

УДК 338.436+330.341.46:339.92(477)

**С. В. Іванов,**  
доктор економічних наук,

**В. І. Ляшенко,**  
доктор економічних наук,

**М. М. Іваннікова,**  
Міжнародний центр досліджень соціально-економічних  
проблем модернізації та розвитку кооперації, м. Полтава

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Стрімке поширення децентралізації як політичного та інституційного феномену у більшості країн світу набуло поширення в останні десятиріччя. Україна набуває досвіду децентралізації сільських громад починаючи з 2014 року. Громади, які виконують усі умови, що висуваються до процесу децентралізації, стануть базовим елементом ефективної системи влади в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичними питаннями та практичним досвідом процесів децентралізації сільських громад значну увагу приділяють у своїх працях С. Іванов, В. Ляшенко, М. Рогоза, В. Перебийніс, В. Андрійчук, П. Березівський, О. Бородіна, П. Гайдучкий, Є. Данкевич, Ю. Лопатинський, І. Прокопа, О. Собкевич, М. Геєць.

**Метою дослідження** є визначення особливостей процесів децентралізації сільських громад в

умовах модернізації суспільних процесів та обґрунтування законодавчого підґрунтя для розвитку організаційно-правових трансформацій сільськогосподарських товариств.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи децентралізацію як процес управління територіальними одиницями, необхідно визначити, що це: по-перше, розширення можливостей і збільшення ресурсів громади – села, селища, міста; по-друге, розвиток територій та добробут їх мешканців.

Децентралізація у загальному вигляді означає передачу повноважень та відповідальності щодо надання публічних послуг від центрального уряду до регіональних структур (підпорядкованих або незалежних) або до приватного сектору.

Децентралізація має три поєднані між собою складові: політична, адміністративна та фінансова децентралізація (рис. 1) [3].

