

УДК 351.778

Д. Ю. Костишин,  
здобувач, Одеський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України

## ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМИ КОМПЛЕКСНОГО СТРАТЕГІЧНОГО СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА У АСПЕКТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

*Стаття присвячена пошуку ефективних шляхів вирішення проблем сталого економічного розвитку муніципальних утворень за допомогою механізмів вдосконалення системи комплексного стратегічного соціально-економічного управління.*

*Article is dedicated to the search for effective means of the solution of the problems of the economic development of municipal formations, by means of the development of the mechanism of the improvement of the system of complex strategic social and economic control. A similar study is caused by the purpose of creation, within the framework the economy of city, balanced dynamic social and economic medium.*

*Ключові слова: місто, регіон, середовище, стратегія, соціально-економічний розвиток.  
Key words: city, region, environment, strategicsocio-economicdevelopment, agglomeration.*

### АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У період формування правової держави і громадянського суспільства в Україні триває процес глибоких і широкомасштабних реформ у різних напрямках державного будівництва, які є складовою частиною курсу модернізації країни. Актуальною проблемою цієї трансформації, що торкається становлення нової політичної системи, є створення оптимальної, ефективної моделі місцевого самоврядування, підвищення ролі муніципального управління як чинника демократизації суспільного життя і необхідної передумови становлення громадянського суспільства.

### СТУПІНЬ РОЗРОБКИ ТЕМИ

Дослідженню проблем розвитку міст присвячені праці відомих науковців В. Бабаєва, О. Батанова, П. Біленчука, В. Кравченка, В. Глазичева, А. Колодий, В. Куйбіди, О.Д. Лазор, О.Я. Лазора, О. Панухник, С. Саханенко, Л. Шевчука, С. Шульца. Приділяють увагу цьому питанню російські вчені Ю. Агібалов, В. Боголюбов. Проте досліджень системи комплексного стратегічного соціально-економічного управління містом у векторі сталого розвитку недостатньо.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні стає все більш очевидним, що з наявними чисельними проблемами наше суспільство не впорається, якщо не буде сформовано повноцінну систему муніципального управління, розвиток якої має велике практичне значення для вирішення завдань, пов'язаних з організацією територіального управління на місцевому рівні. Це зумовлено тим, що саме через місцеве самоврядування найповніше реалізується ідея наближення влади до її витоків — народу. Соціально-економічна і політична ситуація, що склалася, роблять важким управління країною тільки з центру, у зв'язку з цим організація суспільного життя логічно будується на основі

включення в соціально-економічну систему механізмів саморегулювання територій. Однак воно неможливе без створення ефективної, адекватної сучасним вимогам системи муніципального управління, здатної удосконалитися під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів на користь економічного процвітання всієї країни.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управління містом здійснюється місцевими органами влади, які не входять до системи органів державної влади. Місцеве самоврядування — обов'язковий компонент демократичного державного устрою, принципи якого закріплені в Конституції, а механізми здійснення регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Воно здійснюється самими мешканцями через вільно обрані ним представницькі та виконавчі органи, які наділяються певними майновими і фінансово-бюджетними правами. Основне завдання органів місцевого самоврядування — раціонально керувати об'єктами управління з метою задоволення потреб населення і підвищення їх життєвого рівня.

Безумовно, що муніципальні утворення є основними осередками, різномасштабними первинними ланками територіального розміщення виробництва та комплексного соціального розвитку регіонів. Вони є складною цілісною системою великої кількості підприємств, організацій, установ сфери матеріального виробництва та невиробничої сфери. Залежно від чисельності населення (зайнятого в сфері промисловості чи сільського господарства), муніципальні утворення поділяються на міські, сільські, селищні, управління якими будується за однаковою системою, визначеною законодавством України, за винятком районів у містах. Управління районами у містах має свої особливості з приводу того, що закон закріплює за міськими радами право на визначення обсягу і меж повноважень районних у містах рад [12]. Для аналізу соціально-економічного розвитку міста

як муніципального утворення використовуються такі базові дані, як:

— місто — це населений пункт, де значна частина жителів зайнята в промисловому виробництві, на транспорті, підприємствах зв'язку, в торгівлі і соціальній сфері. Чисельність його населення повинна становити не менше 10 тис. чол.;

— місто є єдністю, цілісною складною системою, що характеризується багатогалузевим господарством, у рамках якого функціонує велика кількість підприємств різної форми власності, комунальні служби, муніципальний житловий фонд, розвинена мережа торговельних, культурно-освітніх центрів;

— постійно зростаючі соціальні, економічні потреби населення міст визначають необхідність управління соціально-економічними процесами. У зв'язку з цим необхідною умовою при управлінні економічним і соціальним розвитком міста стає узгодженість не лише в роботі різних галузевих об'єднань і підприємств усередині галузей, але між ними, з одного боку, і муніципальними органами управління міст, на території яких вони розташовані, — з іншого.

