DOI: [10.32702/2307-2156-2019.5.101](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.5.101)

УДК 352/354(477)

*В. О. Щербак,
аспірант кафедри
регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-8189-5947*

ПРАКТИКИ БАГАТОРІВНЕВОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Viktor Oleksiyovich Shcherbak
postgraduate student of the Department of Regional Administration,
Local Self-Government and City Administration,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

PRACTICES OF MULTILEVEL TERRITORIAL MANAGEMENT IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

На сьогодні Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Ці процеси вимагають не лише оновлення або поліпшення елементів системи управління, що неналежно функціонують, а й радикального перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційно-функціонального, забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективності багаторівневого управління.

Актуальність теми дослідження визначається важливістю реалізації в Україні демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку й реформування суспільства в цілому, необхідністю проведення адміністративно-територіальної реформи в державі. Будь-які форми державного управління приречені на невдачу, якщо не буде встановлене раціональне співвідношення між центральними та регіональними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Today, Ukraine needs reforms and, above all, they must be implemented in the system of administrative-territorial organization in order to increase the efficiency of the activities of local self-government bodies. These processes require not only the updating or improvement of elements of the control system that are inadequate, but also the radical transformation of state mechanisms, in particular legal and organizational-functional, ensuring the processes of decentralization regulation, which is an important factor in achieving the effectiveness of multilevel governance.

For many years in Ukraine, the task of stimulating the economic development of the region depended predominantly on policy instruments that relied on exogenous (external) rather than endogenous (internal) factors. At the same time, governments at various times tried to influence the investment model by offering incentives and grants to direct investments in certain regions. They

tried to interfere in the affairs of the regions and to stimulate top-down development. Such an approach has been widely used in practice in the past and remains relevant today, but not exhaustive.

Global global processes, substantially changing the international labor market, increasing competition for all kinds of resources, primarily energy, not only complicate the conditions for the development of Ukraine, but also lead to the loss of the state's advantages of its geopolitical location as a transit state.

First of all, the development of cooperation is considered as a basic step towards the reform of local self-government and community-building. The aim of such cooperation is to improve the quality of providing services to the population, the development of territories and the welfare of communities based on common interests and goals.

The urgency of the research topic is determined by the importance of implementing democratic reforms in Ukraine, the objective processes of development and reforming society as a whole, the need for administrative and territorial reform in the state. Any form of public administration is doomed to failure if there is no rational balance between central and regional authorities and local self-government bodies.

Thus, regional development implies the introduction of the principles of multi-level governance in the practical activity: partnership, informing, consulting and engaging citizen's efforts for a more perspective future.

Ключові слова: *децентралізація; багаторівневе управління; міжмуніципальна співпраця; державно-приватне партнерство; регіон.*

Key words: *decentralization; multilevel governance; inter-municipal cooperation; public-private partnership; region.*

Постановка проблеми. Глобалізація таки зачепила Україну. Життя ставить перед державою та українським суспільством нові виклики, не реагувати на які не можна.

Глобальні світові процеси, істотно змінюючи міжнародний ринок розподілу праці, нарощуючи конкуренцію за всі види ресурсів, передусім енергетичні, не тільки ускладнюють умови для розвитку України, а й призводять до втрати державою переваг свого геополітичного розміщення як транзитної держави.

Протягом усіх років незалежності України так і не була сформована зрозуміла державна регіональна політика, яка б змогла пом'якшити міжрегіональну асиметрію.

Регіональний розвиток передбачає впровадження у практичну діяльність принципів партнерства, інформування, консультацій та залучення зусиль громадян для більш перспективного майбутнього.

Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року визначено нові підходи до планування та впровадження регіонального розвитку в двох напрямках – «знизу-вгору» та «згори-вниз», що свідчить про шлях до збалансованості розвитку регіонів і визначення національних пріоритетів, які знайдуть відображення в усіх регіонах.

Кожен рівень управління повинен стежити за тим, як найбільш ефективно вирішувати задачі на своєму рівні. Якщо область витрачає час і ресурси на те, що можуть зробити окремі міста чи громади – і, мабуть, можуть зробити краще – вона даремно витрачає свій потенціал

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Загалом можна говорити, що вважаючи на значення питання децентралізації в подальшому розвитку державотворчих процесів, наукові пошуки в цьому напрямку можна віднести до пріоритетів у теорії і практиці державного управління.

Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, В. Вакуленко, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових розвідок, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень. Інші науковці у своїх наукових працях, присвячених дослідженню теоретичних засад децентралізації, балансу між централізацією та децентралізацією, напрацюванню концепції децентралізації для практичного її впровадження, започаткували наукову дискусію з проблем децентралізації державного управління в Україні.

Мета статті. Провести дослідження практик впровадження механізмів багаторівневого врядування в аспекті орієнтації політики регіонального розвитку - на вирівнювання дисбалансів чи на підвищення ефективності розвитку країни.

Виклад основного матеріалу.

Основним ресурсом будь-якого регіону є його громадяни, інститути та співпраця між ними. Цей чинник міг мати меншу вагу в минулому, але сьогодні є ключем до успішного майбутнього.

Упродовж багатьох років в Україні завдання стимулювання економічного розвитку регіону залежало переважно від інструментів політики, котрі спиралися на екзогенні (зовнішні), а не ендегенні (внутрішні) чинники. При цьому уряди різних часів намагалися впливати на моделі інвестування, пропонуючи пільги та гранти, аби спрямувати інвестиції в певні регіони. Вони намагалися втручатися у справи регіонів та стимулювати розвиток «від верху до низу». Такий підхід широко застосовувався на практиці в минулому і залишається доречним і сьогодні, але не вичерпним.

Досвід показує, що успішними стають ті регіони, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції і підтримують їх. Ця спроможність та умови часто пов'язані з тим, як саме регіон визнає і вирішує свої проблеми, як він намагається вирішити їх, використовуючи доступні можливості, наприклад, у сфері освіти та навчання, маломасштабного розвитку, вдосконалення іміджу та маркетингу регіону. Вирішення деяких проблем не завжди потребує значних сум коштів, якщо регіональні (та місцеві) зацікавлені сторони, співпрацюючи один з одним, можуть щось робити, принаймні, з точки зору ініціювання процесу розвитку. Як правило, першими кроками цього процесу є партнерство регіональних та місцевих кіл, яке базується на основі спільного розуміння ситуації та бачення напрямків її зміни.

Саме це й маєтись на увазі під терміном «висхідний розвиток» або «розвиток від низу до верху»: мова йде про мобілізацію зусиль населення та інституцій певної місцевості чи регіону, які насправді зацікавлені в його успішності. Якщо вони виявлятимуть пасивність, то процес розвитку успішним не стане.

Таким чином, регіональний розвиток передбачає впровадження у практичну діяльність принципів багаторівневого управління: партнерства, інформування, консультацій та залучення зусиль громадян для більш перспективного майбутнього.

Основними напрямками багаторівневого управління є:

1. Інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який поєднує такі складові:

Секторальну (галузеву) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів за для забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу; (в ЄС зараз говорять про «розумну спеціалізацію»);

Територіальну (просторову) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій з метою забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

Управлінську – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

2. Єдність – зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України. Чи не вперше в історії України в 2017 році за рахунок бюджетної підтримки ЄС на регіональний розвиток може бути запущено кілька загальнонаціональних програм, що спрямовані на досягнення єдності українського простору.

3. Відмова від патерналізму у форматі держава-регіон, перехід до формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку регіонів в умовах відкритої економіки. Бюджетна децентралізація, проведена в грудні 2014 року, суттєво перерозподілила кошти на громади та регіони, які отримали можливості фінансувати свої проекти розвитку.

4. Координація дій. Горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Законодавчо така координація впливає із повноважень Мінрегіону як органу, що має координувати діяльність інших ЦОВВ у сфері регіонального розвитку, а також через розробку регіональних стратегій розвитку, які мають відповідати ДСРР, методика розробки регіональних стратегій передбачає максимальну участь різних суб'єктів регіонального розвитку. На нинішній час питання координації на всіх рівнях залишається не вирішеним.

Роль міст у розвитку регіонів і територій різко зросла у процесі децентралізації, особливо в об'єднаних громадах, які утворені навколо міст. У таких випадках міста дійсно поширили свої впливи на сільські території, можливості яких суттєво зросли. Поряд із цим намітилась тенденція, коли в регіонах стали блокувати утворення ОТГ навколо міст, консервувати сільські території поза впливом міст, що суперечить ідеології ДСРР і європейській практиці.

Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) як інструмент провадження державної політики регіонального розвитку розпочав свою роботу у 2012 році. З того часу до 2015 року ДФРР як бюджетну програму було передбачено Міністерством фінансів. При цьому до 2014 року включно супровід цієї програми, тобто формування принципів відбору, опрацювання проектів та підготовку до затвердження їх

переліків здійснювало Мінекономрозвитку.

Варто відзначити, що у 2014 році кошти ДФРР хоча і були на початку року передбачені регіонам, все ж не було використано жодної копійки на реалізацію проектів у зв'язку з відсутністю фінансування через секвестр бюджету

ДФРР є важливою складовою модернової державної регіональної політики. Він запроваджувався як:

1. Механізм поборювання лобізму та корупції при розподілі коштів з державного бюджету на регіональний розвиток;

2. Можливість середньострокового планування розвитку;

3. Спосіб фінансування проектів регіонального розвитку, що відповідають регіональним стратегіям розвитку та дають змогу досягати визначених у стратегіях операційних і стратегічних цілей. Більшість проектів, які подаються на фінансування з ДФРР, є досить дрібними, які не впливають із стратегії розвитку області і навряд чи мають вплив на зростання регіону.

4. Стимул до формування навичок написання проектів розвитку на перспективу (у випадку долучення України до фондів ЄС)

Діяльність індустріальних парків поширена як у країнах з розвинутою ринковою економікою (США, країни Західної, Центральної та Східної Європи тощо), так і в тих, що знаходяться на різних етапах становлення ринкових відносин (країни Азії, СНД та ін.). Наприклад, на сьогодні в США функціонує понад 400 індустріальних та технологічних парків, у Китаї – 54, в Росії – 36, в Чехії – більше 144, в Угорщині – 206, в Румунії 49, в Словаччині – 38, в Туреччині – 264.

У світі існує значний позитивний досвід, за якого індустріальні парки стають вагомим чинником залучення до регіонів потужних інвесторів, передових технологій, завдяки чому створюються нові робочі місця та збільшуються надходження до бюджетів. У такий спосіб уряди багатьох країн та регіональна й місцева влади застосовують цей інструмент (а також інші різні типи спеціальних економічних режимів) для реалізації своїх стратегій та завдань економічної політики.

З метою залучення інвесторів в індустріальні парки різні країни застосовують доволі широкий перелік інструментів підтримки: надання податкових і митних пільг та преференцій, забезпечення підготовки необхідних кваліфікованих кадрів, компенсація частини соціального страхування, надання доступу до транспортної та логістичної інфраструктури і навіть співфінансування інвестиційних проектів (наприклад, прямий трансферт, пільговий кредит тощо).

Зазвичай, території для індустріальних парків окремо виділяють для промислового розвитку при плануванні міста. Метою створення таких парків є забезпечення підприємств спільною розвинутою інфраструктурою та забезпечення контролю над виробництвом та впливом на навколишнє середовище. Часто створення промислових парків відбувається в рамках програм з економічного розвитку, а підприємствам у них, відповідно до законодавства України, передбачено пільги.

Розбудова індустріальних парків створює можливість розкрити на повну силу інвестиційний потенціал регіонів. В першу чергу, індустріальний парк концентрує промислове виробництво поза межами історичного центру міста та житлових масивів. Створюються умови для високотехнологічного виробництва і випуску продукції з високою доданою вартістю, а об'єднання виробництва в кластери дає поштовх для розвитку смарт-спеціалізації регіону. Для держави і місцевих громад індустріальні парки забезпечують соціально-економічний розвиток відповідних територій.

За інформацією Мінекономрозвитку станом на 31 серпня 2018 року в Україні створено 46 індустріальних парків, з них 31 включені до Реєстру індустріальних (промислових) парків, однак лише деякі з них знайшли свого інвестора. Використовуючи світовий досвід, Вінниця теж працює з цим інструментом залучення інвестицій, створивши два індустріальні парки.

Рішенням Вінницької міської ради від 28 квітня 2017 року створено індустріальний парк «Вінницький кластер холодильного машинобудування» та затверджено його Концепцію. Ініціаторами створення парку є: Вінницька міська рада – в частині земельної ділянки загальною площею – 8,4176 га; ПрАТ «Українська пивна компанія», яка входить до складу холдингу UBC Group – в частині земельної ділянки загальною площею – 10,85 га. Загальна площа індустріального парку – 19,2676 га.

