

О.І. Карий (*Національний університет «Львівська політехніка», Україна*)
**АНОМИЯ ГРОМАД: НАСЛІДКИ ДЛЯ СТРАТЕГІЧНОГО
 ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МАЛИХ І СЕРЕДНІХ МІСТ**

У статті здійснено діагностику ситуації, в якій громади малих і середніх міст та їх керівництво вимушені приймати рішення щодо майбутнього міста. Продемонстровано прояви аномічного напруження громад українських міст. Визначено, яким має бути стратегічний план розвитку малого або середнього міста, щоб гарантувати досягнення бажаного громадою стану населеного пункту в майбутньому.

Ключові слова: аномія, громада, малі і середні міста, стратегічний план, стратегічне планування.

Рис. 3. Літ. 23.

О.И. Карый (*Национальный университет «Львовская политехника», Украина*)
**АНОМИЯ СООБЩЕСТВ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ
 СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ
 МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ**

В статье проведена диагностика ситуации, в которой сообщества малых и средних городов, а также их руководство вынуждены принимать решения относительно будущего города. Продемонстрированы проявления аномического напряжения сообществ украинских городов. Установлено, каким должен быть стратегический план развития малого или среднего города, чтобы гарантировать достижение желаемого сообществом состояния населенного пункта в будущем.

Ключевые слова: аномия, сообщество, малые и средние города, стратегический план, стратегическое планирование.

O. I. Karyi (*National University "Lviv Polytechnics", Ukraine*)
**ANOMIE OF COMMUNITIES: CONSEQUENCES FOR STRATEGIC
 PLANNING OF SMALL AND MEDIUM CITIES DEVELOPMENT**

The article carries out the diagnosis of the situation in which communities of small and medium cities along with their authorities are forced to make decisions concerning the future of their cities. Manifestations of anomic tension inside the communities of Ukrainian cities are demonstrated. It is determined how a strategic plan of further development of a small or medium city must look like to guarantee the achievement of the desirable by the community of a city state.

Keywords: anomie; community; small and medium cities; strategic plan; strategic planning.

Постановка проблеми. Наявність величезної кількості легкодоступних природних ресурсів, на які є попит, вдале географічне розташування, наявність вільних коштів і потрібних технологій ще абсолютно не гарантують успішність розвитку регіону, міста. Велике значення для розвитку міста має сукупність вертикальних і горизонтальних асоціацій між людьми (інститути, відносини, соціальні зв'язки і норми), які визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві.

Інтеграція України у світовий простір, нові виробничі та інформаційні технології, економічні і політичні кризи в державі, спроби трансформації системи управління державою та розбудови місцевого самоврядування не могли не вплинути на суспільство. Швидкі зміни навколишнього середовища змушують окремих осіб та групи людей по-новому оцінити та змінити моделі власної поведінки. За часи незалежності трансформація соціальних взаємо-

відносин відбулася у всіх спільнотах, в тому числі і в громадах малих та середніх міст. Зазначені зміни впливають і на процес прийняття рішень окремими людьми, організаціями та цілими громадами міст. У зв'язку з цим актуалізується необхідність дослідження умов, в яких громади міст приймають найважливіші для свого майбутнього рішення. Більшість таких рішень повинні бути формально оформленими в стратегічному плані розвитку малого або середнього міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій та практичній літературі суперечливо, різними науковими мовами і за допомогою різних наукових методологій описуються різнопланові феномени, пов'язані з містом як об'єктом стратегічного планування. Місто є цілісним об'єктом, в якому взаємопов'язано діють історичні, економічні, соціальні, політичні, екологічні, біологічні, природно-наукові закони, що обумовлюють своєю спільною дією існування єдиних механізмів виникнення, розвитку і функціонування міста як цілого. Для потреб стратегічного планування розвитку місто найкраще розглядати як територіальну соціально-економічну систему (організацію), всередині якої діє безліч законів і закономірностей.

