

Т. М. Дерун,

к. держ. упр., доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президенті України

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

Т. М. Derun,

assistant professor of regional management, local government and city management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

### FOREIGN EXPERIENCE OF POLICY DEVELOPMENT OF SMALL CITIES

*Розглянуто закордонний досвід державного впливу на розвиток малих міст, виокремлено їх основні характеристики та позитивні чинники розвитку, надано пропозиції щодо поліпшення розвитку українських малих міст.*

*Consider foreign experience of state influence on the development of small towns, determined their main characteristics and positive factors of development, provided suggestions for improvement of Ukrainian towns.*

*Ключові слова: малі міста, державне управління, державна політика, бюджети міст, органи місцевого самоврядування.*

*Key words: small cities, public administration, public policy, budgets, cities, local governments.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З огляду на комплекс проблем малих міст, що базується на нинішній політичній ситуації, недосконалої державно-управлінських дій щодо міст цієї категорії, недостатності правового регулювання, нігілізмі у впровадженні існуючих положень соціального-економічного розвитку міських поселень — одним з актуальних завдань у державному управлінні є вивчення досвіду зарубіжних країн у сфері регулювання міського розвитку.

Пріоритетом у покращенні процесів державних дій стосовно розвитку малих міст має бути досягнення світових стандартів життєдіяльності міст, а також практичне впровадження основних закордонних інструментів в українську практику. І головною метою все ж таки має стати забезпечення високого соціально-економічного розвитку малих міст.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Зарубіжний досвід управління містами зі спеціальним статусом досліджували такі науковці, як В. Куйбіда, М. Росенко. Різні підходи до стратегічного управління розвитком міст знаходимо у роботах О. Алексєєва, Б. Жихаревича, В. Рохчина, П. Чистякова та ін. Проблеми розвитку міст стали предметом досліджень таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як В. Бабаєва, Т. Барановської, О. Бойко-Бойчука, І. Боршоша, В. Глазичева, А. Гутнова, Б. Данилишина, С. Жилкіна, Т. Кравченка, Г. Лаппо, К. Лінга, В. Мамонової, О. Нижник, В. Нікітіна, Є. Перчика, І. Прокопенка, О. Середи та ін. Проте, незважаючи на їх вагомий науковий доробок, питання адаптації та використання зарубіжного досвіду управління малими містами залишаються актуальними і потребують подальших досліджень, особливо у напрямку використання передового світового досвіду.

#### ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ

Метою даної статті є опрацювання закордонного позитивного досвіду розвитку малих міст і визначення можливостей його запровадження в Україні. Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність виконання таких завдань: розглянути зарубіжний досвід державного впливу на розвиток малих міст та виокремити чинники, необхідні для забезпечення позитивного розвитку малих міст України.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розв'язуючи проблеми розвитку міських поселень, кожна країна Східної Європи йшла своїм шляхом. Важливим є

те, що вирішення питання необґрунтованої централізації і браку повноважень місцевих органів влади стало основою структури адміністративних реформ. Так, Польща провела глибоку адміністративно-територіальну реформу через структурну адміністративну децентралізацію паралельно з вдосконаленням системи управління на місцевому рівні. У свою чергу, Угорщина теж пройшла через труднощі поліпшення координації дій між центральними і місцевими органами влади [8].

Крім того, обидві країни змушені були виправляти проблеми організації субнаціональних органів влади, тобто застарілість управлінських механізмів, низький рівень кваліфікації апарату. У цих країнах основними напрямками реформ були: визначення оптимальної кількості самоврядних одиниць; розподіл функцій між центром і органами місцевої влади; розподіл власності між рівнями врядування; досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями; пошук нової владної рівноваги та чіткий розподіл повноважень між центральною та місцевою владою [11, с. 171].

Впровадження зазначених напрямів реформ державного управління і місцевого самоврядування мали суттєвий вплив і на функціонування малих міст. Вони отримали більшу самостійність, підкріплену правами на власність і контролем над фінансовими ресурсами [1].

