



## МЕТОДОЛОГІЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

**Н. О. Пушкарьова**

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,  
вул. Державіна, 2, м. Макіївка, Україна, 86123.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Отримана 5 листопада 2010, прийнята 26 листопада 2010.*

**Анотація.** В статті розглянуто генезис наукових ідей теорії розвитку, що дозволило розвинути наукові погляди на його сутність в контексті розвитку регіону в цілому і окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема. «Розвиток» являє собою складний процес, управління яким на місцевому рівні вимагає цілеспрямованих дій з боку місцевих органів влади шляхом використання ними дієвих механізмів державного управління, а також принципів, методів і підходів сучасного ефективного менеджменту. В статті підкреслено, що методологія місцевого розвитку – динамічна категорія, тому що в процесі розвитку змінюється не лише структура системи, що розвивається, а і сам механізм управління її функціонуванням, тобто з'являються нові методи, прийоми, засоби та способи управління цим процесом. Проведені дослідження дозволили удосконалити теоретико-методологічні засади механізму державного управління місцевим розвитком на прикладі малих шахтарських міст Донецького регіону.

**Ключові слова:** розвиток, регіон, місто, адміністративно-територіальна одиниця, ресурси розвитку, управління розвитком, механізми державного управління, малі шахтарські міста.

## МЕТОДОЛОГІЯ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

**Н. А. Пушкарева**

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,  
ул. Державина, 2, г. Макеевка, Украина, 86123.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Получена 5 ноября 2010, принята 26 ноября 2010.*

**Аннотация.** В статье рассмотрен генезис научных идей теории развития, что позволило развить научные взгляды на его сущность в контексте развития региона в целом и отдельных административно-территориальных единиц в частности. «Развитие» представляет собой сложный процесс, управление которым на местном уровне требует целенаправленных действий со стороны местных органов власти путем использования ими действенных механизмов государственного управления, а также принципов, методов и подходов современного эффективного менеджмента. В статье подчеркнута, что методология местного развития – динамическая категория, так как в процессе развития изменяется не только структура развивающейся системы, но и сам механизм управления ее функционированием, т. е. появляются новые методы, приемы, средства и способы управления этим процессом. Проведенные исследования позволили усовершенствовать теоретико-методологические основы механизма государственного управления местным развитием на примере малых шахтерских городов Донецкого региона.

**Ключевые слова:** развитие, регион, город, административно-территориальная единица, ресурсы развития, управление развитием, механизмы государственного управления, малые шахтерские города.

## METHODOLOGY OF LOCAL DEVELOPMENT

Nataliya Pushkaryova

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,  
2, Derzavin Str., Makiivka, Ukraine, 86123.  
E\_mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Received 5 November 2010, accepted 26 November 2010.*

**Abstract.** The paper has considered the genesis of scientific ideas of the development theory permitting to develop scientific outlooks to its essence in the context of the region development as whole and administrative territorial units development in particular. The development is a complicated process, the management by which at the local level requires purposeful actions from the side of local government by means of effective mechanisms of government administration and principles, methods and approaches of the contemporary effective management. The paper underlines that methodology of local development is a dynamic category, because during the development process both developing system structure and the management mechanism of its functioning, i. e. new methods, techniques and modes of management by this process have been appearing. The conducted research has enabled to imperfect the theoretical and methodological bases of government administration mechanism of local development by the example of miners' towns of the Donetsk Oblast.

**Keywords:** development, region, town, administrative territorial unit, resources of development, management of development, government administration mechanisms, miners' towns

### Вступ

Актуальність удосконалення наукових підходів до визначення поняття «розвиток» і перегляду методології місцевого розвитку обумовлена необхідністю активізації діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в напрямі зміни традиційної моделі розвитку на таку, що сприятиме формуванню повноцінного життєвого середовища і високої якості життя населення міст і районів України.

Вагомий внесок у розвиток методології розвитку міст зробили такі вітчизняні науковці, як Б. Адамов, С. Біла, А. Дегтяр, В. Дорофійко, В. Мамонова, А. Поважний, Ю. Шаров та інші. Визначаючи безперечні досягнення зазначених науковців, слід звернути увагу на те, що у вітчизняній науковій літературі малоопрацьованим залишається методологічний аспект ефективності механізму управління розвитком на місцевому рівні в умовах поглиблення майнової диференціації населення та загострення протиріч у вітчизняній економіці.