При цьому необхідно зауважити, що для сучасного етапу міського розвитку характерним є низький рівень інтеграції систем державного управління та місцевого самоврядування, іноді дублювання функцій у різних системах, відсутність комплексу стандартів, класифікаторів, що дозволяють уніфікувати подання даних і забезпечити узгоджене функціонування цих систем.

Функціонування і розвиток міста слід розглядати в їхній єдності, незважаючи на те, що це внутрішньо суперечливі процеси, зумовлені відмінностями цілей, методів їх досягнення, а також обмеженістю загальних ресурсів, що знаходяться в динамічній взаємодії. Суть суперечностей між справжнім (функціонування) і майбутнім (розвитком) полягає в тому, що в умовах обмеженості ресурсів майбутнє відволікає значні ресурси вже сьогодні, а поява результату може бути значно віддалена за часом від сьогодення. Вирішення протиріч між цими процесами утворює самостійну актуальну проблему у теорії управління містом, що зумовлюється різними аспектами, а саме: узгодженням цілей, критеріїв і процесів функціонування та розвитку; пошуками методів раціонального ресурсного забезпечення сфер життєдіяльності систем міста, оптимізацією зв'язків із зовнішнім середовищем; розробкою концепції життєвих циклів елементів систем міста і вдосконаленням інноваційно-інвестиційної діяльності та іншими.

Усталене функціонування міста необхідно розглядати як безмежний, що циклічно повторюється, процес підтримки в робочому стані і активізації всіх елементів і зв'язків, результат якого забезпечує життєдіяльність міста. Однак функціонування міста не може бути зведене тільки до забезпечення простого відтворення елементів систем міста, оскільки окремі системи мають об'єктивні властивостями, зумовлюють потреби в постійному розвитку. Дія закону збільшення потреб, зростання населення зумовлюють включення функціонування як вихідного пункту (і результату) в розширене відтворення, тобто у розвиток міста, в постійне поліпшення кількісних і якісних характеристик міського середовища відповідно до цільових вимог.

Побудова стратегії соціально-усталеного розвитку муніципалітету можлива тільки при забезпеченні збалан-

сованості як всього плану соціально-економічного розвитку міста, так і його окремих частин зокрема. При цьому сталий розвиток муніципальних утворень означає такий соціально-економічний стан, за якого забезпечується поліпшення якості життя населення за рахунок ефективного функціонування ресурсів всередині муніципального утворення. Відповідно усталеність соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування залежить від економічної самостійності громадян, що складають місцеве співтовариство, від розвитку громадянського суспільства, від розуміння населенням завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування і те, якими засобами ці завдання можуть бути вирішені [1].

У систему завдань управління містом входять наступні компоненти:

1) ефективна організація суспільного устрою місцевого співтовариства;

2) раціональна організація інфраструктури господарчої та громадської життєдіяльності організацій і домогосподарств;

3) формування сучасної соціокультурного середовища.

До першої групи зокрема, числі відносяться:

— забезпечення рівня соціальних благ і послуг, адекватного потребам і платоспроможному попиту різних соціальних верств городян;

— організація, утримання і розвиток муніципальних установ охорони здоров'я, забезпечення санітарного благополуччя населення;

— утримання і розвиток муніципальних установ дошкільного, базової загальної та професійної освіти;

— створення умов для функціонування приватних організацій охорони здоров'я, освіти, культури, дозвілля;

— дієва охорона громадського порядку, утримання муніципальних органів охорони громадського порядку і контроль за їх діяльністю.

2. Другий блок містить, зокрема, такі аспекти:

— інтенсифікація житлового будівництва, створення умов для житлового і соціально-культурного будівництва членів місцевої громади;

— забезпечення пожежної безпеки, організація муніципальної пожежної служби і т.д.;

— організація утилізації і переробки побутових відходів;

— благоустрій та озеленення території міста;

— організація, утримання і розвиток муніципальних енерго-, газо-, тепло-, водопостачання і каналізацій;

— організація транспортного обслуговування населення та муніципальних установ, забезпечення населення послугами зв'язку;

— ефективна організація місцевих фінансів, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків, зборів, виконання інших фінансових питань місцевого значення.

Третій блок завдань місцевого характеру містить:

— формування ефективної системи охорони навколишнього на території міста;

— забезпечення соціальної підтримки та сприяння зайнятості населення;

— створення умов для забезпечення населення послугами торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування;

— створення умов для діяльності установ культури;

— збереження пам'яток історії та культури, що знаходяться у комунальній власності;

— формування інфраструктури для розвитку фізичної культури і спорту.

Для вирішення проблеми формування сталого соціально-економічного розвитку міста необхідно передбачити розробку першочергових державних мінімальних соціальних стандартів на основі стратегічного управління.

