DOI: [10.32702/2307-2156-2020.12.34](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.12.34)

УДК 342. 25

М. Р. Ковальський,
к. держ. упр., Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції
(м. Хмельницький), заступник начальника, м. Житомир
ORCID ID: 0000-0002-3273-7985

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

М. Kovalskyi
PhD in Public Administration,
Central-Western Interregional Department of the Ministry of Justice (Khmelnyskyi),
Deputy Head, Zhytomyr

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Визначено, що історія європейських промислово розвинених країн переконує, що не дивлячись на національні особливості і величезні відмінності між ними в темпах економічних і соціальних змін, в еволюції систем їх адміністративно-територіального поділу спостерігалось багато спільного. У західноєвропейських країнах базовими адміністративно-територіальними одиницями ще в середні століття стали комуні, що сформувалися навколо парафій католицької церкви. Вони стали здійснювати елементарні адміністративні функції - реєстрацію народжень, шлюбів і смертей, облік населення. Зазначено, що існує кілька підстав для типології управління територіальними утвореннями. Але найбільш загальний характер носить типологія систем адміністративно-територіального управління, запропонована. В даний час відносний консерватизм адміністративно-територіального поділу вступає в протиріччя з прогресом в технології, економіці, соціальній структурі та ідентичності людей. Пошук співвідношення стійкості і динаміка територіального устрою, спадкоємність в еволюції його сітки - непросте завдання. Зростання міст призвів до виникнення величезних відмінностей в чисельності населення, економічному, а отже, і податковому потенціалі низових адміністративних одиниць. У більшості країн Заходу (наприклад, в Норвегії) комуні - найстаріші територіальні колективи, де склалися багатовікові традиції обцинного самоврядування. Який би малої не була чисельність населення комуні, вона, як правило, зберігає певну, хоча часто і формальну самостійність.

It is determined that the history of European industrialized countries shows that despite the national characteristics and huge differences between them in the pace of economic and social change, the evolution of their administrative-territorial division has much in common. In Western European countries, the basic administrative and territorial units in the Middle Ages were the communes formed around the parishes of the Catholic Church. They began to perform basic administrative functions - registration of births, marriages and deaths, population registration. It is noted that there are several grounds for the typology of management of territorial entities. But the most general is the typology of administrative-territorial management systems proposed. Currently, the relative conservatism of the administrative-territorial

division contradicts progress in technology, economics, social structure and identity. Finding the ratio of stability and dynamics of territorial organization, continuity in the evolution of its network - a difficult task. The growth of cities has led to huge differences in population, economic and, consequently, the tax potential of grassroots administrative units. In most Western countries (for example, in Norway) communes are the oldest territorial groups, where centuries-old traditions of communal self-government have developed. No matter how small the population of the commune, it usually retains a certain, although often formal independence. In addition, the level of provision of public services depends on what political forces are in power in each local government, what relations they maintain with neighbors, borders local government with large or small territorial formation (if with a large, you can connect to it networks, if with small - it is necessary to create the). The Social Democrats and the left in general were (at least in theory) more inclined to increase spending on social needs, to subsidize services for the poorer part of the population, while the Liberals were more likely to invest in infrastructure. Thus, in the purely political sphere, the rule would seem to be confirmed - the more administrative units, the deeper social differences.

Ключові слова: промислово розвинені країни; територіальний розвиток; адміністративно-територіальний поділ; публічне управління; управління територіальним утворенням; адміністративні одиниці; територіальні колективи.

Key words: industrialized countries; territorial development; administrative-territorial division; public administration; management of territorial formation; administrative units; territorial collectives.

Постановка проблеми. Історія європейських промислово розвинених країн переконує, що не дивлячись на національні особливості і величезні відмінності між ними в темпах економічних і соціальних змін, в еволюції систем їх адміністративно-територіального поділу спостерігалось багато спільного. У західноєвропейських країнах базовими адміністративно-територіальними одиницями ще в середні століття стали комуни, що сформувалися навколо парафій католицької церкви. Вони стали здійснювати елементарні адміністративні функції - реєстрацію народжень, шлюбів і смертей, облік населення.

В епоху Реформації і католицької реакції сформувався принцип «*cuius region eius religio*» - «хто править, той і вибирає релігію». Іншими словами, володар території визначав офіційне віросповідання своїх підданих і, таким чином, характер адміністративного устрою.

