

УДК 35.01

А. М. БАЛАШОВ

## **ТЕХНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ МУНІЦИПАЛЬНОГО УТВОРУ**

*Здійснено аналіз технологічного аспекту екологізації управління сталим розвитком на муніципальному рівні. Обґрунтовано зв'язок еколого-економічних і соціальних аспектів цього процесу.*

*Carried out analysis of technological aspect of ecologization of management steady development at municipal level. Grounded connection of ekologo-ekonomichnikh and social aspects of this process.*

**Ключові слова:** муніципальне управління, муніципальне утворення, сталий розвиток, самоврядування, екологізація управління.

Сталий розвиток муніципальних утворень і територіальних громад у контексті охорони навколишнього середовища є пріоритетним завданням як на міжнародному, так і на державному та місцевому рівнях. Його забезпечення можливе лише на основі комплексного підходу з обліком соціальних, екологічних, економічних, інженерно-технічних аспектів та інституціональних факторів. Сутність управління сталим розвитком на рівні місцевого самоврядування насамперед полягає в тому, щоб забезпечити збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем збереження й екологічної реконструкції навколишнього середовища й природно-ресурсного потенціалу. Досить часто до цього комплексу завдань додається ще й така загальна управлінська мета, як облаштованість території проживання людей в їх інтересах.

Для сучасної України проблема сталого розвитку муніципальних утворень пов'язана насамперед з необхідністю реалізації комплексу управлінських заходів, спрямованих на посилення позитивного впливу екологічного фактора в розвитку урбанізованих територій. Сталий розвиток, висока якість життя та здоров'я населення можуть бути забезпечені тільки за умови підтримки відповідної якості навколишнього середовища в містах, хоча зараз і екологічна ситуація в дуже багатьох сільських населених пунктах також не відповідає елементарним стандартам проживання.

Окремі аспекти технологій муніципального управління, пов'язані з переходом муніципальних утворень до моделі сталого розвитку, досліджуються в роботах В. Бабаєва, В. Волошина, В. Римшина, Р. Синельщикова та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. На сьогодні вже обґрунтовано цілу низку управлінських технологій, що слугують механізмом трансформації муніципального управління на засадах сталого розвитку. Разом з тим концептуальне осмислення цього процесу як технологічного аспекту управління сталим розвитком на муніципальному рівні,

що поєднує еколого-економічні та соціальні складові, залишається актуальною проблемою.

Виокремлення технологічного аспекту екологізації управління сталим розвитком на муніципальному рівні з урахуванням єдності еколого-економічних та соціальних компонентів.

Одним з інноваційних напрямків управління процесом переходу до сталого розвитку населених пунктів є так звана екологічна реконструкція. Вона включає комплекс заходів щодо застосування технологій, спрямованих на екологічне оздоровлення територій муніципальних утворів. Управлінський аспект проблеми полягає в розробці відповідних механізмів і процедур не тільки щодо державної діяльності, але й із залучення інвестицій на економічне стимулювання здійснення екологічно орієнтованих проектів.

Метою управлінської стратегії забезпечення сталого розвитку населеного пункту шляхом його екологічної реконструкції є зміна функціонального використання земель за рахунок скорочення промислових зон, реабілітації існуючих на території міста природних екосистем, створення й підтримки озелених територій тощо. Такий підхід відповідає пріоритетним напрямкам екологічної політики місцевого самоврядування в поєднанні з містобудівним розвитком. Конкретною управлінською метою виступає ренатуралізація територій, повернення еколого-економічній системі її первісних властивостей і функцій [4].

