

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-66-3>
УДК 336.71:335(447)

Зварич І.Т.

доктор політичних наук, професор,
професор кафедри менеджменту і маркетингу,
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника

Зварич О.І.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри туризму
і готельно-ресторанної справи,
Університет Короля Данила

Zvarych Ihor

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Zvarych Olena

King Danylo University

МОДЕЛЕУТВОЮЮЧІ ЧИННИКИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

MODELLING FACTORS OF TERRITORIAL MANAGEMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

У статті розглянуто основні чинники територіального управління, проаналізовано його особливості у державах з різною формою правління. У кожній країні організація місцевої влади та управління й відповідна їй розгалужена система місцевих органів із розподілом належної компетенції між ними завжди тісно пов'язані з адміністративно-територіальним управлінням. При цьому в будь-якій державі (федеративній чи унітарній) існує один із двох традиційних типів адміністративно-територіальних утворень, які за ієрархією перебувають нижче загальнодержавного рівня. До першого з них належать так звані проміжні утворення (землі, адміністративні автономії, області та райони або департаменти тощо) й відповідні органи влади та управління, що здійснюють у межах своєї компетенції певні функції на підвідомчій їм території незалежно від центру. Водночас другий їх тип представлений відповідними низовими адміністративно-територіальними одиницями так званого базового рівня, які входять до складу проміжних утворень і мають власні місцеві органи влади та управління. На відміну від адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що склались природно й визнані державою (міста, селища, села), під час управління якими переважають інтереси певних територіальних громад, у керівництві формуваннями проміжного рівня, створеними державними актами (області, райони тощо), простежується поєднання інтересів центру та поселень за його зацікавленості у підвищеному на них впливі.

Ключові слова: місцеві органи управління, адміністративно-територіальний менеджмент, федеративні країни, держави із самоврядним типом місцевого управління, модель централізації, моделюючі чинники.

В статье рассмотрены основные факторы территориального управления, проанализированы его особенности в государствах с разной формой правления. В каждой стране организация местной власти и управления и соответствующая ей разветвленная система местных органов менеджмента с распределением надлежащей компетенции между ними всегда тесно связаны с административно-территориальным управлением. При этом в любом государстве (федеративном или унитарном) существует один из двух традиционных типов административно-территориального управления, которые по иерархии находятся ниже общегосударственного уровня. К первому из них относятся так называемые промежуточные образования (земли, административные автономии, области, районы или департаменты и др.) и соответствующие органы власти и управления, осуществляющие в пределах своей компетенции определенные функции на подведомственной им территории независимо от центра. Одновременно второй их тип представлен соответствующими низовыми административно-территориальными единицами так называемого базового уровня, которые входят в состав промежуточных образований и имеют собственные местные органы власти и управления. В отличие от административно-территориальных единиц базового уровня, сложившихся естественно и признанных государством (города, села, поселки), при управлении которыми преобладают интересы определенных территориальных общин, в руководстве формированиями промежуточного уровня, созданными государственными актами (области, районы и др.), прослеживается сочетание интересов центра и селений при его заинтересованности в повышенном на них влиянии.

Ключевые слова: система органов управления, административно-территориальный менеджмент, федеративные страны, государства с самоуправляющимся типом местного управления, модель централизации, моделирующие факторы.

