

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Мар'яненко Геннадій Іванович

УДК 352.071

**ІННОВАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ ШАХТАРСЬКИХ МІСТ**

Спеціальність 25.00.04 – міське самоврядування

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

Харків – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Донецькому державному університеті управління Міністерства освіти і науки України.

- Науковий керівник –** чл.-кор. НАНУ, доктор технічних наук, професор  
**ПЛЮШЕНКО Віталій Лаврентійович**,  
Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, проректор з наукової роботи, завідувач кафедри маркетингу
- Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент  
**САХАНЕНКО Сергій Єгорович**,  
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування;
- кандидат наук з державного управління  
**НОВИЦЬКА Жанна Анатоліївна**, товариство з обмеженою відповідальністю "Готель "Донбас-Палас"", адміністративний асистент відділу
- Провідна установа –** Гуманітарний університет "Запорізький інститут державного та муніципального управління", кафедра державного управління та адміністративного менеджменту, м. Запоріжжя

Захист дисертації відбудеться "23" червня 2006 р. о "14" годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1 поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий "22" травня 2006 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Лебець В.С.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Демократичний розвиток України неможливий без потужного місцевого самоврядування, сила якого визначається спроможністю територіальних громад безпосередньо або через демократично обрані ними органи вирішувати самостійно і під свою відповідальність місцеві проблеми. Запровадження принципів самоврядування в практику державного будівництва країни спричинило зміну підходів до вирішення проблем місцевого життя. Ліквідовано вертикальну підпорядкованість органів місцевого самоврядування, включаючи ради та їх виконкоми. Тепер вони отримали можливість самостійно (як це передбачено Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні") і виходячи з інтересів мешканців території (відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України в липні 1997 р.) визначати пріоритети в управлінні містами. Однак ці можливості ще недостатньою мірою використовуються в практиці місцевого самоврядування, яка має свою специфіку.

Розбудова української державності на принципах демократії об'єктивно зумовила переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі суспільних відносин, спонукала до пошуку оптимальних варіантів моделі організації влади, яка б відповідала сучасним стандартам і забезпечувала права, свободи і законні інтереси людини. Вирішення цих завдань потребує удосконалення діяльності територіальних громад на засадах новітніх наукових досліджень. Проте в роботах вітчизняних вчених ще не знайшов відображення розвиток місцевого самоврядування в шахтарських містах. Особливо бракує розробки та запровадження комплексного підходу до розв'язання цих питань, зокрема його поняття, системи, основ, повноважень. Саме ці обставини й визначили актуальність теми дослідження, її науково-практичну значущість для місцевого самоврядування шахтарських міст України.

У дослідженні враховуються напрацювання фахівців у галузі права та державотворення минулих часів, а також сучасних українських та російських науковців, серед яких В.Д. Бакуменко, В.П. Безобразов, В.М. Бабаєв, О.В. Берг, П.Д. Біленчук, Ю.П. Битяк, С.В. Болдирєв, В.І. Борденюк, С.В. Вишняков, А.Г. Воронін, М.П. Воронов, В.Є. Воротін, В.А. Гришин, І.О. Дегтярьова, В.С. Занодворов, В.В. Іванов, В.М. Князєв, В.В. Корженко, Ю.О. Куц, О.Ю. Лебединська, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцева, М.О. Пухтинський, Л.А. Трисєєва, Ю.В. Філіпов, Ю.П. Шаров, Я.В. Шевчук, Т.П. Юрьєва та ін. Вони сприяли становленню й розвитку теорії та практики місцевого самоврядування.

Разом з тим, не знайшли достатнього поширення в місцевому самоврядуванні України досягнення світової науки. Недостатня вирішеність багатьох питань цього спрямування гальмує процес удосконалення управління розвитком виробничо-господарського і соціального комплексу

шахтарських міст, не сприяє підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження пов'язане з науковими планами Донецького державного університету управління "Теоретико-методичні основи розвитку маркетингу в управлінні економікою України" (номер державної реєстрації 0100U003067), зокрема, кафедри маркетингу щодо впровадження новітніх підходів до формування інноваційних стратегій розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст в умовах ринкової економіки.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є обґрунтування і розробка теоретичних положень, методичних підходів і науково-практичних рекомендацій щодо активізації процесів розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст на основі інноваційної стратегії управління муніципальними утвореннями.

Реалізація мети дисертаційного дослідження зумовила вирішення таких завдань:

- з'ясувати загальні тенденції стосовно реструктуризації виробничо-господарського комплексу шахтарських міст та розвитку інтелектуально-кадрового потенціалу територіального утворення;
- оцінити стан фінансового забезпечення повноважень міського самоврядування;
- визначити правові аспекти трансформації системи виконавчої влади в шахтарських містах;
- дослідити принципові положення щодо місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування та в Конституції України;
- проаналізувати стан соціально-економічного розвитку шахтарських міст в контексті ринкових перетворень;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення управління діяльністю шахтарських міст шляхом санації депресивних територіальних суспільних систем;
- обґрунтувати необхідність прогнозування обсягів доходу бюджету шахтарських міст в умовах реструктуризації вугільної промисловості та можливість впровадження методики використання теорії агрегатних індексів;
- визначити шляхи покращання життєдіяльності шахтарських міст та сформулювати критерії оцінки результативності діяльності територіальних органів влади.

*Об'єктом дослідження* є процес управління розвитком шахтарських міст у контексті підвищення рівня і якості життя їх мешканців.

*Предметом дослідження* є формування стратегії розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст.

*Методи дослідження.* Теоретичною і методологічною основою дисертаційного дослідження є законодавчі й нормативні акти України, праці вітчизняних і зарубіжних економістів, соціологів,

психологів, фахівців з державного управління, які займаються проблемами місцевого самоврядування. У роботі використані методи теоретичного та емпіричного дослідження, основними з яких є системний та історичний підходи, методи аналізу та синтезу, індукції і дедукції, порівняння, аналогії, абстрагування, класифікації, структурного аналізу, моделювання.

