

*А. М. Балашов,  
кандидат наук з державного управління, докторант кафедри  
управління суспільним розвитком НАДУ  
при Президентіві України*

## СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

*Здійснено аналіз сутності механізму управління сталим розвитком на муніципальному рівні. Обґрунтовано основні напрями реформування системи муніципального управління для забезпечення сталості розвитку.*

*The essence of mechanism of sustainable development government process on municipal level is analyzed. The main directions of reforming of municipal government system for ensuring of sustainable development are grounded.*

*Ключові слова: муніципальне управління, сталий розвиток, механізми управління.*

*Keywords: municipal management, steady development, machineries of management.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Концептуальні засади становлення системи управління сталим розвитком муніципального утвору визначено у низці міжнародних документів. Це передусім Програма дій "Порядок денний на ХХІ століття", прийнята на Міжнародній конференції по навколишньому середовищу й розвитку (м. Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та "Стамбульська декларація по населених пунктах" і "Порядок денний ХАБІТАТ", прийняті на Міжнародній конференції ООН по сталому розвитку населених пунктів (м. Стамбул, 1996 р.). Є й регіональні документи установчого характеру, наприклад Містобудівна хартія СНД (м. Москва, 1999 р.). Основним змістом вказаних документів є принципи, цілі, основні напрями й завдання сталого розвитку населених пунктів. Серед документів, які визначають процес формування механізму переходу до сталого розвитку муніципальних утворів, пріоритетне значення мають декларації зі сталого розвитку населеного пункту (територіальної громади); стратегія сталого розвитку; плани дій (довгострокові, середньострокові, ко-

роткострокові); критерії оцінки процесу; механізми керування й контролю результатів. На цій основі кожен населений пункт чи територіальна громада мають можливість розробити власну стратегію переходу до сталого розвитку.

### СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Проблеми забезпечення сталого розвитку на регіональному та муніципальному рівні досліджуються у роботах Л. Зайцевої, В. Памятушева, О. Цапівєва, А. Шапаря та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. При цьому обґрунтовані та детально описані численні конкретні технології управлінської діяльності із забезпечення окремих аспектів сталості розвитку муніципального утвору. Разом з тим комплексний аналіз проблеми становлення цілісного механізму управління сталим розвитком на муніципальному рівні залишається малодослідженим аспектом проблеми.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення сутності та механізмів становлення системи управління сталим розвитком на муніци-

пальному рівні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Методологічні основи муніципального управління сталим розвитком суттєво не відрізняються від загальних його цілей. Сюди доцільно включити збалансованість соціального, економічного й екологічного розвитку; соціальну стабільність, сприятливу для життєдіяльності людини; безпеку та можливість для кожної людини проживати в соціально й екологічно безпечному середовищі; перехід на муніципальному рівні від надлишкового споживання до раціонального використання ресурсів; гуманність середовища проживання.

Конкретизація загальної методології відбувається на рівні визначення основних цілей муніципального управління сталим розвитком. Це передусім комплексний розвиток на гуманоцентричних та екологоцентричних засадах, екологічна реконструкція населених пунктів, максимально за даних умов можливий рівень забезпеченості житлових та інших умов проживання населення; адаптація до потреб сталого розвитку систем соціальної інфраструктури населених пунктів з пріоритетністю систем оздоровлення та відпочинку населення; екологізація виробничої, транспортної й інженерно-технічної інфраструктур населених пунктів; реалізація проектів щодо актуалізації історико-культурної спадщини на даній території; перебудова на засадах екозбереження процесів регулювання землекористування [1].

Цілі управління сталим розвитком муніципального утвору визначають і основні його змістовні компоненти, які доцільно визначити як напрями управлінської діяльності. До основних напрямів управлінської діяльності для забезпечення сталого розвитку населених пунктів доцільно віднести:

1. Використання містобудівної діяльності як механізму створення безпечного для життя й здоров'я населення середовища проживання, що сприяє розвитку та самоактуалізації кожного жителя.

2. Врахування у системі розселення муніципального утвору екологічних умов та етно-національних традицій (соціокультурних особливостей).

3. Упровадження у систему землекористування поняття екологічного ресурсу (потенціалу) території, в тому числі і у маркетинговому вимірі.

4. Поєднання при плануванні розвитку муніципального утвору діяльності з удосконалення інфраструктури, оптимізації середовища проживання та екологічної реконструкції.

