

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

ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ З ВИКОРИСТАННЯМ ПОКАЗНИКІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Проаналізовані сутність муніципального управління з використанням показників сталого розвитку. Обґрунтована система індикативного управління на муніципальному рівні з використанням системи моніторингу.

The essence of municipal government with using of indicator of sustainable development is analyzed. The system of indicative government on municipal level with using of monitoring system.

Ключові слова: муніципальне управління, сталий розвиток, механізми управління, індикатори управління, моніторинг.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Орієнтирами управлінської діяльності щодо забезпечення сталого розвитку муніципального утвору є система показників, яка відображає реальний стан функціонування об'єкта управління за значущими для обраних цілей параметрами. У науковій літературі та управлінській практиці їх називають по-різному, однак найбільш прийнятною назвою, на нашу думку, є поняття "індикатори стійкості розвитку муніципального утвору". Індикатори стійкості — це спеціально обґрунтовані інформаційні одиниці, які відображають стан функціонування муніципального утвору у контексті цілей його переходу та забезпечення сталого розвитку. Найважливішим є процесуальний зміст індикаторів стійкості, тобто їхня здатність показувати напрям змін у муніципальному утворі як системному об'єкті управління сталим розвитком. Індикатори стійкості розвитку муніципального утвору — це параметри, що дають повну інформацію про тенденції та наявний стан територіальної громади за основними критеріями сталого розвитку.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Проблеми формування цілей та індикаторів муніципального управління в умовах переходу до сталого розвитку досліджуються у роботах Г. Мекуша, М. Миколайчука, М. Мухамед'ярової, А. Шапара та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Загалом сформована технологія управління з використанням індикаторів стійкості муніципального утвору та спеціалізованих моніторингових систем. Проте розгляд проблеми під кутом становлення індикативного управління як механізму переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні є недостатньо дослідженою проблемою.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення особливостей муніципального управління з використанням показників сталого розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За останні роки методологія розробки, апробування, модифікації й впровадження індикаторів

стійкості на муніципальному рівні розроблена досить добре, передусім у сфері екологічних індикаторів. Найбільшою популярністю користується підхід, розроблений відомим дослідником Хубою [1]. Згідно з його методологією, система індикаторів стійкості має бути адаптованою до об'єкта управління при допомозі низки методологічних процедур, серед яких особливе значення мають наступні:

1. Визначення цільової складової системи індикаторів, тобто цілей і завдань для їх застосування, цільових об'єктів застосування, просторові і часові рамки використання, суб'єктів управління, для яких вони призначені.

2. Розробка концептуального базису (методологічних підходів), у межах яких здійснюється формування системи індикаторів.

3. Виокремлення потенційних областей розробки та сукупності індикаторів.

4. Обґрунтування критеріїв для відбору індикаторів у відповідності з управлінськими цілями.

5. Розгортання системи індикаторів стійкості та визначення механізмів їх використання в системі управління сталим розвитком.

6. Апробація системи індикаторів, зокрема, через експертну оцінку суб'єктів місцевого самоврядування (міських рад, міської адміністрації, підприємств).

7. Внесення змін до системи індикаторів в залежності від результатів апробації, включаючи використання альтернативних методологій відбору.

8. Доповнення системи об'єктивних індикаторів управлінського характеру системою суб'єктивних індикаторів, розроблених на основі співпраці з територіальною громадою та місцевими громадськими організаціями.

9. Упровадження системи індикаторів в управлінську практику місцевого самоврядування та створення механізмів їх подальшого удосконалення.

Ефективними вважаються ті індикатори, які відповідають наступним умовам: змістовний зв'язок щодо відображення характеристик сталого розвитку муніципального утвору, інформаційна значущість щодо вказаних характеристик, демонстраційна здатність, надійність, забезпечення квантифікаційних процедур, винятковість, регулярна доступність, операційно-технічна зручність, фінансова доступність, швидка застосовність, управлінська ефективність, застосовність для масового оприлюднення.

На сьогодні існує дуже багато підходів для структурування індика-

торів стійкості розвитку муніципального утвору. В основу методології OECD, наприклад, покладено виділення етапів планування стратегії сталого розвитку на рівні місцевої громади. Відповідно, виділяються індикатори антропогенного впливу на середовище, індикатори стану середовища та індикатори управління середовищем на користь сталого розвитку. Для системи муніципального управління, на нашу думку, більш адекватним є структурування індикаторів стійкості на основі управлінських цілей. Це індикатори ефективності муніципальної політики стосовно сталого розвитку, індикатори успішності управління муніципальним утвором у поєднанні соціально-економічних та екологічних критеріїв, індикатори позитивної оцінки управлінської діяльності у сфері сталого розвитку з погляду територіальної громади [2].