The purpose of the publication is to determine the model-forming factors of territorial management of economic development of the region. First of all, it should be noted that in each state the organization of local government and management, the corresponding branching system of local authorities with the division of competencies between them are always quite closely related to the administrative-territorial management and this draws considerable attention to his research. In particular, in federal countries all state power is divided between national or international and territorial governments (lands, territories, republics etc.), which are given a higher form of territorial autonomy – the distribution of power between the center and the governments of different territories, which is enshrined in the Constitution. In countries with a self-governing type of local government (England, Italy etc.), regional structures are given administrative autonomy, and, therefore, their powers are only administrative, not constitutional or legislative. At the same time, a decentralized system of local government is a modern concept of local management, which is significantly different from the previous two. In this form, local communities have a dual character. They remain free self-governing collectives and at the same time are geographically separated units of the state, that is, such local authorities serve the interests of the local population, simultaneously presenting it also locally. Considering this model of centralization in so-called “pure form”, it should be noted that it does not imply autonomy of places and local life. At the same time, a certain level of management deconcentrating under this model allows for the presence of local authorities, which depend on the government both functionally and in the context of subordination of their officials. This means that their executive management can be eliminated by this government. Accordingly, analysis of model-forming factors makes it possible to divide territorial governance models into five types: federal; regional; strong, limited and government centralization, systematic studies of the features of which are important in the main model – forming factors of territorial governance.

Key words: system of governing bodies, administrative-territorial management, federal countries, states with a self-governing type of local government, centralization model, model-forming factors.

Постановка проблеми. Структура регіональної влади й управління у державі, як правило, формується за такими усталеними схемами, як федералізм, самоврядування, децентралізація, централізація, системні дослідження ключових особливостей яких мають досить велике значення, зокрема, в контексті визначення основних моделюван-

рюючих чинників територіального управління. У федеративних країнах уся державна влада розподіляється між національним (міжнаціональним) та територіальними урядами (земель, країв, республік тощо), що одночасно наділяються вищою формою територіальної автономії, а саме розподілом влади між центром і урядами різних територій, які

закріплені в конституції держави. У країнах із самоврядним типом місцевого управління (Англія, Італія тощо) регіональними структурами здебільшого отримується адміністративна автономія, отже, їх повноваження мають тільки адміністративний, а не конституційний чи законодавчий характер. Водночас децентралізована система місцевого управління – це сучасна концепція локального менеджменту, яка досить істотно відрізняється від обидвох попередніх. За такого його виду місцеві громади мають подвійний характер. Вони залишаються вільними самоврядними колективами й одночасно є географічно відособленими підрозділами держави, тобто такими, що безпосередньо забезпечують інтереси місцевого населення, представляючи її на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління територіями постійно привертає увагу не лише владних структур, але й вітчизняних науковців та практиків. Серед них назвемо таких, як В. Борденюк, І. Василенко, М. Єрмошенко, Т. Голікова, В. Кампо, В. Малиновський, М. Пухтинський [1–11]. Однак її розгляду притаманний перш за все територіальний контекст державного менеджменту, що актуалізує системні дослідження територіального управління.

Мета статті полягає в дослідженні ключових чинників територіального управління.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи модель централізації у так званому чистому вигляді, вважаємо за потрібне зазначити, що тут не передбачається автономії місць та місцевого життя. При цьому певний рівень деконцентрації управління за цією моделлю допускає наявність відповідних місцевих органів, які залежать від уряду як функціонально, так і в контексті підпорядкованості їх посадових осіб. Це означає, що їх керівництво може бути ним же усунуте. Функціональною залежністю припускається, що центральна влада може визнати за ними широкі повноваження, проте вона має право їх переглянути. Перегляд таких повноважень, зміна або відміна прийнятих ними рішень здійснюється як у зв'язку з порушенням

законності, так і з міркувань доцільності. Слід додати, що місцеві округи не мають статусу юридичної особи, а є простими адміністративно-територіальними одиницями. Завдяки цьому уряд у центрі та на місцях забезпечує національну єдність та однозначні політику й адміністрування, які іноді переростають в авторитарність. Водночас аналіз моделювання чинників дає змогу розділити моделі територіального управління на п'ять типів, таких як федеральна, регіональна, сильної централізації, обмеженої централізації, державної централізації [1–11].