Концепція функціонування індустріального парку передбачає залучення партнерів заводу з виробництва холодильного обладнання, а саме постачальників комплектуючих з теплообмінного обладнання, випарників і конденсаторів, компресорів та систем управління, завдяки чому на території індустріального парку буде створено повноцінний комплекс з виробництва холодильного обладнання.

З метою подальшого наповнення кластеру та створення відповідної екосистеми на його території у вересні 2018 року проведено презентацію індустріального парку для постачальників холдингу UBC Group з 8 країн світу. Задля налагодження дієвої комунікації, презентацію провели за участю трьох сторін: інвестора, керуючої компанії індустріального парку та влади міста.

На території Сумської області створені індустріальні (промислові) парки «Свема» (місто Шостка) та «Тростянець» (місто Тростянець), що викликають зацікавленість у місцевих та закордонних інвесторів. Зокрема минулого року у межах індустріального парку «Свема» введено в експлуатацію першу чергу ТОВ «Шосткинський елеватор». Обсяг залучених інвестицій склав 57 млн грн, створено 42 нових робочих місця. Відповідно до концепції промислового парку «Тростянець» заплановано створити кластер навколо відомого

виробника шоколаду ПАТ «Монделіс Україна». Пріоритет буде надаватися підприємствам з виробництва цукру, борошна, переробки молока і яєць.

Відповідно до українського законодавства, а саме Закону України «Про державно-приватне партнерство», державно-приватне партнерство (ДПП) – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом.

Підтвердженням широкого розповсюдження ДПП у світі є, зокрема, статистика European PPP Expertise Centre (EPEC), за даними якого в країнах ЄС у I півріччі 2016 році укладено 40 угод ДПП (порівняно з 27 у I півріччі 2015 року), середня вартість яких становила 194 млн євро.

Варто зазначити, що під час проведення аналізу ефективності здійснення ДПП особливу увагу необхідно приділити аналізу соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП, а також оцінці та розподілу ризиків.

ДПП слід використовувати у випадку, якщо буде доведено, що його застосування є вигіднішими для економіки та суспільства порівняно з іншими механізмами, що можуть бути використані для реалізації проекту.

Підсумовуючи, слід зауважити, що ДПП – це дієвий інструмент розвитку кожного регіону, використання якого сприятиме реалізації державної регіональної політики, орієнтованої на європейські стандарти та чітко спрямованої на підвищення соціальних стандартів життя населення. Впровадження та реалізація проектів ДПП, як на місцевому, так і центральному рівнях, забезпечить концентрацію наявних ресурсів держави, громади, бізнесу задля досягнення спільного результату – економічного розвитку нашої країни.

Основними ознаками ДПП, що вирізняють його з-поміж інших видів співробітництва держави та бізнесу, є такі:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державноприватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- довгостроковість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Сьогодні на засадах ДПП реалізується 186 проектів¹¹, з яких: 153 договори концесії (82,3% від загальної кількості договорів ДПП); 32 договори про спільну діяльність; 1 договір ДПП.

Зазначені проекти впроваджуються у таких сферах, як:

- оброблення відходів (112 проектів, що становить 60,5% від загальної кількості);
- збір, очищення та розподілення води (37 проектів - 20% від загальної кількості);
- будівництво та/або експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (16 проектів - 8,6% від загальної кількості);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (6 проектів - 3,2% від загальної кількості);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (5 проектів - 2,7% від загальної кількості);
- управління нерухомістю (2 проекти - 1,1% від загальної кількості);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 проект - 0,5% від загальної кількості);
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт (1 проект - 0,5% від загальної кількості);
- інші (6 проектів - 2,9% від загальної кількості).

Територіальний розподіл проектів ДПП свідчить про те, що значна частина проектів реалізується на території Полтавської (113 або 60,8% від усіх проектів), Миколаївської (15 або 8,1%) та Одеської (14 або 7,5%) областей. В основному, це проекти у сферах надання житлово-комунальних послуг, таких як збір, очищення та розподілення води та послуг зі збору/вивозу і утилізації побутових відходів.