Зокрема, при встановленні загальних тенденцій щодо розвитку шахтарських міст використовувалися методи системного підходу; при аналізі сучасного стану шахтарських міст – статистичного та техніко-економічного аналізу; при дослідженні особливостей розвитку територій – системно-структурного аналізу; при з'ясуванні характеру взаємодії населення території, виконавчої та представницької влади – полікритеріальний підхід; при дослідженні особливостей розвитку територій – метод порівняльного аналізу.

Інформаційною базою дослідження є статистичні дані про соціально-економічне становище шахтарських міст, а також матеріали науково-практичних конференцій.

**Наукова новизна результатів дослідження** полягає у вирішенні наукового завдання щодо активізації процесів розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст на основі формування і запровадження інноваційної стратегії та розробці науково-прикладних засобів для її практичного використання.

У дисертації *вперше*:

- запропоновано обґрунтування застосування теорії загальних індексів при аналізі впливу окремих факторів на зміни обсягів бюджету, оцінки латентних резервів податкового поля території, галузі чи певного кола платників податків, що набуває актуальності в умовах реструктуризації вугільної промисловості;

- визначено шляхи подолання кризової ситуації в шахтарських містах за рахунок запровадження антидепресивних заходів організаційного, правового та економічного спрямування;

*дістали подальший розвиток*:

- система управління життєдіяльністю шахтарських міст на етапі стабілізації їх соціально-економічного розвитку в умовах реструктуризації вугільної промисловості;

- інноваційні підходи до забезпечення комплексного, збалансованого, розвитку депресивних територій, що передбачають раціональне використання місцевих мінерально-сировинних і трудових ресурсів, науково-технічного і виробничого потенціалу;

*удосконалено*:

- технологію діяльності органів місцевого самоврядування шляхом використання бенчмаркінгу та впровадження корпоративного контролю з боку споживачів управлінських послуг, громадських організацій;

- методичні підходи до формування Програми економічного і соціального розвитку міста, засновані на використанні авторської моделі.

**Практичне значення одержаних результатів.** Отримані в роботі результати доведені до конкретних положень, прикладних моделей, методик і рекомендацій в частині формування стратегій органів місцевого самоврядування щодо розвитку малих міст Донецької області і виходу їх з депресивного стану.

Рекомендації і висновки дисертаційної роботи використані виконкомом Сніжнянської міської ради Донецької області при формуванні планів соціально-економічного розвитку на 2004, 2005 рр. (довідка № 1-107 від 11.01.2006 р.), Донецькою облдержадміністрацією – при підготовці Програми соціально-економічного розвитку Донецької області до 2010 р. (довідка № 4-454 від 27.12.2005 р.), виконкомом Будьоннівської районної ради у м. Донецьку (довідка № 01-12-1477 від 28.12.2005 р.). Окремі положення дисертації використовуються у навчальному процесі Донецького державного університету управління при викладанні дисциплін "Регіональний маркетинг", "Розміщення виробничих сил і регіональна економіка" (довідка № 05-12/253 від 14.12.2005 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійною працею, в якій досліджено сучасні тенденції розвитку системи місцевого самоврядування в шахтарських містах та визначено закономірності реструктуризації їх виробничо-господарських і соціальних комплексів в умовах ринкових перетворень. Одержані результати знайшли відображення у наукових статтях. У дисертації використані лише ті ідеї та положення, які отримані автором особисто.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дослідження, висновки і рекомендації, викладені в дисертаційній роботі, доповідалися на Міжнародній науково-практичній конференції "Наука і освіта – 2003" (20-24 січня 2003 р., м. Дніпропетровськ); Всеукраїнській науково-практичній конференції "Ринкова трансформація економіки: стан, проблеми, перспективи (19-20 лютого 2003 р., м. Харків); II міжнародній науково-практичній конференції "Сучасні проблеми управління" (27-28 листопада 2003 р., м. Київ); IV міжнародному науковому конгресі "Державне управління і місцеве самоврядування" (26 лютого 2004 р., м. Харків); щорічних конференціях професорсько-викладацького складу ДонДУУ за підсумками науково-дослідної роботи (2002-2004 рр.).

**Публікації.** З теми дисертаційної роботи опубліковано 10 наукових статей і один навчальний посібник (автору належить 5,8 авт.арк.), у тому числі 3 статті – у наукових журналах, 7 – у збірниках наукових праць, 6 публікацій вміщено у виданнях, що входять до переліку фахових з державного управління.

**Структура роботи.** Дисертація складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (177 назв на 17 сторінках) і одного додатку (на 4 сторінках). Повний обсяг дисертації – 200 сторінок. Кількість рисунків – 4 (2 сторінки), таблиць – 15 (10 сторінок).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено стан її наукової розробки, предмет і об'єкт, сформульовано мету і задачі дослідження, розкрито наукову новизну та практичну значущість роботи, наведено відомості про оприлюднення результатів дослідження.

У **першому розділі** – *"Соціально-економічні механізми забезпечення життєдіяльності шахтарських міст"* – розкриваються змістовні характеристики об'єкта та предмета дослідження, визначаються задачі реструктуризації виробничо-господарського та соціального комплексу шахтарських міст, сучасні тенденції і закономірності розвитку інтелектуально-кадрового потенціалу територіального утворення, дається аналітична оцінка фінансового забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування.

Важливим для розуміння першочергових завдань щодо удосконалення механізмів забезпечення життєдіяльності шахтарських міст є визначення факторів впливу на становлення і трансформацію міст: природні, демографічні, виробничо-економічні, суспільно-політичні. Ці та інші обставини спонукають до вивчення історичного досвіду розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, що дозволяє оцінити його нинішній стан та визначити відповідні перспективи.