Місто – це не просто місце спільного проживання людей. Воно об'єднує цих людей у певну систему, яка складається з різних підсистем (економічної, культурної, політичної, екологічної, соціальної), розташованих на певній території. При розгляді міста як спільноти людей неможливо оминати феномен громади міста.

Відомі різні трактування поняття «громади» [1; 3; 14; 20], проте більшість з них виділяють такі її особливі характеристики:

- група людей, у яких є спільні інтереси;
- обмеженість території перебування;
- внутрішня соціальна взаємодія;
- відчуття приналежності до спільноти у її членів.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Згідно з Конституцією України, громадам, в тому числі малих і середніх міст, надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку своїх територій. Ст. 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке, згідно зі ст. 140 Конституції України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України. Для цього створюються органи місцевого самоврядування [1].

У ст. 143 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують кому-

нальні підприємства, організації, установи; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [1].

Таким чином, громада міста повинна самостійно вирішувати питання, пов'язані з майбутнім розвитком свого населеного пункту. У зв'язку з цим в Україні набула популярності розробка стратегічних планів розвитку міст як інструмент управління місцевим розвитком.

Існує чимало методик стратегічного планування розвитку міст. Практичні аспекти методики стратегічного планування розглянуто в працях Я. Варди [6], Г. Дробенка [10], В. Нудельмана [15], В. Пархоменка [17] та інших. Теоретичні аспекти стратегічного планування розвитку міст у своїх публікаціях розглядають Д. Брайсон [5], А. Гапоненко [7], В. Євдокименко [11], А. Новорул [23], Ю. Шаров [21]. З точки зору технології процес стратегічного планування зводиться до:

- узгодження групових інтересів усередині громади;
- ідентифікації бажаного для громади майбутнього стану міста;
- визначення ресурсів, обмежень і сприятливих чинників, які можна використати для розвитку міста;
- визначення реальних завдань і цілей;
- формування програм і планів дій.

Невирішені частини проблеми. Українськими та зарубіжними вченими детально розглядаються етапи розробки стратегічних планів міст, вимоги до структури та змістовного наповнення стратегічних планів, методи прогнозування розвитку міст, залучення громадськості до процесу стратегічного планування, проте невирішеними залишаються питання подолання суперечностей між плановими документами державної та місцевої влади та їхніми реальними діями, а також пов'язане з цим відчуження населення і влади.

Метою дослідження є діагностика ситуації, в якій громади малих і середніх міст та їх керівництво вимушені приймати рішення щодо майбутнього міст, а також яким має бути стратегічний план розвитку міста, щоб гарантувати досягнення бажаного громадою стану населеного пункту в майбутньому.

Основні результати дослідження. На сьогодні у багатьох малих і середніх містах можна спостерігати ситуацію послаблення соціальних норм і порядку внаслідок розходження між завищеними очікуваннями й обмеженістю економічних благ.

Нормою діяльності всіх органів місцевого самоврядування міст стало прийняття різноманітних планів і програм розвитку міста в цілому чи окремої його сфери, які приймаються як за власною ініціативою місцевої громади, так і на виконання «вказівок» районної, обласної чи державної влади. В цих планах і програмах декларується велика кількість потрібних цілей і завдань, зазначені документи набувають сили місцевих нормативних актів, чимало зацікавлених сторін очікують на їх реалізацію. Проте реалізація прийнятих органом місцевого самоврядування міст планів і програм значною мірою обумовлюється наявним рівнем бюджетного потенціалу міста та здатністю бюджетного механізму акумулювати на місцевому рівні необхідний обсяг фінансових ресурсів [12, 61]. Наприклад, у м. Переяслав-Хмельницький у 2010 р. власні доходи бюджету склали лише 35%, а в доходах спецфонду, який становить

11% усіх доходів бюджету, 75% надходжень забезпечені субвенціями (рис. 1).

