

УДК 631.115:342.25:334.7

*Ю.Е. ГУБЕНІ, доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри права і підприємництва
Ю.А. КОВЕРКО, кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри, керівник проекту
Львівський національний аграрний університет*

Розвиток особистих селянських господарств в умовах адміністративної децентралізації*

Постановка проблеми. В нашій країні відбувається адміністративна реформа, що торкнулася найнижчого управлінського рівня. Найчастіше цю реформу окреслюють терміном «децентралізація». Як відомо, децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Як правило децентралізація влади або владного управління включає політичну та адміністративну складові.

Реально процес децентралізації торкнувся поки що лише сільських населених пунктів і районних центрів. Там відбуваються складні управлінські процеси, які вимагають не лише теоретичного чи методологічного обґрунтування, але й емпіричного аналізу. Яким чином адміністративна децентралізація на первинних рівнях змінюватиме підприємницьке середовище особистих селянських господарств (ОСГ), чи сприятиме ця реформа їхньому розвитку – ці та інші питання можна визначити у процесі ситуаційного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративна реформа, що відбувається в Україні, має об'єктивне й суб'єктивне підґрунтя. Фактично законсервована радянська модель побудови та функціонування органів місцевого самоврядування входить у суттєві суперечності із су-

часними викликами у сферах публічного управління й розвитку сільських територій зокрема.

Адміністративна реформа і така специфічна її форма як децентралізація має достатньо глибоке теоретичне, методологічне обґрунтування та емпіричну базу. Саму теорію просторового розміщення суб'єктів публічного управління пов'язують із В. Крісталлером, зокрема його роботою "Центральні місця в Південній Німеччині" [1]. В. Крісталлер встановив просторові закономірності розміщення населених пунктів, зокрема визначив поняття «центральне місце (пункт)». Теорія центру і периферії розвинута в інших наукових розробках з економічної географії, просторової економіки та теорії розміщення продуктивних сил. Значною мірою вони мають зв'язок із відомою розробкою Й. Тюнера «Ізольована держава та її співвідношення із сільським господарством і національною економікою» [2].

Якщо абстрагуватися, то новостворювані громади – це нові або новелізовані «центральні місця», створені на базі сільських рад та сіл із найбільш розвиненою інфраструктурою. Президент України П. Порошенко відзначив, що «децентралізація надає місцевим громадам достатньо повноважень для виконання всіх зобов'язань та розвитку» [3].

Питання децентралізації органів публічної влади набуває, як і будь-яка актуальна проблема, відображення у наукових публікаціях. Зокрема, К. Линьов поглиблено досліджує роль та місце децентралізації у

* Публікація містить результати досліджень, проведених за грантом Президента України за конкурсним проектом № Ф-63/98-2016 Державного фонду фундаментальних досліджень

© Ю.Е. Губені, Ю.А. Коверко, 2017

державному управлінні, пов'язуючи їх із нелінійними управлінськими процесами [4]. Ж. Белець досліджує вплив децентралізації на органи місцевого самоврядування [5]. Регіональні аспекти децентралізації, її особливості й перші результати реформи висвітлено у низці колективних збірників наукових праць, зокрема в одному з них – «Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів», підготовленому в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького [6].

Методику та алгоритми використання ситуаційного аналізу досить ґрунтовно викладено, щоправда без прив'язки до проблематики децентралізації, у працях А. Юсуфової [7] й Ю. Кривоноса [8].

Децентралізація як управлінський процес є дуже неоднорідним і нелінійним. Адже реформа суттєво торкається інтересів значної групи суб'єктів. Надзвичайно важливою групою господарських суб'єктів, які визначають соціально-економічну ситуацію на селі, є ОСГ. Попри постійне зростання частки підприємств в аграрному виробництві роль та вплив ОСГ на розвиток громад є стабільно значними. Очевидно, що децентралізація змінить підприємницьке середовище їхньої діяльності.

Мета статті – ситуаційний аналіз можливого впливу децентралізації на підприємницьке середовище ОСГ.

Виклад основних результатів дослідження. Для дослідження впливу децентралізації на зміну підприємницького середовища ОСГ важливо визначити: а) реальний зміст децентралізації на рівні села / сільської ради / громади; б) дефініцію, зміст і складові підприємницького середовища ОСГ; в) механізми впливу децентралізації на розвиток ОСГ через модифікацію підприємницького середовища; г) можливості й шанси, створені для локального розвитку малого підприємництва на локальному рівні.