5. Перебудову планів просторово-архітектурного розвитку муніципальних утворів на еколого-естетичних засадах з радикального підвищенням стандартів естетичних якостей забудови, благоустрою та озеленення.

6. Реалізацію заходів стимулювання "чистих технологій" у всіх сферах життя територіальної громади як основного практичного механізму переходу до сталого розвитку.

7. Упровадження екологічних технологій та стандартів у муніципальній програмі житлового будівництва, з акцентуванням вирішення завдань екологічної безпеки й комфортності умов проживання жителів.

8. Підняття ефективності механізмів забезпечення соціальної справедливості за рахунок муніципальних соціальних програм та соціального партнерства.

9. Екологізацію транспортної інфраструктури муніципального утвору.

10. Упровадження технологій енерго— та ресурсозбереження і екологічної безпеки у системи інженерно-технічного забезпечення населених пунктів з особливою увагою до використання локальних і екологічно безпечних джерел енергії.

11. Використання сучасних екологобезпечних технологій забезпечення якості водопостачання та водовідведення для модернізації відповідних компонентів комунальної інфраструктури.

12. Реалізацію муніципальних програм підтримки малого і середнього бізнесу, загалом ділової та трудової активності населення.

13. Стимулювання екологізації виробництва на території муніципального утвору шляхом поєднання заходів розділення виробничих зон та територій проживання населення, раціонального використання місцевих ресурсів та упровадження екологічно безпечних та ресурсозберігаючих технологій.

14. Застосування безвідходних технологій знешкодження твердих відходів.

15. Перебудову діяльності житлово-комунального господарства на засадах енергозберігання та екологічної безпеки з упровадженням ефективних організаційних форм та механізмів населення та підприємств, що надають житлово-комунальні послуги.

16. Доповнення екологічної реконструкції історико-архітектурною реконструкцією муніципального утвору та створення історико-культурного компоненту муніципального середовища, сприятливого як для життя населення, так і для розвитку туризму.

17. Формування у межах муніципального утвору системи природоохоронних територій та створення організаційно-управлінських механізмів їх

раціонального використання для потреб населення і туризму.

18. Створення на засадах екологічної безпеки та здоров'язберігаючих принципів рекреації та дозвілля муніципальної системи організації відпочинку й оздоровлення населення з екологічною реконструкцією місцевих природних комплексів та з використанням приміських природних ландшафтів.

19. Упровадження практики єдиного стратегічного управління містобудівним розвитком великих міст та навколишніх територій з метою послаблення антропогенного тиску у великих містах та використання рекреаційного потенціалу приміських природних комплексів [2, 3].

Реалізація означених вище напрямів управлінської діяльності як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку місцевих органів державної влади вимагає вирішення суттєвих організаційних, нормативно-правових та інституційних завдань. Найбільше значення для забезпечення управлінських завдань переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні, на наш погляд, має вирішення наступних питань:

1. Формування нормативно-правового базису переходу до сталого розвитку на рівні територіальних громад, що передбачає як прийняття низки законів, так і їх конкретизацію у підзаконних актах.

2. Законодавче визначення прав, обов'язків і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування всіх рівнів щодо забезпечення переходу до сталого розвитку територіальних громад.

3. Концептуальна розробка та закріплення у вигляді законодавчого акту державних стандартів сталого розвитку територіальних громад.

4. Обґрунтування та правове унормування загальнодержавних нормативів використання територій і ресурсів територіальних громад у контексті їх сталого розвитку.

5. Забезпечення організаційних основ процесу формування системи управління сталим розвитком на муніципальному рівні, передусім через нормативно-правове визначення функцій і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування на всіх рівнях та розмежування їх повноважень; перебудову механізму й організаційних форм державного управління містобудівною діяльністю; створення механізмів посилення ролі територіальної громади та органів місцевого самоврядування у визначенні та реалізації стратегії розвитку населених пунктів.

6. Перехід до проективного управління процесом сталого розвитку територіальних громад на основі програм довгострокового планування й прогнозування, орієнтованих на підвищення рівня і якості життя на-

селення за рахунок цілепокладання на основі показників стійкості та принципів екологічної безпеки.