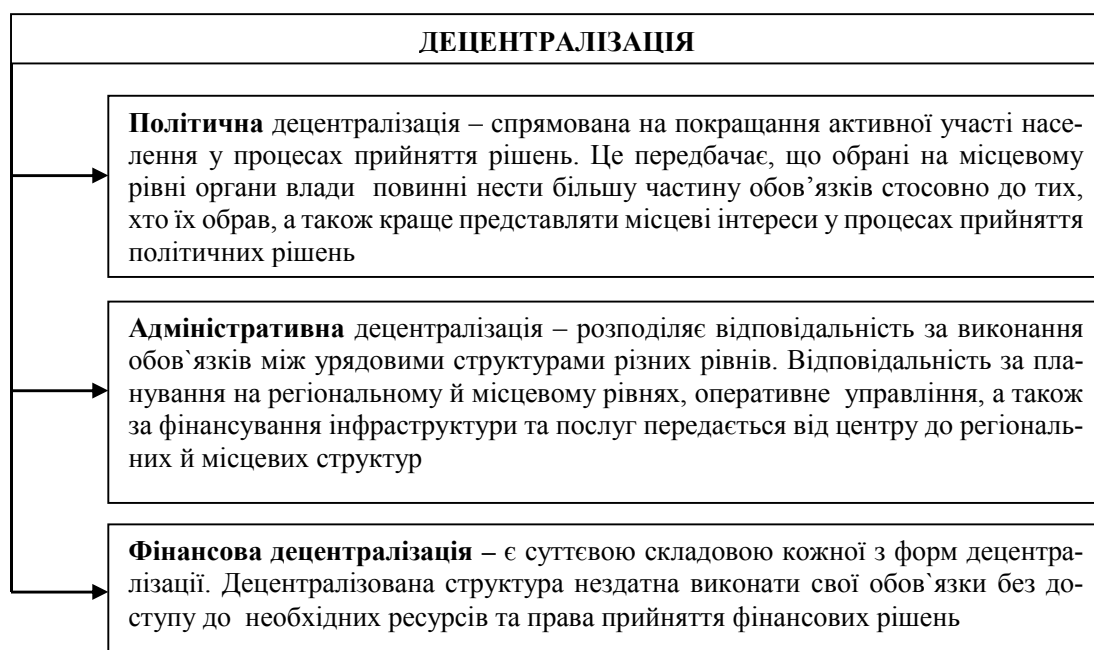


Рис. 1. Структура децентралізації

На сьогоднішній день, питання децентралізації влади в Україні розглядається на рівні урядових законопроектів та реформ. Так, урядом розроблено концепції реформи місцевої влади та видано відповідне розпорядження Уряду від 1 квітня 2014 р. № 333.

Законодавчі інновації щодо реформи децентралізації мають такий склад [1]:

- Закріплення у конституції принципу децентралізації щодо організації влади.

- Закріплення у конституції принципу субсидіарності щодо місцевого самоврядування (передача повноважень на рівень, що є найбільш наближеним до кінцевого споживача послуг).

- Розмежування повноважень між різними рівнями влади – місцевим, районним, регіональним та загальнонаціональним.

- Введення інституту представників президента. Визначення виключних повноважень представників президента (нагляд + контроль + координація).

- Можливість добровільного об'єднання громад. Прирівнення об'єднаних громад до статусу міст обласного значення з відповідним бюджетним забезпеченням.

- На рівні громади обирається голова громади, рада громади та виконавчий орган громади.

- Фінансові зміни – зарахування до місцевих податків частини податку на доходи фізичних осіб (міста обласного значення – 60%, райони – 15%, загальнонаціональний бюджет – 25%), податку на майно та єдиного податку, а також збору за місце паркування та туристичного збору. З липня 5% від акцизного збору також надходить до місцевого бюджету.

- Визначення на законодавчому рівні поняття макро- та мікрорегіонів і відповідні програми розвитку для них.

- Запровадження практики Регіональних стратегій розвитку та інвестиційних програм, спрямованих на розвиток регіонів та відповідне ресурсне забезпечення.

- Фонди Регіонального Розвитку будуть фінансувати добровільно об'єднані громади (проекти з інфраструктурного розвитку).

Досліджуючи процеси децентралізації влади нами вивчено досвід тих країн, які запровадили цей процес у розвиток свого адміністративно-економічного устрою [1].

Федеративний устрій США історично характеризується наявністю поряд з федеральною Конституцією власної конституції у кожного штату, жодна з яких не має значних рис подібності з федеральною Конституцією.

Багато сьогодні говорять про унітарність багатонаціональної України з дуже складною історією її формування, проте розділені на штати США є од-

нією з найбільш потужних економік і демократій світу. Штати всередині країни – державні утворення, вони приймають свої конституції, має право видавати свої закони, володіють власним громадянством.

Нагадаємо в контексті федералізації чи децентралізації, що в ряді європейських країн прагнення до відокремлення від центральної держави регіону з етнокультурними особливостями, що історично склалися, і гідним рівнем економіки намагаються вирішувати шляхом плебісцитів, але подібне бажання жителів Донбасу викликало проведення київською владою АТО, введення Заходом економічних санкцій проти Росії і небажання надати особливий статус утворенням на територіях Донецької та Луганської областей. Разом з тим, в результаті складної ситуації у фінансово-економічній сфері Євросоюзу, ряд регіонів в Європі, перш за все, Каталонія в Іспанії, Шотландія в Великобританії й ін., порохували відділення від центральних держав способом подолати важку економічну ситуацію.

Наприклад, автономна область Каталонія – один з найбільш розвинених в промисловому відношенні регіонів Іспанії, на частку якого припадає п'ята частина ВВП Іспанії. Цей регіон має самобутню культуру і в ньому сильні позиції націоналістів, які тривалий час боролися і продовжують боротися за автономію. У Європі національні, конфесійні та культурні відмінності народів регіонів, що раніше не входили до складу центральної держави, поєднуються з прагненням до більшої економічної незалежності економічно розвинених регіонів.