Процеси реформування системи управління в напрямку децентралізації у Франції певною мірою подібні. Вони включали розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, створення самодостатнього регіонального і місцевого рівня.

У Франції малими містами вважаються населені пункти до 20 тис. мешканців, однак їх статус чітко не визначений законодавством. Значна увага приділяється комунам як первинній ланці місцевого рівня. Однак, малі міста здійснюють управління і регулювання у сферах освіти і культури, економічного розвитку, громадського порядку, міського планування, довілля і благоустрою, бюджетно-фінансові повноваження та виборчі функції. Крім того, малі міста повинні вирішувати багато проблем, серед яких управління житловим фондом, екології, пожежної безпеки, транспорту, спорту тощо [7].

Досвід Франції щодо управління малими містами, який корисний для України, полягає у сприянні їх (міст) фінансовій самостійності. Так, Закон Франції "Про децентралізацію" від 2 березня 1982 р. створює умови для самостійності

міст у вирішенні фінансових питань, зокрема залучення неподаткових коштів. До них відносять участь у позиках, а також в прибутках діючих на території міст підприємств тощо.

Структура бюджету малих міст передбачає виділення обов'язкових і додаткових статей витрат. До обов'язкових відносять витрати на підтримку життєдіяльності міст (обслуговування і ремонт житлової сфери). Додаткові витрати направляються на капітальні вкладення і розвиток основних фондів.

Дохідна частина бюджетів формуються за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел. До внутрішніх надходжень відносять місцеві податки, питома вага яких складає 40%. Місцеві податки можна поділити на чотири групи: податок на житло, землю, земельні ділянки, де є будівлі і податок на професійну діяльність, який сплачується виходячи із загальної суми фонду заробітної плати робітників і вартості основних фондів підприємства. Муніципальна влада встановлює індекс на кожну групу податку і за рахунок цього формує бюджет на дві третини. Інша частина акумулюється за рахунок плати за муніципальні послуги: оренду, дитячі садки, школи, музеї, спортивні споруди.

Порівняно з іншими європейськими країнами, у Франції витрати на адміністрацію, охорону порядку, судову сферу, пожежну безпеку займають найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетів (понад третину). Наступними по вагомості є видатки на шляхове будівництво і транспортне господарство (біля 12%). Видатки на охорону здоров'я та на утримання муніципальних і державних підприємств (в межах 6—11%).

Спираючись на досвід Франції, зазначимо, що для розвитку малих міст України доцільно в нормативно-правових актах стосовно адміністративно-територіального устрою, стратегії соціально-економічного розвитку країни, чітко окреслити статус повноваження, функції малих міст та їх роль в розвитку місцевого рівня, а також створювати умови для їх фінансової самостійності через систему місцевих податків і зборів.

У цілому, дієздатність місцевого рівня вимагає реальної спроможності відповідних органів влади самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відомства, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової та ресурсної бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

В європейських країнах обсяг повноважень міських органів влади в значній мірі залежить від рівня бюджетного забезпечення. Вирівнювання обсягу бюджетного забезпечення здійснюється через надання права муніципалітетам встановлювати рівень комунальних податків, перерозподіл коштів муніципального фонду вирівнювання та дотаціями з державного бюджету на виконання обов'язкових повноважень.

Система організації влади в Швеції базується на чіткому розмежуванні сфер компетенції державної та місцевої влади, яка представляє інтереси малих муніципальних утворень. Таке розмежування періодично змінюється. Окремі функції з відання державної влади переходять до сфери компетенції міст і навпаки. Наприклад, до відання держави останнім часом перейшли питання охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю (поліція) та частково — шляхове господарство і працевлаштування населення, а до сфери компетенції міст перейшли питання освіти. Сучасний стан розмежування завдань та функцій в Швеції дещо інший. Так, до відання міст віднесене досить широке коло питань, починаючи з надання соціальних послуг окремо взятому громадянину і до вирішення таких суттєвих питань, як охорона довкілля, цивільна оборона, організація рятувальної служби тощо.