З огляду на наведену в табл. 1 характеристику моделей територіального управління зазначимо, що в Україні вже понад 85 років усталено функціонує конституційно закріплена така чотириланкова система адміністративно-територіального устрою: «центр – регіон – район – село (селище)». Однак основним принципом віднесення адміністративно-територіальних одиниць проміжного рівня є штучний характер їх утворення. Їх склад і межі можуть час від часу змінюватись, на відміну від адміністративних одиниць базового рівня (міст, сіл, селищ). При цьому ключовим критерієм визнання територіальних громад є можливість їх більш-менш самостійного існування за рахунок власної економічної діяльності. Водночас дворівнева чи триврівнева структура місцевих органів влади, за винятком Люксембургу, притаманна всім країнам Європейської економічної співдружності. В Австрії, Данії, Нідерландах, Швейцарії, Швеції вони складаються з двох рівнів, а Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина та Франція мають територіальну структуру з трьох рівнів. Систематизація викладеного дає змогу узагальнити ключові класифікаційні ознаки моделювальних чинників територіального менеджменту, що наведені у табл. 2.

Висновки. Структура регіональної влади й управління у державі, як правило, формується за такими усталеними схемами, як федералізм, самоврядування, децентралізація, централізація, системні дослідження основних особливостей яких мають істотне

Таблиця 1

Порівняльні ознаки моделей територіального устрою держави

Ознака для порівняння	Федералізм	Самоврядування	Децентралізація	Централізація і деконцентрація
Легітимність регіональних та місцевих органів влади	Формуються на виборних засадах.	Формуються на виборних засадах.	Місцеві державні органи створюються державою, а представницькі органи формуються на виборних засадах.	Місцеві державні органи створюються державою (підпорядкованість посадових осіб), а представницькі органи формуються на виборних засадах.
Статус і ступінь автономії регіональних органів управління	Територіальні уряди мають статус державних; вища форма автономії; компетенція у конституційній та законодавчій сферах; повний набір управлінських Функцій.	Адміністративна автономія; законодавча ініціатива у дозволений сфері; повний набір управлінських функцій.	Адміністративна автономія децентралізованої влади; виконання управлінських функцій, які закріплюються законодавчо.	Одержавлення виконавчої влади: державні виконавчі органи здійснюють повний набір управлінських функцій.
Ступінь автономії органів місцевого самоврядування	Автономія органів місцевого самоврядування.	Автономія органів місцевого самоврядування.	Автономія органів місцевого самоврядування (може обмежуватись).	Автономія значно обмежена (функціональна залежність від державних органів).
Автономний бюджет (фінансова автономія)	Автономний бюджет.	Автономний бюджет.	Бюджетна автономія децентралізованої влади.	Місцеві бюджети не відокремлені від державного.
Контроль за діяльністю місцевих громад	Діяльність законодавчої та судової влади.	Діяльність законодавчої та судової влади.	Адміністративний нагляд за законністю, а не доцільністю; постійна фінансова опіка.	Контроль і відповідна адміністративна опіка за доцільністю діяльності, постійний державний фінансовий нагляд.
Статус адміністративно-територіальних одиниць та органів влади в них	Всі адміністративно-територіальні одиниці та їхні органи мають статус юридичних осіб.	Всі адміністративно-територіальні одиниці та їхні органи мають статус юридичних осіб.	Адміністративні одиниці комунального рівня та їхні органи мають статус юридичних осіб.	Всі адміністративні одиниці мають статус простих адміністративно-територіальних утворень.

значення, зокрема, в аспекті визначення ключових моделеутворюючих чинників територіального управління.