Аналіз тенденцій розвитку міст свідчить, що причини загострення проблеми розбалансованості міського господарства та управління ним були закладені ще за радянських часів, коли питання територіального розміщення виробництва вирішувалися, перш за все, виходячи з політичних цілей. Внаслідок цього на стартові умови реформування національної економіки суттєво вплинули промисловий гігантизм, недосконалість галузевої структури територіальних комплексів, неефективність використання місцевих ресурсів, надмірне забруднення навколишнього середовища, однобока спеціалізація господарства, монополізація суб'єктів господарювання, наявність високої питомої ваги військово-промислового комплексу.

Місцеве самоврядування може бути успішним лише за певних державних гарантій: загальних, юридичних та правових. До загальних відносяться організаційно-політичні, економічні, соціальні та духовні. Гарантією ефективного місцевого самоврядування, передусім, виступає демократичний характер політичного режиму в країні, правові відносини між державою та територіальними громадами, а його розвитку сприяє обмеження сфери втручання у місцеві справи держави, децентралізація державної влади. За таких умов зростає значення ідеологічного та політичного плюралізму, що сприяє створенню будь-яких громадських спілок та суспільних об'єднань у муніципальних утвореннях.

Особливого значення набувають економічні гарантії успішності місцевого самоврядування, а саме: наявність муніципальної власності (у тому числі землі, фінансових ресурсів), розробка і

реалізація загальних планів соціально-економічного розвитку муніципального утворення, науково обґрунтовані поточні та перспективні бізнес-плани розвитку території і т.ін.

Соціальні гарантії передбачають розвиток соціальної структури суспільства, зміцнення позицій середнього класу, формування суспільних інститутів (підприємницьких структур, громадських об'єднань, муніципальних утворень тощо).

Важливе значення мають також духовні гарантії – система духовних цінностей, яка орієнтує людей на активну участь у місцевому самоврядуванні, запобігає зловживанням владою, забезпечує гласність у діяльності органів місцевого самоврядування, довіру населення до них.

Серед юридичних гарантій місцевого самоврядування, закріплених у законодавстві, наука державного управління виокремлює заборону на обмеження конституційних прав органів місцевого самоврядування, обов'язковість рішень, що приймаються шляхом прямого волевиявлення громадян, а також рішень органів місцевого самоврядування для усіх розташованих на території муніципального утворення юридичних осіб, незалежно від їх організаційно-правових форм, та окремих громадян; обов'язковість розгляду звернень органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб органами державної виконавчої влади, підприємствами і організаціями; судовий захист органів місцевого самоврядування тощо.

Обов'язковою умовою динамічного розвитку системи місцевого самоврядування є його наукове супроводження, яке базується на використанні досягнень соціальних та правових наук. Серед них пріоритетне значення має синергетика, яка відображає загальні закономірності самоорганізації, становлення стійких структур у відкритих системах, механізми "кристалізації" порядку із хаосу, зміни стану стабільності і нестійкості, лінійності і нелінійності у розвитку соціальних систем, у тому числі муніципальних утворень.

Головною метою політики у сфері державного управління є створення ефективної системи управління, яка б відповідала стандартам демократичної європейської правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Серед питань державної регіональної політики важливого значення набуває розвиток системи місцевого самоврядування, його відносини з державною виконавчою владою. У зв'язку з цим особлива увага в дисертації приділяється ресурсному забезпеченню місцевого самоврядування, у тому числі інтелектуально-кадровому ресурсу як важливій складовій людського капіталу, без чого неможливо розраховувати на сталий інноваційний розвиток будь-якої території.

Виходячи з особливостей сучасної практики пропонується визначати місцеве самоврядування у трьох аспектах: як професійну управлінську діяльність, як правовий інститут, як соціальний інститут.

З метою визначення стандартизованих характеристик працівників у дисертації проаналізовано особливості кожної з ролей, яку певні особи повинні виконувати в якості



муніципальних службовців. З'ясовано, що становлення особистості професіонала має відбуватися за трьома напрямками: зміна усієї системи діяльності і формування на цій основі фахової майстерності; зміна особистості службовця, що пов'язана з формуванням професійної свідомості (професійного світогляду); зміна відповідних компонентів установки службовця до об'єкта діяльності, що проявляється у рівні поінформованості та ступені усвідомлення наявних проблем муніципального утворення.

Разом з тим, для виконання своїх функцій і повноважень органи місцевого самоврядування потребують відповідного фінансового забезпечення, де головну роль відіграють місцеві бюджети. Зростаючі обов'язки місцевих органів управління без достатніх фінансових джерел, з одного боку, та наявні можливості самостійного вирішення питань соціально-економічного розвитку міста, – з іншого, вимагають від органів місцевого самоврядування пошуку нових методів здійснення своїх повноважень. Матеріальною та фінансовою основою їх реалізації відповідно до Конституції України є рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші грошові кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад.

Визначено, що централізація коштів, спрямованих на соціальний захист і соціальне забезпечення, в єдиних державних фондах (пенсійному, соціального страхування, зайнятості та ін.) передбачає їх рівномірний розподіл відповідно до потреб населення незалежно від місця проживання. Однак дослідження стану бюджетної забезпеченості зобов'язань щодо соціального захисту у шахтарських містах вказує на суттєвий розрив як у рівні задоволення потреб населення, так і в розмірі бюджетних видатків у розрахунку на одного мешканця міста (табл. 1).

Це є наслідком, по-перше, недосконалості механізму вирівнювання бюджетної забезпеченості при формуванні державного та місцевого бюджетів, по-друге, розходжень у підходах до визначення пріоритетів роботи органів місцевого самоврядування при плануванні витратної частини бюджету.

Таблиця 1

Витрати бюджету міста на соціальний захист і соціальне забезпечення населення у 2004 р.