Відомо, що децентралізація – це законодавчо закріплений процес трансферу (переміщення) поміж органами публічної влади завдань, повноважень, компетенцій та ресурсів за принципом: "від вищого рівня до нижчого" [9]. Основна спонукальна причина децентралізації – управлінська потреба, зу-

мовлена тим, що найкращим виконавцем публічних функцій є органи влади тих рівнів, що наближені до безпосередніх клієнтів. Децентралізація має у своєму складі політичну, адміністративну й функціонально-змістовну структуру. В економічній літературі описано такі основні форми децентралізації, як деконцентрація, делегування, деволюція та відчуження. Однак найчастіше відбувається комбінування цих форм, що на теоретичному й емпіричному рівнях спостерігається також у нас. Реально ми можемо відстежити процес "централізації" (укрупнення сільських рад, районів, формування нових, значно масштабніших органів влади), що супроводжується функціональною та ресурсною "децентралізацією" (ресурси, повноваження, компетенції, пункти прийняття рішень переміщуються з вищого рівня на нижчий).

Основними завданням децентралізації за прийнятою концепцією є:

визначення адміністративно-територіальної моделі й поділу;

розмежування компетенцій та ресурсів між різними рівнями органів влади;

розподіл повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування;

моделювання та розподіл ресурсів, особливо публічних фінансів, між новоствореними органами публічного права [10].

Для сільських територій результатом децентралізації, попри заявлену мету – наближення публічних послуг до населення, є: укрупнення сільських рад зі створенням нового рівня "громада" (об'єднана територіальна громада); ліквідація районів та їхнє укрупнення зі створенням нового рівня – "повіти". Громади і повіти матимуть значний інституційний, адміністративний та економічний вплив на розвиток сільських територій, зокрема ОСГ.

Центральне поняття децентралізації на селі – громада, в основу моделі якої взято досвід діяльності польської "гміни". Отже, громада – об'єднання низки населених пунктів, фактично – об'єднання кількох сільських рад із ліквідацією останніх. Концепція полягає в об'єднанні на основі т. з "фінансової спроможності" з наданням широкої фінансової й управлінської автономії. Однак важ-

ливе значення має "управлінська спроможність" нової громади, тобто її здатність (кадрова, інфраструктурна, транспортна, просторова тощо) надати якісні та доступні послуги для населення. Адже реально громада поступово перебере на себе більшість публічних послуг із рівня "район". У початковий період також передбачено суттєві економічні стимули для активізації заявленої "добровільності об'єднання громад", включно із залученням спеціально створеного Фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Повіт – це своєрідна форма концентрації районів з тим, щоб на цей рівень передати чимало повноважень обласних центрів, віддавши більшість їх на рівень громади. Передбачається, що у регіонах (нова назва й сутність дотихчасових областей) буде 4-6 повітів. Повіти формуватимуть за критерієм чисельності населення (150-400 тис. осіб) і географічно-транспортної компактності та доступності. На практиці повіти матимуть власні функції, зі значним домінуванням на виконавчому рівні контрольних і координувальних функцій.

Визначення дефініції "підприємницьке середовище ОСГ" містить деякі суперечності. Законодавець, визначаючи їхню сутність та зміст, встановив, що "особисте селянське господарство – це господарська діяльність...", і навіть застеріг, що "діяльність, пов'язана з веденням особистого селянського господарства, не належить до підприємницької діяльності..." [11]. Відсутність "підприємницької діяльності" немовби зумовлює автоматичну відсутність "підприємницького середовища". Однак звичайний логічний аналіз, теоретичні дослідження багатьох авторів та емпірична база "заперечують це заперечення".

Проте глибші теоретичні дослідження й емпірична база дають змогу припустити, що "підприємницьке середовище ОСГ" все ж існує. А "заперечувальний запис" у Законі України "Про особисті селянські господарства" має швидше фіскальне призначення захистити сільських господарів від спроб податкового тиску. Адже наявність підприємницької (комерційної) діяльності в ОСГ знаходить своє *de-facto* підтвердження у поси-

ленні часткової та навіть переважної комерціалізації діяльності їх частини.