Застосування індикаторів стійкості у процесі муніципального управління сприяє низці системних змін у напрямі переходу до сталого розвитку. Передусім це стосується демократизації місцевого самоврядування, оскільки наявність прозорих і зрозумілих громадськості критеріїв оцінки діяльності муніципалітету буде сприяти поліпшенню обміну інформацією на місцевому рівні та участі громадськості. Суттєво зростають управлінські ресурси місцевого самоврядування як за рахунок власне використання індикаторів стійкості у якості орієнтирів діяльності муніципалітету, так і за рахунок можливості використання само управлінського потенціалу територіальних громад. Це загалом підвищує можливості муніципального керівництва в забезпеченні якості управлінських рішень та їх прийнятті і реалізації на різних рівнях.

Важливим наслідком застосування індикаторів стійкості у муніципальному управлінні є можливість їх використання для впливу на свідомість населення та управлінців. Управління на основі індикаторів робить його більш прозорим, і це є суттєвим фактором для переорієнтації свідомості людей на цінності сталого розвитку. Застосування індикаторів стійкості також створює реальний механізм збільшення рівня відповідальності працівників місцевого самоврядування та місцевих органів державного управління за соціально-економічні та екологічні питання, пов'язані із забезпеченням сталого розвитку муніципального утвору. Підставою для цього є формування нових управлінських можливостей у сфері переходу до сталого розвитку на рівні територіальної громади. Адже індикативне управління значно розширює потен-

ціал формування навичок ефективного вирішення конкретних питань у державних службовців та управлінську комунікацію між зацікавленими особами як у самій системі управління, так і між нею та громадськістю і господарюючими суб'єктами. Також потрібно мати на увазі, що саме упровадження індикаторів стійкості в управління муніципальним утвором створює реальні передумови для застосування у вітчизняному місцевому самоврядуванні ефективних міжнародних технологій забезпечення сталого розвитку, наприклад, системи екологічного менеджменту EMS.

На прикладі вказаної управлінської технології очевидні переваги індикативного управління на муніципальному рівні. Оскільки екологічний менеджмент у відповідності з міжнародним стандартом ISO 14001 задає цілком певні орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування, він може використовуватися як конкретний механізм управління процесом переходу муніципального утвору до сталого розвитку. Вказаний механізм включає в себе кілька системостворюючих структурних компонентів. Передусім це муніципальна екологічна політика, зорієнтована на конституювання та унормування екологічних цілей розвитку муніципального утвору з урахуванням навколишнього середовища у відповідності з існуючими міжнародними та національними стандартами. Вона реалізується на основі стратегії сталого розвитку, що артикулюється у системі планування. Планування сталого розвитку муніципального утвору включає аналіз його напрямів та чинників, а також законодавчі і політико-управлінські вимоги. На цій основі розробляються конкретні програми і проекти, у яких поетапно програмуються управлінські дії щодо виконання поставлених цілей. Безпосередньо їх реалізація спирається на створені та адаптовані до потреб управління переходом до сталого розвитку організаційні структури й повноваження органів місцевого самоврядування, а також спеціальну підготовку їх керівників і відповідальних працівників. Екологічний менеджмент на основі індикаторів стійкості розвитку муніципального утвору включає також створення ефективної системи внутрішньоуправлінської комунікації, що пов'язує різні рівні муніципального та державного управління, а також упровадження ключових елементів сучасного державного менеджменту, передусім стратегічного та інноваційного. Процедури організації та контролю здійснюються з використанням добуток сучасного бізнес-менеджменту (реінжиніринг,

контролінг тощо), упроваджується також документована процедура моніторингу й вимірів кількісних та якісних параметрів ефективності управління сталим розвитком муніципального утвору [3].

У межах екологічного менеджменту чітко визначається і об'єктно-змістовний аспект управління сталим розвитком на муніципальному рівні. До найбільш важливих напрямів сучасні міжнародні стандарти відносять управління відходами, охорону природного середовища, управління водними ресурсами, здоров'я населення, якість екологічного менеджменту, участь громадськості. Більш широкий спектр індикаторів містить у собі управління відходами, управління водними ресурсами, охорону природного середовища, якість екологічного менеджменту, участь громадськості, землекористування, харчовий ланцюг, а також такі показники, як шум, пил, захід, біорозмаїття, якість повітря, управління ресурсами, екологічна освіта тощо. Загалом напрямі екологічного менеджменту постійно розширюються і урізноманітнюються, оскільки і вказана управлінська технологія носить відкритий характер і оптимальна для застосування в умовах постійної зміни цілей управління та умов їх досягнення.

