

А. В. Блащук,  
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної Академії державного управління при Президентіві України

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ РОЗСЕЛЕННЯМ

*Проаналізовано інструменти підвищення ефективності управління містом для забезпечення високої якості життя населення. Розглядаються проблеми процесу розробки і реалізації планування управління містами у нових умовах господарювання. Запропоновано використання стратегічного планування як інструменту управління міським розселенням.*

*The instruments of the increasing of the efficiency of the city government for the maintenance of high quality of the citizens' life are analyzed. The problems of the development process and the realization of the planning of the cities government in the new conditions of the economic management are examined. The using of the strategic planning as an instrument of the government of the city settlement system is proposed.*

*Ключові слова: місто, стратегія, стратегічне планування, управління, прогнозування, конкурентоспроможність, міське розселення.*

*Key words: city, strategy, strategic planning, social prediction, competitiveness, system, city settlement.*

### ВСТУП

Звернення до світової практики розробки стратегій є об'єктивним процесом, що зумовлений значними недоліками регіональної політики за часів планової економіки. Раніше державне управління системою розселення було похідною від державної промислової політики і основним задекларованим соціальним завданням було вирівнювання умов проживання населення в селі і місті. Екстенсивний спосіб господарювання та відсутність зацікавленості влади у вирішенні проблем соціальної спрямованості стали причинами значних регіональних відмінностей у розвитку системи розселення країни. Зараз принципи побудови відносин між центральними органами влади та органами самоврядування на місцях суттєво змінилися. Сьогодні відбувається відхід від директивних методів у бік партнерства між державою і територіальними утвореннями як суб'єктами фінансових відносин.

У теорії стратегічного планування процес розробки і реалізації плану розглядається як один з найсучасніших методів міського управління. Таке планування широко застосовується в багатьох країнах світу (Франція, Канада, Англія, США, Голландія, Іспанія, Росія), але в той же час є невід'ємною частиною державного прогнозування та програмування розвитку країни.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Значний вплив на розвиток містобудування як науки здійснили Б. Адамов [1], В. Вакуленко [2], Н. Наймарк [7], Д. Валентей [3; 2], В. Давидович [5], М. Габрель [4], І. Салій [8] та інші.

Однак, робіт з обґрунтування напрямів розвитку містобудування недостатньо, що суттєво позначається на якості управління містами в нових умовах трансформації всіх суспільних процесів. Тому розробка теоретичних положень щодо розвитку управління містом є важливим завданням.

Метою статті є:

- окреслити проблеми, які виникають при розробці стратегічного планування розвитку міста;
- виділити пріоритетні напрями розвитку на тривалу перспективу для всіх українських міст.

### ОСНОВНА ЧАСТИНА

Забезпечення сприятливих і рівних умов для проживання, праці і відпочинку жителів міст України потребує використання можливостей для самореалізації і саморозвитку самих міст. У зв'язку з цим стратегічне планування виступає як комплексний і універсальний інструмент підвищення ефективності управління міським розселенням, який спрямований, в першу чергу, на надання імпульсу внутрішнім факторам розвитку міст.

Стратегічне планування — це управлінський процес створення і підтримки стратегічної відповідності між цілями, ресурсами територіальних громад міст, а також можливостями щодо забезпечення високої якості життя населення. Воно здійснюється за реальної участі у процесі складання плану органів місцевого самоврядування, бізнесових структур та територіальної громади.

Державне прогнозування — це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного та соціального розвитку. Замість державного плану соціально-економічного розвитку країни почав щорічно розроблятися прогноз соціально-економічного розвитку. Результати державного прогнозування використовуються при прийнятті органами законодавчої і виконавчої влади конкретних рішень у сфері соціально-економічної політики.