Конкретні управлінські рішення структурами місцевого самоврядування ухвалюються відповідно до функціональних напрямків забезпечення сталого розвитку населеного пункту. Для диференціації управління територіями доцільно класифікувати їх на соціальні, економічні й екологічні. У сучасних наукових джерелах звичайно виділяють такі функції міських територій, як рекреаційну (оздоровчу), естетичну (потреба в гарному ландшафті), захист середовища (поглинальну), просторову (розміщення об'єктів нерухомості, інфраструктури), водоохоронну й водорегулювальну. Відповідно до цих функцій розробляються та реалізуються окремі програми муніципального розвитку, вони ж є основою структурування й цілісного проекту екологічної реконструкції населеного пункту.

Важливою управлінською проблемою є визначення критеріїв сталого розвитку населених пунктів, територій, районів. Виходячи з необхідності поєднання соціально-економічних та екологічних індикаторів, в якості основного показника сталого розвитку доцільно визначити виробництво валового місцевого (регіонального) продукту на душу населення з урахуванням реальної шкоди від забруднення навколишнього середовища. У науковій літературі його називають очищеним валовим продуктом, він являє собою виражену в грошових одиницях різницю між валовим внутрішнім продуктом і шкодою від забруднення навколишнього середовища в розрахунку на душу населення. Динаміка даного показника характеризує ступінь сталого розвитку міста або будь-якої іншої території.

У сучасних умовах однією з цілей управління процесом переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні є забезпечення інвестиційної складової означеного процесу. За експертними оцінками, внесок природного компонента в ринкову вартість землі доходить до 10 %. Тому в результаті застосування програми

з підвищення якості навколишнього середовища відбувається збільшення капіталу території, вартості нерухомості, загалом – зростання ресурсів територіальної громади [2].

Планування екологічної реконструкції здійснюється на основі виділення її об'єктів. Останніми слід вважати основні складові забезпечення якісного довкілля населення в контексті існуючих чи обґрунтованих для даного конкретного випадку нормативів. Як правило, об'єктом екологічної реконструкції слід вважати той компонент природного середовища муніципального утворення, який не відповідає стандарту безпечного довкілля. Відповідно до об'єктів екологічної реконструкції території доцільно віднести: площі природних територій, площі зелених насаджень як в абсолютному, так і у відносному вираженні, щільність забудови, ступінь закритості території покривними матеріалами, рівень екологічного благоустрою території, рівень амортизації територій під будівлі з вилученням з обігу раніше озелененої території, рівень природоохоронного облаштування територій, виділених під громадські проекти. На практиці саме внесення зазначених об'єктів до пріоритетних цілей планування й управління розвитком населеного пункту дозволяє усунути невідповідність планувальної структури території та характеру функціонування її складових вимогам збереження сталого розвитку.

Для забезпечення сталого розвитку населеного пункту в сучасних умовах найбільш адекватною формою є проектне управління. Конкретною формою здійснення екологічної реконструкції в цьому випадку є той або інший еколого-економічний проект. Їхня розробка або відбір повинні опиратися на чіткі критерії, ув'язані з основним показником сталого розвитку території. Для управлінських цілей доцільно використовувати вже існуючі методичні підходи до оцінки еколого-економічної ефективності проектів. Показники громадської ефективності застосовуються для оцінки всіх позитивних наслідків, принесених даним проектом для територіальної громади. Вони є підставою для обґрунтування виділення бюджетних коштів на природоохоронні заходи чи оцінки школи від забруднення навколишнього середовища. Показники комерційної ефективності використовуються для оцінки проектів, що мають ринкову спрямованість. До основних принципів еколого-економічної ефективності проектів, що дозволяють урахувати соціальні ефекти в обох випадках, відносяться такі: а) включення екологічних витрат і вигід до фінансових потоків, що враховуються під час аналізу проекту та моделюванні його фінансового забезпечення; б) прийняття до уваги всього періоду впливу проекту на навколишнє середовище й населення; в) облік фактору часу як одного з інструментів для розуміння довгострокових екологічних і соціальних наслідків реалізації проекту; г) поширення просторових меж проекту відповідно до його позитивного впливу на навколишнє середовище; д) прийняття до уваги усього спектра соціально бажаних результатів і інтересів для аналізу можливості усунення суперечностей на ранніх стадіях прийняття управлінських рішень і відповідно аналіз розподілу вигід і шкоди окремим складовим територіальної громади від здійснення проекту.