У сучасній європейській практиці управління розробка індикаторів сталого розвитку вважається пріоритетною складовою управління, яка визначає успіх процесу модернізації муніципального управління на засадах сталого розвитку. Узагальнюючи досвід різноманітних муніципальних програм сталого розвитку у Європі, можна виділити наступні основні його аспекти, які мають бути відображені індикативними показниками. По-перше, це загальні індикатори розвитку муніципального утвору, такі як чисельність населення, площа міста, транспортні мережі тощо. По-друге, індикатори міських потоків, які характеризують споживання енергії, товарів та послуг, динаміку ввозу і вивозу товарів та ресурсів, а також низку показників інфраструктурно-комунального характеру (наприклад, інтенсивність водоспоживання). По-третє, індикатори якості середовища, передусім стан справ з якістю водного й повітряного середовища, утилізацією відходів, збереженням природних ландшафтів тощо.

Управління сталим розвитком муніципального утвору на основі індикаторів дає можливість вирішити кілька системних проблем. Передусім це впровадження в органах виконавчої влади принципів і процедур управління за результатами, які чітко відображені у системі індика-

тивних показників. Важливе значення має розробка й впровадження стандартів державних послуг і адміністративних регламентів в органах виконавчої влади, що без переходу до індикативного управління практично неможливо. Також забезпечується створення механізмів ефективної взаємодії органів виконавчої влади та територіальної громади за рахунок підвищення прозорості діяльності системи державного та муніципального управління.

Організаційною формою створення єдиного механізму управління сталим розвитком на муніципальному рівні доцільно вважати систему комплексного планування муніципального розвитку, яка реалізується через спеціалізовану програму її створення. Цілепокладальною основою такої програми є впровадження в органах муніципального управління цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку й стандартів проживання як основи короткострокового, середньострокового й довгострокового планування. Згідно з існуючим практичним досвідом, така система показників затверджується спеціальним рішенням органу місцевого самоврядування. Зокрема, системи індикаторів оцінки соціально-економічного розвитку муніципальних утворів у країнах Європейського Союзу впроваджуються в межах загальноєвропейської програми "На шляху до сталого розвитку на місцевому рівні: загальноєвропейські індикатори стійкості" [4].

У той час як методологічні проблеми індикативного управління сталим розвитком на муніципальному рівні загалом піддаються вирішенню на основі використання існуючого досвіду, існують і проблеми технологічного забезпечення вказаного процесу. Хоча використання стандартних показників сталого розвитку для управління муніципальними утворами обґрунтовано вважається пріоритетом у застосування інноваційних технологій підвищення ефективності управління на місцевому рівні, використання цього ресурсу можливе лише при впровадженні достатньо складної системи інформаційно-аналітичного забезпечення управлінської діяльності. Зокрема, при використанні індикативного управління в органах виконавчої влади як методології переходу до керування за результатами діяльності необхідно передумовою є створення системи постійного моніторингу процесів розвитку різноманітних сфер життєдіяльності муніципального утвору. Власне, саме створення такої системи вважається основною технологічною передумовою для переходу місцевого самоврядування до принципів управління за результатами на

основі використання індикативних показників сталого розвитку.

Розробка та впровадження такої системи передбачає вирішення низки концептуальних та технологічних проблем. Хоча загальна мета функціонування такої системи загалом зрозуміла — моніторинг і прогнозування досягнення цільових орієнтирів розвитку й виконання нормативів стандартів проживання на основі системи показників сталого розвитку — конкретні цілі та завдання її створення мають бути чітко окреслені. Саме вони визначають функціональний імператив діяльності та акценти у конкретних формах інформаційно-аналітичної підтримки управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, передусім щодо забезпечення їх інформацією про значення показників цільових орієнтирів і стандартів проживання в муніципальному утворі, їх динаміку й співвіднесеність з визначеними цільовими значеннями; інформаційно-аналітичного забезпечення завдань планування сталого розвитку; оперативного й стратегічного управління функціонуванням та розвитком усіх сфер життєдіяльності; вирішення проблем зростання та оптимального використання ресурсів територіальної громади в контексті забезпечення її динамічного сталого розвитку. Із даних цілей зрозуміло, що основним об'єктом, відносно якого здійснюється збір даних для інформаційно-аналітичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень, виступають цільові орієнтири розвитку муніципального утвору та виконання нормативів стандартів проживання у контексті завдань забезпечення сталого розвитку.