Рушійною силою стратегічного планування в європейських містах стало загострення міжтериторіальної конкуренції наприкінці 80-х років. Саме тоді виявилася необхідність у внутрішньоміських інтеграційних проце-

сах, досягненні цілей розвитку міста на основі творчості, ініціативи, заповзятливості. Лідерство отримали міста, що розвивались на основі так званих "підприємницьких стратегій". Це такі міста, як: Мюнхен, Бранденбург, Дортмунд, Штутгарт (Німеччина), Антверпен (Бельгія), Роттердам (Нідерланди), Бірмінгем (Англія), Барселона (Іспанія). В Україні ні територіальні громади, ні органи місцевого самоврядування поки що не відчують гострої потреби в стратегічному плануванні свого розвитку. Це зумовлено рядом причин;

- не завершено процес формування ринкової економіки і створення конкурентного середовища,
- підприємства галузей спеціалізації у переважній більшості міст все ще перебувають у стані виробничої і фінансової кризи;

- процес формування комунальної власності, у тому числі на землю, як основний ресурс територіального розвитку, далекий від завершення;

- не склалась ще система взаємин і чіткого розподілу повноважень між органами державної влади (обласними адміністраціями) і міськими радами, що збільшує рівень невизначеності, при плануванні свого майбутнього більшості міст країни;

- система ділових стосунків у сфері бізнесу ще не містить поняття "соціальна відповідальність", що ускладнює взаємовідносини влади і бізнесу, їх взаємодії у визначенні та реалізації перспектив розвитку міст.

Незважаючи на згадані складнощі у кінці 90-х років минулого століття, було розроблено стратегічні плани соціально-економічного розвитку для великих та найбільш активних міст України — Дніпропетровська, Маріуполя, Миколаєва, Городища. Структура планів складена з урахуванням людності і функціонального значення міст. Відмінністю згаданих планів від тих, що складалась за часів планової економіки, є те, що у їх розробці брали участь як представники місцевої влади, так і громадських організацій, науковців і бізнесменів при підтримці громади міста. Забезпечення сталого економічного зростання розглядається як засіб вирішення екологічних і соціальних проблем при визначенні перспективи розвитку міста.

Основними недоліками розроблених документів є те, що вони:

- вони не орієнтуються на адаптацію до змін у зовнішньому середовищі;

- значно відрізняються за формою, обсягами та, скоріш за все, методикою розробки; так, одні розкривають місію міста у загальних рисах та можуть розглядатись як концепція (Івано-Франківськ), а інші розроблені дуже детально, включаючи кошторис необхідних заходів (Дніпропетровськ);

- не узгоджені з аналогічними документами, розробленими для адміністративно-територіальних утворень вищого рангу.

Відсутність досвіду стратегічного планування є причиною відсутності єдиної термінології, методології і методики планування, а також невисокої якості вихідних документів. Беручи до уваги роботи вітчизняних і зарубіжних учених, можна дати наступне визначення; стратегічне планування — це особливий вид управлінської діяльності, яка полягає в розробці стратегічних рішень, які передбачають постановку таких цілей і стратегій розвитку міст на довгострокову перспективу, реалізація яких забезпечує ефективне функціонування економіки міста, швидку адаптацію до змін умов зовнішнього середовища. Саме визначення стратегічного планування як циклічного процесу, тісно пов'язує його з іншими інтегральними управлінськими процесами: бюджетним, природоохоронним, соціальним забезпеченням громадян, розвитком промислового потенціалу.

