

УДК 332.02

DOI: 10.31891/2307-5740-2021-300-6/2-17

ГЛИНСЬКИЙ Н. Ю.

ORCID ID: 0000-0003-4143-1387

e-mail: nazar.y.hlynskyi@lpnu.ua

Національний університет «Львівська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СЛАБОУРБАНІЗОВАНОЮ ТЕРИТОРІЄЮ В УКРАЇНІ

У статті доведено, що демократизація суспільного життя, перехід до економічних відносин ринкового типу в Україні становили рушійну силу для перебудови вітчизняної політичної системи. Визначено, що однією із основних мегатенденцій, які характеризують ці зміни, є поширення процесів децентралізації державного управління й взаємодії центральної та місцевої влади на засадах принципу субсидіарності.

Сформовано, що простором екзистентності для слабоурбанізованої території як відкритої системи є комплекс характеристик, серед яких основними є кількість мешканців, не менша за мінімально можливий рівень, фінансова автономія, державна підтримка та захищеність, системна цілісність (емерджентність).

Ключові слова: слабоурбанізована територія, управління, децентралізація, система, місцеве самоврядування.

NAZAR HLYNSKYI

Lviv Polytechnic National University

FEATURES OF LOW URBANIZED TERRITORY MANAGEMENT IN UKRAINE

It is proven that democratization of public life and the transition to market-type economic relations in Ukraine were the driving forces for restructuring the domestic political system. Public administration bodies have been transformed, the relationship between the state, regional and local levels of government have changed, and the institution of local self-government is developing. One of the main megatrends that characterize these changes is the spread of the decentralization processes of public administration and the interaction of central and local government based on the principle of subsidiarity.

The space of existence for a low-urbanized as an open system are such components as the number of inhabitants is not less than the minimum possible level; financial autonomy: this means that a sparsely urbanized area can independently generate financial resources to fulfill its powers to provide public services at a level not lower than the minimum standards set by the state and is able to direct some of these resources to the development budget; state support and protection: the state as an institution that ensures the overall development of the whole country must also guarantee the balanced outcome of sparsely urbanized territories and ensure respect for the constitutional rights of territorial communities by all subjects of power; system integrity (emergence): the low-urbanized territory as an administrative-territorial unit of the grassroots level should have the characteristics of a micro-region as a unity of natural, social and economic components.

It is proved that the assumption of the lack of managerial influence on the processes taking place in the low-urbanized territory is purely theoretical and such a situation does not exist in practice. The only question is the nature and strength of such influence. If the nature of the impact is determined by the chosen direction of development of the low-urbanized territory and, consequently, directs all processes in the local community in accordance with the chosen strategy, its strength should be sufficient to determine the changes envisaged by the strategy.

Key words: low-urbanized territory, management, decentralization, system, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Демократизація суспільного життя, перехід до економічних відносин ринкового типу в Україні становили рушійну силу для перебудови вітчизняної політичної системи. Трансформувались органи державного управління, змінилися взаємовідносини між державним, регіональним та місцевими рівнями влади, спостерігається розвиток інституту місцевого самоврядування [1]. Однією із основних мегатенденцій, які характеризують ці зміни, є поширення процесів децентралізації державного управління й взаємодії центральної та місцевої влади на засадах принципу субсидіарності. Суть цього принципу полягає у максимальному наближенні «центрів прийняття управлінських рішень» до місць виникнення проблем та вирішення відповідних завдань на так званому первинному рівні [2, 3]. Це, в свою чергу, потребує пошуку нових форм і методів управління національним господарством і його видами економічної діяльності.

Особливо актуальним це питання постає для слабоурбанізованих територій, які в авторському трактуванні визначаються як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня з переважаючою (понад 50 %) часткою сільського населення, об'єднані спільними економічними та соціальними інтересами розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Опису та обґрунтуванню шляхів вдосконалення управління на територіальному рівні присвячена велика кількість праць, серед яких Л. Пронько та Т. Колісник [4], Ю. Крегуль та В. Бартименко [5], А. Ткачук [6]. У працях згаданих науковців детально аналізується вітчизняний контекст управлінського процесу в умовах децентралізації влади. Водночас, А. Каролайн та М. Голдсміт [7], В. Надіз, А. Крісгелоз [8] підкреслюють окремі, екстериторіальні за своїм змістом, аспекти управління на мезорівні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Незважаючи на значну кількість досліджень у аналізованій сфері, недостатньо опрацьованою, на нашу думку, є тематика управління слабоурбанізованими територіями як відкритими соціально-економічними системами. Це сформулювало актуальність дослідження та цілі статті.