В Україні вже понад 85 років традиційно функціонує конституційно закріплена така чотириланкова система адміністративно-територіального устрою: «центр – регіон –

район – село (селище)». При цьому здійснене порівняння ознак його моделей у різного типу країнах (федеральних, самоврядних та централізовано-децентралізованих) дає можливість визначити різні чинники територіального управління, що потрібно повністю врахувати у вкрай необхідному вдосконаленні

Класифікаційні ознаки моделюєтворюючих чинників територіального управління

Класифікаційна ознака	Типологічна група
Урядова система	– Унітарна (Україна, Франція); – федеративна (США, ФРН); – конфедеративна (Швейцарія).
Розподіл влади	– Законодавчий; – виконавчий; – судовий.
Тип місцевого управління	– Федералізм; – самоврядування; – децентралізація; – централізація та деконцентрація.
Теорії організації місцевого самоврядування	– Теорія природних громад; – державницька теорія місцевого самоврядування; – теорія місцевого самоврядування громад.
Рівні територіального менеджменту	– Національний; – регіональний; – департаментський (районний); – комунальний (базовий).
Статус територіальних одиниць	– Державно-територіальні; – адміністративно-територіальні, зокрема зі статусом юридичної особи, без такого статусу.
Види територіальних одиниць	– основні (регіони й територіальні округи, зокрема освітні, судові та військові); – факультативні (економічні зони, зони територіальної охорони тощо).
Види самоврядних територій	– Основні (міста з районним поділом або без нього, селища міського типу, селища та села); – факультативні (області, міста-курорти, дачні селища, зони вільного підприємництва).
Статус органів управління	– Засновані за Конституцією; – засновані за законом; – засновані за рішеннями регіональної, районної чи обштинної влади; – засновані за приписом виконавчого віче.
Типи волевиявлення народу	– пряме (віче, референдуми тощо); – через представницькі органи (парламент, общини, тобто в Україні ними є Верховна та місцеві ради).

його вітчизняної практики задля її подальшого наближення саме до тих підходів, які зазвичай використовуються провідними державами Європи й світу, а особливо важливим

є ставлення безпосередньо до населення як єдиного споживача державних публічних послуг, чим істотно актуалізуються виправдані євроінтеграційні устремління України.

Список літератури:

1. Про схвалення концепції реформування та територіальної організації влади в Україні : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. *Ресурси місцевого та регіонального розвитку, національний та міжнародний аспекти* : матеріали IV Всеукраїнських муніципальних слухань (29 липня – 2 серпня 2002 року; Судак, АР Крим) / наук. ред. М. Пухтинський). Київ : Атіка-Н, 2003. 528 с.

3. Василенко І. Административно-государственное управление: опыт Франции. *Проблемы теории и практики управления*. 1997. № 1.
4. Голикова Т. Методологічні аспекти моделювання територіальної організації влади і управління в Україні. *Вісник НАДУ*. 2005. № 4. С. 31–37.
5. Ермошенко Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. Киев : УкрИНТЭИ, 1992. 63 с.
6. Кампо В. Європейська модель місцевого самоврядування і перспективи її реалізації в Україні. *Українсько-європейський журнал місцевого самоврядування та порівняльного права*. Спец. вип. : Організація регіональної та місцевої влади України. 2001. Вип. 2. Т. 1. С. 70–79.
7. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації. Луцьк : Волинський національний університет імені Лесі Українки, 2010. 450 с.
8. Проблеми трансформації територіальної організації влади : збірник матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2005. 852 с.
9. Зварич І., Зварич О., Хома В. Управління соціально-економічним розвитком регіону : навчально-методичний посібник для студентів і магістрів усіх економічних спеціальностей. Івано-Франківськ : ПП Супрун В., 2019. 467 с.
10. Зварич І., Зварич О. Історіографія становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Моделювання регіональної економіки*. 2017. № 1 (29) С. 187–202.
11. Єпіфанов А., Мінченко М., Додашев Б. Управління регіоном : навчальний посібник. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.
12. Луцишин П., Клімонт Д., Луцишин Н. Територіальна організація суспільства (основи теорії) : навчальний посібник. Луцьк : Вежа, 2001. 334 с.