Важливою складовою управління сталим розвитком муніципального

утворення є механізми підтримки приватної ініціативи, спрямованої на екологічну реконструкцію навколишнього середовища. До таких, на наш погляд, доцільно віднести: а) пряме бюджетне фінансування у вигляді державного муніципального замовлення на поставку екологічних товарів і послуг; б) пільгове оподаткування прибутку, отриманого від реалізації екологічних товарів і послуг, і встановлення на період становлення даного бізнесу (2-3 роки) “податково-пільгових канікул”; в) страхування інноваційних ризиків для виробників екологічних нововведень; г) надання виробникам підтримки, допомоги в пошуку партнерів, підписання угод під муніципальні гарантії; д) ініціювання органами управління демонстраційних проєктів з просування екологічних нововведень на ринок. Найбільше значення, як показує європейський досвід, має введення податкових пільг для тих інвесторів, які будуть вкладати кошти не тільки в будівництво своїх об’єктів, але й у благоустрій навколишньої території, у тому числі – на компенсаційній основі [3].

Важливим аспектом здійснення програм екологічного оздоровлення муніципальних утворень є самоорганізація жителів як соціальна основа переходу до моделі сталого розвитку на муніципальному рівні. Практика показує, що будь-які екологічні програми, ініційовані на муніципальному чи державному рівнях, ефективно можуть здійснюватися лише в тому випадку, коли в них зацікавлені та беруть активну участь жителі тієї чи іншої територіальної спільноти. Тому одним з напрямів не лише реалізації екологічних програм, а й загалом управління стійким розвитком муніципального утворення слід вважати діяльність із самоорганізації територіальної спільноти на рівні первинних структур самоврядування [5]. На цій основі здійснюється зміна соціальної структури громади, всередині неї виникають структурні компоненти, які можна назвати соціальними структурами сталого розвитку. Оскільки існує пряма кореляція між характеристикою населеної території та соціальною структурою, яка на ній формується, подібні соціальні процеси приводять до створення та становлення так званих територій випереджального розвитку. У європейській та світовій практиці саме подібні зрушення у структури муніципальних утворень, передусім мегаполісів та великих міст, розглядають як найбільш оптимальний шлях до поступового переходу до сталого розвитку на засадах самоорганізації. Але потрібно мати на увазі, що спонтанний розвиток цього процесу, характерний для розвинених європейських країн з високим рівнем самоорганізації населення та розвитку інститутів громадянського суспільства, навряд чи можливий в Україні. Тут рух до самоорганізації окремих субтериторіальних і субкультурних спільнот муніципального утворення має спиратися на підтримку з боку органів влади. Від органів муніципального та державного управління вимагається чітка стратегія ініціювання та заохочення громадської діяльності щодо запровадження принципів сталого розвитку на первинному рівні самоврядування [1].

На нашу думку, вказана стратегія має включати в себе три основні та взаємопов’язані напрями діяльності органів місцевого управління. По-перше, це постійна масштабна програма інформування та позиціонування переваг проєктів сталого розвитку загалом та на території громади зокрема. По-друге, це

організаційна, інформаційна, матеріальна підтримка первинних структур самоврядування, що створюються для реалізації принципів сталого розвитку на певній території муніципального утворення чи в межах його певної сфери життєдіяльності. Зокрема, європейська практика свідчить про перспективність нетрадиційних для українського суспільства форм самоорганізації населення, таких як клуби за інтересами, творчі лабораторії, територіальні творчі колективи тощо. Вивчення та впровадження апробованих технологій формування структур сталого розвитку на первинному рівні самоорганізації жителів муніципального утворення має стати основним завданням органів місцевого управління в контексті вирішення даної проблеми. По-третє, це створення в муніципальному та державному секторі і підтримка формування у приватному секторі різноманітних комерційних підприємств, які реалізують у всіх сферах життєдіяльності муніципального утворення ідеї сталого розвитку, спираючись на діяльність первинних груп самоорганізації громадян чи використовуючи її в тій чи іншій мірі. Це формує взаємозв'язок між процесами переходу до сталого розвитку, які протікають у соціальній та економічній сферах муніципального утворення, а також створює економічний фундамент самоврядних структур сталого розвитку і територій випереджального розвитку, даючи можливість їм функціонувати і розвиватися в перехідний період [6].

