

УДК 35.072.81

*Т. М. Дерун,
к. держ. упр., доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та
управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України*

АЛГОРИТМ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

*T. M. Derun,
assistant professor of regional management, local government and city management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

ALGORITHM RESEARCH POLICY DEVELOPMENT SMALL TOWNS

У статті розкрито проблеми малих міст; розглянуто методи наукового пізнання процесу формування і реалізації державної політики та визначено алгоритм дослідження.

This article deals with the problem of small towns, considered methods of scientific knowledge of the formation and implementation of public policy and the algorithm research.

Ключові слова: малі міста, державне управління, державна політика, наукові методи, принципи, методологія, алгоритм.

Key words: small towns, public administration, public policy, scientific methods, principles, methodology, algorithm.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасне мале місто є цілісною соціально-економічною системою, яка є частиною територіальної організації суспільства, народного господарства і регіональної системи розселення. На даному етапі розбудови держави в малих містах має місце складна соціально-економічна, демографічна ситуація. Недосконале врахування специфіки малих міст під час проведення економічних, політичних, соціальних реформ загострило соціально-економічні процеси в них. Критичний стан малих міст має низку комплексних соціально-правових передумов, які неможливо змінити без цілеспрямованої державної політики, дослідження якої потребує використання цілого спектра наукових підходів.

Методологія та якість розроблення державної політики дискусійна і соціально значима проблема поточного моменту суспільного розвитку. Практика останніх років свідчить, що більшість проектів державної політики залишаються нереалізованими, оскільки не враховується весь комплекс проблем, пов'язаних з процесом розробки державної політики. Ці обставини ставлять завдання ретельного аналізу методологічних засад розроблення державної політики та пошуку тих перешкод, які заважають їй ефективно виробленню та здійсненню. Крім того, за сучасного розвитку науки "державне управління" відсутні ґрунтовні напрацювання по розробці методології дослідження державної політики щодо міст, а особливо малих.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У даному контексті привертають увагу праці О.Л. Валевського, М.І. Долішного, М.В. Кашуби, В.М. Козакова, які присвячені розробці методології дослідження державного управління і державної політики в різних сферах суспільства та роботи О.М. Єгорова, О.В. Ісипа, А.А. Мозгового, О.В. Панухнік, в яких розглядаються методологічні підходи

до дослідження процесів функціонування сучасних міст. Питання формування та реалізації державної політики досліджували в своїх працях В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевський, Г.С. Одинцова, В.В. Тертичка. Засоби державного впливу на процеси розвитку малих міст та на вирішення проблем їх функціонування розглядали В.М. Бабаєв, В.М. Вакулєнко, Є.Д. Блейклі, О.І. Васильєва, О.С. Ігнатенко, О.Ю. Лебединська. Аналіз наукових досліджень показав, що поряд з необхідністю чітких державно-управлінських дій стосовно розвитку малих міст, недостатньо уваги приділено вивченню наукових підходів до формування і реалізації державної політики, зокрема щодо вирішення проблем міст цієї категорії.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті є вивчення наукових методів і підходів та виокремлення етапів у дослідженні процесу формування і реалізації державної політики розвитку малих міст. Для досягнення мети нами поставлено такі завдання: визначити проблеми малих міст; розглянути методи наукового пізнання процесу формування і реалізації державної політики та побудувати алгоритм дослідження.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Перетворюючи державно-управлінський вплив на стан малих міст, слід проводити не лише законодавчі зміни, але й підготувати основу для трансформації інституцій і механізмів їх впровадження. Існує необхідність забезпечити досконале існування усіх систем міста з чітким визначенням ролі та повноважень кожної в розвитку малого міста. Проте, жодні перетворення не можуть бути успішно проведені, якщо відсутня активна участь громадян у процесі прийняття рішень, взаємодія всіх суб'єктів місцевого розвитку (влада, мале підприємство, громадські організації) у вирішенні

проблем міста, чіткий розподіл владних компетенцій між різними органами влади [4].