Місто	населення	Соціальний захист	Пільги ветеранам	Житлові дотації	Допомога сім'ям з дітьми
-------	-----------	-------------------	------------------	-----------------	--------------------------

		забезпеченість, %	у розрахунку на одного мешканця, грн.	забезпеченість, %	у розрахунку на одного мешканця, грн.	забезпеченість, %	у розрахунку на одного мешканця, грн.	забезпеченість, %	у розрахунку на одного мешканця, грн.
Донецьк	1075,3	67,55	61,38	99,23	35,90	36,63	18,60	178,95	1,58
Єнакієве	167,2	37,87	53,23	55,56	26,91	26,17	23,33	175,00	0,84
Харцизьк	120,80	52,23	67,88	68,63	28,97	40,59	33,94	118,18	2,15
Антрацит	94,60	75,00	28,54	76,92	10,57	70,59	12,68	96,55	2,96
Ровеньки	96,10	84,38	28,10	84,62	11,45	84,62	11,45	88,57	3,23
Селідово	66,50	41,67	37,59	92,31	18,05	57,14	18,05	175,00	2,11
Димитров	58,80	52,83	23,81	70,18	13,61	28,80	6,12	100,00	2,38
Угледар	18,90	80,67	64,02	56,00	7,41	82,73	48,15	80,98	2,28

Як видно з табл. 1, незважаючи на те, що соціальні виплати становлять значну частку, рівень задоволення потреб у них не завжди корелює із загальним рівнем бюджетної забезпеченості. Аналіз одержаних даних дозволяє дійти висновку, що законодавчий розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані є одним з основних методологічних принципів, які можуть бути закладені в саму основу бюджетної системи і формування державного та місцевого бюджетів.

Логічним і необхідним є те, щоб повноваження, якими законодавство наділило органи місцевого самоврядування, забезпечувалися відповідними фінансовими ресурсами: власні повноваження – власною доходною базою, делеговані – за рахунок надходжень від державних податків та з спеціалізованих централізованих фондів.

При цьому рівень забезпеченості власних повноважень буде залежати від ефективності діяльності місцевого самоврядування, а делегованих – від можливостей державного бюджету. Такий підхід сприятиме розвитку ініціативи органів місцевого самоврядування і реальному розмежуванню власних самоуправлінських та делегованих повноважень. Але для реалізації такого підходу потрібні суттєві зміни у бюджетній системі.

У **другому розділі** – *"Трансформація системи місцевого самоврядування та її вплив на розвиток шахтарських міст"* – аналізуються питання правових аспектів трансформації місцевого самоврядування у шахтарських містах, принципові положення щодо цього інституту в Європейській Хартії місцевого самоврядування та в Конституції України, окреслюються задачі розвитку шахтарських міст України в умовах ринкових перетворень.

У дослідженні доведена необхідність утворення координаційних структур, які б узгоджували діяльність загальнодержавних, регіональних органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Концепції державної регіональної політики визначається центральний орган виконавчої влади, на який покладається виконання функцій щодо здійснення

регіональної політики підтримки місцевого самоврядування – Міністерство економіки України та інститут Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи. З цілим рядом концептуальних, законотворчих ініціатив виступає Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. З метою підсилення державної підтримки розвитку місцевого самоврядування на державному рівні доцільним є доповнення окремих концептуальних положень та нормативно-правових документів з цих питань.

У роботі наголошується на дисбалансі у співвідношенні положень законів про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування, особливо в частині розмежування повноважень між ними.

Основу розвитку системи місцевого самоврядування в Україні складають нормативно-правові документи концептуального характеру: укази Президента України, які стосуються Концепції адміністративної реформи, Концепції державної регіональної політики, Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування. Доведено необхідність упровадження економічних, політико-правових та інших механізмів, відповідних інституційних компонентів з використанням сучасного управлінського інструментарію. На основі проведеного аналізу констатується, що система місцевого самоврядування в Україні перебуває в стані стагнації. Це стосується законодавчої бази, ресурсного забезпечення, розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, формування комунальної власності тощо.

Дослідження концепції місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування та в Конституції України вказує на те, що кожна з держав, яка приєдналася до Хартії, має визнати не менше 20 принципів конструювання національної моделі місцевого самоврядування. Кількісний аналіз свідчить, що на основі Хартії може бути реалізовано понад 34 мільйони варіантів моделей місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування (як одна із засад конституційного ладу України) виступає ще й найважливішим принципом організації та функціонування публічної влади в суспільстві. Воно розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу. Упровадження в Україні принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування є досить проблематичним питанням, оскільки її сучасна система місцевого самоврядування не відповідає європейським стандартам за правовою регламентацією, чисельністю громади, рівнем управління, системою контролю та ін.

Окреслені в дисертації питання управління розвитком шахтарських міст України в умовах ринкових перетворень вказують на необхідність подолання спаду виробництва, стабілізації їх соціально-економічного і фінансового стану, вирішення проблеми продуктивної зайнятості населення. З позиції цих проблем шахтарські міста Донецької області знаходяться в досить непривабливому стані. Тут спостерігається погіршення навколишнього середовища, помітне

зростання злочинності, занепад житлово-комунального господарства, що спричиняє відтік працездатного населення з цих територій. Однак основна маса населення все ж таки змушена залишатися на місцях з причин відсутності платоспроможного попиту на робочу силу даного профілю (шахтарі та споріднені професії) в інших регіонах України, складності перекваліфікації, відсутності у людей коштів на переїзд та ін.

Аналіз демографічної та соціально-економічної інформації про ситуацію в шахтарських містах Донецької області свідчить про серйозні загрози існуванню цих територіальних утворень (табл. 2).

Таблиця 2

Демографічні і соціально-економічні показники шахтарських міст Донецької області станом на 01.01.2004 р.