Однею із суттєвих особливостей шведської моделі місцевого управління є те, що містам надається широка самостійність у визначенні своєї організаційної структури. Існує секторна, функціональна, територіальна модель побудови організаційної структури. Найбільш поширеною з них є секторна модель, яка є традиційною для Швеції і корисним досвідом для України та передбачає поділ представницьких органів муніципальних рад на комітети, кожний з яких відповідає за певну галузь муніципальної діяльності.

Останні муніципальні реформи в Швеції значно зміцнили фінансову автономність міст. Основні джерела доходів місцевого рівня наступні: власні (місцеві) податки; поділені подат-

ки; загальні державні субсидії; цільові державні субсидії; плата за надані послуги; доходи від продажу; позики [5].

Особливістю шведської моделі місцевого самоврядування є значна частка власних податків в структурі доходів міст.

У Швеції розрізняють два види державних субсидій: загальні та цільові. Загальні державні субсидії надаються містам, які мають низьку податкостроможність, з метою вирівнювання різниці в податкових надходженнях та у витратах між окремими територіями. Державні субсидії на вирівнювання доходів фінансуються за рахунок отриманих від міст внесків на вирівнювання доходів, тобто фактично система вирівнювання доходів в Швеції побудована за принципом самофінансування: міста, які мають середній оподаткований дохід на 1 жителя менше, ніж 100 тис. шв. крон, отримують субсидію на вирівнювання доходів, і навпаки — міста, де середній оподаткований дохід перевищує 100 тис. шв. крон на 1 жителя, сплачують відповідний внесок. У загальному об'ємі державних дотацій загальні складають біля 75%.

Структура витратної частини місцевих бюджетів включає витрати на професійну перепідготовку; культуру та спорт; освіту та соціальні послуги; упорядкування вулиць і парків; планування міста та охорону довкілля; соціальну допомогу та ринок праці, діяльність районних комітетів.

Шведський досвід муніципального управління, вирішення фінансово-організаційних питань життя міст дає представлення і орієнтири для побудови української моделі управління розвитком малих міст.

Для підтримки стабільного соціально-економічного стану малих міст у багатьох країнах світу існують норми, які стимулюють їх розвиток через обмеження нового промислового будівництва у високо індустріалізованих районах.

В Японії, США і ряді інших країн були розроблені і впроваджені в життя довгострокові програми розвитку найбільш відсталих територій терміном до 30 років. Згідно з названими програмами, на загальнодержавному рівні здійснювалось фінансування заходів, направлених на стимулювання розвитку розташованих в межах окремих регіонів малих і середніх міст. Такі міста мали необхідну робочу силу для створення в них виробничої та соціально-побутової інфраструктури і розміщення промислових підприємств, включаючи підприємства прогресивних галузей промисловості. Програми розвитку малих міст у відсталих і депресивних районах повинні були перетворити їх на осередки економічного потенціалу прилеглих до них територій [2; 3; 4].

Велика увага розвитку малих міст приділялася в Канаді, де у 40—50 рр. відбулося широкомасштабне промислове освоєння північних районів країни, багатих на мінеральні, лісові та інші природні ресурси. Були розроблені спеціальні державні програми підтримки цих процесів. Однією з них була програма розвитку північних районів країни, яка отримала назву "Обличчям до півночі", паралельно з якою прийнята також програма розвитку транспорту в цих районах — "Дорога і ресурси" [9]. Освоєння північних районів Канади відбувалося шляхом створення малих міст, які ставали центрами розвитку і базовими пунктами для прилеглих територій промислового освоєння. Створення нового міста з чисельністю до 5 тис. осіб канадській владі обходилося приблизно в 25 млн доларів, які швидко окупались за рахунок доходів від вибудованої і промислової діяльності. У даний момент на Канадському Півдні створено кілька сотень таких нових міст.

У результаті розробки програми "Обличчям до півночі" малі міста, які завмирили по закінченню розробки родовищ мінеральних ресурсів або в результаті неконкурентоспроможного місцевого середовища, продовжували ефективно функціонувати за рахунок створення поряд з основними містоутворюючими підприємствами низки промислових об'єктів інших галузей, які існували автономно, незалежно один від одного. Така практика прийнята і для України, де значна кількість малих міст за радянських часів створювались навколо великих промислових підприємств. При їх закритті міста не мають ресурсів для ефективного функціонування.