Безумовно, успіхи та досвід із впровадження механізму міжмуніципального співробітництва за три роки імплементації Закону України «Про співробітництво громад» дають змогу вивести регіон на позиції лідера. Маючи досить різнопланові практики реалізації проектів місцевого розвитку, Полтавщина стала своєрідною «меккою» для представників інших областей України для отримання знань з використання ММС механізму.

В першу чергу, розвиток співробітництва, розглядається як базова сходинка на шляху реформування місцевого самоврядування і об'єднання громад. Метою такого співробітництва є підвищення якості надання послуг населенню, розвитку територій та добробуту громад на основі спільних інтересів та цілей.

За даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад Мінрегіону, механізм міжмуніципальної співпраці активно використовується громадами 21 області України, з яких Полтавська область залишається безумовним лідером з великим відривом. Відтак на сьогодні в Україні зареєстровано 181 такий договір, 58 з яких діє у Полтавській області (192 таких договори, 65 з яких діють у Полтавській області (2015 – 14 угод, 2016 – 17 угод, 2017– 18 угод, 2018 – 16 угод).

Загалом в області до участі в реалізації угод залучено 6 міських, 5 селищні та 199 сільські ради, тобто майже 42 % від всієї кількості місцевих рад області (загальна кількість 503 місцеві ради) беруть участь у реалізації проектів шляхом використання ММС механізму. Варто також відмітити, що є окремі ради-ініціатори, в яких понад 3 успішно реалізовані угоди. Полтавська область має унікальну практику укладення міжрайонних та міжобласних угод, а саме, Смотриківська сільська рада Пирятинського району є ініціатором угоди щодо спільного утримання КП «Смотриківське» (тематика: питне водопостачання) разом з Годунівською сільською радою Яготинського району Київської області. Водночас Смотриківська сільська рада є учасником угоди щодо спільного утримання ЦНАПу, ініціатором якої є Годунівська сільська рада Київщини.

Три райони області (Глобинський, Хорольський та Семенівський) реалізують в рамках міжмуніципального співробітництва спільний проект «Відродження пожежної безпеки територіальних громад Семенівського, Глобинського та Хорольського районів як суттєвий фактор їх майбутнього».

Більшість громад області, які застосовують механізм міжмуніципального співробітництва, укладають договори з метою реалізації спільних проектів – всього укладено 50 таких договорів. 9 договорів мають за мету спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва організацій комунальної форми власності, 4 – делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2 – утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

Розвиток туристичного потенціалу також є пріоритетним напрямом у започаткуванні міжмуніципальної співпраці, а громади нашої області – перші серед регіонів України, ще в минулому році, уклали відповідний договір (Недогарківська, Піщанська, Пришибська, Омельницька, Білецьківська сільські ради), але в більшості випадків, громади області об'єднують свої зусилля для вирішення першочергових проблемних питань.

Зокрема укладено наступну кількість угод за напрямками:

- поводження з ТПВ та вирішення екологічних питань – 18 угод;
- забезпечення пожежної охорони та безпеки – 15 угод;
- діяльність архівів та забезпечення надання послуг населенню – 6 угод;
- ремонт доріг та обслуговування узбіч (в т.ч. придбання спецтехніки) – 6 угод;
- покращення медичних послуг (в т.ч утворення ПМСД) – 6 угод;
- покращення освітніх послуг (в т.ч. ремонт та енергоефективні заходи, утримання закладів до- та позашкільної освіти) – 3 угоди;
- вирішення проблем транспортного сполучення – 2 угоди;
- впровадження сучасних інформаційних технологій, такі як проект SMART громада та район – 2 угоди (готується для реєстрації ще 2);
- розвиток туризму (кластер зеленого туризму) – 1 угода.

Серед «цікавинок» можна виділити наступні.

Громади Волині уклали угоду зі створення екотехнопарку, який має стимулювати на території громад-учасників розвиток малого та середнього підприємництва у галузі виробництва екологічно-чистої продукції. Громади Житомирської області покращують якість надання соціальних послуг населенню та розширюють їх номенклатуру шляхом утримання центрів постійного проживання.

У Харківській області громадами створено центр інклюзивної освіти для дітей з особливими потребами. Дві місцеві ради Одещини об'єднали свої ресурси для забезпечення газопостачання садівничого кооперативу. У Вінницькій області в рамках ММС проекту створено центр післяврожайної обробки продукції садівництва. Громади Івано-Франківщини ресурсно згрупувалися в момент стихійного лиха, тому мають практику ММС в питаннях ліквідації повені, відновлення дамб.