References:

1. Pro skhvalennia kontseptsiji reformuvannia ta terytorialnoji orhanizatsiji vlady v Ukrajinі. Zatverdzheno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrajinі vid 01. 04. 2014 year № 333 [On approval of the concept of reform and territorial organization of power in Ukraine. Approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine 01. 04. 2014 year No 333]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
2. Bordeniuk, V. (2003). Dialektyka spivvidnoshennia samovriaduvannia, mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoho upravlinnia. Innovatsijni mekhanizmy mistsevoho ta rehionalnoho rozvytku [Dialectics of the relation between self-government, local self-government and public administration. Innovative mechanisms of local and regional development]. *According to the materials of IV All-Ukrainian Municipal Hearings "Resources of Local and Regional Development", national and international aspects, July 29 – August 2, 2002 year. Sudak, Crimea. Scientific edit. M. Puhtinsky. K. : Atika-N, 528 p.* (in Ukrainian).
3. Vasylenko, J. (1997). Adminystratyvno-hosudarstvennoje upravlenyje: opyt Frantsiji. *Problemy teoryjy y praktyky upravlenyja* [Administrative and public administration: the experience of France. *Problems of management theory and practice*], no. 1 (in Russian).
4. Holikova, T. (2005). Metodolohichni aspekty modeliuвання terytori-alnoji orhanizatsiji vlady i upravlinnia v Ukrajinі [Methodological aspects of modeling of territorial organization of power and management in Ukraine]. *NAPA Bulletin*, no. 4, pp. 31–37 (in Ukrainian).
5. Jermoshenko, N. (1992). Opyt samoupravlenyja terrytorij za rubezhom [The experience of the territories self-government abroad]. Kiev : UkrINTEI, 63 p. (in Russian).
6. Kampo, V. (2001). Jevropejska model mistsevoho samovriaduvannia i perspektyvy jiji realizatsiji v Ukrajinі [European model of local self-government and prospects for its implementation in Ukraine]. *Ukrainian-European Journal of Local Self-Government and Comparative Law. Special Issue: Organization of Regional and Local Authorities of Ukraine*, issue 2, vol. 1, pp. 70–79 (in Ukrainian).
7. Malynovskij, V. (2010). Terytorialna orhanizatsija vlady Ukrajinі: kontseptualni zasady transformatsiji [Territorial Organization of Ukrainian Government: Conceptual Foundations of Transformation]. Lutsk: Lesya Ukrainka Volyn nats. un-t, 450 p. (in Ukrainian).

8. Problemy transformatsiji terytorialnoji orhanizatsiji vlady: Zb. mater. ta dokum (2005) [Problems of Transformation of a Territorial Organization of Power: Collection of Materials and Documents]. Scientific edit. M. Pukhtynsky. K. : Atica-N, 852 p. (in Ukrainian).

9. Zvarych, I., Zvarych, O., Khoma, V. (2019). Upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom rehionu: navch.-metod. posibn. dlia stud. i mahistr. usikh ekon. spets. [Managing the socio-economic development of the region: a study guide for students and masters of all economic specialties]. Ivano-Frankivsk : Suprun V., 476 p. (in Ukrainian).

10. Zvarych, I., Zvarych, O. (2017). Istoriohrafija stanovlennia i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Historiography of formation and development of local self-government in Ukraine]. *Modeling of regional eco-nomy*, no. 1 (29). Ivano-Frankivsk : Publisher Viktor Dyakiv, pp. 187–202 (in Ukrainian).

11. Jepifanov, A., Minchenko, M., Dodashev, B. (Eds.) (2008). Upravlinnia Rehionom [Management of the region]. Sumy : DVNZ “UABS NBU”, 361 p. (in Ukrainian).

12. Lutsyshyn, P., Klimont, D., Lutsyshyn, N. (2001). Terytorialna orhaniza-tsija suspilstva (osnovy teoriji): navch. posibn [Territorial organization of society (basics of theory): a textbook]. Lutsk : Vezha, 334 p (in Ukrainian).