Використання стратегічного планування як інструменту управління міським розселенням зумовлене наступними особливостями;

- тотожність об'єкта і суб'єкта стратегічного планування розширення та державного регулювання міським розселенням; об'єктом стратегічного планування виступає місто як адміністративна одиниця та соціально-економічна система, а суб'єкт має багаторівневий характер — його ядром виступає орган місцевого самоврядування, а іншими складовими є представники громадських організацій і підприємницьких структур;

- узгодженість із основними напрямками державної політики щодо забезпечення сталого розвитку міських поселень;

- направленість на удосконалення планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації та місцевих правил забудови здійснення контролю за їх реалізацією (з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів);

- націленість на підвищення якості життя населення в межах міських населених пунктів, наявність робочих місць, гарантованих якісних послуг охорони здоров'я і соціального забезпечення, житла" забезпечення соціальної безпеки політичної стабільності, можливості задоволення культурних і рекреаційних потреб, якості навколишнього середовища; це сприяє усуненню соціальної напруженості та упорядкуванню міграційних процесів;

- сприяння поліпшенню іміджу міста — закріплення за ним статусу безпечного і затишного місця проживання; вже зараз у деяких країнах інвестори розглядають бізнес-плани чи заявки на їх отримання лише за умови наявності у цих міст стратегічних планів розвитку.

У сучасній літературі пропонується декілька моделей стратегічного планування, які були розроблені, виходячи з концептуальних положень, обґрунтованих ще у 60—70-х роках. Враховуючи моделі, розроблені зарубіжними вченими, а також досвід складання стратегічних планів для українських міст, як обов'язкові, слід виділити наступні сім етапів розробки стратегічних планів.

1. Підготовчий. На ньому відбувається узгодження дій учасників процесу створення стратегічного плану відповідно до цілей, плану, етапів планування, засобів, необхідних для здійснення покладених функцій.

2. Визначення нормативно-правової бази стратегічного планування, юридичних повноважень і прав, що мають учасники процесу. В організації суспільного управління є встановлені відповідними законодавчими актами мандати, які обмежують сферу їх повноважень. Мандати мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень у суспільному управлінні, тому необхідно періодично проводити ревізію прав і повноважень.

3. Визначення місії і вибір стратегічних цілей (напрямів) розвитку міст. Іншими словами, у літературі цей етап має назву "уточнення місії". Місія міста виражає мету існування громади в майбутньому. Місія розвитку тісно пов'язана з такою категорією, як бачення його розвитку. Вона містить в собі довготермінове бачення суспільством того, яким воно прагне стати. Місія може бути обґрунтована та визначена за умов чіткої уяви про наявні майбутні ресурси регіону, його конкурентоспроможність на внутрішньому та зовнішньому ринках, соціально-політичну та економічну ситуацію тощо.

На основі аналізу найгостріших проблем міст можна виділити наступні пріоритетні напрями розвитку на тривалу перспективу для всіх українських міст:

- відновлення і розвиток промислового комплексу;

- активізація політики капітального будівництва;
- розвиток транспортного комплексу;
- реформування та розвиток галузей житлово-ко-

мунального господарства;

— зміцнення економічної бази місцевого самоврядування;

— підтримка розвитку малого і середнього бізнесу;

— створення сприятливого інвестиційного клімату, розвиток зовнішньоекономічної діяльності і туризму;

— розвиток освіти, науки і культури;

У залежності від людності, значення та основних проблем розвитку, визначено пріоритетні напрями розвитку для міських населених пунктів різного типу:

1) для міст Києва, Харкова, Дніпропетровська, Донецька, Одеси, Львова ефективного використання потужного соціально-економічного потенціалу та переваг географічного положення з їх розвитком як центрів господарської активності, інновацій та високоспеціалізованого громадського обслуговування населення;

2) для міст з населенням понад 500 тис. чоловік (Запоріжжя, Кривий Ріг, Миколаїв), обласних центрів з населенням понад 300 тис. чоловік, а також інших міст з надзвичайно складною екологічною ситуацією — першочергово удосконалення структури економічної бази та землекористування, екологічне оздоровлення території, деконцентрація виробництва, розвиток соціальної інфраструктури переважно міжобласного значення;

3) для обласних центрів із значним соціально-економічним потенціалом, а також для міст, які є промисловими центрами зі складною екологічною ситуацією, — реструктуризація виробничої бази, і виведення з експлуатації шкідливих виробництв, оптимізація структури землекористування, екологічне оздоровлення міських територій та розвиток соціальної інфраструктури обласного та міжрайонного значення;