Усе це вимагає удосконалення теоретико-методологічних засад механізму державного управління місцевим розвитком і обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

### Мета статті

Метою статті є розробка рекомендацій щодо удосконалення теоретико-методологічних засад управління місцевим розвитком, а також обґрунтування синхронізації дій органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з питань розвитку територій.

### Основні результати дослідження

Становлення поглядів на еволюційний розвиток суспільства в ХХІ ст. закладено ще в працях відомого вченого В. І. Вернадського про ноосферу (1920–1930 рр.) та доповідях Римського клубу (1970–1980 рр.). Сьогодні, згідно із загальною теорією, розвиток – це незворотна, спрямована, закономірна якісна зміна ма-

теріальних та ідеальних об'єктів. В результаті розвитку відбувається зміна, рух, що створює нове і необхідне, здатне до саморуху.

Розвиток території характеризують як кількісні, так і якісні зміни, що відбуваються в різних сферах її життєдіяльності та приводять до оновлення територіальної системи через внутрішні структурні та функціональні зміни.

Що саме ми сьогодні повинні розуміти під «розвитком міста»? Згідно з філософським словником, «розвиток» – це процес руху від більш низького (простого) до більш високого (складного), головною характеристикою якого є усунення старого і виникнення нового. Можна сказати, що місцевий соціально-економічний розвиток – це керований процес змін в різних сферах життя муніципального утворення, який спрямований на досягнення визначеного рівня розвитку соціальної (включаючи духовну) і економічної сфер на території муніципального утворення, з найменшими збитками для природних ресурсів і найбільшим рівнем задоволення колективних потреб населення і інтересів держави.

Цей процес має відбуватися послідовно, ефективно використовуючи наявний потенціал території, враховуючи інтереси самого міста, всього регіону і України в цілому. Він повинен відбуватися за активною участю населення і суб'єктів підприємницької діяльності під впливом (в раціональних пропорціях) державних органів виконавчої і законодавчої влади й органів місцевого самоврядування. Таким чином, розвиток стає функцією місцевого самоврядування.

Методологія розвитку міста є складовим елементом методології державного управління. Вона, в свою чергу, виконує певні функції, які пов'язані з процесом наукового пізнання та регулюванням практики використання методів ефективного соціально-економічного розвитку міст шляхом аналізу їх стану та планування розвитку. А сама результативність та ефективність розвитку залежить від наукового осмислення та впровадження теоретично обґрунтованої методології управління сучасною соціально-економічною системою міста.

Очевидно, що такий результат може бути отриманий тільки на творчому, філософському рівні. Ось чому складовою частиною мето-

дології управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць поряд з теоріями економічного районування, географічного детермінізму є теорія розвитку, зміст якої в даному дослідженні зводиться до теорії регіонального розвитку (регіоналізму). Ця теорія знайшла своє відображення у працях відомих російських вчених І. П. Герасимова (1905–1985), Ю. Г. Саушкіна, В. В. Покшишевського (1905–1984), Я. Г. Машбиця (1928–1997), С. Б. Лаврова (1928–2000) та інших.

Подальший розвиток методології управління розвитком міст як цілісної соціально-економічної системи впирається у такі принципово важливі, ще не вирішені питання:

- відсутність теоретично і експериментально обґрунтованих законів організації та розвитку містобудівних систем для динамічних умов України;
- неефективний механізм впровадження методичних і теоретичних розробок в практичну діяльність, поглиблення розриву між теорією і практикою містобудування;
- відсутність дієвого механізму розподілу повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- недосконалість бюджетного механізму особливо з питань фінансового забезпечення місцевих органів влади тощо.

Для виконання своїх задач місцеві органи влади повинні володіти достатніми ресурсами, як фінансовими, так і матеріальними.

Економічну основу місцевого самоврядування складають природні ресурси, рухоме і нерухоме майно, що входить до складу муніципальної власності, кошти місцевого бюджету, державна власність, що передана місцевому самоврядуванню для здійснення окремих державних функцій; інша власність, що служить джерелом отримання доходів місцевого самоврядування і задоволенню потреб населення відповідної території.

