

*А. М. Балашов,
докторант кафедри управління суспільним розвитком,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

Здійснено аналіз концептуальних засад розробки та реалізації моделі сталого розвитку на муніципальному рівні. Обґрунтовано основні напрями адаптації існуючих технологій управління як складових муніципальної моделі сталого розвитку.

The concept bases of elaboration and realization of model of sustainable development on municipal level are analyzed. The main directions of adaptation of existing government technologies as the components of municipal model of sustainable development are grounded.

Ключові слова: муніципальне управління, механізм управління, модель, сталий розвиток.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Створення нової моделі сталого розвитку муніципальних утворів передбачається в офіційних документах "Стамбульська декларація по населених пунктах" і "Порядок денний ХА-БІТАТ", прийнятих на Міжнародній конференції ООН по сталому розвитку населених пунктів (м. Стамбул, 1996 р.). У найбільш загальному вигляді нова модель отримала назву "еко-поліс" і представляє собою тип поселення зі сталим розвитком, який спрямований на створення оптимальних умов розвитку й самореалізації не тільки сучасного, але й усіх наступних поколінь людей і визначається факторами екологічної безпеки, оптимальністю використання соціально-економічних матеріальних ресурсів з погляду забезпечення інтересів людей, та актуалізацією соціокультурних чинників для екологізації свідомості та менталітету.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Практичні механізми реалізації процесу переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні досліджуються у роботах В. Бабаєва, І. Королькової, А. Шапара та інших

вітчизняних і зарубіжних вчених. На основі цих досліджень обґрунтовано низку практичних технологій управління сталим розвитком муніципального утвору. Однак системний аналіз розробки та реалізації моделі сталого розвитку міста як механізму управління сталим розвитком на муніципальному рівні є недостатньо дослідженим аспектом проблеми.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Обґрунтування концептуальних засад розробки та реалізації моделі сталого розвитку муніципального утвору.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управлінська стратегія формування екополісів в Україні має свої особливості, пов'язані з проблемами "доганяючої модернізації", незавершеністю процесів державобудування та невирішеністю низки проблем геополітичного характеру. Визначення нових пріоритетів і напрямків розвитку міст, сіл та територій в нашій країні з метою формування стійкої системи розселення на засадах сталого розвитку здійснюється на фоні вирішення завдань соціаль-

но-економічної стабілізації, структурної перебудови економіки, формування соціально орієнтованого ринкового середовища з поступовим виходом на рівень показників розвинутих країн та світових еколого-економічних стандартів. Відповідно адаптовано до вітчизняних реалій муніципальний утвір зі сталим розвитком доцільно визначити як поселення, у якому розвиток усіх сфер життєдіяльності гарантується не лише на сьогодні, а й на перспективу завдяки оптимальному використанню усіх наявних ресурсів та забезпеченню екологічної безпеки територіальної громади загалом та кожного мешканця зокрема.

Безпосередні принципи та напрями управління процесом переходу муніципальних утворів до сталого розвитку закладено у низці нормативних документів, передусім Указі Президента України від 13 травня 1997 р. № 422 "Про пріоритетні завдання в сфері містобудування" та постанові Кабінету Міністрів України від 18 вересня 1997 р. № 1044 "Про розробку проекту Генеральної схеми планування території України". У цих документах визначено не лише державні пріоритети розвитку муніципальних утворів, а й конкретні напрями модернізації їх виробничої, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури як основи для планування нових підходів до використання території та ресурсів з метою формування сприятливого для людини середовища, охорони навколишньої природи, здоров'я населення та культурних надбань. У світі забезпечення умов для сталого розвитку поселень усіх типів на території України Генеральною схемою планування території України передбачається формування восьми міжобласних систем розселення, максимально адаптованих для оптимізації використання природних ресурсів у діяльності місцевих територіальних спільнот.

Управлінські проблеми переходу до сталого розвитку на регіональному рівні вирішуються також Концепцією державної регіональної політики України, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р. Зокрема, серед основних напрямів перебудови державної стратегії управління розвитком регіонів визначено адаптацію типів і режимів розвитку населених місць для оптимального забезпечення умов життя та праці людей, включення екологічних показників для виділення інвестиційно привабливих територій та розробки механізмів їх розвитку [1].