У Південній і Центральній Європі, де католицька церква в основному зберегла свої позиції, збереглася і зв'язок між церквою і державою, а отже, довше проіснувало середньовічне адміністративно-територіальний поділ, повільніше розвивалися представницькі інститути, відносини між центральною владою і регіонами нерідко були конфліктними. Навпаки, на переважно протестантській півночі і заході Європи адміністрація була відділена від церкви, і реформи почалися порівняно рано.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Історично першою А. Токвілем та його послідовниками була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади). Представники цієї теорії (Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейєр, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін) вважали, що поряд з трьома загальновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадівська (муніципальна). Громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її. А.Токвіль убачав реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування.

Мета дослідження. Метою проведеного в поданій статті дослідження є визначення іноземного досвіду публічного управління територіальним розвитком.

Виклад основного матеріалу. На думку дослідника С.О. Біла, в розвитку адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування в Європі можна виділити шість етапів [2, с. 67]:

- На першому етапі, в XV - XVIII століттях, а в деяких районах - ще з XIII століття зароджуються істотні елементи місцевого самоврядування, виникають законодавчі гарантії певних прав територіальних громад. Особливо високим рівнем самоврядування виділялися міста.

- Другий етап настав після Великої французької революції (1789) і характеризувався широкими реформами сформованого в середні століття адміністративно-територіального поділу.

- Третій етап, що почався після прокотилася по Європі в 1848 році хвилі революцій, проявився перш за все на великих просторах Австро-Угорської імперії і німецьких держав і висловлювався в адаптації старого поділу до нових реалій, в тому числі запозиченні деяких елементів французької системи.

- Четвертий етап настав після Першої світової війни і відрізнявся радикальною перебудовою не тільки політичної, але і політико-адміністративної карти Європи після розвалу Австро-Угорщини і революції в Росії.

- П'ятий етап почався в результаті нового витка радикальних змін на політичній карті після закінчення

Другої світової війни. Її основними рисами були адміністративні реформи в колишніх соціалістичних країнах і експерименти в колишньому СРСР, спрямовані на пристосування державного устрою до політичного ладу і економічним і технологічним змінам.

- Шостий етап, точкою відліку якого можна вважати рубіж 1960-х і 1970-х років, являє собою нову хвилю адміністративних реформ, які прокотилися по всій Європі і були націлені на рішення подібних проблем, що виникли повсюдно - необхідність укрупнити територіальні одиниці першого порядку або створити їх асоціації, а також пристосувати адміністративні рубежі до реальних кордонів функціонування районів, сформованих навколо великих міст. На низовому, рівні ставилося завдання укрупнити дрібні низові адміністративні одиниці, в тому числі сільські, або принаймні стимулювати співпрацю між ними.

В кінці 1980-х-початку 1990-х років настав сьомий етап, пов'язаний з постсоціалістичної перебудовою адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування - поверненням до його національним історичним традиціям, адаптацією до бурхливих економіко-технологічним і соціальним змінам останньої чверті XX століття.

Існує кілька підстав для типології управління територіальними утвореннями. Але найбільш загальний характер носить типологія систем адміністративно-територіального управління, запропонована Т. Г. Бондарук, І. О. Мельничук. [3, с. 49] Він виділив три основних типи за особливостями розподілу повноважень між центральними і місцевими органами управління.

Дуалістичної називається така система, при якій функції розділені «по вертикалі», тобто центральні органи та місцеві мають, свої виняткові сфери компетенції, і центральна держава прямо не втручається в рішення місцевих справ.

Горизонтальної іменується система, при якій центр займається місцевими справами поряд тільки з територіальними властями, а нерідко і прямо контролює їх.

Змішана система в різних пропорціях поєднує елементи перших двох і, в свою чергу, включає безліч підтипів.

В даний час відносний консерватизм адміністративно-територіального поділу вступає в протиріччя з прогресом в технології, економіці, соціальній структурі та ідентичності людей. Пошук співвідношення стійкості і динаміка територіального устрою, спадкоємність в еволюції його сітки - непросте завдання. Наростання протиріч між стабільністю адміністративно-територіального поділу та розвитком суспільства породжується чотирма групами проблем [1]:

- урбанізацією і еволюцією вузлових економічних районів;
- технологічним прогресом і структурними змінами в економіці;
- змінами в ідентичності (самосвідомості) і потребах людей, їх відношенні до участі в управлінні державними справами;
- переглядом ролі держави у вирішенні соціальних проблем, появою нових підходів в його фінансуванні.