Місто	Чисельність населення, чол.					Коефіцієнт демографічного навантаження	Частка незайнятого населення в працездатному віці, %
	всього	дієздатні	зайняті	пенсіонери	незайняте населення працездатного віку		
Димитров	5880	34100	22387	18899	11713	0,724	34,3
Жданівка	15000	9900	9200	4916	700	0,515	7,1
Ровеньки	96883	52000	37729	31315	14871	0,863	28,3
Селідово	66500	35100	20756	22508	14344	0,895	40,9
Угледар	18900	12966	11023	4215	1343	0,455	15,0
Красноармійськ	84900	51600	32700	26153	18300	0,645	36,3
Кіровське	31600	17320	12430	7957	4890	0,824	28,2
Дзержинськ	84400	41420	23828	29332	17592	1,038	42,5

Кожний третій житель шахтарських міст у працездатному віці не має постійного місця роботи або є безробітним. Наслідки реструктуризації вугільної промисловості стають тяжким тягарем для територіального утворення. Перерозподіл трудових ресурсів є обмеженим і можливим лише між підприємствами одного населеного пункту або (що дуже рідко) між містами однієї міської агломерації. Підприємства шахтарських міст все більше втрачають будь-який інтерес до розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів. Практика реструктуризації провідних галузей показала, що якщо підприємство є градоутворюючим, то встановлення податкових пільг, як правило, призводить до загострення кризи бюджетів міст. У зв'язку з цим у дисертації розглянуто податкове законодавство України і процес відтворення основних фондів та запропонована економіко-математична модель впливу витрат на процес амортизації основних фондів.

У **третьому розділі** – *"Розвиток інноваційного управління місцевим самоврядуванням"* – досліджено шляхи вдосконалення управління шахтарськими містами, обґрунтовано необхідність

прогнозування обсягів доходу їх бюджету та запропоновано критерії оцінки результативності діяльності територіальних органів влади.

Основними напрямками вдосконалення управління життєдіяльністю шахтарських міст визначені такі: створення нових робочих місць і працевлаштування населення; забезпечення фінансування і реорганізація управління міським комунальним господарством з урахуванням прийому на баланс зношених основних фондів соціальної сфери підприємств, що закриваються або перепрофілюються; забезпечення населення теплом, водою і побутовим паливом; реорганізація системи громадського транспорту; забезпечення належної роботи медичних, дошкільних і шкільних установ; оздоровлення навколишнього середовища і закриття вугільних виробництв.

Ключовим напрямком розв'язання цих проблем визначено необхідність реорганізації виробничої інфраструктури, формування правового поля для залучення інвестицій, впровадження інноваційних проектів, маркетинговий аналіз ринку (табл. 3).

Таблиця 3

## Групування виробничих ресурсів шахтарських міст

Види ресурсів	Наявність ресурсів
Енергоресурси	Електропідстанції шахт, що закриваються, прив'язані до промислових майданчиків
Технічна вода	Насосні станції шахт, що закриваються (підземні)
Автошляхи і залізничні колії	Існуюча проектна прив'язка до колишніх шахтних промислових майданчиків
Трудові ресурси	Працівники шахт, що закриваються, випускники шкіл, ПТУ, технікумів (наявна база перепідготовки)
Основні фонди	Будівлі і споруди, що залишилися від шахт, вільні виробничі площі на інших виробництвах

Для подолання кризової ситуації в шахтарських містах, що відносяться до категорії депресивних територій, у дисертації запропоновано наступні заходи:

- вивчення зарубіжного досвіду визначення депресивних територій, оцінки рівня депресивності та боротьба щодо її подолання;
- розробка системи критеріїв визначення депресивних територій України та оцінка рівня їх депресивності в розрізі окремих територій;
- створення нового понятійно-термінологічного апарату, який би адекватно відображав конкретний ступінь депресивності території, оцінку рівня депресивності;
- оцінка впливу ступеня депресивних територіальних утворень на формування інвестиційного клімату та зайнятість населення в розрізі регіонів України;

- аналіз кореляції ступеня депресивності територіальних утворень з інноваційними та інвестиційними процесами в розрізі регіонів України;
- розробка шкали необхідних витрат на подолання депресивності відповідного територіального утворення в залежності від її ступеня, форми тощо;
- розробка рекомендацій щодо удосконалення державних механізмів подолання депресивності шляхом регенерації висхідних тенденцій розвитку господарства територіальних утворень різних ієрархічних рівнів.

У роботі доводиться необхідність прогнозування обсягів доходу бюджету шахтарських міст в умовах реструктуризації вугільної промисловості з використанням теорії агрегатних індексів і пропонується відповідна методика.

Для розрахунку агрегатного індексу  $I_{pg}$  запропоновано формулу:

$$I_{pg} = I_p * I_g = \frac{\sum_{i=1}^n p_{li} g_{li}}{\sum_{i=1}^n p_{oi} g_{li}} * \frac{\sum_{i=1}^n g_{li} p_{oi}}{\sum_{i=1}^n g_{oi} p_{oi}} = \frac{\sum_{i=1}^n p_{li} g_{li}}{\sum_{i=1}^n g_{oi} p_{oi}}, \quad (1)$$

де  $i$  – номер групи СПД ( $i = \overline{1, n}$ ),

$g_{li}$  – кількість СПД  $i$ -ої групи у звітному періоді,

$p_{oi}$  та  $p_{li}$  – середній показник сплати податків  $i$ -ою групою СПД в базовому та звітному періодах.

Для числових даних одержали:

$$I_g = \frac{168,333 * 4 + 680 * 6 + 1300 * 2 + 1850 * 2 + 2000 * 1}{168,333 * 6 + 680 * 5 + 1300 * 2 + 1850 * 1 + 2000 * 1} = \frac{13053,333}{10860} = 1,202 \text{ (або 120,2\%)}$$

Визначено шляхи вдосконалення життєдіяльності шахтарських міст на основі інноваційної діяльності, стан якої в територіальних утвореннях залежить від рівня соціально-економічного розвитку, науково-технічного потенціалу та ефективності його використання, виробничої сфери та рівня її інтелектуалізації, інформаційно-комунікаційного забезпечення інноваційної інфраструктури, інноваційного підприємництва та сприятливості інноваційного клімату, організаційного механізму державного регулювання інноваційної діяльності, культури і рівня управління тощо.

Стратегічне управління розвитком міст запропоновано здійснювати поетапно, що дозволить досягти головної мети – посилення взаємодії органів місцевої виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності, поліпшення якості управлінських рішень.