Водночас потрібно чітко сформулювати основні напрями проведення державної політики [1, с. 42] щодо малих міст з урахуванням основних проблем їх розвитку, зокрема таких:

- раціональне використання трудових ресурсів, вузькість сфер застосування праці;
- міграція населення;
- нестача фінансових і матеріальних ресурсів;
- занепад виробничої сфери, невикористання потенціалу підприємницької діяльності;
- формування міської інфраструктури і підвищення рівня життя людей.

Наведені проблеми розвитку малих міст доводять необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних завдань, удосконалення нормативно-правової бази їх функціонування, оптимізації загальнодержавних дій і формування послідовної державної політики. Держава має здійснювати підтримку соціально-економічного розвитку малих міст з метою забезпечення позитивної динаміки рівня та якості життя населення, створення умов для розвитку виробництва, зв'язку, стимулювання підприємницької ініціативи за рахунок власних фінансових, матеріальних, трудових і природних ресурсів міст [5].

При цьому, комплексна державна підтримка малих міст може забезпечуватись шляхом:

1) проведення конкурсного відбору інвестиційних проєктів будівництва та реконструкції об'єктів житлово-комунального господарства;

2) впровадження сучасних енергозберігаючих технологій та обладнання, що передбачають залучення коштів з Державного бюджету України;

3) запровадження організаційно-правових і економічних форм державного регулювання розвитку малих міст, включення заходів щодо їх розвитку до основних напрямів концепції державної регіональної політики, зокрема таких: формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям; сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань органами місцевого самоврядування; стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному — територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики;

4) формування об'єктів права комунальної власності громад малих міст, будівництва та реконструкції найважливіших об'єктів житлово-комунального господарства;

5) стимулювання розвитку регіональних, міжрегіональних та міжнародних економічних зв'язків малих міст на основі виробничої кооперації та інтеграції;

6) розвиток сучасних мереж та засобів зв'язку у напрямі "мале місто — село";

7) визначення переліку завдань центральних органів виконавчої влади, спрямованих на сприяння розвитку малих міст, виконання яких є обов'язковим на всій території України;

8) формування інфраструктури підтримки та розвитку підприємства в малих містах [6; 7].

Крім того, політика держави повинна бути направлена і на сприяння використання містами власних можливостей для розвитку — це ефективна, взаємовигідна співпраця місцевої (муніципальної) влади, малого підприємництва і громадськості. Аналіз наявних проблем малих міст, розуміння нагальності структурних перетворень державно-управлінсь-

ких процесів доводить необхідність проведення дослідження державної політики щодо малих міст (їх становлення і розвитку).

Дослідження державної політики щодо розвитку малих міст повинно ґрунтуватись на тому, що державне втручання в життєдіяльність таких міст є потребою сучасної дійсності. Адже, мале місто і процеси, що в ньому відбуваються, виражають та характеризують основні параметри існування країни. Тому, державна політика щодо розвитку малих міст повинна бути дієвим засобом підвищення соціально-економічного рівня життя людей і оздоровлення всього суспільства.

Враховуючи, що об'єктом державницького впливу (державної політики) є мале місто як складна сукупність взаємопов'язаних елементів, які її характеризують і визначають, — доцільно системний підхід покласти у основу дослідження [2, с. 62].

Алгоритм комплексного дослідження державної політики щодо малих міст повинен включати вивчення засобів, механізмів здійснення політики держави щодо використання об'єктивних можливостей і тенденцій їх розвитку.