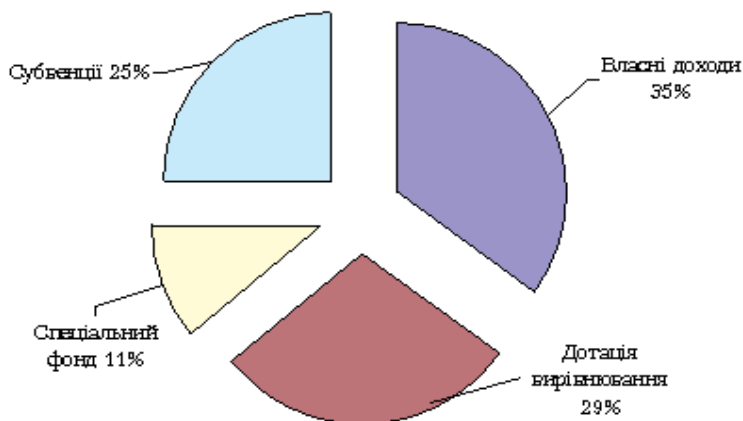


Рис. 1. Структура доходів бюджету м. Переяслав-Хмельницький у 2010 р., авторська розробка

Така ситуація є типовою для багатьох українських малих і середніх міст. Необхідно зазначити, що місцеві збори і податки, за даними Інституту бюджету, соціальних і економічних досліджень [19], в першому півріччі 2010 р. становили лише 1,1% доходів місцевих бюджетів, а найбільша їх частка (67%) припадала на ринковий збір [4, 4], який, починаючи з 2011 р., відмінено.

Проведений аналіз бюджетів міст у 2009–2010 рр. показав, що розмір видатків бюджету великих і крупних міст (за класифікацією ДБН 360-92** [9]) у перерахунку на одного мешканця (рис. 2) є навіть меншим від розміру видатків у малих і середніх містах.

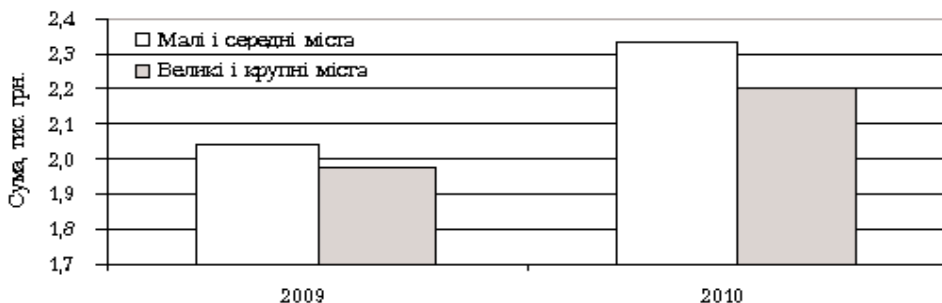


Рис. 2. Середній розмір бюджету міста на 1 мешканця в 2009–2010 рр., авторська розробка

Проте частка бюджету розвитку у сумі видатків бюджету та у перерахунку на одного мешканця у великих і крупних містах майже вдвічі більша від малих і середніх міст (рис. 3). Відповідно, кошти, які може витратити місцева влада на капітальні інвестиції та розвиток комунальних підприємств, у великих і крупних містах більші, як у абсолютних (що зрозуміло), так і у відносних величинах.