Важливе практичне значення має застосування та використання критеріїв оцінки результативності діяльності місцевої влади в Україні. Передусім вони пов'язані з

соціально-економічною безпекою людини, яка існує тоді, коли місцевою владою створені певні умови для відтворення і розвитку людини. Йдеться, зокрема, про визначення рівня захищеності особи. Відтак, запропоновано систему взаємопов'язаних базових критеріїв, за допомогою яких визначатиметься рівень захищеності людини і, перш за все, її соціально-економічної безпеки (рис. 1).

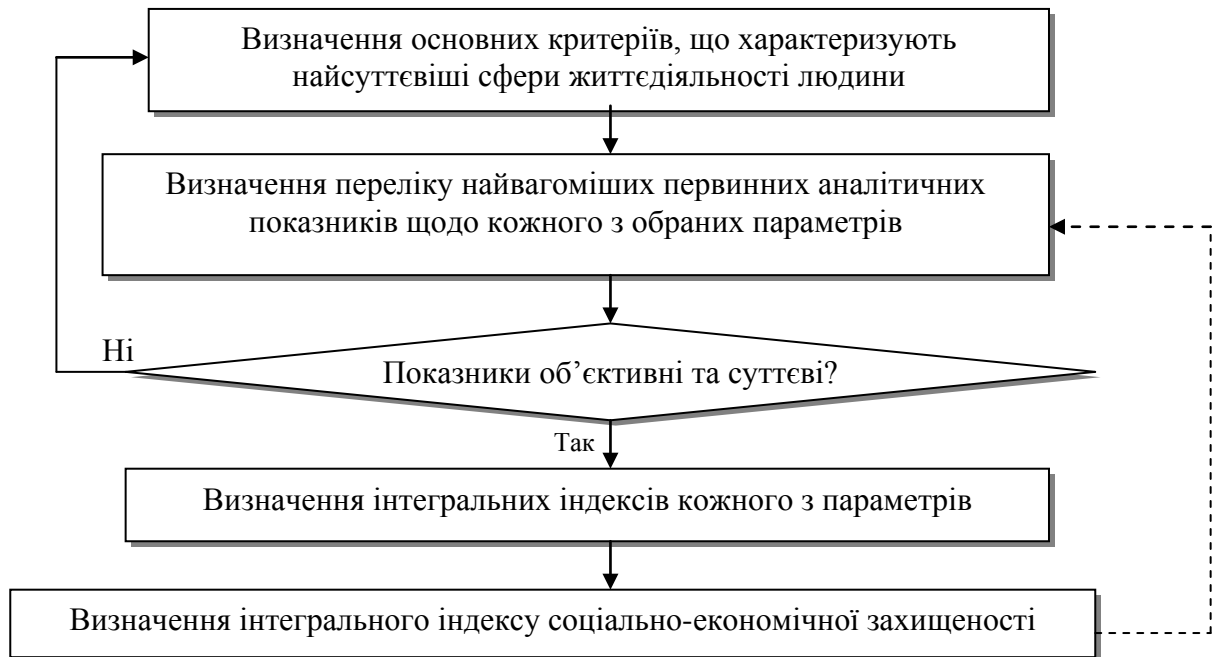


Рис. 1. Модель побудови інтегрального індексу соціально-економічної захищеності людини

Побудова інтегрального індексу передбачає вибір з великої кількості первинних показників тих, які характеризують найсуттєвіші сторони захищеності. Застосування в управлінні муніципальним утворенням запропонованих інноваційних технологій та методології управління дозволить сформулювати засади стратегічного розвитку місцевого самоврядування шахтарських міст.

## ВИСНОВКИ

Виконане дисертаційне дослідження дозволяє запропонувати нове вирішення науково-прикладного завдання щодо теоретичного обґрунтування та методичного забезпечення подальшого розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст, розробки інноваційної стратегії управління муніципальними утвореннями.

Теоретичне та прикладне значення мають такі основні висновки та результати дослідження:

1. Місцеве самоврядування, як процес усвідомленої діяльності з реалізації права мешканців певної території вирішувати місцеві питання власної життєдіяльності, повноваження з яких

передані державою та забезпечені організаційними і фінансовими гарантіями, потребує вивчення загальних тенденцій та закономірностей реструктуризації виробничо-господарського комплексу територіальної громади, зокрема, шахтарського міста.

На процес модернізації управління шахтарськими містами впливають такі найсуттєвіші фактори: природні, демографічні, виробничо-економічні, суспільно-політичні.

2. Аналіз досвіду розвинених країн світу свідчить, що їх успіхи в розвитку системи місцевого самоврядування та соціально-економічної сфери окремої території значною мірою залежать від рівня децентралізації управління. У цьому контексті важливого значення набуває реальне упровадження принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та стратегії стійкого розвитку територіальних громад окремих міст.

3. Формування нової структури місцевого господарства в сучасних умовах має здійснюватися з урахуванням ринковоутворюючих факторів і вимог ринку. Критерієм вибору напрямів структурних перетворень у шахтарських містах має бути реалізація соціальних програм. Концептуальна модель управління розвитком міста передбачає взаємодію і поєднання цілей економічної й соціальної політики в єдиному господарсько-економічному механізмі на території міста.

Важливою передумовою місцевого розвитку є формування відповідного інтелектуально-кадрового потенціалу, де важливу роль відіграє організаційна складова. Підприємницький підхід, що вимагає стратегічного мислення і комунікаційних здатностей є необхідним для вирішення задач, які постають перед керівниками міст та потребують від них певних сучасних знань, умінь та навичок.

4. Відомо, що для виконання своїх функцій і повноважень органам місцевого самоврядування потрібне відповідне фінансове забезпечення. Якість виконання власних повноважень залежить від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а делегованих повноважень – від можливостей державного бюджету. Місцеві бюджети вимагають стабільності і можливості їх прогнозування, а також чіткого розподілу функцій і повноважень, включаючи закріплення доходів.

5. Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних сторін. Аналіз основних конституційних положень дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання, з одного боку, виступає в якості однієї із сутнісних засад конституційного ладу України, а з іншого, – специфічної форми народовладдя, що дозволяє реалізувати права мешканців відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) самостійно вирішувати питання місцевого значення.