На основі тривалого дослідження ОСГ Л. Булавка стверджує, що "особисте селянське господарство можна вважати формою малого підприємництва, яке одержало поширення на селі" [12]. Розвиваючи це питання, А. Остапчук і В. Вдович встановили, що «найбільш поширеною формою підприємництва на селі є особисті селянські господарства» [13]. Цю ж тезу підтвердили у науковій монографії В. Збарський, А. Липов'як-Мелкозьорова [14].

Для визначення сутності підприємницького середовища застосуємо такий синтез. Оскільки правильна (успішна) ринкова орієнтація передбачає чотири основні складові підприємництва: а) продукт; в) люди; б) фінанси; г) середовище [15], то очевидно що основні складові підприємницького середовища формуватимуться саме у цій площині. Однак виникає потреба вивільнитися від своєрідної тавтології – подвійного ієрархічного використання терміна "середовище".

Прийнято, що підприємницьке середовище – це сукупність складових, що прямо чи опосередковано впливають на підприємницьку діяльність. Їх часто поділяють на сфери, сегменти та групи, однак для нашого дослідження важливо розділити усі чинники впливу на зовнішні й внутрішні. Очевидно, що децентралізація детермінуватиме переважно зовнішні впливи, а оскільки "зовнішність" все ж матиме локальний (місцевий) характер, то основні зміни матимуть такий самий прояв.

Серед тих питань, на які впливатиме децентралізація, можемо виділити:

- розташування, транспортне сполучення; населення, основні види занять та джерела доходів, його міграційні й маятникові потоки;

- виробничі об'єкти, інші об'єкти працевлаштування, розвиток інфраструктури і зв'язку;

- соціальні та культурні об'єкти, соціальна інфраструктура;

- рівень і традиції підприємницької активності;

- місцева політика щодо малого й середнього підприємництва,

інституції спільної діяльності або координації підприємств, їх об'єднання;

інші обставини, які можуть сприяти або перешкоджати підприємницькій діяльності в місцевості [16].

За допомогою SWOT-аналізу та враховуючи, що ми досліджуємо зовнішні чинники, визначимо можливості й загрози (OT-аналіз) для підприємницького середовища ОСГ (табл.).

OT-аналіз змін підприємницького середовища осг під впливом децентралізації

Група	Можливості ("О")	Загрози ("Т")
I	Наближення центру, формування "нових" споживачів, розбудова транспортної мережі	Віддалення "старого" центру, ризику зростання
II	Нові робочі місця, рівень зайнятості, зростання доходів, зменшення маятникової міграції	Горизонтальна конкуренція на ринку праці
III	Розвиток виробництва, інфраструктури	"Другорядність" сільського господарства у порядку денному громад
IV	Зростання попиту на бюджетні закупівлі, локальні споживачі	Неспроможність задовольнити місцеве споживання, інституційні фільтри
V	Активізація господарської діяльності	Потреба освоювати "нові" ринки
VI	Не визначена	Може бути непрофесійною або суб'єктивною
VII	Не усвідомлена потреба	Не здатність відстояти інтереси
VIII	Комплекс не ідентифікованих чинників	Тасмниче невідоме

Джерело: Власні дослідження, 2016 р.

Як бачимо, децентралізація створює очевидні та явні можливості для розвитку ОСГ, насамперед через наближення "ринкового центру", зростання доходів населення, можливості локальних закупівель на комунальні потреби. За сприятливих обставин це може викликати мультиплікаційний ефект активізації господарського життя в громаді. Однак важливо розуміти, що потенційні загрози, хоча й не є такими явними та легкими до ідентифікації, можуть нівелювати значну частину "сильних сторін" децентралізації. Тому громада вже на стадії проектування повинна усвідомлювати комплекс завдань щодо формування сприятливого бізнес-клімату.