Одна з найважливіших умов ефективного розвитку міста – право місцевих органів влади самостійно розпоряджуватися і управляти власними ресурсами. Прийняття рішень місцевими органами влади завжди пов'язано з витратами ресурсів, в більшості випадків – фінансових. Тому при делегуванні повноважень на місцевий рівень або при постановці певних задач,

державні органи влади мають передбачати механізм ресурсного забезпечення їх виконання. Особливо це актуально для малих міст, як найбільш уразливих і найменш ресурсно-забезпечених адміністративно-територіальних утворень.

Одне з найважливіших по відношенню до власних ресурсів прав місцевого самоврядування – право на самостійне формування, затвердження і виконання місцевого бюджету. При формуванні місцевого бюджету в якості мінімально необхідних похідних даних повинні бути відомі джерела його доходів і обов'язкові витрати. Тому місто повинне мати право на такі джерела, тобто держава має бути зобов'язана передати йому ці джерела. Це та інші питання ресурсного забезпечення розвитку міста повинні відноситися до компетенції місцевих органів влади. Жодною з держав сучасного світу, за винятком деяких невеликих держав, неможливо управляти з центру. «Центральна влада, якою б досвідченою і талановитою вона не здавалася – підкреслював французький вчений Ал. де Токвіль, аналізуючи особливості американської демократії, – не в змозі одна охопити всі нюанси життя великого народу».

При управлінні соціально-економічним розвитком міст, Б. І. Адамов пропонує виходити із таких методологічних принципів:

- трактування міста як динамічного соціально-економічного процесу, що протікає в певному просторовому середовищі;
- відображення міста як соціально-економічної системи;
- незводимості цілого до сукупності складових його частин;
- взаємовідносин міста із зовнішнім середовищем та ієрархічності організації;
- цілісності функціональних компонентів міста; комплексності, екологічності;
- пропорційності і збалансованості;
- взаємоув'язки механізмів міського управління із ресурсами, програмно-проектною документацією, правовою основою, інформаційною базою, результатами теоретичних досліджень.

Наукова теорія найтісніше пов'язана з методами наукового пізнання, що є комплексом різноманітних засобів, якими користується наука державного управління для дослідження закономірностей, процесів, що відбуваються.

Особливістю методів, що використовуються в дослідженні систем управління місцевим розвитком, є їх тісна прив'язка до нормативно-бюджетної бази міста, що покликана забезпечити прозорість і підконтрольність в діяльності органів управління, їх орієнтацію на задоволення потреб мешканців міста і реалізацію суспільних зацікавлень.

Методи, що використовуються в режимі організації місцевої влади, можуть бути поділені на два види: дослідницькі та інструментальні. Дослідницькі методи спрямовані на аналіз та діагностику системи, що досліджується, а інструментальні – на проектування нових систем, нових підходів. В основі методології дослідження механізмів державного управління розвитком міст лежить системний підхід. В залежності від цілей і характеру досліджень використовується той чи інший метод у вивченні системи, якою управляють. При тому сама система проявляє лише ті свої особливості, які в змозі виявити конкретний метод, що застосовується для аналізу.

Ефективність розвитку міста, а значить і функціонування вищезазначеної системи безпосередньо залежить від ефективності діяльності місцевих органів влади. Це питання складне для оцінки, але дуже актуальне з боку управління соціально-економічним розвитком міста, бо саме місцеві органи влади є безпосередніми суб'єктами управління і повинні відповідати за його результативність.

Ефективність діяльності місцевих органів влади визначається тим, якою мірою їй вдається підтримувати баланс різноманітних інтересів, досягати компромісу між місцевими, регіональними та загальнодержавними інтересами. Збереження непрозорості та суб'єктивності в прийнятті управлінських рішень з питань місцевого розвитку призводить до того, що вищі посадові особи держави мають необмежений вплив на керівників регіональних та місцевих органів влади. За такої ситуації формування ефективних механізмів управління соціально-економічним розвитком міста на місцевому рівні не відзначається активністю і системністю, вирішуються, переважно, невідкладні, окремі чи часткові питання.

В кожному муніципальному утворенні управління розвитком може бути організоване по-різному, в залежності від ресурсів і складності

задач, що вирішуються. Але більшість особливостей управління розвитком, наприклад, малих міст (найбільш чисельної групи міст в Донецькому регіоні), притаманні їм всім. На нашу думку, це пов'язане не тільки з територіальними факторами, але й з тим, що обмеженість ресурсів і монофункціональна структура виробництва споріднює і проблеми, що виникають в містах, і механізми щодо забезпечення їх розв'язання.

