокрема, це стосується політики в

галузі культури, екології та шляхів сполучення, аграрної політики та освіти, натомість інші функції можуть бути делеговані центральним урядом [5, Ст.117]. Загалом, діяльність урядів полягає в реалізації політичних рішень, ухвалених у Римі. Між іншим, на відміну від суб'єктів федеративної держави, італійські регіони не мають прямого посередництва в національному парламенті. Таке поєднання можливостей місцевого самоврядування та централізації влади забезпечує відносну стабільність управління державою.

Втім, найбільш розвинена система місцевого самоврядування закріплена у Швейцарії, законодавство якої гарантує співпрацю та самостійність кантонів з урахуванням інтересів один одного [6; Ст. 44]. Не менш важливим залишається право громадської ініціативи, за яким народ має можливість впроваджувати нову політику зі зміною самої Конституції. На місцевому та кантональному рівнях демократичних засобів значно більше, аніж на центральному. Варто підкреслити, що лише 1/6 частини комун мають парламенти, а в інших з законодавчим органом залишаються асамблеї (громадянські збори). Зазвичай, у менших комунах за кількістю населення є громадські збори, у більших – парламенти. Для прикладу, комуна Рапперсвіль-Іона вважається найбільшою зі зборами громадян та налічує 25000 мешканців, але через організаційну проблему більшість кантонів пропонують обидві форми устрою: або визначають певну чисельність населення для формування парламенту, або залишають за комунами право вибору щодо зборів громадян або ж парламенту. Загалом, усі комуни із населенням більш ніж 700 жителів мають формувати парламент, натомість кантони Женева та Невшатель підтримують це рішення в обов'язковому порядку [2, С. 16].

Такий вибір співпраці також не є довільним, адже постійна загроза скликання референдуму призвела до зарахування всіх зацікавлених груп до процесу ухвалення рішень. Зокрема, прискіплива консультативна робота під час розгляду законопроектів обумовлена пошуком можливих шляхів з метою

уникнути повторного розгляду реформ на рівні референдуму. Зважаючи на сформованість прямих демократичних інструментів, які орієнтують швейцарську демократію та консенсус, влада намагається підтримувати баланс співпраці шляхом спільного вирішення питань.

Безумовно, становище країн Західної Європи демонструє успішність структури децентралізації, але кожна держава керується власним досвідом та комплексом специфічних рис, які мають досить давнє минуле. Якщо звернути увагу на розвиток Польщі, то чинна система публічної адміністрації держави також базується на територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства. Такий трирівневий устрій є результатом реформи від 1 січня 1999 р., основна мета якої зафіксована у Ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устроєм самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням» [7, Ст. 115].

Втім, переорієнтація політики у напрямку децентралізації серед європейських країн відбулася наприкінці ХХ ст., що надає можливість співпраці на горизонтальному рівні з урахуванням специфіки розвитку й потреб кожного регіону. Якщо звернутися до українського законодавства, то навіть закріплення права місцевого референдуму за Ст. 38 Конституції України не передбачає механізму його реалізації. Саме тому фіксація реформ на законодавчому рівні повинна гарантувати їх застосування на практиці, причому запозичення світового досвіду має враховувати специфіку історичного розвитку держави та її власний політичний досвід.

Проаналізуємо особливості децентралізації у Могилів-подільському районі.

Відомості про територіальні громади Могилів-Подільського району:

№	Найменування територіальних громад та населених пунктів, що входять до їх складу, із зазначенням адміністративного статусу	Чисельність населення станом на 1 січня 2015 р.	Відстань до потенційного адміністративного центру СТГ, км
1.	Могилів-Подільська міська рада	32200	
	м.Могилів-Подільський	31776	
	с.Сонячне	300	4 км.
	с.Одая	124	3 км.
2.	Серебрійська сільська рада	3145	
	с.Серебрія	3145	7 км.
3.	Немійська сільська рада	2218	
	с.Немія	2218	4 км.
4.	Сказинецька сільська рада	909	
	с.Сказинці	512	19 км.
	с. Воєводчинці	323	20 км.
	с.Коштуля	74	26 км.
5.	Карпівська сільська рада	826	
	с. Карпівка	826	15 км.
6.	Кремінська сільська рада	513	
	с.Кремінне	531	15 км.
7.	Юрковецька сільська рада	1380	
	с.Юрківці	1380	17 км.

8.	Озаринецька сільська рада	1311	
	с. Озаринці	1311	16 км.

Переваги та загрози децентралізації Могилів-Подільського району представлені у вигляді SWOT- аналізу.