Доцільно також вказати на необхідність системних змін у методології управління сталим розвитком

муниципальних утворів. На сьогодні вже досить активно розвиваються такі наукові галузі, як містобудівний менеджмент, інноваційний менеджмент, урбаносоціологія та інші, які розширюють управлінські ресурси. Це передусім стосується таких напрямів управління сталим розвитком, як створення багатофакторних моделей розвитку міських поселень, моніторинг сталого розвитку міст у структурі урбанізованих агломерацій, комплексний розвиток великих міст та прилеглих до них територій тощо.

Зміни методологій та технологій управління при переході до сталого розвитку муніципальних утворів вимагають суттєвої перебудови підготовки та перепідготовки державних службовців у цій галузі. Сьогодні управління сталим розвитком міст і інших населених пунктів вимагає застосування міждисциплінарних підходів. Мова йде і про включення в систему державного управління кадрів професійних урбаністів, що поєднують знання містобудівників-проектувальників, вчених-прогнозистів і чиновників-керівників.

Також суттєвим є питання нормативно-проектного забезпечення управління процесом переходу до сталого розвитку муніципальних утворів. Містобудівні завдання, будь-які проектні дії базуються на пакеті дозвільних документів, визначених законодавчими нормами. Соціально-економічний розвиток та складання бюджетів усіх рівнів має здійснюватися на основі містобудівного й урбаністичного прогнозу, що також неможливо без нормативно узгодженої містобудівної документації. Розробка урбаністичної документації нового покоління, адаптованої до виконання завдань сталого розвитку, вимагає значних фінансових вкладень, які державний бюджет не завжди може забезпечити. Тому на всіх ланках державного управління має бути створений механізм залучення коштів для розробки проектів районного планування й генеральних планів усіх населених пунктів без винятку за рахунок місцевих ресурсів [2].

Аналіз вітчизняної практики моделювання стійкого розвитку на муніципальному рівні дає підстави здійснити певні узагальнення як успіхів, так і проблем у цій царині. Пошук оптимальної моделі розвитку муніципальних утворів України здійснюється передусім управлінцями-практиками. На сьогодні основні напрямки пошуків зорієнтовані на визначення механізмів управління, які б дали можливість муніципальним утворам забезпечити матеріально-фінансовий фундамент самодостатнього соціально-економічного

сталого розвитку. Значна увага приділяється розробці інвестиційної моделі розвитку муніципального утвору, зорієнтована на формування привабливих для інвесторів умов і на цій основі залученні коштів для розвитку. Важливою проблемою є диференціація моделей сталого розвитку для територіальних громад, великих міст та малих міст, оскільки дуже часто при однакових цілях сталого розвитку мають бути задіяні різні механізми їх реалізації. Слід також підкреслити, що будь-яка модель сталого розвитку муніципального утвору формується на основі розробки адекватної системи управління процесом реалізації вказаної моделі, а тому становлення сучасної системи управління муніципальним утвором на засадах сталого розвитку є системостворюючим компонентом будь-якої моделі.

Загалом розробка моделі сталого розвитку муніципального утвору включає в себе передусім визначення сутності, параметрів і структурних елементів соціально-економічної та соціокультурної моделі міста в умовах переходу до сталого розвитку. На сьогодні вже існують спроби обґрунтувати таку модель. Розробка та практична реалізація моделей сталого розвитку муніципальних утворів найбільш активно здійснюється на рівні міст, зокрема, у межах проекту "Мережа міст сталого розвитку України", розробленого в 2002 р. за підтримки Британської Ради в Україні, який охоплює кілька десятків міст України. Низка міст України приєдналася до Ганноверського заклику й Альгборгської Хартії, що декларує принципи сталого розвитку міст Європи в третьому тисячолітті. Це також створює передумови для розробки моделей сталого розвитку українських міст [3].

Основою моделі сталого розвитку муніципального утвору є її цільова спрямованість, яка виражається у якості життя як інтегральному показнику умов життя населення. Критеріями ефективності моделі є ефективність виробництва, від якої залежить кількість вільного часу людей, та мінімізація витрат використовуваних ресурсів при максимізації результатів діяльності для досягнення першого критерію. Ці загальні критерії також мають бути вписані в місцеві особливості й традиції, які закладаються в модель. Прикладні моделі сталого розвитку, розроблені на сьогодні, показують також необхідність системних інституціональних змін, через які тільки й можливо забезпечити стійкість найважливіших параметрів соціально-економічної моделі.