Також прикладом реформи самоврядування стала Польща. Реформа, яка остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р., впровадила у Польщі триступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін [1].

Одна з новацій реформи в Україні – скасування звичайний районний поділ країни: замість декількох десятків районів в області буде створено 4-7 укрупнених. Межі областей, які пропонують називати регіонами, змінювати не планують. Укрупнені райони будуть формувати за критерієм кількості населення і компактності, тому в кожному може бути від 150 до 400 тисяч жителів. В цілому вся Україна може бути розділена приблизно на 120-130 укрупнених районів.

В укрупненому районі працюватимуть органи і місцевого самоврядування, і державної влади, на зразок нинішніх державних адміністрацій. Представляти центральну владу тут стане префект, якого призначатиме і звільнятиме президент, але тільки за

поданням уряду. Префекта передбачається наділити переважно контрольними функціями. Виконавчу владу отримають створені районною радою виконавчі комітети. В регіоні (те, що раніше називалося областю) ситуація буде схожою: центральну владу представляє префект, а виконавчу – виконком регіональної ради. Нижнім рівнем управління буде адміністративна одиниця – громада – об'єднання ряду сіл, селищ або міст. Тут спеціальних представників Києва не буде взагалі. Саме на рівень громади, яка отримає свої органи самоврядування, передадуть значну функцію колишніх районних центрів з надання послуг населенню. Концепція полягає в об'єднанні сіл до великих громади, щоб передати їм широку фінансову та управлінську автономію, землю, держвласність і адміністрування місцевих податків. Максимальний розмір об'єднаної громади не обговорений, лише вказані критерії логістичної зручності та доступності комунікацій. Населення громади обиратиме голову громади і ради. Крім того, в кожному селі громади з населенням понад 50 осіб будуть обиратися нові для України посадові особи "старости" – представники громади в селі. Староста буде мати печатку і частково виконувати функції, які зараз виконує сільрада, включаючи видачу окремих довідок.

Об'єднання населених пунктів в громади насправді вже не залежить від конституційної реформи, адже цю процедуру вже прописали в спеціальному законі про добровільне об'єднання територіальних громад, який прийняли ще в лютому.

Більш того, процес об'єднання вже пішов по всій країні. Села можуть об'єднуватися добровільно, проте ініціатива виходить і від обласної влади, яка затверджує перспективні плани створення громад. Наприклад, Дніпропетровська обласна рада затвердила перспективний план формування "заможних громад", згідно з яким з 348 міст, сіл і селищ області хочуть створити 89 об'єднаних громад.

Згідно з проектом децентралізації, хоча значну частину фінансових і управлінських повноважень передадуть на місця, президент отримає право припинити роботу місцевих рад і розпускати їх. Документ пропонує істотну концентрацію повноважень президентом. При цьому він буде призначати для виконання їх функцій тимчасових представників. Робити це він зможе в разі, якщо місцева рада порушує конституцію і загрожує територіальній цілісності країни. Цей механізм уже назвали "запобіжником від сепаратизму". Остаточне рішення щодо конституційності кожного такого кроку буде підтверджувати Конституційний суд.

«Мінфін з початку нинішнього року не без гордості стверджує, що грошей у регіонів стало більше. На місця почали передавати утримання доріг, повели розмови про те, що й фінансування нерентабельних залізничних перевезень має лягти на плечі

