

УДК 352:316.3/4

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

## ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

*Здійснено аналіз планування як механізму переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні. Обґрунтовано методологію та основні напрями планування переходу муніципального утвору до сталого розвитку.*

*The planning process as a mechanism of transition to sustainable development on municipal level is analyzed. The methodology and main directions of planning of municipal unities transition to sustainable development are grounded.*

*Ключові слова: планування, муніципальне управління, сталий розвиток, самоврядування.*

*Keywords: planning, municipal management, steady development, self-government.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Особливості управління сталим розвитком на муніципальному рівні визначені у низці міжнародних документів, що відносяться як до загальних проблем сталого розвитку, так і безпосередньо до його муніципальної складової. Це передусім Програма дій "Порядок денний на XXI століття", прийнята на Міжнародній конференції по навколишньому середовищу й розвитку (м. Ріо-де-Жанейро, 1992 р.); "Стамбульська декларація по населених пунктах" і "Порядок денний ХАБІТАТ", прийняті на Міжнародній конференції ООН по сталому розвитку населених пунктів (м. Стамбул, 1996 р.); матеріали засідань Комісії ООН по населених територіях і сесій Комітету з населених пунктів (ЄЕК ООН); "Керівні принципи планування сталого розвитку населених пунктів ЄЕК ООН" тощо. Одним з основних напрямків реалізації "Порядку денного на XXI століття" стала розробка регіональних і місцевих Повісток для більших і малих міст. Цей процес активно розвивається, особливо в Європі. Визначено порядок складання Місцевої Повістки-21, який включає розробку й прийняття основних документів, які визначають процес переходу муніципального утвору чи територіальної громади до управління сталим розвитком. У цьому процесі найбільше значення має власне технологічна складова, що включає у себе плани дій (довгострокові, середньострокові, короткострокові) муніципального утвору щодо його переходу на засади сталого розвитку.

### СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Проблеми управління процесом переходу муніципальних утворів на засади сталого розвитку досліджуються у роботах В. Бабаєва, І. Барсукова, О. Маряшиної, О. Солтисік та інших вітчизняних і зарубіжних учених. Основним результатом досліджень стала адаптація постулюваних у міжнародних документах принципів переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні та структурно-функціональний аналіз цього процесу. Однак при цьому та складова управління, яка відноситься до планування сталого розвитку муніципального утвору, висвітлена недостатньо.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення сутності та механізмів планування процесу переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Муніципальні плани сталого розвитку набувають технологічно-управлінських функцій, виступаючи як обмежена за часом і простором цілеспрямована зміна об'єкта управління із установленими вимогами сталого розвитку до якості результатів, можливими рамками витрати ресурсів територіальної громади і спеціальною організацією. Певна сукупність таких планів різного масштабу формують програму сталого розвитку муніципального утвору.

Ціль планування сталого розвитку на муніципальному рівні — внести необхідні зміни в життя територіальної громади та його окремих сфер життєдіяльності при збереженні стабільності муніципального утвору та його зв'язків з навколишнім соціальним середовищем. Управління на основі такого планування дає змогу як вирішувати проблемні ситуації, так і здійснювати планове задоволення соціальних потреб населення муніципального утвору. Цілі планування сталого розвитку мають вигляд результатів діяльності обраними засобами в межах установленого періоду часу, виділеного простору й ресурсів. При цьому цілі сталого розвитку на муніципальному рівні не можна відривати від тенденцій розвитку країни та цивілізації загалом [1].

На сьогодні планування соціально-економічного розвитку населених пунктів розробляється на основі системи показників, яка і кількісно, і якісно не відповідає вимогам сталого розвитку. Ключовою проблемою, на нашу думку, є недостатня розробленість адекватних механізмів планування, а також система оцінки ефективності й організації управління сталим розвитком муніципальних утворів на основі розроблених планів. Відповідно, неефективність управління розвитком закладається вже на етапі визначення напрямків і пріоритетів розподілу бюджетних коштів, залучення й розміщення інвестиційних проектів, оскільки відсутній необхідний механізм оцінки прийнятих управлі-

нських рішень з урахуванням перспектив комплексного розвитку муніципального утвору та найбільш ефективного використання його потенціалу.