На даному етапі соціально-економічного розвитку малих міст Донецького регіону, як і України в цілому, необхідний належний механізм координації: з одного боку – центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з другого – між ними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів. Сьогодні відсутність повноцінного законодавчого підґрунтя й фінансового забезпечення для виконання делегованих і власних повноважень вимагає розробки механізму, який дозволив би визначити реальні шляхи підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні потенціалу місцевого розвитку та їхньої відповідальності за розвиток відповідних територій.

Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, правову і політичну природу, то механізм державного управління соціально-економічним розвитком малого міста має включати в себе систему економічних, фінансових, соціальних, організаційних, кадрових, політичних, наукових та інших засобів реалізації (рис. 1).

Сутність удосконалення методології механізму управління місцевим розвитком полягає в тому, що:

1. Ефективний соціально-економічний розвиток малих міст вимагає втручання органів державної влади в питаннях нормативно-правового забезпечення та розробки теоретичних засад державної регіональної політики; цільового спрямування державних капітальних вкладень на розвиток інфраструктури депресивних міст; надання державної підтримки, зокрема фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню інфраструктури розвитку підприємництва в малих містах.
2. Держава повинна встановлювати правила та пріоритети регіонального та місцевого розвитку і контролювати їх дотримання, а її вплив на системи заходів, засобів і способів їх реалізації на місцевому рівні повинен бути чітко виражений.
3. Підвищення ефективності державного управління соціально-економічним розвитком територіальних одиниць можливе лише за умови існування налагодженої системи державного і регіонального стратегічного планування, прогнозування і контролю за виконанням цих планів і прогнозів.
4. Розвиток місцевого самоврядування, як засіб реалізації цілей державного регулювання, можливий лише за умов чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади з питань розвитку території, а також раціонального використання ресурсів розвитку місцевого самоврядування.
5. Підвищення якості життя населення, як головна ціль соціально-економічного розвитку територіальних утворень, визначає орієнтири державної регіональної політики і вимагає використання в управлінні розвитком міста принципів, методів і інструментів сучасного ефективного менеджменту.

## Висновки

Як показали проведені дослідження, центральне місце серед методологічних проблем управління соціально-економічним розвитком міст займає визначення базових принципів, загальнонаукових і специфічних законів управління з їх особливостями застосування в управлінському процесі на території, ідентифікація суб'єктів і об'єктів управління та відносин між ними, оскільки саме вони визначають конкретні методи, інструменти та механізми у всіх сферах життєдіяльності міст. Таким чином, наука державного управління потребує нових, більш детальних досліджень з питань удосконалення методології ефективного комплексного управління соціально-економічним розвитком міст.

На державному і регіональному рівні політика держави щодо місцевого розвитку має ґрунтуватися на засадах реального забезпечення всім адміністративно-територіальним