Узагальнення існуючого досвіду

розробки моделей сталого розвитку муніципальних утворів показує, що найбільших успіхів тут добилися ті з них, які орієнтувалися на використання системно-цільового підходу при розробці концепцій, стратегій і програм розвитку та створенні й реалізації механізму програмно-цільового управління територією муніципального утвору. Ще однією передумовою є використання інноваційного підходу до планування сталого розвитку муніципального утвору, а тому успішні моделі, як правило, є інноваційними моделями сталого розвитку — як, наприклад, модель сталого розвитку м. Севастополя [4].

Модель ґрунтується на розробці Концепції соціально-економічного розвитку середньо- або довгострокового характеру. Остання формулює узагальнену візію майбутньої моделі та її основні системостворюючі ідеї. На основі концептуальних засад сталого розвитку формулюються основні складові моделі. Передусім це стосується формування нової типології та цільових орієнтирів розвитку господарських систем муніципального утвору із впровадженням критеріїв соціоцентричного цілепокладання, основних форм власності; рівнів інтересів) форм регулювання; розподільних механізмів. У відповідності із новим розумінням цілей соціально-економічного розвитку моделюється структурна перебудова економіки муніципального утвору на базі створення структуроутворюючих схем (кластерів). Важливим є впровадження принципів етичного господарювання та етично відповідального бізнесу, що лежить в основі формування гуманоцентричних вимірів моделі сталого розвитку муніципального утвору, базовими складовими якого є збалансованість та стійкість економічного росту. Соціокультурна складова моделі враховує традиції, менталітет, ціннісні орієнтири місцевого населення.

Управлінська підсистема моделі включає механізм програмно-цільового управління муніципальним утвором, формування та використання місцевого бюджету. Критерії й показники ефективності діяльності системи управління орієнтуються також на цільові установки моделі, пов'язані з орієнтацією господарських механізмів на забезпечення потреб людини. Цьому слугують передусім індикатори сталого розвитку регіону, диференційовані за певними групами показників, що відображають ті чи інші сфери життєдіяльності місцевого утвору. Це стосується передусім рівня і якості життя; рівня економічного розвитку; ресурсного забезпечення; стану охорони здоро-

в'я; освіти; культури; соціального захисту; екології; безпеки тощо.

Механізм реалізації моделі сталого розвитку муніципального утвору має спиратися на створення інноваційних комунальних структур, до яких доцільно віднести науково-дослідний центр сталого розвитку муніципального утвору, інформаційно-аналітичний центр, структури спеціалізованого управління комунальним сектором, туризмом, логістикою, муніципальним маркетингом, а також комунальний банк, муніципальний розрахунковий центр тощо. До механізму реалізації моделі також слід включити створення спеціальної системи освіти у галузі сталого розвитку для керівників місцевої громади та жителів. Необхідно також передбачити певні зміни адміністративно-територіального характеру для оптимізації процесу управління впровадженням моделі сталого розвитку муніципального утвору.

Специфічні аспекти моделювання процесу переходу муніципальних утворів до сталого розвитку пов'язані з трансформацією економічної складової. Донедавна структура економіки як країни, так і окремого муніципального утвору Радою розміщення продуктивних сил України представлялася як сума галузей. Це відображало домінування корпоративних, відомчих інтересів у діяльності органів управління всіх рівнів. Перехід до стратегії сталого розвитку висуває на перший план задоволення потреб населення, що вимагає іншої структуризації господарського потенціалу муніципального утвору як механізму їх реалізації. Формування економіки муніципальних утворів має передусім враховувати інтереси місцевого населення, вважаючи загальнодержавні потреби як загальноуправлінським контекстом економічної діяльності. Відповідно модель муніципальної економіки має розроблятися у межах регіональних і галузевих комплексів, прив'язаних до єдиної багаторівневої системи народногосподарського комплексу України [5]. Проте вказана проблема до цього часу нормативно не вирішена на загальнодержавному рівні. Необхідні відповідні зміни у чинне законодавство для конституювання регуляторів, що дають можливість визначати відповідальність підприємств та органів галузевого управління за результати їх діяльності на території муніципальних утворів та впливати на цей процес органам місцевого самоврядування.