Проведений нами ситуаційний аналіз можливого впливу різних моделей децентралізації на прикладі одного з районів Львівщини показав, що:

головним промотором децентралізації в межах адміністративних районів є районні інституції. Це відбувається навіть за умови, що район на другому етапі реформ не має шансу трансформуватись у повіт. Дивним є те, що процесом змін опікуються ті органи, яких ці зміни не лише безпосередньо не стосуються, але спричиняють до елімінації із суспільного життя;

розглядаються моделі добровільного об'єднання зі створенням від 1 до 6 громад. У підсумку доволі нелінійних і непослідов-

них обговорень, рішень та резолюцій фактично подано до затвердження обласною радою модель із двома територіальними громадами. На практиці ці дві громади відтворюють ситуацією із повоєнним радянським адміністративним поділом до 1962 року, тільки тоді теперішні потенційні "громади" були повноцінними "районами";

поділ на дві громади закріплює у районі дуже диференційовану ситуацію із соціально-економічним розвитком: більш розвинута громада на базі теперішнього райцентру й менш успішна громада зі значним аграрним потенціалом і проблемами розвитку. Вирівнювання умов діяльності громад стає завданням чи питанням далекого майбутнього;

ОСГ та аграрні виробники *de facto*, як правило, не виявляють заінтересованості у процесі інституційного оформлення територіальних громад. Основні мотиви інтересів власників ОСГ стосуються в основному питань освіти, охорони здоров'я, транспортного сполучення. Розуміння нових можливостей саме для власного виробництва є вкрай слабке. Чимало власників ОСГ інтуїтивно відчують тривогу через втрати «свого» району та можливе ускладнення юридичних процедур (оформлення спадщини, дозвільні процедури, одержання довідок тощо). Як власники земельних паїв (ділянок, права власності) вони часто з тривогою очікують змін у земельних відносинах;

основними ресурсами, доступ або режим доступу до яких для ОСГ зміняться, є: а) земельні угіддя (сільськогосподарського й іншого призначення); б) комунальне майно та інфраструктура; в) робочі місця; г) купівельна спроможність (попит); д) регулювання й доступ до управління. Поки що власники ОСГ висловлюють занепокоєння за позиціями а), в), д), інші ж розглядають як несуттєві, не важливі тощо;

в усіх без винятку проєктованих територіальних громадах (втілених у перспективному плані та відхилених) сформувалися неформальні групи їх підтримки. Як правило, це діючі або потенційні керівники сільських громад, пенсіонери з освічених людей або колишні посадовці, відставні правоохоронці або військові. Їхнє прагнення перехопити ініціативу на організаційно-підготовчому етапі децентралізації доводить про інтуїтивне відчуття реальної ролі майбутніх громад. Чимало неформальних лідерів у селах готуються до виборів сільських старост. Такі процеси реально гуртують ОСГ навколо «центрів впливу» і неформальних лідерів;

у середовищі ОСГ відбувається повільна стратифікація з виділенням групи комерційних господарств. Прийняті зміни у «фермерське законодавство» на це не мало практично жодного впливу. Головними мотивами комерціалізації є комплексні економічні мотиви, тотожні до т. з. «підприємницької мотивації». Комерційні ОСГ переважно націлені на трудомісткі товарні групи – овочівництво, садівництво, ягідництво, квітництво, ландшафтний дизайн тощо. В їхній діяльності майже завжди поєднано якісний людський капітал; технології або досвід, запозичені за кордоном; сильна мотивація та взаємна підтримка; використання локального ринку або «особливого» споживача. Очевидно, що децентралізація даватиме таким ОСГ додаткові шанси розвитку.

Подібні спостереження/дослідження в інших районах Львівщини підтверджують такі тенденції або характеристики. Це дає підстави стверджувати, що децентралізація суттєво але водночас обмежено впливатиме на підприємницьке середовище ОСГ. Суттєвість впливу полягатиме в тому, що посилиться економічна, адміністративна й емпі-

рична мотивація до змін, розвитку і нових пошуків. А обмеженість полягатиме в тому, що зміни торкнуться переважно комерційно налаштованих/орієнтованих ОСГ. Господарства, які реально є «тримачами земельних паїв» (зах. термінологія – «холдери»), фактично інертні щодо децентралізації та її проявів.

Висновки. Проведені дослідження уможливають зробити висновок, що адміністративно-територіальна децентралізація суттєво змінює не лише ієрархію, побудову та принципи діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування на селі, але суттєво впливає на підприємницьке середовище. У сільській місцевості під впливом децентралізації відбувається модифікація підприємницького середовища, в тому числі й ОСГ. Зміни підприємницького середовища охоплюють не лише реальні зміни "центральної точки" чи ринкових умов функціонування, вони впливають на економічні очікування сільського населення.