В Японії малі міста відіграють важливу соціально-економічну роль [3; 5]. Невеликі міста є місцем розташування цехів і допоміжних підприємств, що працюють у комплексі з промисловими об'єктами великих міст. Крім того, малі міста за допомогою маятникової міграції забезпечують поряд розташовані великі міста робочою силою. У слаборозвинених районах малі міста стали центрами розвитку еко-



номіки. З метою їх стимулювання уряд надав їм кредити і податкові пільги, а також багатьма законодавчими актами обмежувалося зростання великих міст на фоні стимулювання і розвитку малих. У даному контексті в Україні надзвичайно актуально стоїть питання стимулювання розвитку підприємництва в малих містах як основного фактора підтримки їх функціонування і розвитку.

У країнах, що розвиваються, розвиток малих міст в основному пов'язували з районами нового освоєння. У них створювалися невеликі міста-центри соціально-економічного розвитку, а в сільській місцевості малі міста були торгово-промисловими центрами. В освоєних районах малі міста повинні були виконувати роль міст-супутників, а їх розвиток — сприяти подоланню стихійної міграції [12].

Дослідження сучасного регулювання соціально-економічного розвитку малих міст в зарубіжних країнах доводить існування комплексної, деталізованої системи заходів на загальнодержавному рівні, в місцевій політиці щодо формування самодостатніх бюджетів, державного субсидювання, які і забезпечують комплексне організаційно-правове регулювання малого міста. Характерними рисами організаційно-економічного механізму розвитку малих міст в зарубіжних країнах є:

— активна і значна роль держави, що виражається в створенні державних програм, наданні дотацій, субсидій, регулюванні центрального і місцевого бюджетів;

— об'єднання державних і приватних вкладень капіталу (державні вкладення підштовхують приватне інвестування, створюючи умови для підприємництва і бізнесу);

— великий досвід використання муніципальної власності, зокрема землі як джерела доходів.

Заслугує на увагу досвід регулювання соціально-економічного розвитку малих міст Росії. У цій країні проблеми малих міст знайшли висвітлення в значній кількості галузевих і територіальних програм. Постановами уряду Російської Федерації в різний час приймалися програми з розвитку малих міст Нечорноземної зони, Далекого Сходу, ряду областей, районів, автономних республік та навіть окремих малих міст.

На початку 90-х рр. відбулося посилення уваги державних органів, науково-дослідних організацій до проблеми розвитку малих міст. У 1993 р. урядом Російської федерації була затверджена "Федеральна програма розвитку малих і середніх міст Російської Федерації в умовах економічної реформи". Основна мета Програми передбачала забезпечення подальшого соціально-економічного розвитку малих міст Росії, що займають ключове місце в поселенській мережі і народному господарстві країни шляхом створення комплексу фінансово-економічних, правових і організаційних умов.

Були визначені основні завдання Програми: відновлення соціально-демографічного потенціалу; поліпшення якості міського середовища і якості життя; активізація господарської діяльності міст шляхом вдосконалення економічної бази; розвиток різноманітних форм власності, стимулювання підприємництва; створення ринкової інфраструктури і повного комплексу організаційно-правових умов; відродження архітектурного вигляду і ландшафту міст і зон, прилеглих до них; поліпшення якості природного середовища та екологічної ситуації [10].

У цілому, програма є системою правових, економічних і організаційних заходів, підкріплених відповідним ресурсним наповненням, які дозволяють місцевим органам самостійно розробляти і впроваджувати в життя комплекс заходів для відродження малих міст при відповідній федеральній підтримці.

У 2005—2006 рр. Росія разом із Казахстаном, Киргизстаном та Таджикистаном брала участь у реалізації проекту "Міжнародне співробітництво для розвитку міст і територій". Проект був започаткований в рамках розповсюдження досвіду Програми "Малі міста Росії", розробленої російським Інститутом "Відкрите суспільство". У процесі реалізації проекту відбувся обмін і узагальнення досвіду розробки і реалізації стратегій місцевого розвитку, аналіз напрацьованих в управлінні соціально-економічним розвитком територій, формування на цій основі механізмів взаємодії органів управління містами цих країн [13].