Хоча створення соціального базису програм екологічної реконструкції муніципального утворення та його сталого розвитку загалом реалізується на рівні кожної окремої територіальної громади та її окремих структурних компонентів, системне вирішення проблеми вимагає активної організації з боку органів державного управління та загальнодержавних громадських організацій. Від перших залежить нормативно-правове забезпечення розвитку самоврядних структур сталого розвитку в межах громадянського суспільства та окремих територіальних спільнот, а також ініціювання та підтримка громадської активності цього напрямку. Від других залежить цілісність процесу громадської підтримки муніципального руху до сталого розвитку та організація взаємодії маргінальних соціальних структур окремих територій та муніципальних утворень. У Росії, наприклад, діє спеціалізований Фонд “Сприяння сталому розвитку територій і місцевих співтовариств” як незалежна, неурядова і некомерційна національна організація, яка має на меті реалізацію проєктів, спрямованих на вирішення екологічних проблем і підтримку процесу соціально відповідального розвитку на всій території країни. Фонд здійснює координацію зусиль усіх секторів суспільства для реалізації конкретних проєктів, спрямованих на сталий розвиток територій і місцевих співтовариств [7]. Подібна організація потрібна і в Україні як структура, що об'єднує зусилля на рівні територіальних громад щодо розвитку механізмів сталого розвитку на рівні місцевого самоврядування.

Таким чином, на рівні формування спеціальних управлінських технологій муніципального управління здійснюється створення реальних механізмів переходу до управління на засадах сталого розвитку на муніципальному рівні. Особливістю цього процесу є поєднання еколого-економічних та соціальних аспектів, що забезпечує розвиток соціального базису реалізації управлінських технологій сталого

розвитку. Найбільш перспективним напрямом подальшого дослідження проблеми доцільно вважати аналіз конкретних механізмів взаємодетермінації екологізації муніципального управління та становлення осередків екологічного самоврядування.

Література:

1. *Волошин В.* Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України / В. Волошин // Регіональна економіка. – 2002. – Ст. 1. – С. 7–22.
2. *Бабаєв В.* Сталій та безпечний розвиток мегаполіса: економічні, соціальні, екологічні аспекти / В. Бабаєв // Управління сучасним містом. – К., 2004. – № 4/6. – С. 234–242.
3. *Калашникова С. П.* Инвестиционная составляющая национальной и региональной экономики России // Актуальные проблемы современности : наука и общество. Сб. науч. трудов. / С. П. Калашникова. – Балаково : Научная книга, 2004. – С. 91–94.
4. *Римшин В. И.* Устойчивое развитие городов и новации жилищно-коммунального комплекса / В. И. Римшин, А. В. Матвеев // БСТ : бюллетень строительной техники. – 2007. – № 12. – С. 10–17.
5. *Синельщиков Р.* Экополитика и устойчивое развитие на муниципальном уровне : проблемы и поиск решений / Р. Синельщиков // Екологічний вісник. – 2004. – Ст. 2. – С. 9–11.
6. *Чуприн В.* Интеграционные проекты / В. Чуприн // Вестник местных сообществ. – 2000. – № 3. – Режим доступа : <http://home.skif.net/~clocin/vms3.htm>.
7. <http://www.fund-sd.ru/about/about-fsd.htm>.

*Надійшла до редколегії 18.03.2009 р.*