Формулювання цілей статті

Метою статті є визначення особливостей управління слабоурбанізованими територіями в Україні в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу

Вважаємо екзистентності для слабоурбанізованої території як відкритої системи є наступні складові [9]:

– кількість мешканців не менша за мінімально можливий рівень: поряд із законодавчими нормами, існують розрахунки об'єктивно мінімальної чисельності територіальної громади, здійснені фахівцями Світового банку – 5–6 тис. осіб;

– фінансова автономія: це означає, що слабоурбанізована територія може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг на рівні, не нижчому за встановлені державою мінімальні стандарти, та здатне направляти частину цих ресурсів у бюджет розвитку;

– державна підтримка та захищеність: держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток всієї країни, повинна також гарантувати зрівноважений розвиток територій та забезпечувати дотримання конституційних прав слабоурбанізованих територіальних громад усіма суб'єктами владних відносин;

– системна цілісність (емерджентність): територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця низового рівня повинно мати ознаки мікрорегіону як єдності територіально-природного, демографічно-соціального та економічно-господарського компонентів.

Очевидно, що, як і будь-яка відкрита система, слабоурбанізована територія постійно знаходиться в стані нестійкої динамічної рівноваги. Якщо зробити припущення про відсутність управлінського впливу на слабоурбанізовану територію, то процеси, що в ній відбуваються, можна описати тими демографічними, політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками, якими характеризується зовнішнє по відношенню до нього середовище. Інакше кажучи, внутрішні процеси та напрями розвитку (занепаду) підсистем територіальних громад за таких умов матимуть хаотичний, непередбачуваний характер. Таку ситуацію у [20] описують терміном «дрейф» – направлене зміщення центру хаотичного руху, спричинене суперпозицією всіх внутрішніх і зовнішніх факторів.

Напрямок дрейфу визначається ландшафтом – розгорнутим в часі полем сил, яке обумовлене станом і динамікою як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що впливають на розвиток ситуації. Інакше кажучи, напрям розвитку (занепаду) території за умов відсутності управлінського впливу (або ж його недостатньої сили) визначатиметься лише напрямом та динамікою соціально-економічних процесів зовнішнього середовища, які й складають для нього ландшафт.

Під дією ландшафту слабоурбанізована територія «дрейфує» по певній траєкторії. Цю абстрактну лінію американський учений Уоддінгтон назвав креодом, а відповідне поле сил – креодогенним ландшафтом. По відношенню до територіальної громади як відкритої соціально-економічної системи креод характеризує найвірогідніший напрямок його еволюційного руху при заданих параметрах внутрішнього та зовнішнього середовища [11].

Зрозуміло, що зроблене припущення про відсутність управлінського впливу на процеси, що відбуваються в громаді, носить суто теоретичний характер і такої ситуації на практиці не існує. Питання полягає лише у характері та силі такого впливу. Якщо характер впливу визначається обраним напрямом місцевого розвитку, а, отже, скеровує всі процеси на території згідно з обраною стратегією, то його сила повинна бути достатньою для того, щоб зумовити передбачені стратегією зміни. Іншими словами, завдання управління в даному випадку полягає у зміні форми креоду за рахунок певних істотних та стійких змін у зовнішньому середовищі або у самій слабоурбанізованій територіальній громаді. Результатом управління в цьому випадку є усвідомлена і цілеспрямована зміна креодогенного ландшафту слабоурбанізованої території. Зміна форми фактичної траєкторії розвитку територіальної громади повинна слідувати за цим автоматично.

З наведеного випливає, що застосування категорії «управління» в процесі забезпечення життєдіяльності слабоурбанізованої території як соціально-економічної системи є хоча й не достатньою, проте необхідною умовою, адже саме завдяки ефективному місцевому управлінню є можливим забезпечення її розвитку.

Розвиток як поняття є предметом розгляду у багатьох працях. Зокрема, виділяються його різні рівні (державний, регіональний, місцевий) та сфери застосування (соціальна, економічна, демографічна, культурна). У нашому випадку особливо важливим є визначення розвитку саме на місцевому рівні. При цьому, з огляду на предмет дослідження, необхідною є концентрація на його економічній функціональній складовій.

Щодо визначення сутності поняття економічного розвитку, більшість наукових праць та економічних словників, присвячених висвітленню цього питання, розглядають його виключно у макроекономічному контексті.

Зокрема, у економічній розвідці автор трактує як процес створення добробуту через мобілізацію людських, фінансових, природних та інших ресурсів для генерування придатних для ринку товарів і послуг. Водночас, в економічній енциклопедії дане поняття окреслено як процес функціонування та еволюції економічної системи в довготерміновому періоді, що відбувається під впливом економічних суперечностей, потреб та інтересів. Однак, на нашу думку, найбільш вдалим є визначення економічного розвитку Світового банку: це якісне перетворення, структурна перебудова економіки відповідно до потреб технологічного і соціального прогресу. Таким чином, у даному формулюванні міститься не лише екстенсивна складова економічного розвитку, яка виражається у прирості показників промислового виробництва, зростанні обсягу виконаних робіт/наданих послуг. Окремо концентрується також увага на якісній складовій цього розвитку, а саме на відповідності структурної перебудови відповідної економічної системи вимогам зовнішнього середовища.