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Узагальнення практики зарубіжних країн щодо розвитку малих міст дозволяє зробити висновок, що основними цілями програмних заходів у процесі забезпечення розвит-

ку малих міст України повинні бути такі орієнтири:

1) забезпечення цілісного системного бачення пріоритетів і перспектив розвитку малого міста з врахуванням історико-культурних, політико-адміністративних, фінансово-економічних і ресурсних факторів;

2) ідентифікація основних проблем малих міст, вирішення яких дозволить забезпечити реалізацію покликання малого міста як первинної ланки системи розселення, а також примноження збалансованого відтворення всіх підсистем функціонування в напрямі досягнення умов стабільного розвитку;

3) формування і реалізація дієвої державної політики вирішення комплексу проблем малих міст;

4) побудова ефективної системи місцевих бюджетів, достатніх для реалізації повноважень, функцій і завдань розвитку малих міст та забезпечення високих стандартів життя;

5) створення ресурсної основи для впровадження інновацій в господарську діяльність, а також введення низки індикаторів, за допомогою яких можливе регулювання процесів проведення змін;

6) забезпечення прогресу основних підсистем життєзабезпечення міста та максимальне підпорядкування діяльності міських підсистем інтересам міської громади;

7) перетворення малих міст України в міста з європейськими стандартами життя;

8) створення науково-методологічної основи розроблення програм розвитку соціальної, економічної, промислової та інших сфер міста, а також реалізації соціально-управлінських технологій.

При розробці і реалізації державно-управлінських дій в напрямі активізації і ефективного функціонування малих міст в Україні потрібно, спираючись на науково-обґрунтовану теоретичну базу, використовувати передовий зарубіжний і вітчизняний досвід, створити дієву державну політику соціально-економічного розвитку малих міст.

## Література:

1. Building the public city: the politics, governance, and finance of public infrastructure / edited by David C. Perry. — Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 1995. — 276 p.
2. Exploring urban America: an introductory reader / edited by Roger W. Caves. — Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 1995. — 528 p.
3. Innovative local authorities / edited by Jeffrey D. Straussman and Katalin Levai. — USA: Neotipp, 1996. — 244 p.
4. Planning for a sustainable environment: a report by the town and country planning association / edited by Andrew Blowers. — London: Earthscan Publications, 1995. — 239 p.
5. The new localism: comparative urban politics in a global era / edited by Edward G. Goetz Susan E. Clarke. — Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 1993. — 230 p.
6. Адамов Б.І. Економічна суть міста і закономірності еволюції міських поселень / Б.І. Адамов. — Донецьк: [б.в.], 1996. — 24 с.
7. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. Організація регіональної і місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу: спец. доп. вид. Укр.-європ. журн. з міжнар. та порівняльн. права. — К.: [б. в.], 2005. — 83 с.
8. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та док. / наук. ред.: М. Пухтинський. — К.: Атака-Н, 2006. — С. 245—258.
9. Боже-Гарнье Ж. Очерки по географии городов / Ж. Боже-Гарнье, Ж. Шабо. — М.: Прогресс, 1967. — 424 с.
10. Возрождение и развитие малых городов России: основные положения Федеральной программы и экономических методов ее практической реализации. — М.: АО "Панас — Аэро", 1994. — 318 с.
11. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадеван Рамеш; пер. з англ. О. Рябов. — Львів: Кальварія, 2004. — 262 с.
12. Тойн П. Методы географических исследований / П. Тойн, П. Ньюби // Экономическая география / пер. с англ. — М.: Прогресс, 1977. — Вып. 1. — 389 с.
13. Эффективное управление на местном уровне: учеб. пособ. / под ред. А.Е. Балобанова, А.Е. Илларионова, Р.С. Совдагарова. — Владимир: [б.в.], 2006. — 372 с.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2013 р.