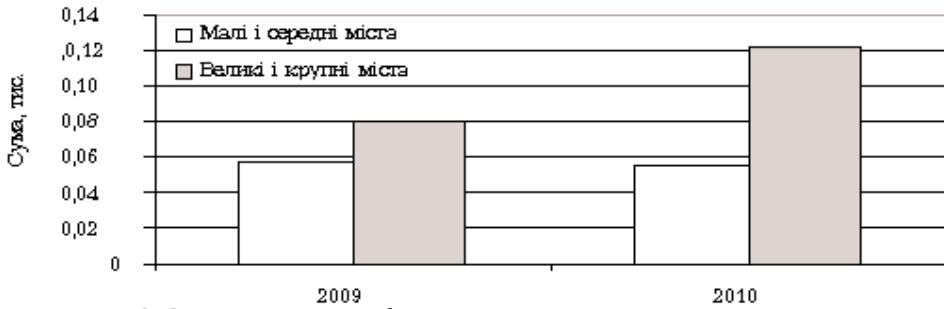


Рис. 3. Середні розміри бюджету розвитку міста на 1 мешканця у 2009–2010 рр., авторська розробка

Державним бюджетом на 2012 р. передбачено на розвиток органів місцевого самоврядування 5 млрд. грн., а вартість основних фондів, які перебувають у власності місцевого самоврядування складає близько 500 млрд. грн. Одночасно уряд, окрім зменшення прямого фінансування житлово-комунального господарства, ще торік підвищив ціни для комунальних підприємств на газ – на 50%, на електроенергію – на 25%, а також на 19% зарплатню їхнім працівникам. Як наслідок, тарифи, що сьогодні діють, покривають лише 60% собівартості житлово-комунальних послуг [18].

Тривалий час міста могли не вкладати кошти в оновлення основних фондів, які перебувають на балансі органів місцевого самоврядування. Проте в останні роки знос інженерних мереж підійшов до критичної межі, підвищення цін на енергоносії суттєво збільшило видатки на експлуатацію будівель. Відсутність інвестицій у житлово-комунальне господарство міст може призвести до того, що всі видатки міського бюджету будуть спрямовуватися лише на оплату енергоносіїв і заробітної плати, що неминуче стане причиною паралічу міських служб і протестів мешканців міст.

У державному бюджеті на 2012 р. закладено 12 млрд. грн. на виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Проте з цієї суми 7,5 млрд. грн. (63%) доведеться переадресувати на заробітну плату працівникам освіти, охорони здоров'я, фізкультури та спорту, оскільки в державному бюджеті їх не вистачає. Тобто у розпорядженні органів місцевого самоврядування залишається 4,5 млрд. грн. + 5 млрд. грн. з бюджету розвитку, загалом – 9,5 млрд. грн. на рік (200 грн. на людину). Ця сума буде меншою, ніж прогнозовані борги комунальних підприємств за 2012 р. [18].

Порівняно низькі доходи населення, невеликі бюджети розвитку призводять до неспроможності малих і середніх міст самостійно концентрувати необхідні для розвитку кошти у достатньому обсязі. Факт, що виконання соціально-економічних і культурних програм розвитку територіальних громад малих міст не забезпечене фінансовими ресурсами, визнано і в обґрунтуванні Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» [2].

Породжена відсутністю необхідних ресурсів дисфункція органів місцевого самоврядування малих і середніх міст призводить до аномії громади – незгодженості, конфлікту між різними елементами ціннісно-нормативної сис-

теми громади, її власними цілями і законними, інституційними засобами їх досягнення.

Представники органів місцевого самоврядування міст потрапляють у ситуацію, коли вони просто не в змозі виконати покладені на них розробленими планами і програмами завдання. При цьому продовжують розроблятися та прийматися нові плани і програми розвитку міста, оскільки цього вимагає законодавство, політичні міркування і загальна логіка управлінських дій. У подальшу реалізацію цих планів і програм службовці органів місцевого самоврядування не вірять ще на етапі їх розробки, тому цілком логічним є створення таких документів або «під конкретне замовлення» зацікавленої сторони або лише для «проформи», коли основним є зовнішній вигляд, а не зміст документа.

Неможливість реалізації власних цілей легітимними засобами усвідомлена також суб'єктами підприємницької діяльності та мешканцями міст, про що свідчить зокрема надзвичайно високий рівень корупції. За 2011 р. рівень корупції в Україні зріс ще більше і у щорічному світовому рейтингу "Transparency International" [22] Україна опустилася зі 134 на 152 місце.