Системне дослідження державного впливу на функціонування і розвиток малих міст повинно містити:

— вивчення сутності державної політики розвитку малих міст, її завдань, елементів та етапів розробки в порівнянні із системними підходами державного управління;

— вивчення і адаптацію передового зарубіжного досвіду, новітніх інструментів державного управління малими містами, досягнення світових стандартів їх функціонування;

— визначення функцій ролі, особливостей функціонування малих міст в адміністративно-територіальному устрої країни, у поселенській системі регіону, розгляд їх взаємозв'язків з іншими населеними пунктами, які створюють соціально-економічний простір самих міст та характеризують специфічні особливості їх життєдіяльності;

— розгляд і аналіз сучасного стану міст, комплексу проблем, сукупного потенціалу як об'єктивного фактору їх соціально-економічного становлення;

— дослідження наявного нормативно-правового забезпечення державної політики розвитку малих міст;

— аналіз механізмів державного регулювання розвитку малих міст України (нормативно-правовий, економічний, соціальний, фінансовий і екологічний);

— дослідження системи інструментів державної політики розвитку малих міст;

— виділення механізму формування і реалізації державної політики розвитку малих міст при поєднанні державного управління та місцевого самоврядування з виокремленням елементів, а саме: загальносистемних принципів, орієнтирів та напрямів державної політики щодо таких міст, та врахування бачення місцевими органами вдалих шляхів активізації їх розвитку;

— вивчення умов для трансформації бюджетної системи в напрямку надання більшої фінансової самостійності місцевим органам влади, основних принципів формування місцевих бюджетів, шляхів їх формування, джерел наповнення, розмежування доходів і витрат між державними і місцевими бюджетами з метою підвищення збалансованості бюджетів;

— дослідження можливостей використання взаємодії основних суб'єктів місцевого розвитку — місцевої влади, підприємництва, громадськості, — у вирішенні нагальних проблем міста і формування потенціалу для покращення якості життя населення;

— розробка практичних рекомендацій і пропозицій за результатами дослідження, які направлені на вдосконалення процесів формування і реалізації державної політики розвитку малих міст.

Наведена логіка дослідження дає можливість сформулювати альтернативні напрями державної політики та визначити механізми державного впливу на соціально-економічний стан малого міста, його функціональну сутність і набір ознак, які

його (місто) характеризують; способи активізації міста через державне стимулювання залучення внутрішніх резервів розвитку, зокрема, використовуючи взаємовигідну співпрацю влади, бізнесу і громадськості; джерела фінансування проектів розбудови малого міста та підвищення рівня життя людей.

Додамо, що державна політика щодо розвитку малих міст повинна бути процесом підтримки на оптимальному рівні пропорцій між їх господарськими і соціальними елементами, формування на цій основі раціональної міської структури при ефективному використанні ресурсів та повному задоволенні соціальних потреб населення [9, с. 35].

Системний підхід до дослідження нашої проблематики передбачає розгляд двох взаємопов'язаних підсистем.

1. Державна політика комплексного розвитку малих міст, механізми розробки і впровадження якої можна представити у вигляді послідовності етапів: визначення проблеми, актуальність вирішення якої потрібно донести до компетентних органів влади; розробка альтернативних варіантів змісту політики (формування політики); пошук розв'язання проблем, вибір найкращого варіанта політики з врахуванням обмеженості ресурсів; проектування засобів запобігання проблемі, розробка політики; реалізація політики та проведення моніторингу процесу її здійснення; оцінка ефективності реалізації державної політики.

При цьому, джерельно-матеріальною базою дослідження є:

- документальні джерела (офіційні політичні, нормативно-правові документи, спеціалізовані аналітичні огляди матеріалів, робочі матеріали про підходи до політики, огляди і аналіз діючої політики);

- фінансові дані, макро- і мікроекономічна статистики щодо державної політики; компетентність творців політики; громадська думка [3; 8; 10].

2. Мале місто як складне організаційне утворення із властивими йому закономірностями будови і розвитку, сукупністю ресурсів і можливостей для забезпечення потреб людей. При цьому досліджується: рівень економічного розвитку (економічні можливості підприємств, діяльність малого підприємництва), соціальні проблеми (діяльність і активність громадськості), наявність і достатність фінансового забезпечення (місцеві бюджети), рівень розвитку, стан соціальної, виробничої, транспортної інфраструктури малого міста, структура органів управління містом.