4) для міст зі значним рекреаційним та оздоровчим потенціалом стимулювання розвитку курортних функцій із заборонаю будівництва нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори;

5) для малих міст та, селищ, які прилягають до центрів систем розселення, розміщення філіалів і цехів промислових підприємств, що виносяться з таких центрів;

6) для малих міст, селищ та сіл, що мають значний природний та історико-культурний, потенціал, — розвиток туристичних функцій із збереженням та припустимим господарським використанням об'єктів культурної спадщини, захистом традиційного характеру середовища, обмеженням господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених пунктів;

7) для малих міст та селищ, які є центрами сільськогосподарських районів — розвиток соціально-економічного потенціалу, пов'язаного з обслуговуванням сільськогосподарського виробництва та сільського населення;

8) для монофункціональних малих міст — стабілізація соціально-економічного розвитку з урізноманітненням виробничої бази, створення умов для самостійної зайнятості населення.

4. Аналіз стану "зовнішнього середовища". На цьому етапі виявляються всі труднощі, з якими можуть мати справу органи управління. Аналіз зовнішнього середовища передбачає встановлення всіх видів взаємодій між містами з суб'єктами господарювання, розміщеними за його межами, а також врахування сили впливу факторів, на які місто не може впливати і змушене слідувати за їх зміною і відповідним чином реагувати. Сюди, як правило, включають макроекономічні, політичні і соціальні умови, стратегічні виміри глобальних, соціальних, технологічних змін, зв'язки з іншими установами у політичному, економічному, екологічному середовищі.

5. Оцінка внутрішніх можливостей і ресурсів міста з метою виявлення конкурентних переваг та обмежень

перспективного розвитку. В науковій літературі цей аналіз отримав назву SWOT — аббревіатура від strength (сильні сторони) — внутрішні можливості чи ресурси, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; weaknesses (слабкі сторони) — види діяльності, які організація здійснює не досить добре, або ресурси, підсистема потенціалу, що неправильно використовуються; opportunities (можливості) — альтернативи, які може використати організація для досягнення стратегічних цілей threats (загрози) — будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху організації для досягнення місії та цілей. Два елементи аналізу — сильні сторони та можливості — є позитивом організації, а інші два — слабкі сторони та загрози — негативом. Відповідно до цього, SWOT-аналіз розглядають як баланс, який отримав назву стратегічного. Стратегічний баланс — це певне поєднання негативно та позитивно впливаючих факторів (загроз і можливостей), що об'єктивно існують у зовнішньому оточенні організації та суб'єктивно оцінені керівниками, з відносно сильними та слабкими сторонами у функціонуванні організації.

6. Розробка сценаріїв стратегії розвитку та вибір базового сценарію. Сценарій стратегії розвитку — опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку міста ґрунтується на припущеннях, що стосуються формування комбінації сильних та слабких сторін, можливостей та загроз. Сценарій шансів базується на максимальному використанні сильних сторін та можливостей (за одночасної мінімізації слабких сторін загроз, певною мірою аспект бажаного переважає аспект реального). Сценарій загроз базується на максимальному впливі слабких сторін та загроз, не надаючи сильним сторонам вирішального значення (прагматичний підхід домінує над оптимістичним). Варіанти сценаріїв стратегії розвитку регіону мають бути публічно обговорені та погоджені з основними громадськими організаціями міста.

7. Вироблення стратегії з досягнення кінцевого результату, який включає визначення цілей, методів та план конкретних заходів. На цьому етапі розв'язання стратегічних проблем набуває активної дієвої форми для досягнення встановлених цілей, планів конкретних заходів (проектів). План дій складається з конкретних проектів, виконання яких повинно наблизити місто до реалізації стратегічної цілі. Порядок відбору зазначених проектів визначається розробником стратегії. Реалізація проектів та програм за окремими стратегічними цілями описується у вигляді таблиці, яка містить назву завдання, терміни виконання, виконавця, обсяги та джерела фінансування. Визначаються заходи, підзвітність і строки виконання плану.