регіональних бюджетів, як і забезпечення пільгового проїзду ветеранів праці, пенсіонерів та інвалідів. Виникає відчуття, що уряд так багато розповідав про успіхи фіскальної децентралізації, що й сам у неї повірив і кинувся шукати в кишенях регіональних бюджетів "зайве". При цьому жоден із варіантів податкової реформи не враховував потреб регіонів, що зайвий раз дає зрозуміти, наскільки взагалі далекі від цих питань люди, які впливають на держфінанси країни. Правки до Податкового кодексу від Мінфіну, навіть в останньому "компромісному" варіанті, готують одразу кілька сюрпризів місцевій владі. Податок на доходи фізичних осіб завжди був бюджетотворюючим для регіонів, і це справедливо, бо фактично податок платять люди, що працюють і здебільшого проживають у цій конкретній місцевості. Але в боротьбі за виведення зарплат із "тіні" про те, що ПДФО наповнює місцеві бюджети, взагалі забули. Мінфін пропонує змінити прогресивну шкалу на плоску з єдиною ставкою: у першому варіанті – 20%, а після останніх виправлень – 18% в 2016 р. і 17% – з 2017 р. Але залишає пільгу, "щоб малозабезпечені громадяни платили менше податків. Податком не обкладається частина заробітної плати (0,5 мінімальної заробітної плати – 689 грн), що не перевищує 4134 грн (три МЗП). По-перше, наявність будь-яких пільг для податків, закріплених за місцевими бюджетами, ставить під питання їхнє рівномірне й прогнозоване надходження. Зрештою, якщо є пільга, її за будь-якої можливості використовуватимуть, це економічно вигідно бізнесу. По-друге, рівень зарплат у невеликих населених пунктах традиційно нижчий, ніж в обласних центрах і великих містах. У результаті вже наявний розрив між бюджетами громад і районів тільки зростатиме» [5].

Сучасні процеси децентралізації в Україні зумовлюють створення укрупнених об'єднань на рівні регіонів. Підприємницькі структури, які входять до складу сільських та міських громад та підпадають під процеси децентралізації, більшою мірою за своєю структурою та обсягами відносяться до малих.

Складність функціонування малих підприємств України значною мірою зумовлена тим, що між ними відсутні навички взаємодопомоги, вони майже не скоординовані на відміну від таких підприємств у розвинених державах, які мають власні установи, банки, сформовані системи кооперування. Для вирішення загальних проблем доцільним є об'єднання малих підприємств на добровільних засадах, створення в регіонах різного роду спілок та асоціацій як за галузевим, так і функціональним принципом. Особливого значення набувають територіально-галузеві виробничі системи малих та середніх підприємств, або кластери, які відповідають сітковій організаційній моделі бізнесу [4].

Кластер представляє собою мережу незалежних, у нашому випадку, виробничих підприємств, який окрім них, включає сервісні фірми, постачальників, творців технологій та ноу-хау (університети, науково-дослідні інститути, інжинірингові центри), що пов'язують ринкові інститути (брокери, консультанти) зі споживачами, які взаємодіють одне з одним в межах єдиного ланцюжка вартості, а саме:

- географічно сконцентровані в певному регіоні;
- мають конкурентні переваги, завдячуючи близькості одне до одного в межах цього регіону;
- користуються специфічними перевагами при роботі з постачальниками та споживачами (маркетинг) через своє місцезнаходження;
- користуються підтримкою сприятливої інфраструктури регіону, освітніми та науково-дослід-

ницькими перевагами, фінансовими інститутами, перевагами робочої сили тощо.

В основу конкурентоспроможності кластера покладено чотири умови, які прийнято називати «ромбом» або «діамантом Портера» (рис. 2) [2]:

1) умови факторів виробництва, їх якості та ступеня спеціалізації. До цих факторів належать природні, людські та фінансові ресурси, фізична, адміністративна та інформаційна інфраструктура, науково-дослідницький потенціал;

2) умови для конкуренції та стратегічного розвитку компаній. Ці умови визначаються інвестиційним кліматом, політикою регіональної влади, наявністю конкурентів та конкурентною політикою;

3) умови попиту, які формують місцеві чи іноземні споживачі, що мають унікальні потреби

4) наявність суміжних та обслуговуючих галузей.