7. Упровадження системи механізмів сталого розвитку територіальних громад, передусім створення екологічно безпечних умов проживання населення; актуалізація соціально-культурного потенціалу територіальної громади; природо- та ресурсозбереження з урахуванням диференціації територій; зміцнення демографічного потенціалу територіальної громади; упровадження моделі екологоорієнтованої просторової організації населених пунктів; розробка та реалізація проектів облаштуваності територій різного рівня.

8. Створення та унормування механізмів застосування системи інформаційного забезпечення процесу переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні, що базується на загальнодержавній стандартизованій системі показників сталого розвитку, яка включає індикатори усіх сфер життєдіяльності територіальної громади і може бути використана як для цілепокладання управлінської діяльності, так і моніторингу її результативності.

9. Модернізація системи підготовки й перепідготовки державних службовців з упровадженням спеціалізованих програм з управління сталим розвитком на муніципальному рівні та створенням спеціалізованих навчальних структур для підготовки й перепідготовки фахівців у галузі управління сталим розвитком муніципального утвору [4, 5].

Виконання означених вище завдань вимагає підготовки конкретних документів концептуального та нормативно-правового характеру. Враховуючи рівень розробленості проблематики сталого розвитку муніципальних утворів, необхідно передусім прийняти на державному рівні низку концептуально-доктринальних документів, таких як Концепція сталого розвитку населених пунктів та територіальних громад, Концепція екологічної реконструкції населених пунктів та територій, Концепція містобудівних принципів сталого розвитку великих міст і урбанізованих територій, Концепції житлово-комунальної стратегії сталого розвитку. Серед програмних документів, які мають бути покладені в основу проективного управління переходом до сталого розвитку на муніципальному рівні, найбільше значення має розробка Комплексної науково-технічної програми з реалізації пріоритетів сталого розвитку у містобудівній діяльності, Національна програма реалізації принципів сталого розвитку сільських поселень та територій на основі цільового інвестування, Програма переходу до сталого розвитку населених пунктів в складних природно-кліматичних і інженерно-геологічних умо-

вах, Програма підготовки й перепідготовки державних службовців до управління сталим розвитком на муніципальному рівні. Для інформаційного забезпечення реалізації проєктів у галузі переходу муніципальних утворів до сталого розвитку необхідно створити низку механізмів збору та обробки інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень за основними напрямками державної політики у цій царині. Сюди передусім слід віднести Національну інформаційну систему містобудівних і територіальних (земельних) кадастрів, Національну геоінформаційну систему моніторингу сталого розвитку населених пунктів та їх екологічної реконструкції, Інформаційний банк даних про проведення містобудівної політики тощо [3].

Важливим напрямом забезпечення ефективного управління сталим розвитком муніципального утвору є його орієнтація на адекватні на валідні показники результативності управлінської діяльності. Узагальнення існуючих підходів до методології управління сталим розвитком на муніципальному рівні дає можливість виділити чотири складові критеріальної оцінки сталості функціонування муніципального утвору, які можна вважати матрицею показників визначення ефективності управління сталим розвитком населеного пункту. Перший рівень складають внутрішні показники, до яких слід віднести індикатори якості навколишнього середовища на території муніципального утвору й рівень екологічної свідомості його населення. Другий рівень включає зовнішні показники, які характеризують залежність муніципального утвору від зовнішніх факторів. Третій рівень власне характеризує процесуальну складову управління, це питомі показники впливу муніципального утвору на навколишнє середовище. На четвертому рівні визначаються абсолютні показники означеного впливу. У комплексі ці показники дають системне уявлення про стан управління сталим розвитком муніципального утвору, хоча важливість тої чи іншої їх групи залежить від характеру розгляду проблеми.

На сьогодні однією з найбільших проблем управління сталим розвитком на рівні територіальної громади є взаємодія між муніципалітетом і промисловістю. У межах існуючої системи державного та муніципального управління місцеві органи влади мають мало інструментів впливу на промислові об'єкти. Тому показники, пов'язані із промисловою діяльністю на території муніципального утвору, є чисто інформаційного характеру і мало що можуть сказати про реальну ефективність муніципального управління сталим розвитком [6].