На основі стратегічного плану міста розробляються: генеральний план міста, середньотермінові та короткострокові програми соціально-економічного і культурного розвитку та інші міські програми. Серед цих документів генеральний план міста займає особливе місце, він визначає стратегію розвитку території міського населеного пункту і спрямований на раціоналізацію та інтенсифікацію використання територіальних ресурсів міста. Генеральний план міста — основний документ, що розробляється на всю територію міста і визначає планувальну структуру населеного пункту, розміщення центрів обслуговування, організацію транспортних зв'язків та іншого забезпечення.

Становлення ринкових відносин внесло значні корективи у практику міського планування; формування комунальної власності, введення приватної власності на землю, розвиток малого і середнього підприємництва, запровадження моніторингу. Інструментом такого моніторингу може стати муніципальна інформаційна система, яка функціонувала б у відповідності з державними будівельними нормами "Порядок створення і ведення містобудівних кадастрів населених пунктів". Муніципальна інформаційна система забезпечить інформа-



ційну підтримку управлінських рішень, забезпечить прозорість влади та надання необхідної оперативної інформації інвесторам. Відповідний кадастр успішно функціонує у містах Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Луцьк, Вінниця, Полтава.

Для більш широкого впровадження системи стратегічного планування в практику управління містами необхідно:

- законодавчо визначити правові, економічні та організаційні засади розвитку стратегічного планування;

- розробити методологію стратегічного планування;

- розробити методіку процесу залучення громадськості і представників підприємств до розробки стратегічних планів;

- розробити типові нормативні документи, що можуть бути ухвалені на місцевому рівні для закріплення стратегічного планування як елемента системи муніципального менеджменту

Стратегічне управління розвитком міста передбачає наявність відповідних знань про перебіг значимих містобудівних процесів у майбутньому. В нагоді тут стає передбачення динаміки різних сфер функціонування міста. Стрижнем при цьому є прогноз чисельності та складу населення. Лише після попереднього визначення перспективної чисельності населення та трудових ресурсів здійснюється розрахунок інших компонентів комплексного плану розвитку міста. Наступним кроком знову є взаємозв'язок та коригування отриманих параметрів із демографічним прогнозом.

Демографічна ситуація через структуру населення в працездатному віці, його економічна активність, освітній рівень та інші характеристики в багатьох рисах визначає ситуацію на місцевому ринку праці. Розвиток ринку праці, у свою чергу, впливає на рівень матеріального добробуту населення, соціальні трансферти, стабільність у суспільстві тощо. Переоцінити необхідність і важливість перспективної оцінки чисельності трудових ресурсів важко. Тому оцінка величини людності у майбутньому відіграє надзвичайно важливу роль у процесі стратегічного планування розвитку міста. При цьому під людністю прийнято розуміти "чисельність постійного населення міських і сільських поселень".

Методика демографічного прогнозування є достатньо розробленою. Проте залишаються неопрацьованими певні аспекти передбачення динаміки чисельності населення окремих територіальних угруповань, а саме — міст та окремих адміністративних районів. Основні проблеми при цьому пов'язані з величиною прогнозованої сукупності людей.

Прогнози чисельності населення в багатьох аспектах ґрунтуються на властивості інерційності демографічних процесів. За аналогією з механікою, в демографії також можна говорити про пряму залежність між масою та інерцією. "Масою" за даного припущення виступає чисельність населення того територіального угруповання, прогноз розвитку якого розробляється. Звідси логічно випливає, що чим менша прогнозована сукупність, тим більше вона підвладна випадковим флуктуаціям і тим менша достовірність прогнозу.