Найсуттєвіше вплив децентралізації на підприємницьке середовище ОСГ відчувають ті з них, які мають комерційну (підприємницьку) орієнтацію. Кількість таких господарств зростає, однак останні зміни у законодавчій базі, зокрема – поява новації про "сімейні фермерські господарства"[17], не мали жодного впливу або прояву в питаннях комерціалізації чи активізації підприємницької діяльності ОСГ. Найсуттєвіші зміни у підприємницькому середовищі ОСГ торкаються питань доступу до земельних та інших ресурсів, реструктуризації локального споживання і публічних замовлень, формування нових "центральної місць", місцевої регуляторної діяльності, загрози формування місцевих закритих "груп впливу" тощо.

Проведений ситуаційний аналіз на базі одного з районів Львівщини виявив низку тенденцій та характеристик, які необхідно враховувати при продовженні адміністративної реформи. Реально жителі села відчувають у децентралізації ознаки "низинної централізації", оскільки реально в окремих районах Львівщини адміністративний поділ повертається до повоєнного стану (до 1962 р.), але із повною ліквідацією сільських рад. Тому найважливіші питання для ОСГ

постають у сфері надання соціальних, медичних, освітніх й адміністративно-правових послуг. Реальне віддалення «Центральних точок» (для багатьох сіл у минулому – сільських рад) від рівня громад чи повітів викликає занепокоєння.

Децентралізація та її вплив на можливість й загрози для підприємницької діяльності у сільських територіях потребують подальших досліджень, зокрема стосовно впливу на підприємницьке середовище різних груп суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел

1. Голубчик М.М. Экономическая и социальная география. Основы науки / М.М. Голубчик, Э.Л. Файбусович и др. М.: ВЛАДОС, 2004 / Режим доступу: http://mirknig.com/knigi/estesstv_nauki/1181629903-ekonomicheskaya-i-socialnaya-geografiya-osnovy-nauki.html.
2. Ulrich van Suntum: Die Thünen'schen Ringe. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 9. Jg., Heft 8 (August 1980),
3. Порошенко П.О. Децентралізація дає місцевому самоврядуванню достатньо повноважень / П.О.Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-daye-miscevim-gromadam-dostatno-povnovazhen-37295>
4. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / К.О. Линьов. – К., 2004.
5. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. моногр. / Ж.А. Белець та ін. ; за ред. Р. Плюща. – К.: Рідна мова, 2016. – 742 с.
6. Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів : зб. наук. пр. / [за ред. Шемшученка Ю.С., Кресіної І.О.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ. Ун-т права. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ. Ун-т права, 2015. – 258 с.
7. Юсуфова А.А. Методичні основи аналізу ситуацій і прийняття управлінських рішень / А. А. Юсуфова. - К. : Знання України, 2006. – 20 с.
8. Кривонос. Ю.Г. Аналіз і синтез ситуацій в системах прийняття рішень / Ю. Г. Кривонос та ін. ; НАН України, Ін-т кібернетики ім. В. М. Глушкова. – К. : Наук. думка, 2009. – 334 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови. — 5-те вид. — К. : Перун, 2005.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ № 333-р від 01.04.2014 // Офіц. вісн.України, 2014, № 30.
11. Про особисте селянське господарство: Закон України № 742-IV від 15.05.2003 / Офіційний вісник України. – 2003. – № 23.
12. Булавка Л.В. Особисте селянське господарство як організаційно-правова форма господарювання, його суть та шляхи підвищення ефективності функціонування / Л.В. Булавка. – http://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/3_1/053.pdf.
13. Остапчук А.Д. Мале підприємництво – основа сталого розвитку сільських територій / А.Д. Остапчук, В.Г. Вдович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/12831/1/11oad.pdf>.
14. Збарський В.К. Особисті селянські господарства – основа формування малого підприємництва на селі : наук. доп. / В. К. Збарський, А. І. Липов'як-Мелкозьорова ; за ред. В. К. Збарського. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011.
15. Губені Ю.Е. Підприємництво: навч. посіб. / Ю.Е. Губені. – Л.: Укр. технол, 2012.
16. Гой І. Підприємництво: навч. посіб. / І. Гой, Т. Смелянська. – К.: ЦУЛ, 2013.
17. Про внесення змін до Закону України "Про фермерське господарство" щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств // Відом. Верхов. Ради України (ВВР), 2016. – № 21.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2016 р.

* * *