Таким чином, управління сталим розвитком муніципального утвору безпосередньо залежить від того, яким чином вдається розробити плани розвитку на основі адекватної системи показників. Планування управління сталим розвитком населеного пункту здійснюється на основі системи показників оцінки стійкості розвитку, які в свою чергу формують змістовний каркас бізнес-плану як інструмента планування. У контексті управлінських завдань доцільно говорити про наступний алгоритм планування: цілепокладання, орієнтоване на мобілізацію соціально-економічного потенціалу муніципального утвору як фактора стійкості; розробка стратегії сталого розвитку суб'єктів місцевого самоврядування; підготовка бізнес-плану соціально-економічного розвитку як механізму забезпечення сталого розвитку [2].

Ключовим поняттям всієї системи муніципального управління у цій ситуації виступає поняття "сталий комплексний соціально-економічний розвиток муніципального утвору". На нашу думку, його слід розуміти як об'єкт управлінської діяльності, який представляє собою керований з боку органів державної влади та місцевого самоврядування процес трансформації всіх сфер життєдіяльності муніципального утвору, націлений на досягнення запрограмованих показників забезпечення умов життя його населення з максимізацією природоохоронної складової соціально-економічної діяльності та задоволення потреб населення й держави у контексті врахування інтересів наступних поколінь.

Дане визначення імпліцитно містить в собі низку методологічних засад управління сталим розвитком муніципальних утворів. Передусім — це здійснення управління на основі планів комплексного соціально-економічного розвитку з врахуванням якості основних показників забезпечення потреб населення та збереження довкілля. Важливе значення має запровадження галузевого управління на цільових засадах, тобто з підпорядкуванням розвитку складових галузей муніципального утвору, визначеним у стратегії розвитку цілям. Аналогічно має здійснюватися і управління територіями муніципального утвору, диференційоване за функціями території та цілями управління. Максимальне використання ресурсів в управлінні сталим розвитком вимагає корпоративності муніципального утвору як основи планування господарської діяльності та прийняття управлінських рішень. Особливо слід відмітити необхідність запровадження партнерських відносин між системою місцевого самоврядування та бізнесом, як і запровадження бізнесових методів управління у практику діяльності місцевого самоврядування.

Вказані методологічні засади управління прямо впливають на зміст функціонального імперативу управлінської діяльності щодо забезпечення сталого розвитку муніципального утвору. До основних функцій із забезпечення сталого розвитку, що мають інноваційний характер, доцільно віднести стратегічне управління, менеджменту формування та розвитку, бізнес-планування на основі проектного підходу, а також програмно-цільового управління. Слід вказати, що функціонально-управлінські інновації також прямо пов'язані з цілепокладальними, оскільки до пріоритетних цілей управління сталим розвитком муніципальних утворів відно-

сяться забезпечення майбутнього існування для наступних поколінь жителів, а також створення й стабілізації сприятливих умов, пов'язаних з використанням переваг місця розташування для місцевої економіки [3].

Важливою складовою планування стало розв'язання муніципальних утворів є аналіз ресурсно-управлінського потенціалу, на основі якого, власне, і здійснюється планування. Слід підкреслити, що врахування соціально-економічних ресурсів без управлінської складової не може бути основою розробки планів сталого розвитку, оскільки саме діяльність влади визначає можливість ефективного використання наявних ресурсів, задає цілі діяльності, а також і визначає ресурси й критерії оцінки діяльності державних службовців. Традиційно для визначення ресурсної бази розвитку використовуються методики аналізу соціально-економічного потенціалу муніципального утвору, такі як Swot-Аналіз, SNW-аналіз, Аbc-Аналіз, Pest-Аналіз. Однак практика показує їх недостатню ефективність якраз в силу того, що вказані методики не забезпечують синтезу соціально-економічного та управлінського ресурсу.