У Полтавській області унікальними для України є наступні практики:

- 11 громад Миргородського району уклали угоду з метою розробки та реалізації стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону на 2017-2026 роки;
- жителі громад Решетилівського району, шляхом ММС співпраці, мають отримати високошвидкісний доступ до мережі Інтернет;
- громади Гребінківського району у 2018 році уклали договір з метою встановлення вуличних LED ліхтарів з сонячними панелями для освітлення доріг, що проходять через населені пункти;
- використання сучасних інформаційних технологій в рамках проектів «SMART район» та «SMART громада».

Шукаючи нові тематичні напрями варто відмітити, що розвиток туристичного потенціалу громад та області, в рамках реалізації ММС угод, може забезпечити не лише збереження традицій та історико-культурної спадщини, а й стати перспективним джерелом забезпечення місцевого економічного розвитку.

Сьогодні в Україні, лише 4 ММС угоди спрямовані на розвиток туризму шляхом утворення кластерів,

тобто створення спільного туристичного продукту декількома підприємствами туристичної індустрії. Саме кластерність у питанні розвитку туризму відіграє ключову роль, так як забезпечує оптимізацію у використанні ресурсів, розширює асортимент туристичних послуг та підвищує їх якість, а отже і підвищує привабливість територій для інвестування.

Дослідивши досвід європейських країн, в питанні міжмуніципальної співпраці в сфері туризму, варто відмітити Польщу, де у Любленському воєводстві понад 30 муніципалітетів з найвищими екологічними показниками було досліджено на предмет туристичної спорідненості та створення кластеру. До уваги бралися як еколого-економічні показники (рівень забруднення, наявність ресурсів, кількість виробників органічно-чистої продукції, кількість людських ресурсів), так і соціологічні опитування. Вся суть полягала у виявленні найвищого потенціалу для інвестування в розвиток туризму, і в результаті із 30 громад було відібрано 13, для яких сформульовано Стратегію розвитку туристичної індустрії та розподілено на відповідні туристичні зони. Тобто в кожній зоні було виявлено окремий туристичний продукт, наприклад скляні вази з розписом чи імбирні пряники, які можна було придбати лише в цьому місці й ніде більше в межах воєводства.

Говорячи про розвиток міжмуніципальної співпраці в контексті сприяння розвитку туризму варто виділити наступні напрямки:

1. Відпрацювання системного підходу, формування «масштабних» туристичних маршрутів. В найкращому випадку – це уповноважений орган, який буде системно відпрацьовувати створення туристичної програми, маршруту; поєднання різних елементів та заходів з метою збільшення масштабності послуги. Тобто забезпечувати супровід продукту від розробки, промоції до логістики та координації. Гарний приклад для угоди ММС: делегування повноважень одній із громад або створення відповідного Комунального закладу чи Агенції.

2. Націленість на брендування, впізнаність, винятковість. Навіть, якщо на території деяких громад немає визначного історико-культурного об'єкту або морського узбережжя чи гір, завжди можна знайти щось виняткове, що зможе якісно вирізнити територію серед інших. І не важливо чи це унікальний сорт меду, техніка виробництва глечиків чи бузковий гай, головне зробити з цього бренд та популяризувати його доступними методами (тематичні заходи, сувенірна продукція, проморолики, соціальні мережі, інтернет вікторини тощо). Все це може стати гарною темою для угоди про співпрацю між громадами.

3. Забезпечення максимальної комплексності та якості послуг. Безумовно коли людина хоче відпочити, вона прагне отримати весь спектр послуг з найменшими труднощами для себе. Тому, якщо Ваш туристичний проект охоплює всі спектри від цікавих екскурсійних програм, можливостей придбання сувенірної продукції, оренди устаткування (палатки, велосипеди, вудочки, спортінвентар) до логістичного забезпечення, якісного харчування та проживання, він може претендувати на звання кластера.

4. Осучаснення туристичних програм та включення елементів інтерактиву. Дійсно досить часто навіть «туристичну перлину» можна невдало презентувати за рахунок застарілої форми подачі. В першу чергу, туризм має бути цікавим, адже споживачі та їх враження – це головне джерело поширення інформації та позитивної реклами. Тому сучасні вимоги до англomовних екскурсиводів або аудіо-системи перекладу, дійова інтерактивна подача інформації, оригінальність в проведенні туристичної програми є запорукою успіху.