6. У шахтарських містах погіршується стан навколишнього середовища, стрімко зростає злочинність. Значна кількість вільних трудових ресурсів, їх низька мобільність утворює великі проблеми, притаманні саме цьому типу населених пунктів. Пом'якшенню впливу негативних тенденцій та призупиненню подальшого погіршення соціально-економічної ситуації територій може сприяти розробка науково обґрунтованих бюджетних програм функціонування та розвитку.

7. Ключовим напрямком удосконалення управління життєдіяльністю шахтарських міст визначено реорганізацію виробничої інфраструктури, яку пропонується проводити з урахуванням комплексного аналізу стану виробничих ресурсів на основі удосконалення правового поля для залучення інвестицій та упровадження інноваційних проектів.

8. Доведена необхідність прогнозування обсягів доходу бюджету шахтарських міст в умовах реструктуризації вугільної промисловості з використанням теорії агрегатних індексів. Викладена відповідна методика використання теорії загальних (агрегатних) індексів, що дозволяє проаналізувати вплив певної множини факторів на обсяги мобілізованих коштів до бюджету шахтарських міст в умовах процесу реструктуризації вугільних підприємств.

9. Актуальність територіального аспекту управління інноваційними процесами зростає у зв'язку з економічною ситуацією, обумовленою дефіцитом ресурсів, поглибленням диспропорцій у розміщенні трудових ресурсів і основних виробничих засобів. Особливо гостро ця проблема постає для шахтарських міст. Відтак, основною метою територіального управління стає вирішення міжгалузевих науково-технічних проблем, а також опрацювання стратегії науково-технічного розвитку, що спроможна забезпечити комплексний, збалансований, ефективний розвиток території, раціональне використання місцевих мінерально-сировинних і трудових ресурсів, науково-технічного і виробничого потенціалу територіального утворення, розвиток ринкової інноваційної інфраструктури.

10. В якості інноваційних технологій пропонується використовувати бенчмаркінг – управлінську технологію, що дозволяє формалізувати адаптацію передового управлінського досвіду до умов місцевого самоврядування шахтарських міст та більш ефективно і цілеспрямовано зорієнтувати діяльність їх керівництва не тільки на задоволення потреб споживачів управлінських послуг, але й на постійне вдосконалення бізнес-процесів на території.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Кучеба П.К., Марьяненко Г.И. Пути выживания шахтерских городов в период реструктуризации // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий

различных форм собственности. Экономико-организационные аспекты. – Д.: ИЭП, 2001. – С. 234-237.

Особистий внесок: аналіз демографічної ситуації, огляд перспектив удосконалення ситуації.

2. Марьяненко Г.И. Налоговое законодательство Украины и процесс воспроизводства основных фондов // Финансы, учет, банки. Сб.н.тр. Вып. 8. Ч. 1. – Донецк, 2002. – С. 323-327.

3. Марьяненко Г.И. Организационные основы и модель управления жизнедеятельностью шахтерского города // Зб. н. пр. ДонДАУ. Серія "Державне управління". Т. III, вип. 15 "Проблеми управління комплексним розвитком промислових підприємств". – Д.: ДонДАУ, 2002. – С. 83-91.

4. Марьяненко Г. Пути совершенствования социальной инфраструктуры шахтерских городов // ВСЁ. – 2002. – № 2(30). – С. 61-64.

5. Смолько А.Д., Марьяненко Г.И. Экономические и социальные критерии оценки жизнедеятельности шахтерского города (на примере г. Снежное) // Зб. н. пр. ДонДАУ. Серія "Економіка". Т. IV, вип. 22 "Економічні проблеми розвитку регіону і управління ефективністю діяльності промислових підприємств". – Д.: ДонДАУ, 2003. – С. 87-99.

Особистий внесок: розроблено та обґрунтовано критерії оцінки життєдіяльності міста.

6. Марьяненко Г.И. Механизмы государственного управления социальной инфраструктурой шахтерских городов (на примере г. Снежное) // Зб. н. пр. ДонДАУ. Серія "Державне управління". Т. IV, вип. 21 "Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами". – Д.: ДонДАУ, 2003. – С.217-232.

7. Мар'яненко Г. Аналіз резервів податкового поля та прогнозування обсягів доходу бюджету шахтарських міст // Схід. – 2003. – № 5 (55). – С. 33-35.

8. Поважный С.Ф., Смолько А.Д., Марьяненко Г.И. Управление комплексным развитием региона: Учеб. пособие. – Донецк: ДонГАУ, 2003. – 250 с.

Особистий внесок: проаналізовано проблеми соціально-економічного розвитку регіонів.

9. Смолько А.Д., Марьяненко Г.И., Каменев В.В. Научно-методические подходы к управлению шахтерскими городами в условиях реструктуризации угольной промышленности // Зб. н. праць ДонДУУ. Серія "Державне управління". Т. V, вип. 39 "Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу регіону". – Донецьк: ДонДУУ, 2004. – С. 67-79.

Особистий внесок: науково обґрунтовано показники програм соціально-економічного розвитку міста.

10. Мар'яненко Г.І. Проблеми розвитку шахтарських міст в умовах ринкових перетворень // Зб. н. праць. ДонДУУ. Т. IV. Серія "Державне управління", вип. 55 "Державна політика в сфері управління". – Донецьк: ДонДУУ, 2005. – С. 105-113.

11. Мірошніченко Т.В., Клейнер Я.С., Мар'яненко Г.І. Методичні питання формування програм соціально-економічного розвитку малих міст // Менеджер. – 2005. – №4 (34). – С. 40-44.

Особистий внесок: розробка схеми формування програм.