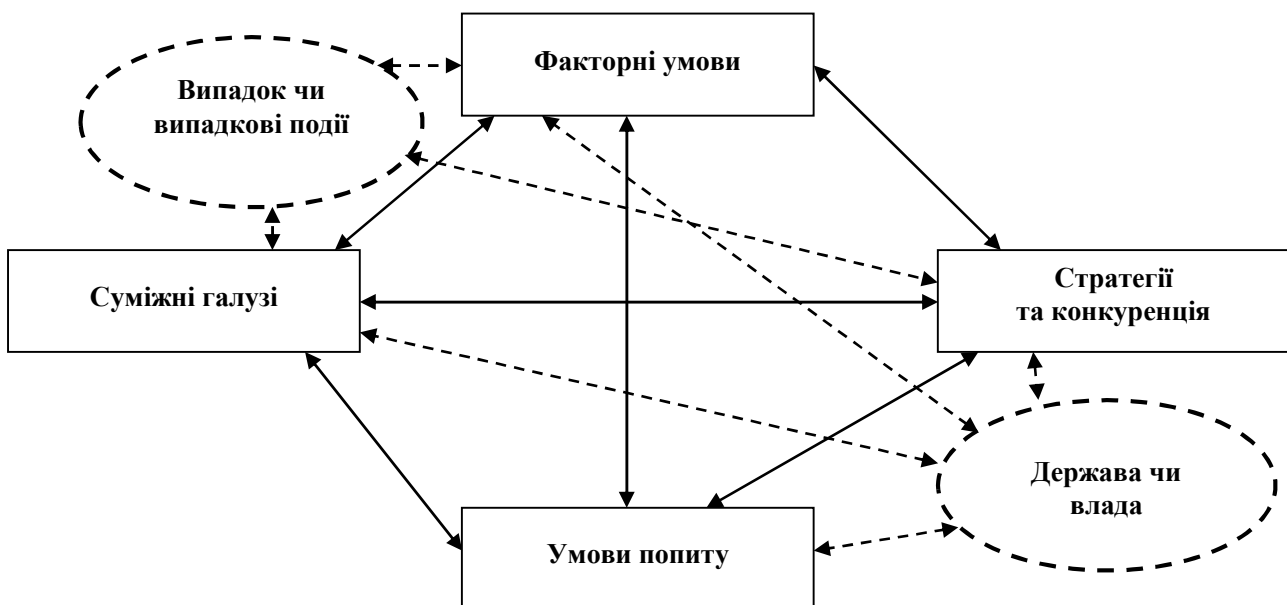


Рис. 2. Детермінанти конкурентної переваги країни («ромб Портера»)

Особливістю кластера є розповсюдження інновацій на весь ланцюжок створення вартості та єдине логістичне вікно для взаємодії із зовнішнім середовищем, що дозволяє мінімізувати транзакційні витрати. Кластеринг надає підприємствам доступ до великої кількості постачальників і спеціалізованих послуг підтримки, досвідчених і кваліфікованих резервів робочої сили та обміну інформацією (формального та неформального). Конкретні переваги регіонів доцільно розглядати з точки зору переваг конкретних галузей в межах регіону під кутом кластерингу.

Кластер конкурентоспроможних галузей стає чимось більшим, ніж проста сума його окремих частин. Він має тенденцію розростатись, тому що одна конкурентоспроможна галузь породжує іншу. На-

прями цього зростання залежать від структури самих кластерів, що є відмінними в різних країнах. У процесі розвитку кластера економічні ресурси залучаються до нього з ізольованих галузей, які не можуть використовувати їх так ефективно, як в межах кластера. В кластерах відбувається поєднання конкуренції та кооперації, які, знаходячись в різних площинах, доповнюють одне одного. Особливо це стосується інноваційних процесів, що забезпечує їх активізацію. Якщо взаємодія із внутрішнім споживачем кластера пов'язана з конкуренцією, то із зовнішнім вона базується в основному на кооперації з використанням апарату постачання та розподілу єдиного логістичного вікна. В той же час на зовнішніх ринках кластери діють як єдине ціле проти інших агентів цих ринків, що дозволяє їм посилити

свої позиції і успішно протистояти згубним тенденціям глобальної конкуренції. Вже не окреме підприємство конкурує на ринку, а регіональний промисловий комплекс, в якому підвищення ефективності відбувається на засадах застосування нових форм організації інноваційних процесів у регіоні – регіонального об'єднання виробників.