Сильні сторони(strengths)	Слабкі сторони(weaknesses)
<p>- вигідне географічне розташування;- близькість до кордону;- наявність великої кількості землі, що придатна для обробітки та вирощування с/г культур, родючість ґрунтів;- значна частка працездатного населення;- розвинуті транспортні зв'язки, проходження важливих автошляхів;- наявність зон для відпочинку;- наявність архітектурно-історичних споруд;- розвиток малого та середнього бізнесу, бажання розширювати діяльність на території району; - значна кількість населених пунктів; - розвиток садівництва та виноградарства;- традиційні навички та досвід роботи населення в сільському господарстві;- відносно екологічно чистий регіон.</p>	<p>- недостатність власних фінансових ресурсів (районний бюджет, сільські бюджети) для забезпечення системного соціально-економічного розвитку району;- нерегулярне транспортне сполучення з віддаленими селами;- застаріла матеріально-технічна база підприємств;- низький рівень газифікації сіл, освітлення, водозабезпечення;- низька якість доріг;- недостатній рівень медичного обслуговування, відтік з району та дефіцит кадрів для медичних закладів, недостатня кількість автомобілів швидкої допомоги;- недостатнє фінансування закладів культури, медицини, освіти та спорту;- недостатній розвиток тваринницької галузі у сільському господарстві;- кваліфікація робочої сили не відповідає потребам ринку праці;- молодь не залишається працювати в сільському господарстві; - рівень житлово-комунальних послуг не задовольняє населення;- відсутність коштів для впровадження сучасних технологій з енергозбереження;- відсутність достатньої кількості вакансій, робочих місць в селах;- відтік працездатного населення за кордон;- низька свідомість платників податків, тіньова зайнятість;- повільний розвиток об'єктів соціальної інфраструктури.</p>
Можливості(opportunities)	Загрози(threats)
<p>- розвиток підприємств з переробки с/г продукції, виробництва харчових продуктів;- розвиток с/г з використанням нових технологій, добрив та техніки;- розвиток тваринництва, підсобних господарств та садівництва, виноградарства;- покращення стану доріг;- сучасне освітлення, подальша газифікація та</p>	<p>- світова фінансова та економічна криза, знецінення національної грошової одиниці;- політична нестабільність;- недосконале законодавство України; - нестабільна податкова система;- несприятливий інвестиційний клімат;- застаріла комунальна інфраструктура;- погіршення демографічної ситуації;- низький рівень життя;- високий</p>

<p>водозабезпечення сіл;- покращення первинної медичної допомоги населенню;- покращення транспортного сполучення;- активна підтримка та сприяння роботі малого та середнього бізнесу з боку місцевої влади;- покращення стану екології (очищення русла річок, нові лісові насадження); - облаштування зон відпочинку та розвиток зеленого туризму;- залучення інвесторів та ефективне вкладення інвестицій;- участь у Європейських проектах розвитку громад;- залучення малого та середнього бізнесу до вирішення соціальних проблем району;- створення умов для навчання та перекваліфікації трудових ресурсів;- створення громадських організацій;- розвиток туристичної галузі, популяризація привабливості архітектурно-історичних об'єктів, організація міжнародних фестивалів.</p>	<p>рівень безробіття;- погіршення соціальних стандартів життя;- екологічні та техногенні катастрофи;- продовження забруднення оточуючого середовища отрутохімікатами;- зникнення джерел питної води.</p>
--	--

За інформацією ДФС Могилів-Подільського району завдяки децентралізації вдалося істотно розширити джерела наповнення місцевих бюджетів. Згідно зі змінам до Податкового та Бюджетного кодексів на місцевому рівні залишаються надходження з роздрібного продажу підакцизних товарів, державне мито, плата за надання адміністративних послуг та 10% податку на прибуток підприємств. Результатом такої реформи стало збільшення з початку 2015 року надходжень до загального фонду місцевого бюджету міста у порівнянні з минулим роком на 51,3%, що склало станом на 25.09.2015 року 26 мільйонів 827,4 тисячі гривень. Надання можливості органам місцевого самоврядування самостійно регулювати механізм впровадження та адміністрування місцевих податків сприяє швидкому та якісному вирішенню потреб місцевої громади, а це - благоустрій, дороги, ремонт шкіл, дитсадків тощо [8].

Таким чином, на сьогодні проблема реалізації стратегічного вибору України залишається досить складним завданням не лише на фоні зовнішньополітичного становища держави, а й через проблеми під час

впровадження реформ внутрішньополітичного спрямування. Незважаючи на врахування досвіду інших країн щодо децентралізації, це поняття й досі залишається незрозумілим для більшості українців, адже впровадження такої системи за кордоном обумовлене історичним досвідом з урахуванням специфіки становлення та розвитку конкретної держави, тому запозичення певної моделі не гарантує досягнення успіху під час її впровадження в Україні.

Труднощі здійснення реформи децентралізації пов'язані не лише із потребою трансформації системи загалом, а й із наявністю можливих ризиків локального та загальнодержавного спрямування, причому формальне закріплення основ децентралізації потребує розробки чіткого механізму її використання на практиці, враховуючи різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо).

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28. 06. 1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Ст. 132;
2. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування – Вип. 28. – 2014. – С. 12 – 21;
3. Конституція Іспанії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=149&page=2>;
4. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е.Захарченко та ін. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.;
5. Конституція Італії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=148>;
6. Конституція Швейцарії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=135>;
7. Конституція Польщі [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=112>;
8. Місцевий бюджет міста Могилева-подільського відчув результати децентралізації. Режим доступу: <http://www.mogpod.com/index.php?newsid=536>.

Lapshin Sergey, Zinko Irina

Analysis of the international experience of decentralization of the power in the context of the creation of OTG Mohyliv-Podilskogo district

The article analyzes the problems in the policy of decentralization and the establishment of the OTG of the Mohyliv-Podilsky district of the Vinnytsia region based on the analysis of international experience. The main advantages and disadvantages of decentralization, features of functioning of OTG are determined.

Key words: OTG, decentralization, powers, transformation, reforms.

Лапшин Сергей, Зинько Ирина

Анализ международного опыта децентрализации власти в контексте создания ОТО Могилев-Подольского района

В статье на основе анализа международного опыта проанализированы проблемы в политике децентрализации и создании ОТГ Могилев-Подольского района Винницкой области. Определены основные преимущества и предостережения децентрализации, особенности функционирования ОТО.

Ключевые слова: ОТО, децентрализация, полномочия, трансформация, реформы.