Також слід пам'ятати про фінансово-економічну складову показників сталого розвитку на муніципальному рівні. Саме фінансові потоки та управління ними відіграють вирішальну роль у забезпеченні економічної стійкості розвитку муніципального утвору. Основна проблема, пов'язана з ефективним управлінням фінансовими потоками та інвестиціями у контексті забезпечення сталого розвитку, полягає у певних суперечностях між завданнями екологізації економіки та залученням інвесторів. Адже хоча сприятливе для людини довкілля і є позитивним фактором для економічного розвитку, його збереження при розміщенні виробництв будь-якого профілю вимагає додаткових витрат, що знижує рентабельність і створює перепони для притоку капіталів. Досвід розвинених країн показує, що системною управлінською методологією при вирішенні вказаної проблеми є стратегія деіндустріалізації муніципальних утворів. На місце традиційної індустріальної економіки мають прийти постіндустріальні види економічної діяльності. Це передусім інтелектуалоємне виробництво, технополіси, формування сучасної економіки послуг, особливо у сфері рекреації та туризму. Важливу роль відіграє становлення сучасної фінансово-банківської системи, яка у багатьох містах слугує одним з основних джерел прибутків. Також слід вказати на швидке становлення ринку управлінських послуг, все більш диверсифікованого і орієнтованого на використання зростання ефективності усіх виробництв на основі оптимізації методологій та технологій управління [7]. Однак потрібні мати на увазі, що подібна постіндустріальна економічна основа сталого розвитку муніципального утвору, хоча і забезпечує стандарти створення сприятливого для людини довкілля та економічної ефективності, одночасно створює високий рівень залежності від зовнішніх факторів, на які органи місцевого самоврядування можуть впливати лише в дуже обмежених масштабах.

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, наукові дослідження у сфері сталого управління на муніципальному рівні дають можливість визначити основні напрямки діяльності, які максимізують компоненти стійкості муніципального утвору. Передусім це диверсифікованість економіки, що забезпечує можливість стабільного розвитку в умовах несприятливих умов виробництва певної галузі чи групи галузей. Також має велике значення своєрідна споживча автаркія на рівні територіальної громади. Ланцюжки підготовки та реалізації товарів і послуг найбільш стабільні тоді, коли вони функціонують у межах самого муніципального утвору. Певне зна-

чення має диверсифікованість території за функціональним призначенням, відповідно адаптація внутрішніх програм розвитку до специфіки тих чи інших муніципальних територій. Суттєве значення має також налагодження співробітництва на рівні територіальних громад та муніципалітетів для встановлення контролю над ланцюгами виробництва і споживання у найбільш важливих для населення сферах — харчування, утилізація відходів, забезпечення сировиною сфери послуг та виробництва тощо. Обмеження антропогенного навантаження у великих містах вимагає ще й уваги до демографічної та міграційної політики з тим, щоб підтримувати нульовий природний приріст населення. Серед пріоритетних напрямів управлінської діяльності завжди залишається дотримання гігієнічних і екологічних нормативів якості навколишнього природного середовища. Найбільш актуальною проблемою дослідження залишається комплекс питань, пов'язаних із формуванням ефективних механізмів трансформації концептуальних та програмних засад управління сталим розвитком на муніципальному рівні у ефективні та системні управлінські рішення.

## Література:

1. Поleshuk S.N. Теоретико-методологические основы стратегического планирования социально-экономического развития городов // Вестник Белорусского государственного экономического университета. — 2007. — № 2. — С. 31—36.
2. Цапиева О.К. Интегральная оценка устойчивого развития города / О.К. Цапиева, Д.А. Деневизюк, М.М. Агарагимов // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — № 7. — С. 64—70.
3. Методичні вказівки з розробки регіональних стратегій сталого розвитку / За наук. ред. А.Г. Шапара. — Дн-ськ: Моноліт, 2003. — 131 с.
4. Памятушева В.В. Проблемы управления устойчивым развитием мегаполиса в условиях глобализации // Власть. — 2007. — № 5. — С. 87—89.
5. Синельщиков Р. Экополитика и устойчивое развитие на муниципальном уровне: проблемы и поиск решений // Экологичний вісник. — 2004. — Ст. 2. — С. 9—11.
6. Зайцева Л.М. Управление господарським комплексом регіону з позиції сталості його розвитку // Регіон у системі нових економічних і правових відносин: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції. — Івано-Франківськ, 1998. — С. 47—50.
7. Герасимчук З. Регіональна політика фінансового забезпечення сталого розвитку / З. Герасимчук, І. Вахович // Регіональна економіка. — Львів, 2008. — № 2. — С. 59—72.

Стаття надійшла до редакції 30.03.2009 р.