У країнах різних типів ці проблеми виявлялися по-різному і на різних етапах історичного розвитку, проте, так чи інакше, на сьогоднішній день вони носять універсальний характер для всіх розвинених країн Заходу. Розглянемо їх окремо.

Урбанізація. Зростання міст призвело до виникнення величезних відмінностей в чисельності населення, економічному, а отже, і податковому потенціалі низових адміністративних одиниць. У більшості країн Заходу (наприклад, в Норвегії) комуни - найстаріші територіальні колективи, де склалися багатовікові традиції обштинного самоврядування [7, с.65]. Який би малої не була чисельність населення комуни, вона, як правило, зберігає певну, хоча часто і формальну самостійність. Права комун на цілісність їх території вважаються невід'ємними. Територія комуни може бути змінена лише за згодою населення або при схваленні вищих виборних органів. Якщо такого схвалення немає, то необхідно спеціальне - рішення вищих законодавчих або виконавчих органів (наприклад, у Франції - Державні Ради).

Тому вже на першому етапі урбанізації - «точкового» зростання міст - відтік населення з сільської місцевості та її обезлюднення привели до швидкого зростання числа дрібних комун, зменшення середнього числа їх жителів, - поглибленню розриву між основною масою дрібних сільських комун і невеликим числом великих і надвеликих міст.

До початку 1970-х років близько 80% комун в Західній Європі налічувало менше 5 тис. Жителів, а більше 65% - менше 1000. У Бельгії понад 2/3, а у Франції - понад 60% комун мають менше 500 жителів [8]. Великі відмінності і між осередками адміністративно-територіального поділу більш високого рівня. У найбільшому департаменті Франції - Нор перепис 1999 року зареєструвала 2,555 млн. Жителів, в найменшому - Лозер - лише близько 73,5 тис. жителів [5]. Зрозуміло, що функції формально рівноправних комун різко розрізняються. Більш того, дрібні комуни просто не в змозі виконувати покладені функції без співпраці один з одним або з більшими сусідами.

Для міських муніципалітетів швидкий приплив населення поставив безліч нагальних проблем, пов'язаних із землекористуванням, будівництвом дешевого житла, інфраструктурою, громадським транспортом, які вимагали великих витрат, і пошуком джерел їх покриття. Концентрація робочих місць в містах привели до появи масових щоденних трудових поїздок, які погіршили фінансові труднощі міст через так званого «ефекту розмазування» (spillover). Проводячи більшу частину дня в місті, митників мігранти користуються його інфраструктурою (наприклад, дотується найчастіше міським транспортом), а податки платять за місцем проживання. У підсумку витрати міського бюджету як би «розмазуються» по великій території, не приносячи очікуваного результату.

На етапі урбанізації міста «виписнулися» далеко за межі своїх офіційних кордонів, центральні їх частини нерідко деградували, стаючи фокусами концентрації найбільш вразливих верств населення, іммігрантів, національних меншин, молоді, ще не знайшла свого місця на ринку праці. Більш заможні сім'ї переселялися в спокійні і благополучні передмістя, що сприяло поглибленню фінансових труднощів місцевої влади. Колишні адміністративні проблеми збереглися, але, крім того, загострилася необхідність складної координації діяльності комун і навіть цілих провінцій, чий території повністю або частково входять до складу єдиної міської агломерації або функціонального вузлового району [4].

Агломерації виявилися розділені між десятками і навіть сотнями адміністративно-територіальних одиниць. У метрополітенських ареалах Нью-Йорка і Чикаго їх понад 1000, Філадельфії - близько 850, Пітсбурга-близько 700. В середньому 33 найбільших метрополітенських ареалу США були до початку 1980-х років роздроблені на 268 адміністративних одиниць кожен. Великий Мілан включає близько 600 комун. В результаті рішення, які приймалися в одній частині агломерації, могли зачіпати інтереси жителів іншої без їх згоди. Відбувалося розпорошення коштів через дублювання міських служб, створювалися «для себе» в різних частинах єдиного міста, зменшення їх ефективності через недостатність масштабів і обмеження радіусу дії, відсутність загальноміського планування і координації [6]. Через це, в свою чергу, поглиблювалися відмінності в рівні забезпечення населення міськими службами і їх якості, порушувався баланс між потребами населення та фінансовою базою місцевої влади.