Узагальнюючи існуючу в Європі та США практику технологічного забезпечення управління сталим розвитком муніципального утвору, доцільно сформулювати основне організаційно-технологічне завдання процесу переходу до управління сталим розвитком як розробку єдиної інформаційно-аналітичної системи моніторингу індикаторів якості життя, цільових орієнтирів і прогнозування розвитку муніципального утвору [5]. Вказана система має відповідати певним вимогам, виходячи з характеристик об'єкта, суб'єкта та процесу місцевого управління. З погляду об'єкта управління, вона має відповідати таким характеристикам, як повнота відображення процесів, що протікають на території муніципального утвору, що пов'язано з обґрунтованістю системи індикативних показників в контексті особливостей різних сфер життєдіяльності територіальної громади. З погляду суб'єкта управління, система має вра-

ховувати особливості територіальної й галузевої структур місцевого самоврядування, особливості та потенціал його виконавчих органів, організаційно-технологічну специфіку управлінської діяльності з тим, щоб забезпечити інтегрованість моніторингу та інформаційно-аналітичної діяльності в інфраструктуру системи управління муніципального утвору. Що стосується процесуальної адаптованості системи, то тут найбільше значення мають такі характеристики, як відображення динаміки змін показників життєдіяльності, оптимальність у часі та періодичності отримуваних даних для прийняття управлінських рішень щодо спостережуваних процесів, інформативність та структурованість, відмінність рівнів агрегування оцінок стану підвідомчої сфери діяльності органів муніципального управління різного рівня. Особливо слід підкреслити таку цільову характеристику системи моніторингу, як автоматизація процесів збору, аналізу, обробки й надання органам муніципального управління інформації щодо рівня досягнення цільових орієнтирів і виконання нормативів стандартів проживання на території муніципального утвору.

Функціональний імператив системи моніторингу та прогнозування визначається низкою завдань інформаційно-аналітичного супроводу управління сталим розвитком. Це передусім автоматизований збір первинної індикативної інформації, її обробка у відповідності з рівнями досягнення цільових показників, порівняльна оцінка отриманих значень показників стандартів проживання із цільовими та запланованими значеннями, аналітичне узагальнення отриманої індикативної інформації для прийняття управлінських рішень, забезпечення зворотного зв'язку в процесі управління сталим розвитком муніципального утвору на основі індикативних показників, забезпечення інформаційної взаємодії суб'єктів управління.

Що стосується власне змісту параметрів, за якими система моніторингу та прогнозування відображає муніципальний утвір як об'єкт сталого управління, то тут необхідно виділити певну сукупність інформаційно-аналітичних операцій, які у своїй цілісності забезпечують адекватне відображення вказаного об'єкта у процесі прийняття управлінських рішень. Це передусім обробка, верифікація, акумулювання та структуризування даних щодо рівня досягнення цільових орієнтирів розвитку, прогнозування їх значень у контексті стандартів споживання, а також оцінка їх реальних і прогнозних значень. Значним є обсяг

аналітичних операцій, які включають у себе аналіз поточних і прогнозних рівнів досягнення цільових орієнтирів сталого розвитку муніципального утвору й виконання нормативних значень показників стандартів проживання, оцінку динаміки зміни значень показників, виявлення залежностей між показниками й визначення пріоритетів для процесу планування розвитку, комплексна оцінка рівнів виконання завдань сталого розвитку у контексті стандартів проживання, а також моделювання сталого розвитку муніципального утвору й виявлення проблем у сфері досягненню його цільових орієнтирів. Важливу роль відіграє комплекс організаційних дій, який включає у себе забезпечення інформаційно-аналітичними матеріалами структур виконавчих органів місцевого самоврядування та посадових осіб щодо оцінки рівня досягнення цільових орієнтирів сталого розвитку муніципального утвору, забезпечення службовцям доступу до інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційної взаємодії аналітичних та управлінських структур, забезпечення захисту інформації від несанкціонованого доступу.

В організаційно-технологічному плані основними структурними елементами системи моніторингу та прогнозування є: інформаційно-аналітична підсистема моніторингу, призначена для автоматизації процесу збору даних; інформаційно-аналітична підсистема прогнозування, що реалізує функції оцінки й прогнозування виконання нормативів програм; інформаційна підсистема візуалізації, що забезпечує функції представлення результатів моніторингу й прогнозування; та інформаційна система захисту інформації. Суто в управлінському плані вирішальне значення мають перші дві складові системи.