Альтернативою постіндустріалізації є нова індустріалізація, яка науку та освіту розглядає не як самостійну галузь виробництва, а як чинник виробництва. Маючи достатній агропромисловий базис, в Полтавській області можливе сприяння впровадженню науки та освіти в агроіндустріальну систему сільської місцевості шляхом посилення партнерства, що гарантовано запустить механізми поетапного зростання інноваційного, кваліфікаційного та продуктивного потенціалу економіки регіону. Тому для переорієнтації економіки регіону на рейки неоіндустріального розвитку необхідно: розширити та поглибити партнерство між наукою, освітою, владою, приватним сектором та суспільством при розробці та реалізації стратегій та програм розвитку сільської місцевості; при відборі заходів до програм розвитку пріоритет віддавати наукоємним і високотехнологічним проектам, екологічно безпечним та спрямованим на ресурсо- та енергозбереження, проектам, які передбачають створення кінцевої продукції з найвищим рівнем доданої вартості; впроваджувати міжрайонні цільові інфраструктурні, соціальні, економічні, науково-освітні, екологічні програми розвитку; активно залучати інтелектуальний потенціал громадян та потенціал суспільних організацій в процеси розвитку виробничого базису сільської місцевості; використовувати сучасні форми організації виробництва та розподілу продукції (кластери, мережеві структури, технологічні платформи, промислові парки тощо).

Влада Полтавської області може використати один позитивний досвід м. Вашингтон. Це залучення мобільного кваліфікованого персоналу зі спірних територій (зон бойових дій). Під час війни у В'єтнамі в Америці була прийнята програма Amnesty (Помилування), яка дозволила безперешкодно іммігрувати до країни. Завдяки цій програмі значна частина проамериканські налаштованих в'єтнамців змогли виїхати до Вашингтону з зони бойових дій. У теперішній час можливо розробити та впровадити механізм залучення до Полтавської області кваліфікованих фахівців з зони бойових дій Донецької та Луганської областей.

Хоча рівень урбанізації Полтавської області (62%) є достатньо високим, але загалом він нижче за середній по Україні (69%) [7-9]. Це надає переваги для розвитку не тільки міст, але й сільської місцевості регіону, особливо якщо задіяти агломераційний потенціал області.

**Висновки.** Запроваджуючи процес децентралізації громад, уряди багатьох країн все більшу увагу приділяють феномену кластеризації економіки. Він стає основою державної економічної політики. Таким чином формами прояву децентралізації є: **деконцентрація** – передача повноважень на місця, але не місцевим органам влади, а підрозділам центральної влади (наприклад, органи координації міжрегіонального розвитку в межах економічних районів, органи управління програмами міжрегіонального розвитку), контроль за якими здійснюється дисциплінарними та фінансовими методами; **функціональна децентралізація управління** між різними рівнями влади та управління (тобто передача повноважень від центральних органів влади місцевому самоврядуванню; міжмуніципальне співробітництво; транскордонне співробітництво); **дерегуляція** – делегування функцій влади і управління ринковим, квазіринковим, неурядовим саморегульованим структурам зокрема і на регіональний рівень; **мереживізація (деієрархізація, кластеризація)** – створення умов для об'єднання на основі довгострокових угод стійких формувань, які в економічній сфері на основі використання своїх компетенцій реалізують ланцюжки створення вартостей з метою підвищення власної конкурентоспроможності та пропозиції ринку унікального продукту. На рівні країн і регіонів створюються спеціальні департаменти (ради, агентства) щодо кластерів, які здійснюють, головним чином, інформаційно-аналітичну роботу, координують освітні програми всіх рівнів з потребами відповідних кластерів.