Це зумовлено передусім дією закону великих чисел. Зі зростанням величини прогнозованої спільності людей, в їх природному і механічному русі випадкові коливання взаємно пригнічуються, і яскравіше проступають закономірні тенденції. Конкретні проблеми, пов'язані з випадковими коливаннями (або, інакше кажучи, шумом) та їх місце в прогнозуванні демографічного розвитку міст відзначені нижче відповідно до окремих складових прогнозу чисельності населення (народжуваності, смертності, міграційних переміщень).

Розвиток засобів комунікації, подрібнення великих промислових виробництв, енергозберігаючі технології

та інші процеси науково-технічного розвитку, що прискорились в останнє 10-ліття призвели до явища дезурбанізації міст. Населення поступово переміщується у приміську зону, відповідним чином її урбанізуючи, приносячи туди міський спосіб життя.

## ВИСНОВКИ:

1. Стратегічне планування — особливий вид управлінської діяльності, що полягає в розробці стратегічних рішень, які передбачають постановку таких цілей і стратегій розвитку міст на довгострокову перспективу, реалізація яких забезпечує ефективне функціонування економіки міста і швидку адаптацію до змін умов зовнішнього середовища.

2. Розробка програм довгострокового, середньострокового та короткострокового прогнозування є необхідною умовою реалізації власних повноважень територіальною громадою у виробленні та реалізації власної міської політики. Програми можуть носити як комплексний характер, так і галузевий, залежно від фінансових та кадрових можливостей конкретного міста.

3. Подальший розвиток відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування має базуватись на принципах узгодження інтересів, а не примусу. Зокрема, держава має створити передумови, за яких територіальні громади та окремі їх члени будуть зацікавлені у зростанні соціального та економічного потенціалу їх міста, а не просто очікувати державної допомоги.

4. Стратегічною метою стимулювання розвитку самоорганізації територіальних громад є самодостатність міст — ведення такого способу господарювання, при якому на території постійно відновлюються ресурси для розширеного відтворення економічного і соціального потенціалу міської громади, що проявляється у самозабезпеченні, самоокупності і самофінансуванні. Самодостатнім може стати місто, переважна більшість суб'єктів господарювання якого (приватні і державні підприємства, установи, організації) здійснюють розширене самовідтворення і зацікавлені у постійному нарощенні обсягів виробництва товарів послуг. Самодостатність міської економіки може бути досягнута за умови дотримання принципів економічної самостійності, самоуправління, самоокупності і самофінансування.

## Література:

1. Адамов Б.І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст. — К.: Грот, 1998. — С. 175.
2. Вакуленко В.М. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста, Науково інформаційний бюлетень "Управління сучасним містом". — Дніпропетровськ: Вид. "Центр економічної освіти", 2001. — № 1. — С. 34—35.
3. Валентей Д. И. Проблемы народонаселения. — М.: Высшая школа, 1961.
4. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем. Інститут регіональних досліджень НАН України. — К., Видавничий дім А. С., 2004. — 400 с.
5. Давидович В.Г. Расселение в пригородных зонах / Расселение в пригородных зонах. — М., 1971. — С. 21.
6. Доценко А.І. Регіональне розселення: проблеми і перспективи. — К.: Наукова думка, 1994. — С. 41.
7. Лесечко М. Д. Прогностичні методи в інженерно-економічних розрахунках. — Львів: с. г. Ін-т, 1992. — 95 с.
8. Салій І.М. Урбанізація в Україні: соціальний та управлінський аспекти. — К.: Наукова думка, 2005. — 302 с.
9. Наймарк Н.И. Современная сеть городских агломераций СССР / Изд. АН СССР. Сер. Географ. — 1985. — № 16. — С. 90—91.
10. Тимчук Н.Ф. Вопросы моделирования территориальных систем расселения / Развитие и регулирование систем расселения в СССР. — М., 1974. — 201 с.

Стаття надійшла до редакції 27.09.2011 р.