Рівень оптимізму громадян стосовно розвитку подій в Україні продовжує знижуватися: лише 14,2% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються в правильному напрямі і 63,8% – що в неправильному. Продовжує знижуватись рівень підтримки діяльності центральних органів влади. У квітні 2011 р. рівень повної підтримки діяльності Президента України склав 11,3%, непідтримки – 47,6% опитаних. Діяльність Верховної Ради України та уряду України не підтримала абсолютна більшість опитаних [16].

У результаті розлад між заданими цілями і легітимними інституціалізованими засобами призводить до аномічного напруження органів місцевого самоврядування та громади міста загалом. Відбувається процес руйнування базових елементів соціальних та економічних взаємовідносин, насамперед в аспекті етичних норм. Мешканці міста, місцеві суб'єкти підприємницької діяльності перестають відчувати свою причетність до держави, оскільки держава демонструє свою неідеальність, посадові особи проголошують одне, а роблять зовсім інше. Відбувається відчуження громад. Декларовані на державному рівні нові соціальні й економічні норми і цінності не сприймаються працівниками органів місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності та мешканцями міст загалом. Вони обирають власні (зокрема і протиправні) засоби досягнення індивідуальних цілей і цілей громади міста.

Стратегічний план розвитку міста покликаний забезпечити вирішення основних проблем громади міста та досягнення найважливіших її цілей. Таким чином, стратегічний план має стати проявом реакції громади на аномію¹.

Реакції у відповідь на аномію досліджував Р. Мертон [13, 299–313], який виділив такі основні типи: конформізм, інновація, ритуалізм, ретреатизм і заколот.

¹ Аномія – відсутність чіткої системи соціальних норм, руйнування єдності культури, внаслідок чого життєвий досвід людей не відповідає ідеальним суспільним нормам [8, 531].

Конформізм як примирення з існуючим станом речей ставить під загрозу саме існування міста в майбутньому, про що йшлося вище. За Р. Мертоном [13], «інновація» передбачає погодження з цілями, що декларуються, проте використання нових, незаконних, засобів досягнення цілей. Оскільки стратегічний план розвитку міста є офіційним документом, він просто не може містити таких «інновацій». Ритуалізм передбачає використання лише дозволених засобів, новаторство у будь-якій формі не сприймається, максимально використовуються типові зразки і положення, розроблені на державному рівні, при чому цілі фактично ігноруються. Сама сутність стратегічного планування полягає в формулюванні цілей розвитку міста. Крім того, унікальність кожного міста вимагає пошуку нових, нетипових засобів, тому ритуалізм лише дискредитуватиме саму ідею стратегічного планування розвитку міст. Реакція у вигляді ретреатизму передбачає відмову від цілей і засобів, спробу втечі від реальності. Стратегічний план, побудований на цьому принципі, буде схожий на мрію, проте ніколи не виконаний. Заколот, як і ретреатизм, пов'язаний з відмовою від існуючих цілей і засобів. Проте в той же час заколот викликає формування нових соціально та юридично визнаних засобів і цілей. На основі заколоту формується нова ідеологія. Саме таким має бути стратегічний план розвитку більшості малих і середніх міст в Україні, які переживають серйозну кризу.

Стратегічний план розвитку міста не став черговою програмою, яку ніхто і не збирався виконувати, необхідно відповідним чином побудувати сам процес стратегічного планування. Стратегічне планування повинно передбачати реалізацію завдань на основі використання наявних у місті ресурсів, а не очікувати на допомогу ззовні. Крім того, під час стратегічного планування розвитку міста основні зацікавлені в його розвитку сторони повинні побачити в ньому шляхи вирішення власних проблем та нові можливості для себе. Важливо також забезпечити потужну підтримку цілої громади обраних напрямів розвитку міста, щоб гарантувати певний рівень контролю за виконанням основних обіцянок влади, які будуть задекларовані в стратегічному плану розвитку міста.