Тому, на нашу думку, для планування та управління сталим розвитком необхідно використовувати інтегровані методики, які поєднують соціально-економічні та політико-управлінські фактори розвитку. Тому, на нашу думку, для планування та управління сталим розвитком необхідно використовувати інтегровані методики, які поєднують соціально-економічні та політико-управлінські фактори розвитку. На сьогодні є кілька таких методик, зокрема, для реалії країн, що здійснюють процес модернізації, найбільш адаптованою є Etsp-Аналіз. Вона вже використовується у деяких пострадянських країнах як база основа планування інноваційного та сталого розвитку муніципальних утворів. Etsp-Аналіз включає визначення політично детермінованих економічних показників розвитку території, аналіз управлінської стратегії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері технологій у контексті сталого розвитку муніципального утвору, аналіз змін у базових цінностях муніципального утвору (на рівні управлінської підсистеми) та ціннісних орієнтирів населення у контексті рівня життя та моделей поведінки, а також аналіз зовнішньо-управлінських процесів загальнодержавного значення на управління сталим розвитком на рівні муніципального утвору, включаючи зміни вітчизняного законодавства та вплив системи державного регулювання на нього [4].

Система показників сталості розвитку муніципального утвору в межах Etsp-Аналізу включає індикатори, що характеризують сталий розвиток муніципального утвору, а також їх критичні значення при переході муніципального утвору з одного стану стійкості в інше. До економічних індикаторів відносяться індекс фізичного обсягу виробництва, питома вага збиткових підприємств, індекс фізичного обсягу інвестицій, рівень безробіття, рівень інфляції. До фінансових індикаторів відносяться бюджетні витрати на одну людину, дефіцит чи профіцит бюджету, відношення обсягу позикових засобів до доходів бюджету, відношення обсягу витрат на обслуговування муніципального боргу до витрат бюджету. До соціальних індикаторів відносяться співвідношення середньої заробітної плати й прожиткового мінімуму, демографічні показники, індекс тривалості життя, індекс доступності освіти, рівень злочинності, частка населення, що проживає на території, що має офіційний

статус "території природних катастроф або екологічного нещастя".

Важливим є питання конкретних механізмів муніципального управління сталим розвитком. Вони включають у себе систему управлінських впливів, які органи державної влади та місцевого самоврядування можуть використати для реалізації планів розвитку та досягнення поставлених цілей. До традиційних механізмів, пов'язаних з прямим директивним управлінням, на сьогодні необхідно додати так звані інструменти муніципального сприяння, серед яких найбільш важливими є реклама, системне інформування, механізми консультації й координації [5].

На нашу думку, найбільший ефект для реалізації планів сталого розвитку муніципального утвору слід очікувати від створення муніципальної системи маркетингового управління, яка візьме на себе такі функції, як інформацію й консультацію з питань місця розташування тих чи інших виробників товарів та послуг щодо можливості будівництва й розширення; консультації щодо державної фінансової допомоги для інвестицій; посередництво при доборі робочої сили, пошуку житла й установленні ділових контактів на території муніципального утвору; координація діяльності органів нагляду для оптимізації дозвільних та наглядових процедур. Суттєве значення має ефективне використання механізмів стягнення місцевих податків, внесків і зборів з метою створення сприятливих умов для екологічних виробництв на території муніципального утвору. Це насамперед різноманітні відстрочки сплати податків, тимчасові звільнення від сплати податків, спеціальні збори/тарифи на постачання й утилізацію відходів, сприятливі ставки поземельного й промислового податків тощо [6].

Що стосується самого процесу бізнес-планування діяльності муніципального утвору як механізму забезпечення сталого розвитку, то, на нашу думку, найбільш оптимальною є трирівнева система. На першому рівні визначаються макроекономічні показники, які містять у собі систему оцінок та індикаторів ресурсів і можливостей переходу муніципального утвору до сталого розвитку. Основою системи показників є аналіз ресурсної бази та структури населення муніципального утвору, становлення аналітичної моделі та проектування моделі сталого розвитку з використанням методики Etsp-Аналізу.