5. Спільне створення та утримання туристичних інфраструктурних об'єктів. Такий формат співпраці передбачає утримання як безпосередньо об'єктів туризму (музеї, заповідники) так і забезпечення функціонування супровідної інфраструктури (придбання обладнання на бази відпочинку, будівництво басейнів, ремонт санаторіїв тощо)

Формування кластерів дає чітке розуміння економічного профілю території, сприяє залученню інвестицій; допомагає визначити напрями вдосконалення освіти і сприяє дослідницькій активності, стимулює розвиток малого підприємництва на основі використання передових технологій; сприяє виходу продукції на міжнародні ринки і входженню підприємств в мережі стратегічної взаємодії.

Кластери сприяють підвищенню конкурентоспроможності економіки регіону, в якому вони розташовані, завдяки ефекту синергії, коли значимість цілого перевищує просту суму складових частин. Спільні проекти відіграють роль основного стимулу для взаємодії підприємств-учасників кластера.

Ініціаторами інституалізації кластера виступають керівники підприємств і організацій, що працюють у відповідній сфері економічної діяльності створюваного кластера, територіальні та центральні органи виконавчої влади, зацікавлені в розвитку кластера і готові брати участь у роботі Координаційної ради кластера.

Головним завданням діяльності Координаційної ради є розподіл обов'язків між учасниками кластера і забезпечення організації робіт за наступними напрямками:

- організація інформаційної взаємодії учасників кластера з метою ефективного відстеження тенденцій і поширення інноваційних, організаційних і технологічних рішень, а також передових know how;
- розробка стратегії розвитку кластера, моніторинг та внесення уточнень в стратегію в процесі її реалізації;
- формування та просування іміджу кластера і його учасників;
- підвищення рівня професійних знань персоналу підприємств, удосконалення всіх аспектів освіти в сфері діяльності підприємств-учасників кластера;
- залучення нових замовлень для завантаження виробничих потужностей підприємств-учасників кластера, просування товарів і послуг, вироблених підприємствами-учасниками кластера, на міжнародні ринки;
- розвиток кооперації в процесі реалізації спільних проектів підприємствами-учасниками кластера;

- розвиток інфраструктури для розширення інноваційної діяльності підприємств-учасників кластера;
- сприяння розробці інвестиційних проектів підприємствами-учасниками кластера та залученню інвестицій для їх реалізації;
- стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу в сфері діяльності кластера;
- сприяння входженню підприємств-учасників кластера в мережі стратегічної взаємодії.

Координаційна рада забезпечує регулярну взаємодію між учасниками кластера з метою реалізації стратегії розвитку кластера, яка повинна забезпечити підвищення конкурентоспроможності кластера, регіону, в якому він розташований, і економіки країни в цілому.

Частіше за все кластерні ініціативи виникають на регіональному рівні і охоплюють компанії, які працюють у певному бізнес-напрямку: постачальників сировини і виробників кінцевих видів продукції, маркетингові компанії і тих, хто готує фахівців даної галузі, а також інституції, що впливають на розвиток зазначеного бізнес-напрямку. Сьогодні в Україні набули популярності регіональні кластери у сфері IT: Kyiv IT Cluster, Lviv IT Cluster, Kharkiv IT Cluster, IT-Cluster Odessa. Крім того активно розвиваються регіональні кластери і в інших бізнес-напрямах: Агрофудкластер Харківщини, Агропромисловий кластер Херсонської області, Кластер легкої промисловості Києва, Кластер «Мехатроніка». Ядро кожного з таких кластерів формують провідні компанії і вищі навчальні заклади відповідного бізнес-спрямування, а також органи влади і місцевого самоврядування, які розуміють важливу роль кластерних ініціатив для залучення інвестицій.

У Київській області ще не сформовано агропромисловий кластер регіонального рівня – тому у Сквирському районі вирішили проявити ініціативу і самостійно розпочати формування кластеру аквакультури через об'єднання зусиль органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, науковців, ініціатив приватного бізнесу та міжнародних експертів.