## АНОТАЦІЯ

**Мар'яненко Г.І. – Інноваційна стратегія розвитку місцевого самоврядування шахтарських міст. – Рукопис.**

*Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2006.*

Дисертація присвячена науковому обґрунтуванню вирішення однієї із сучасних науково-практичних проблем – формування інноваційних стратегій розвитку системи місцевого самоврядування шахтарських міст. Визначено фактори впливу на процеси становлення і трансформації міст. З'ясовано, що формування нової структури місцевого господарства в сучасних умовах має здійснюватися з урахуванням ринковоутворюючих факторів і вимог ринку. Показано, що основним завданням місцевого соціально-економічного розвитку є створення нових робочих місць у тих секторах економіки, які є перспективними для конкретної місцевості, на базі її людських, природних та інших ресурсів. Проаналізовано важливу складову місцевого розвитку, якою можна вважати інтелектуально-кадровий потенціал.

Визначено основні проблеми розвитку шахтарських міст України в умовах ринкових перетворень та основні напрямки вдосконалення управління життєдіяльністю шахтарських міст, ключовим з яких визначено необхідність реорганізації виробничої інфраструктури. Доведена необхідність прогнозування обсягів доходу бюджету шахтарських міст в умовах реструктуризації вугільної промисловості з використанням теорії агрегатних індексів та визначені шляхи покращення життєдіяльності шахтарських міст на основі комплексного забезпечення інноваційної діяльності.

Обґрунтовано етапи стратегічного управління розвитком міста та систему взаємопов'язаних базових критеріїв, за допомогою яких визначатиметься рівень захищеності людини. Визначена необхідність застосування та використання критеріїв оцінки результативності діяльності місцевої влади в Україні.

*Ключові слова:* державне управління, місцеве самоврядування, інноваційна стратегія, управління шахтарськими містами, депресивні території, реструктуризація, соціально-економічний розвиток.

## АННОТАЦІЯ

**Марьяненко Г.И. – Инновационная стратегия развития местного самоуправления шахтерских городов. – Рукопись.**

*Диссертация на соискание научной степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.04 – местное самоуправление. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Харьков, 2006.*

В диссертации доказано, что на процессы становления и трансформации шахтерских городов влияет много факторов, которые в целях исследования сгруппированы по блокам: природные, демографические, производственно-экономические, общественно-политические. Исследованы тенденции развития шахтерских городов. Анализ опыта развитых стран мира показал, что их успехи в развитии экономики тесно связаны с усилением децентрализации управления территорией. Обоснованы задачи местного экономического развития, основной из которых является создание новых рабочих мест в тех секторах экономики, которые являются перспективными для данной местности, на базе ее человеческих, природных и других ресурсов.

Доказано, что концептуальная модель управления развитием города предполагает взаимодействие и объединение целей экономической и социальной политики в едином хозяйственно-экономическом механизме на территории города. Исследование позволило обосновать, что важной составляющей местного развития является интеллектуально-кадровый потенциал. Обосновано, что для выполнения своих функций и полномочий органам местного самоуправления необходимо соответствующее финансовое обеспечение, в котором главную роль играют местные бюджеты, требующие стабильности и возможности их прогнозирования, а также четкого разделения функций и полномочий, включая закрепление доходов.

Проведенное исследование позволило определить правовые аспекты трансформации системы местного самоуправления шахтерских городов Украины. Доказано, что для смягчения влияния негативных тенденций и предотвращения дальнейшего ухудшения социально-экономического развития территорий необходимо разработать бюджетные программы, направленные на санацию депрессивных территориальных общественных систем.

Определены основные направления усовершенствования управления жизнедеятельностью шахтерских городов. В числе предложенного перечня основных проблем, которые требуют решения в депрессивных городах, ключевым направлением определена необходимость реорганизовать производственную инфраструктуру, которую предложено проводить с учетом комплексного анализа.

Предложены мероприятия по преодолению кризисной ситуации в шахтерских городах, которые относятся к категории депрессивных социальных территорий. Определены пути

усовершенствования жизнедеятельности шахтерских городов на основе комплексного обеспечения инновационной деятельности. Стратегическое управление развитием города предложено проводить поэтапно. Определена необходимость использования критериев оценки результативности деятельности местной власти в Украине. Предложена система взаимосвязанных базовых критериев, с помощью которых определяется уровень защищенности человека.

*Ключевые слова:* государственное управление, местное самоуправление, инновационная стратегия, управление развитием шахтерских городов, депрессивные территории, реструктуризация, социально-экономическое развитие.

## ANNOTATION

**Maryanenko G.I. – Innovation strategy of development of local self-government of miners' towns.** – Manuscript.

*Thesis for a Candidate of Sciences Degree on Public Administration on speciality 25.00.04 – local self-government. – Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Office of the President of Ukraine. – Kharkiv, 2006.*

The thesis is devoted to a scientific substantiation of the solution of one of the current scientific and practical problems, that is formation of innovation strategies of the development of local self-government of miners' towns. Factors of influence on the processes of formation and transformation of towns were defined. Under current conditions the formation of a new structure of local economy should be carried out taking into consideration the factors of market formation and market requirements. The main task of local economic development is creation of new workplaces in those sectors of economy, which are prospective for a specific locality on the basis of its manpower, national and other resources. The main component of local development is its intellectual and personnel potential. The problems of development of miners' towns of Ukraine under the conditions of market transformations were defined as well as the main directions of perfection of vital activity of miners' towns. It was stated that the key problem is the necessity to reorganize production infrastructure. It was proved that under conditions of coal-mining industry restructuring it is necessary to forecast the volumes of budget incomes in miners' towns with the help of the theory of aggregate indices. The ways of perfection of vital activity of miners' towns on the basis of integrated provision of innovation activity were determined. Stages of strategic administration of a town development and the system of interconnected basic criteria, which will define the level of a person's protection, were proposed. The necessity of the use of executive criteria for the evaluation of the results of local authority activity in Ukraine was defined.

*Key words:* public administration, local self-government, innovation strategy, development of miners' towns, depressive territories, restructuring, social and economic development.

Відповідальний за випуск *Пілюшенко Віталій Лаврентійович*

Підписано до друку 21.04.2006. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.

Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 131.

Віддруковано з оригінал-макета в ЗАТ ХЦНТЕІ.

61125, м. Харків, просп. Гагаріна, 4