Системний аналіз у дослідженні використовується у випадку:

- розгляду нормативно-правових, соціальних, економічних, політичних демографічних умов формування і реалізації державної політики;

- дослідження міста як складної соціально-економічної системи;

- оцінки ресурсного потенціалу міста;

- виявленні різних альтернатив розвитку малого міста з врахуванням напрямів політики;

- конкретизації шляхів фінансового забезпечення бюджетів малих міст.

Слід відзначити, що комплексність системного аналізу сприяє виявленню сукупності соціальних, економічних, демографічних тощо проблем міст та конкретизованих і цілеспрямованих державницьких дій для їх вирішення.

Методологічні орієнтири дослідження становлять основу для формування принципів управління міським розвитком. Сутністю принципів, на базі яких необхідно формувати механізм державного впливу на розвиток малого міста, є:

- законність — відповідність нормативно-правових актів, що приймаються місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування нормам чинного законодавства;

- єдність інтересів — врахування при здійсненні управлінської діяльності на кожній території загальнодержавних,

місцевих і відомчих інтересів, громадської думки, пропозицій, поданих у встановленому порядку суб'єктами місцевого розвитку;

- субсидіарність — здійснення функцій управління на рівні, максимально наближеному до громадян — безпосередніх отримувачів адміністративних послуг;

- корпоративність — сприйняття міста як цілісного утворення, ефективність функціонування якого визначається синергією на основі консолідації зусиль та об'єднання ресурсів учасників місцевого розвитку для досягнення спільної мети;

- прозорість — відкритість дій органів державної влади на всіх етапах прийняття і реалізації управлінських рішень, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності;

- адекватність — відповідність методів та механізмів управління потребами територіальної спільноти у вирішенні питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

Для забезпечення сталого розвитку малих міст необхідно встановити баланс інтересів між усіма його учасниками. Актуальність саме такого підходу підвищується тим, що місцева влада для цього має у своєму розпорядженні ресурси (матеріально-технічні, фінансові тощо), тобто виконати поставлені завдання вона може тільки за умов широкого залучення ресурсів суб'єктів місцевого розвитку та орієнтуючись на конкретні підтримуючі дії з боку держави.

Наведені методологічні засади дослідження державної політики дозволяють розкрити особливості функціонування малих міст як складної організаційної цілісності, забезпечують можливість формування концепції державної політики відносно їх активізації і розвитку.

Література:

1. Валевський О.Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія / О.Л. Валевський. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 315 с.

2. Кашуба М. В. Методологія сучасного наукового дослідження у сфері державного управління: навч. посіб. / М.В. Кашуба, П.М. Петровський. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. — 92 с.

3. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія / В.М. Козаков. — К.: НАДУ, 2007. — 284 с.

4. Михайлишин Л. Особливості та тенденції розвитку малих міст / Л. Михайлишин // Зб. наук. пр. НАДУ. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — Вип. 4. — С. 312—316.

5. Нові підходи до розвитку міст та регіонів України (методологічні засади державно-правових експериментів) / О.В. Бойко-Бойчук, І.В. Васюник, Ю.Ю. Верланов, П.С. Качур. — К.: Міленіум, 2003. — 134 с.

6. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011—2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090 // Уряд. кур'єр. — 2010. — 15 груд. — № 235.

7. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: закон України № 1580-IV від 4 берез. 2004 р. // Президент. вісн. — 2004. — № 4.

8. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие / Ю.П. Сурмин. — К.: МАУП, 2003. — 365 с.

9. Тимчук Н.Ф. Город и район: регулирование комплексного развития / Н.Ф. Тимчук. — М.: Экономика, 1980. — 160 с.

10. Шейко В.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручник / В.М. Шейко, Н.М. Кушнарченко. — К.: Знання-Прес, 2002. — 295 с.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2013 р.