### Література

1. **Децентралізація** влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив / Матеріали інформаційного семінару підготовлені експертами Українського Інституту Міжнародної Політики в рамках проекту «Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив» за підтримки Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччина. – Посольство Федеративної Республіки Німеччина, Київ. – 2015.
2. **Портер Майкл Э.** Конкурентная стратегия. Методика анализа отраслей и конкурентов / Майкл Портер; пер. с англ. – М.: Альбина Паблішер, 2014. – 390 с.
3. **Сороковський В.Є.** Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: Методичний посібник / В.Є. Сороковський; [розроблено в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO]. – К. : ТОВ РПЦ «Золоті Ворота». – 2009. – 115 с.
4. **Шнипко О.С.** Конкуренція як специфічна форма конфлікту і співіснування суб'єктів ринку / О. Шнипко // Економіка і прогнозування. – 2005. –

№1. – С.33-44. 5. **Самаєва Ю.** Бюджетна децентралізація: повний назад! / Ю. Самаєва // Дзеркало тижня. – 2015. – №48. – С.1,9. 6. **Ляшенко В.І.** Україна ХХІ: неоіндустріальна держава або «крах проекту»? : монографія / В.І. Ляшенко, Є.В. Котов; НАН України, Ін-т економіки пром-сті; Полтавський ун-т економіки і торгівлі. – Київ, 2015. – 196 с. 7. **Котов Є.В.** Напрями активізації процесів модернізації промислових міст і їх агломерацій / Є.В. Котов, В.І. Ляшенко / Перший етап модернізації економіки України: досвід та проблеми / О.М. Алімов, О.І. Амоша та ін.; за заг. ред. В.І. Ляшенка; ІЕП НАН України, КПУ. – Запоріжжя: КПУ, 2014. – С. 791-794. 8. **Котов Є.В.** Проблемы и перспективы неоиндустриальной модернизации экономики промышленного региона на примере Запорожской области / Е.В. Котов, В.И. Ляшенко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво – 2014. – № 4 (79). – С. 19-33. 9. **Стратегія** розвитку Полтавської області на період до 2020 року: Затверджена розпорядженням Голови полтавської обласної державної адміністрації № 186 від 10 червня 2014 року. – Полтава. – 131 с.

**Іванов С. В., Ляшенко В. І., Іваннікова М. М. Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України**

У статті висвітлено основні організаційно-економічні засади впровадження децентралізації на рівні сільських громад в Україні. Також вивчено досвід країн, що мають успіхи у цьому питанні, та запропоновано основні шляхи впровадження процесу

децентралізації в Україні шляхом формування кластерних утворень.

*Ключові слова:* децентралізація, самоврядування, сільські громади, кластери, кластерні утворення.

**Іванов С. В., Ляшенко В. І., Іваннікова М. М. Децентрализация сельских общин: европейский опыт и перспективы для Украины**

В статье отображены основные организационно-экономические принципы внедрения децентрализации на уровне сельских общин в Украине. Также изучен опыт стран, имеющих успех в этом вопросе, и предложены основные пути внедрения процесса децентрализации в Украине путем формирования кластерных образований.

*Ключевые слова:* децентрализация, самоуправление, сельские общины, кластеры, кластерные образования.

**Ivanov S., Lyashenko V., Ivannikova M. Decentralization of rural communities: European experience and perspectives for Ukraine**

The organizational and economic principles of decentralization at the level of rural communities in Ukraine are illustrated in the article. The countries experience is studied and the main ways of implementing the decentralization process in Ukraine by forming cluster formations are suggested.

*Keywords:* decentralization, self-government, rural communities, clusters, cluster formation.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2016

Прийнято до друку 22.06.2016