На другому рівні розраховуються мезоекономічні показники. Вони включають у себе передусім системну характеристику муніципального утвору — території, населення, економічного й соціального потенціалу, а також рівень розвитку відповідних сфер, аналіз основних фінансових потоків тощо. На цій основі розробляється план сприяння сталому розвитку економіки та соціальної сфери муніципального утвору на основі перелічених вище механізмів муніципального регулювання.

На третьому рівні розробляються конкретні плани як безпосередня основа управлінської діяльності. Концептуальна частина (резюме) містить виклад основних положень плану, на їх виконання створюються план маркетингу; план виробництва; розрахунки ресурсних потреб; організаційний план; фінансовий план і бюджет муніципального утвору. Особливо розробляються форми для розрахунків показників плану [4, 7].

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, планування процесу переходу муніципального утвору на заса-

ди сталого розвитку є безпосередньою основою практичного управління з реалізації вказаного процесу. При цьому до основних системних механізмів забезпечення сталого розвитку муніципальних утворів доцільно віднести:

1. Затвердження щорічних та перспективних (5—15 років) планів комплексного соціально-економічного розвитку муніципального утвору, узгоджені та збалансовані з планами розвитку суб'єктів виробництва, що перебувають на його території.

2. Створення механізму ділової участі у розробці муніципальних планів розвитку та бізнес-планів всіх господарюючих суб'єктів з врахуванням перспектив розвитку виробників товарів та послуг та соціально-виробничої інфраструктури муніципального утвору і його складових.

3. Утвердження у якості основної управлінської методології управління проектами як механізму врахування та узгодження інтересів господарюючих суб'єктів.

4. Оптимізація структури та функцій органів місцевого самоврядування та державного управління до потреб управління сталим розвитком, зокрема, створення спеціалізованої комісії муніципалітету з планування сталого розвитку.

5. Використання бізнес-плану комплексного соціально-економічного розвитку як основного механізму планування переходу до сталого розвитку муніципального утвору.

Найбільш перспективним напрямом подальшого дослідження проблеми є обґрунтування та розробка типової матриці планування процесу переходу муніципального утвору до сталого розвитку, адаптованої до потреб України та диференційованої за основними типами муніципальних утворів.

## Література:

1. Солтсик О. Щодо системного моделювання регіональної економіки з позиції сталого розвитку // Економіст. — 2004. — Ст.10. — С. 47—49.
  2. Проблемы устойчивого развития городов: IV Международная научно-практическая конференция, Миасс, 27—28 апреля 2007 // Городское управление. — 2007. — № 1. — С. 62—64.
  3. Бабаев В. Сталий та безпечний розвиток мегаполіса: економічні, соціальні, екологічні аспекти // Управління сучасним містом: К., 2004. — № 4/6. — С. 234—242.
  4. Маряшина О.Н. Формирование стратегии устойчивого развития субъектов местного самоуправления // Современный менеджмент как ключ к подъему экономики региона. Сб. науч. трудов. Вып. 7. — Орел: ОРАГС, 2006. — С. 153 — 160.
  5. Владымычев Н.В. Территориальное стратегическое планирование устойчивого развития регионов // Региональная экономика: теория и практика. — 2008. — № 13. — С.20-28.
  6. Гарипов Р.И. Экологическое программирование как фактор устойчивого развития экономических систем // Р.И. Гарипов // Вестник Челябинского университета. — Сер. 7. Государственное и муниципальное управление. — 2006. — № 4. — С. 19—24.
  7. Барсуков И. Е. Защищая интересы: механизм "управления по интересам жителей" в контексте обеспечения устойчивого развития крупного города // Российское предпринимательство. — 2008. — № 2, вып. 2. — С. 66—69.
- Стаття надійшла до редакції 17.03.2009 р.