Інформаційно-аналітична підсистема моніторингу забезпечує одержання даних моніторингу від структур системи місцевого самоврядування та державного управління, їх контроль та автоматизовану обробку. Результатом її діяльності є сукупність оцінок виконання нормативів для всіх показників, що входять у Перелік стандартів проживання муніципального утвору, виконання кожного стандарту окремо, досягнення показниками цільових значень для всіх цільових орієнтирів, передбачених у системі управління сталим розвитком муніципального утвору, а також виконання завдань сталого розвитку територіальної громади.

Інформаційно-аналітична підсистема прогнозування виконання стандартів проживання й досягнен-

ня цільових орієнтирів сталого розвитку муніципального утвору забезпечує розробку спеціалізованої імітаційної моделі його сталого розвитку та реалізацію універсальних методів аналізу й обробки даних, зокрема, заснованих на методах імітаційного моделювання. Результатом її діяльності є ситуаційне прогнозування, при якому за заданими значеннями управлінських параметрів на моделі муніципального утвору розраховуються траєкторії індикаторів; а також індикативне планування, при якому за сукупністю індикаторів із заданими значеннями розраховуються управлінські впливи місцевого самоврядування та органів державної влади, що приводять до бажаного результату.

ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, індикативне управління на муніципальному рівні дозволяє оцінити ресурсну спроможність заданого індикативного плану в межах можливих діапазонів зміни заданих параметрів і встановлені нормативні значення стандартів проживання в муніципальному утворі, одержати кількісну оцінку порогу досяжності індикативного плану і представити результати індикативного планування у вигляді "дерева індикаторів" із вказівкою проблемних моментів управлінського характеру. Тим самим забезпечується не тільки визначення траєкторії стало-

го розвитку муніципального утвору при відомих заданих умовах, а й визначення комплексу управлінських заходів, які необхідні для досягнення необхідних значень цільових орієнтирів і виконання нормативних значень стандартів проживання територіальної громади. Перспективним напрямом подальших досліджень слід вважати адаптацію існуючої практики індикативного управління та систем моніторингу до конкретних потреб управління в містах України.

Література:

1. Мекуш Г. Е. Подходы к разработке индикаторов устойчивого развития на региональном уровне // География и природные ресурсы. — Новосибирск, 2006. — № 1. — С. 18—24.
2. Мухамедьярова Н. А. Международное сотрудничество в рамках ООН по формированию политики перехода к устойчивому развитию / Социально-гуманитарные знания. — 2007. — № 6. — С. 246—251.
3. Стратегія і тактика сталого розвитку: монографія / За ред. А.Г. Шапара. — Дн-ськ: Моноліт, 2004. — 313 с.
4. Миколайчук М. Оцінювання соціально-економічних досягнень регіонів з позиції сталого розвитку // Економіка та держава. — К., 2008. — № 10. — С. 61—63.
5. http://www.ci.ru/inform21_07/p_12.htm.

Стаття надійшла до редакції 03.04.2009 р.

Новини

СЕРГІЙ ЛЕКАРЬ: ПОДАТКОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПОТРЕБУЄ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Заступник Голови Державної податкової адміністрації Сергій Лекарь заявляє про необхідність внесення змін до чинного податкового законодавства. Про це він повідомив сьогодні на прес-конференції.

Сергій Лекарь зазначив, що на сьогодні існують певні неузгодженості у податковому законодавстві. "Існують колізії у різних законах чи статтях одного закону, що дає можливість різного тлумачення, призводить до конфлікту інтересів сторін, тому ми пропонуємо, щоб Верховна Рада усунула ці протиріччя", — наголосив він та додав, що ДПА як партнер бізнесу намагається розробляти відповідні пропозиції, які стосуються вдосконалення чинного законодавства.

Сергій Лекарь зауважив, що, зокрема, ДПА ініціює скасування 10 ви-

дів податків і зборів, серед яких податок на промисел, комунальний податок, гастрольний та туристичний збори. Як повідомив заступник Голови ДПА, відповідні законопроекти вже внесені Урядом на розгляд парламенту: "Це надзвичайно важливий крок, адже мало коли Уряд виходив з подібними пропозиціями".

Сергій Лекарь також відзначив, що є пропозиції й з покращення процедур адміністрування, які підтримуються бізнесом. За його словами, сьогодні існують певні проблеми з податком на прибуток, зокрема, через вплив курсової політики, тому з громадськістю обговорюються пропозиції, яким чином стабілізувати реальне відображення фінансових результатів

Управління у зв'язках зі ЗМІ Секретаріату КМУ