Висновки. Рівень забезпечення населення комунальними послугами залежить і від того, які політичні сили перебувають при владі в кожній місцевій владі, які відносини вони підтримують з сусідами, межує місцевої влади з великим або малим територіальним утворенням (якщо з великим, то можна підключитися до його мереж, якщо з малими - доводиться створювати свої). Соціал-демократи і в цілому ліві сили були (у всякому разі, в теорії) більш схильні збільшувати витрати на соціальні потреби, субсидувати послуги для більш бідної частини населення, тоді як ліберали - вкладати кошти в інфраструктуру. Таким чином, і в чисто політичній сфері, здавалося б підтверджувалося правило - чим більше адміністративних одиниць, тим більше глибокі соціальні відмінності.

Виявлено, що рамки, в яких муніципалітет у Великій Британії може маневрувати коштами, надзвичайно вузькі: лівову частку займають витрати, які практично не піддаються урізання або об'єктивно необхідні (ремонт шкіл, закінчення раніше розпочатого будівництва, виплата боргових зобов'язань та інше). Дослідження показало, що перемога консерваторів або лейбористів на місцевих виборах майже не впливає на витрати муніципалітетів на душу населення. Однак більш тонкий аналіз статей витрат може виявити відмінності в розподілі коштів. Навіть невеликі відмінності в ньому часом мають значний соціальний ефект. Лейбористські муніципалітети більше витрачали на житло і освіту, ніж ті, що знаходилися під контролем консерваторів.

Література.

1. Балдич Н. Оцінювання результативності та ефективності державної політики фінансового вирівнювання [Електронний ресурс] / Н. Балдич // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 3 (22). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2016_3/doc/3/09.pdf
2. Біла С.О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні / С.О. Біла // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право – 2016. – Вип. 27. – С. 60-68
3. Боднарчук Т.Г. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України / Т. Г. Боднарчук, І. О. Мельничук // Статистика України. – 2016. - № 4. – С. 46-52.
4. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2017. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueaucorg.ua/files/files/mon9.pdf>.
5. Возняк Г.В. Бюджетне забезпечення як чинник стійкого розвитку регіону: проблемно-орієнтовний аналіз [Електронний ресурс] / Г.В. Возняк. – [http://ird.gov.ua/sep/sep20161\(117\)/sep20161\(117\)_045_VoznyakH.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20161(117)/sep20161(117)_045_VoznyakH.pdf)
6. Коваленко М. А. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад [Електронний ресурс] / М. А. Коваленко, Г. М. Швороб, Т. О. Мацієвич // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2017. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Ttpdu_2017_1_23.pdf
7. Колодій С. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання / С. Колодій // Економіка. Фінанси. Право. – 2017. – № 3. – С. 63-68.
8. Ольшанський О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад [Електронний ресурс] / О. Ольшанський // Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2018-2/doc/3/04.pdf>

References.

1. Baldych, N. (2016), "Estimation of efficiency and effectiveness of state policy of financial equalization", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (22), [Online], available at: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2016_3/doc/3/09.pdf (Accessed 4 July 2019).
2. Bila, S.O. (2016), "Influence of decentralization on stimulating economic growth of territorial communities in Ukraine", *Naukovyi chasopys Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni M. P. Drahomanova. Serii 18: Ekonomika i pravo*, vol. 27, pp. 60-68.
3. Bodnarchuk, T.H. and Melnychuk, I. O. (2016), "The role of interbudgetary transfers in the formation of

revenues of local budgets of Ukraine”, Statystyka Ukrainy, vol. 4, pp. 46-52.

4. “Budget support of territorial communities of Ukraine: tendencies of the last years”, Haluzevyi monitorynh, 2017, vol. 9, [Online], available at: <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueaucorg.ua/files/files/mon9.pdf> (Accessed 4 July 2019).

5. Vozniak, H.V. (2017), “Budget support as a factor of sustainable development of the region: problemoriented analysis”, [Online], available at: [http://ird.gov.ua/sep/sep20161\(117\)/sep20161\(117\)_045_VoznyakH.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20161(117)/sep20161(117)_045_VoznyakH.pdf) (Accessed 4 July 2019).

6. Kovalenko, M. A. Shvorob, H. M. and Matsiievykh, T. O. (2017), “Ways to improve the financial support of the activities of territorial communities”, Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia, vol. 1, [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_23.pdf (Accessed 4 July 2019).

7. Kolodii, S. (2017), “Decentralization of the budget system and economic growth”, Ekonomika. Finansy. Pravo, vol. 3, pp. 63-68.

8. Olshanskyi, O. (2018), “Financial support for the development of territorial communities”, [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2018-2/doc/3/04.pdf> (Accessed 4 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.12.2020 р.