Кластерну ініціативу започатковано у квітні 2018 року на базі одного з шести провідних рибних племінних репродукторів України – ТОВ «Сквираплемрибгосп». У ній беруть активну участь: комунальне підприємство Красноліської сільської ради «Розвиток аквакультури Красноліської сільської ради», Білоцерківський національний аграрний університет, Департамент агропромислового розвитку Київської обласної державної адміністрації, Сквирська районна державна адміністрація, Красноліська сільська рада Сквирського району.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За рахунок впровадження механізмів багаторівневого врядування органи місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значно більший фінансовий ресурс для власного розвитку, модернізації інфраструктури, поточних та капітальних ремонтів. Створено понад 800 об'єднаних територіальних громад, передусім в сільських територіях, які вперше за всі роки незалежності отримали пряме бюджетне фінансування власної інфраструктури (1 млрд грн у 2016 році, 1,5 млрд грн у 2017 році, 1,9 млрд грн у 2018 році), що дало змогу побудувати сотні кілометрів водогонів, облаштувати освітлення вулиць, відремонтувати сотні шкіл, дитячих садочків, відкрити нові футбольні поля, спортивні зали.

Бюджетна децентралізація вивела Україну в число найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. Місцеві бюджети перевищили за розміром 15% ВВП України і складають понад 51% всіх публічних коштів України.

Ухвалена в 2014 році Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року зафіксувала ключові державні пріоритети у регіональному розвитку, зокрема – формування єдиного українського простору та підвищення конкурентоспроможності регіонів.

6. Ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» та статті 24-1 Бюджетного кодексу України створили європейську систему стратегічного планування регіонального розвитку та умови його стабільного і прозорого фінансування.

Державний фонд регіонального розвитку зріс від 1,5 млрд грн в 2013 році до 6 млрд грн в 2018 році.

За ініціативи Уряду ОТГ отримали в управління сотні тисяч гектарів державних земель. Це безумовно має сприяти економічному розвитку громад. Але це накладає велику відповідальність на органи місцевого самоврядування. Не варто забувати, що з 1990 року при зменшенні чисельності населення на понад 8 мільйонів осіб, кількість земель під забудовою зросла у 5 разів і сьогодні їх площа є більшою, ніж у Німеччині чи Бразилії. Держава передає землі громадам не для розбазарювання, а для ефективного використання і має контролювати це якнайкраще.

Зовнішня підтримка децентралізації та регіонального розвитку за рахунок коштів ЄС, США, Німеччини, Швейцарії, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та інших країн і міжнародних організацій склала понад 200 мільйонів євро, за що українці мають бути вдячними народам цих країн, які поділились з нами своїми ресурсами.

За кошти міжнародних партнерів профінансовано облаштування кількох сотень центрів надання адміністративних послуг, проводиться велика кількість навчальних заходів, які зміцнюють спроможність місцевої влади управляти територіями, підтримано 5 національних програм з регіонального розвитку.

Для подальшого зростання ефективності впровадження багаторівневого територіального управління має бути передбачено збільшення Державного фонду регіонального розвитку на 2019 і подальші роки до 1,5% видатків державного бюджету України. Третина цих коштів має йти на реалізацію державних програм та проектів, що випливають із Державної стратегії регіонального розвитку і спрямовані на формування

згуртованості України.

Крім цього, використання коштів ДФРР в регіонах має бути спрямоване в першу чергу на досягнення завдань економічного зростання та розвитку людського капіталу, необхідного для такого зростання.

В 2020 році завершується дія Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також обласних стратегій розвитку. Тому уже зараз слід починати роботу над новими стратегічними документами. Ці документи мають бути логічними, мотиваційними, підкріпленими реальними фінансами. Саме стратегії та плани їх реалізації мають покладатись в основу бюджетного планування на місцевому та регіональному рівнях. Жодного плану без коштів, жодних коштів без плану. Нам потрібні не презентаційні, а робочі документи, що спрямовані у майбутнє.

Список використаних джерел.

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. №1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 02.05.2019)
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. №385. Дата оновлення: 20.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 02.05.2019)
3. Децентралізація в Україні : веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 02.05.2019)

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine, “About Cooperation of Territorial Communities”], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Accessed 02 May 2019)
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), “The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020” available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (Accessed 02 May 2019)
3. Decentralization in Ukraine (2019), available at: <https://decentralization.gov.ua/> opendocument (Accessed 2 May 2019)

Стаття надійшла до редакції 20.05.2019 р.