Такий акцент є особливо важливим у випадку мезоекономічних систем, якими, окрім інших, є слабоурбанізовані території. Адже саме якісна складова місцевого економічного розвитку відображає спроможність їх економічних систем до ефективної діяльності у довгостроковій перспективі.

Інтегруючи сильні сторони вищевказаних визначень та враховуючи специфіку їх застосування на місцевому рівні, місцевий економічний розвиток визначимо як процес функціонування локальної економічної системи, що супроводжується якісними перетвореннями та її структурною перебудовою згідно із тенденціями науково-технічного та соціального прогресу.

Управління розвитком слабоурбанізованої території, в тому числі в економічній сфері, здійснюється через інститут місцевого самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В умовах функціонування цього інституту на місцевому рівні суб'єктами управління його розвитком є територіальна громада, органи місцевого самоврядування, менеджери підприємницьких структур, інститути ринкової інфраструктури, громадські та соціальні організації, розташовані в громаді. Головним серед них повинен бути орган місцевого самоврядування, що максимально наближений до територіальної громади, спроможний оперативно реагувати на зміну параметрів функціонування і місцевого розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі

Сучасний етап соціально-економічного розвитку характеризується швидкими науково-технічними, інноваційними змінами, значним впливом зовнішніх глобальних та регіональних ринків, зростанням ринкової конкуренції слабоурбанізованих територій [8]. Слід усвідомлювати невідворотність змін, які проходять у зовнішньому середовищі, сприймати їх як елемент, за своєю природою притаманний процесам розвитку. Це потребує від органів місцевого самоврядування значної уваги та зусиль для реагування на зміну факторів зовнішнього середовища. Однак реакція міської влади на зміни може бути різною. При цьому, саме проактивна модель управління (на фоні інших її альтернатив, таких як ігнорування змін, затримка реакції, симптоматична реакція, поступові часткові зміни, реактивна реакція) є більш адекватною до умов сучасного нестабільного середовища, яке постійно та швидко змінюється.

Література

1. Дробышевская Т.В. Основы городской политики. Донецк : Юго-Восток, 2005.
2. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент Київ : ВД «Професіонал», 2004.
3. Газарян А. Стратегическое планирование в местном самоуправлении. Теоретические заметки и методический материал для тренингов Київ : Largis, 2002.
4. Pron'ko L., Kolesnik T. Decentralization of public and local authorities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2016. № 2(1). P. 96–100.
5. Kregul Y., Bartylenko V. Reform of local self-government in Ukraine. *Foreign trade: economy, finances, law*, 2016. № 1. P. 17–26.
6. Квачук А. Місцеве самоврядування і децентралізація. Київ : ІКТС. Легальний статус, 2016
7. Caroline A., Goldsmith M. From Local Government to Local Governance – and Beyond? *International Political Science Review*, 1998. № 19(2). P. 101–117.
8. Nadiz V., Chryssogelos A. Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective. *International Political Science Review*, 2017, № 38(4). P. 399–411.
9. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент. Київ : Знання, 2006.
10. Карий О.І. Стратегічне планування розвитку міста. Львів : ЗУКЦ, 2007.
11. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2001.

References

1. Drobyshevskaya, T. (2005). *Osnovy gorodskoj politiki* [Basics of Urban Policy]. Donetsk: Yugovostok.
2. Voronkova, V. (2004). *Munitsypalniy menedzhment* [Municipal management]. Kyiv: Profesional.
3. Hazarian A. (2002). *Strategicheskoe planirovanie v mestnom samoupravlenii. Teoreticheskie zametki i metodicheskij material dlja treningov* [Strategic planning in local government. Theoretical notes and methodological material for trainings]. Kyiv: Largis.
4. Pron'ko, L., Kolesnik, T. (2016). Decentralization of public and local authorities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 2(1), 96-100.
5. Kregul, Y., Bartymenko, V. (2016). Reform of local selfgovernment in Ukraine. *Foreign trade: economy, finances, law*, 1, 17-26.
6. Tkachuk, A. (2016). *Mistseve samovriaduvannia i detsentralizatsiia* [Local self-government and decentralization]. Kyiv: IKTS. *Lehalnyy status*.
7. Caroline, A., Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance – and Beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
8. Nadiz, V., Chryssogelos, A. (2017). Populism in world politics: A comparative cross-regional erspective. *International Political Science Review*, 38(4), 399-411.
9. Melnyk, A., Monastyrskyi, H., Dudkina, O. (2006). *Munitsypalniy menedzhment* [Municipal management]. Kyiv: Znannia.
10. Karyi, O. (2001). *Stratehichne planuvannia rozvytku mista* [Strategic planning of city development]. Lviv: ZUKC.
11. Sharov, Y. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty* [Strategic planning in municipal management: conceptual aspects]. Kyiv: UADU.

Надійшла / Paper received: 04.12.2021

Надрукована / Printed: 30.12.2021