На основі викладеного матеріалу можна зробити такі **висновки**:

1. У малих і середніх містах спостерігається невідповідність поставлених перед органами місцевого самоврядування, місцевими організаціями та мешканцями цілей та завдань і легітимних засобів їх досягнення. Така ситуація викликає аномічне напруження в громаді, породжує явище аномії громад цих міст.

2. Стратегічний план розвитку малого або середнього міста повинен стати «заколотом», згідно з класифікацією реакцій на аномію Р. Мертона [13], який би сформував нові досяжні цілі та прийнятні для суспільства засоби їх досягнення.

3. У стратегічному плані розвитку малих і середніх міст слід акцентувати увагу на використанні насамперед місцевих ресурсів, а також зменшити очікування того, що хтось інший буде вирішувати проблеми міста та підкреслити відповідальність місцевої громади за майбутнє виконання цього завдання. У зв'язку з цим актуалізується необхідність подальших досліджень механізмів

об'єднання ресурсів громади й гуртування її членів навколо спільних цілей та інтересів.

1. Конституція України // zakon1.rada.gov.ua.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4.03.2004 №1580-IV // zakon1.rada.gov.ua.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР // zakon1.rada.gov.ua.
4. *Богачов С.В.* Бюджетний федералізм – золотий перетин // *Голос України.* – 2010. – №134. – С. 4–5.
5. *Брайсон Д.М.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій. – Львів: Літопис, 2004. – 352 с.
6. *Варда Я., Косовські В.* Острови надій: розробка стратегії локального розвитку. – Івано-Франківськ: Нова зоря, 2003. – 339 с.
7. *Гапоненко А.Л.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона // *Пространственная экономика.* – 2005. – №4. – С. 40–53.
8. *Громов И.А., Мацкевич И.А., Семёнов В.А.* Западная социология. – СПб.: ДНК, 2003. – 560 с.
9. ДБН 360-92** Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень // document.ua.
10. *Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.І.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад. – Львів: СПОЛОМ, 2001. – 118 с.
11. *Євдокименко В.* Стратегія соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці: концептуальний підхід в сучасних умовах // *Регіональна економіка.* – 2004. – №2. – С. 104–117.
12. *Козоріз М.А., Пушак Я.Я.* Методичний підхід до оцінки бюджетного потенціалу регіону // *Регіональна економіка.* – 2011. – №3. – С. 61–69.
13. *Мертон Р.К.* Социальная структура и аномия // *Социология преступности.* – 1966. – №1. – С. 299–313.
14. *Мороз О.Ю.* Місьцеве самоврядування: до питання про діалектику розвитку територіальної громади // *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* – 2008. – №2 // www.nbu.gov.ua.
15. *Нудельман В., Санжаровський І.* Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики. – К.: Дата Банк Україна, 2002. – 232 с.
16. Опитування: ставлення до влади продовжує погіршуватися // www.uceps.org.
17. *Пархоменко В., Прошко В., Мавко П.* Стратегічне планування розвитку громади. – Львів: СПОЛОМ, 2002. – 160 с.
18. *Пітцик М.* Мерам закритий доступ до президента, або Чому не йдуть реформи // *Дзеркало тижня.* – 2012. – №6 // dt.ua.
19. Регионы остались без денег // *Деловая столица.* – 2010. – №506 // www.dsnews.ua.
20. *Филиппов Ю., Гассий В.* Развитие местных сообществ // *Муниципальная власть.* – 2004. – №11–12. – С. 64–72.
21. *Шаров Ю.П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. – К.: УАДУ, 2001. – 302 с.
22. Corruption Perceptions Index 2011 // cpi.transparency.org.
23. *Noworol, A.* (2007). Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej. Krakow: Uniwersytet Jagiellonskiego. 264 s.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2012.