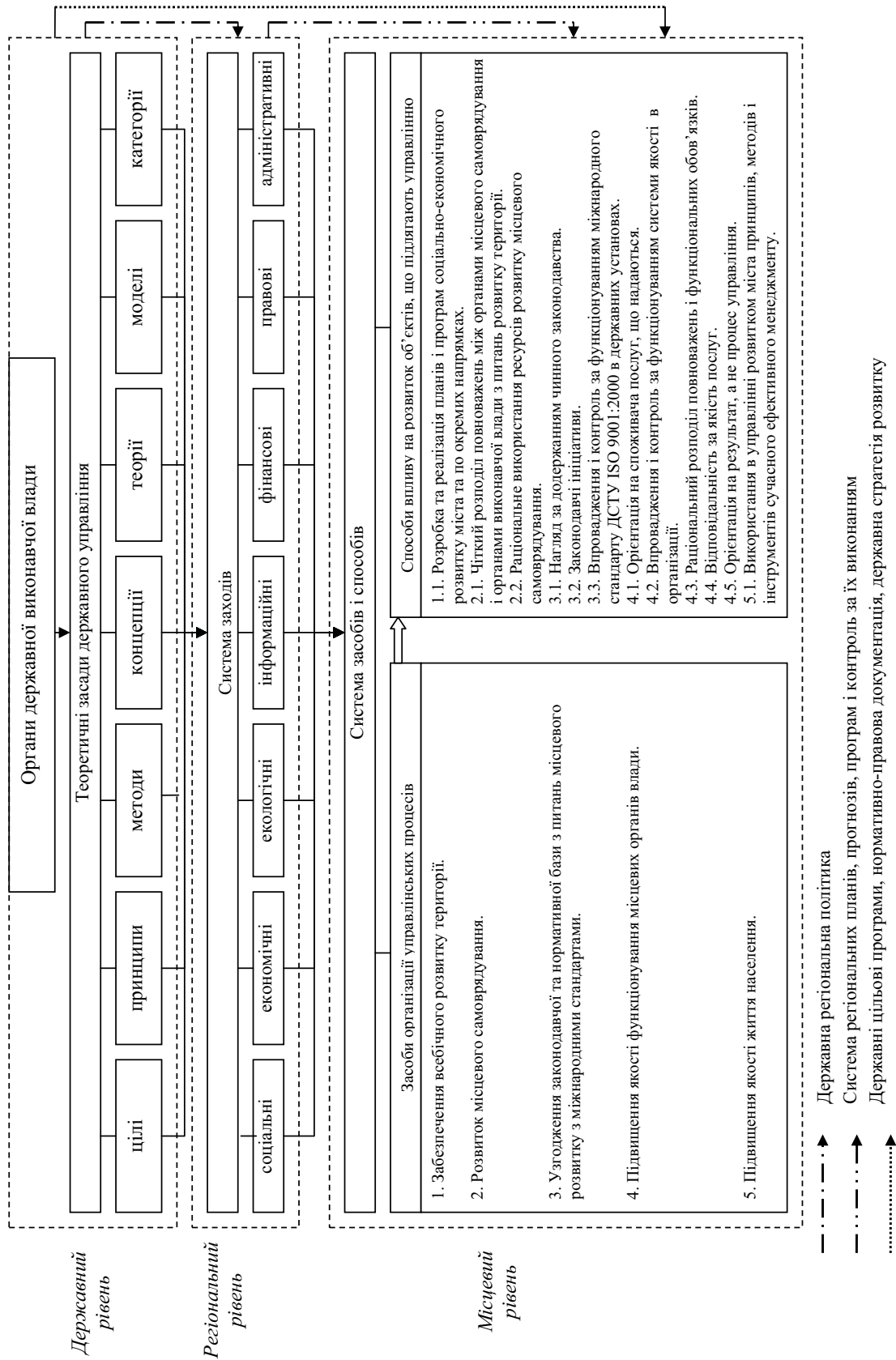


Рисунок 1. Теоретико-методологічні засади механізму державного управління розвитком малих міст в регіоні.



одинацям країни рівних можливостей у здійсненні економічних, соціальних, організаційних перетворень; подолання асиметрії, яка наразі склалася в представленні інтересів різних територій у владних структурах; врахування специфіки кожної території, забезпечення їхньої самоврядності на ґрунті унітаризму.

### Література

1. Державне управління в Україні [Електронний ресурс] : [навч. посіб.] / За заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с. / – Режим доступу : [http:// pravoznavec.com.ua/books/13](http://pravoznavec.com.ua/books/13).
2. Адамов, Б. І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст / Б. І. Адамов. – К. : ГРОТ, 1998. – 215 с.
3. Гамаюнов, В. Г. Муниципальный менеджмент : [навч. посіб.] / В. Г. Гамаюнов, А. С. Поважний, В. Ф. Янукович. – Донецк : «Лад», 2000. – 339 с.
4. Мамонова, В. В. Методологія управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.
5. Мамонтова, В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонтова // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101–107.
6. Основи стійкого розвитку : [навч. посіб.] / під заг. ред. д.е.н., проф. Л. Г. Мельника. – Суми : Університетська книга, 2005. – 654 с.

**Пушкарьова Наталія Олександрівна** – к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Науковий напрямок: механізми державного управління регіональним розвитком.

**Пушкарева Наталья Александровна** – к. гос. упр., доцент кафедри менеджмента организаций Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научное направление: механизмы государственного управления региональным развитием.

**Pushkaryova Nataliya** – a Ph. D. (Management), an Assistant Professor of the Organization Management Department of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: government administration mechanisms of regional development.