На нашу думку, для забезпечення ефективних механізмів економічного саморегулювання муніципального утвору при переході до стратегії сталого розвитку система уп-

равління економікою має принципово змінитися. Урядові повноваження мають бути обмежені лише функціональним керівництвом підвідомчих підприємств, зокрема щодо визначення стратегії розвитку, інноваційних змін. Науково-технічного забезпечення. Безпосереднє управління має здійснюватися адміністрацією регіону, з суттєвою передачею повноважень органам муніципального управління, а в перспективі, при реалізації політичної реформи та переході до муніципальної парадигми державного управління, власні управлінські повноваження органів місцевого самоврядування у цій царині мають бути суттєво розширені.

Нормативно-організаційними механізмами формування та реалізації моделі сталого розвитку муніципального утвору є сукупність програмно-проектних документів, які програмують необхідні зміни як цілі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади. Узагальнюючим документом має стати Програма сталого розвитку муніципального утвору, значущість якої визначається процедурою затвердження в органах державної влади (обласного чи центрального рівня). Загалом, на нашу думку, має бути утверджена спеціальна нормативна база сертифікації вказаних програм на рівні обласних державних адміністрацій та Кабінету Міністрів, яка поки що відсутня в Україні. Вказана програма реалізується у низці галузевих та структурних муніципальних програм сталого розвитку — економіки, комунальної сфери, туризму, транспорту тощо.

При розробці цих програм доцільно використовувати як існуючі в країні уніфіковані і апробовані структури, так і новації, запозичені з передового досвіду та розробок науковців. У будь-якому випадку основою програм сталого розвитку муніципального утвору мають бути прогнози розвитку відповідних галузевих комплексів і конкретні механізми їх реалізації на муніципальній території в контексті досягнення цілей сталого розвитку та залучення необхідних для цього інвестиційних ресурсів. Механізмом реалізації програм звичайно є бізнес-плани й інвестиційні проекти, які ініціюються органами управління чи підтримуються ними після проходження відповідних конкурсних процедур.

ВИСНОВКИ НА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, найбільш системною формою переходу муніципального управління на засади сталого розвитку є розробка та реалізація моделі сталого розвитку муніципального утво-

ру. Вона має враховувати міжнародні стандарти сталого розвитку населених пунктів та вітчизняні нормативні і концептуальні документи у цій галузі. Аналіз існуючого в Україні досвіду розробки вказаних моделей показує необхідність удосконалення як нормативної бази, так і діяльності органів державного управління та самоврядування, передусім щодо ініціювання та забезпечення відповідності державній муніципальній політиці конкретних міських моделей сталого розвитку. Найбільш перспективним напрямом подальших досліджень слід вважати розробку диверсифікованих матриць моделей сталого розвитку муніципальних утворів залежно від їх класифікаційних особливостей.

Література:

1. Бабаєв В. Сталий та безпечний розвиток мегаполіса: економічні, соціальні, екологічні аспекти // Управління сучасним містом: — К., 2004. — № 4/6. — С. 234—242.
2. Економічний часопис — XXI. — 2003. — № 10.
3. Королькова І. Модель устійного розвитку економіки міста — оптимальний формат для Севастополя // http://sevastopol.osp-ua.info/ch-6_fl-r4_3.html
4. Методичні вказівки з розробки регіональних стратегій сталого розвитку / За наук. ред. А.Г. Шапара. — Дн-ськ: Моноліт, 2003. — 131 с.
5. Пила В. Дослідження процесів регулювання соціально-економічного розвитку // Економіст. — 2002. — № 1. — С. 47—51.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2009 р.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

АГРОСВІТ

www.agrovit.info

ЖУРНАЛ ВИХОДИТЬ 24 РАЗИ НА РІК

Через редакцію передплата проводиться з будь-якого місяця!

Передплатний індекс: 21847

Свідоцтво КВ № 12177-1061 ПР від 11.01.2007 року

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з

ЕКОНОМІКИ

ЗАСНОВНИКИ:

- Рада по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України.
- ТОВ "ДКС Центр"

вул. Дорогожицька, 18, к. 29
(044) 458 10 73, 537 14 33, 223 26 28
e-mail: dks@kiev.reic.com
economy_zuv@ukr.net