Залежно від чисельності населення і проблем, що ним розв'язуються, підходи до розробки стратегічних планів соціально-економічного розвитку будуть істотно відрізнятися. Економічний і соціальний потенціал муніципальних утворень — міста із чисельністю населення більше 1 млн чоловік, міста, протяжність якого внаслідок обставин, що склалися, перевищує 100 км, міста, населенням близько 10 тис. чол., що входить в міську агломерацію, — мають ряд характерних особливостей, які слід враховувати при розробці перспективних і поточних планів комплексного соціально-економічного розвитку та їх здійснення, а саме: великомасштабної господарських систем; чисельність населення; економічний потенціал муніципалітету; самостійність місцевої влади в управлінні та участі в комплексному соціально-економічному розвитку муніципалітету.

У теорії управління сучасними містами особливе місце займають проблеми формування та реалізації потенціалів як ресурсів і резерву для досягнення цілей управління відповідно до обраної стратегії розвитку. До потенціалів зазвичай відносять утворення, що мають переважно матеріально-речову (природну або антропогену) або соціально-демографічну природу.

Як вказує Боголюбов [3], для найбільш раціонального використання можливостей міських потенціалів можна застосувати й інші підходи до їх системної класифікації, в тому числі виділити:

— потенціали невідновлюваних ресурсів (вони є вичерпними, тому потребують особливого ставлення, наприклад, міські землі);

— поновлювані потенціали відтворювальних процесів (репродукція населення, відтворення техногенних систем та інше);

— потенціали, використання яких призводить до збільшення, самовідтворення ресурсів (науково-технічний, культурний, інтелектуальний потенціал, що лежать в основі суспільного прогресу);

— потенціали стримування й попередження небезпек (потенціали, що відволюють ресурси на забезпечення безпеки життєдіяльності).

Як справедливо зазначено [3], за екстенсивної форми розвитку міста спостерігається застосування переважно невідновлюваних ресурсів, а за інтенсивної — в першу чергу тих, що самовідтворюються і збільшуються.

До числа найбільш значимих особливостей сучасного стану та динаміки міста слід, на наш погляд, віднести стійко відтворений дисбаланс між видатковими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування та можливостями надходжень до місцевих бюджетів. Ці можливості значною мірою визначаються структурою дохідних джерел, встановленої законодавчими актами, зокрема Бюджетним Кодексом України [4], Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [12].

За існуючої системи закріплення доходів між рівнями бюджетної системи більшість муніципальних утво-

рень є дотаційними. Рішення цієї проблеми може забезпечити зміцнення економічної самостійності міста, стабілізацію процесів формування та використання його фінансових ресурсів, розширити можливості впливу на соціально сферу територіальної громади, створити умови для довгострокового планування параметрів його соціально-економічного розвитку.

Надання трансформації муніципального управління соціально орієнтованого вектора — тривалий і складний процес, розвитку якого приділяється досить велика увага на всіх рівнях. Проте до цих пір не знайдені механізми, в першу чергу економічні, що дозволяють поєднувати рішення завдань державними, регіональними та місцевими органами влади із захистом інтересів жителів як міських, так і сільських поселень.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні протягом двох останніх десятиліть постійно знаходиться в центрі уваги, питання стратегічного управління муніципальним утворенням і планомірного розвитку виробничої сфери на сучасному етапі не вирішені. З переходом до ринкової економіки і з розвитком місцевого самоврядування українські міста отримали можливість самостійно визначати стратегію свого розвитку. Формування соціально-економічної політики та планування розвитку міста стали не тільки правом, але і обов'язком міської влади. Починаючи з 1990-х років міська влада обирала різні форми планування економічного розвитку: програми, плани, пакети інвестиційних проектів і т. п. Вибір того чи іншого варіанта визначався поточною ситуацією у місті, існуючою якістю міського управління, впровадженнями міських керівників, станом розвитку міської спільноти.

Проте, перші програмні документи розвитку міста розробляли і починали реалізовувати в умовах, коли основні інституційні перетворення на муніципальному рівні ще не відбулися — не була створена правове і організаційне середовище місцевого самоврядування, не втілені економічні механізми, що регулюють ринки землі, майна, житла, не відрегульовані міжбюджетні відносини та інші.

У більшості випадків планування мало короткостроковий характер, а складна економічна ситуація нерідко визначала "антикризовий" статус міських програм і проектів. З появою стабільності в країні в програмах стала спостерігатися потреба в більш глибоких, інституційних перетвореннях, з'явився інтерес до стратегічного соціально-економічного розвитку.

Більшість українських міст на сьогоднішній день живуть і розвиваються відповідно до прийнятих комплексних програм, стратегічних планів, проектів соціально-економічного розвитку. Але при їх реалізації очікуваний результат та отриманий ефект від виконання програмних дій в комплексі не оцінюється. Зазвичай йдеться про заходи контролю за виконанням прийнятих рішень. Проте стратегічні механізми найчастіше не сприймаються як інструменти міського розвитку та ефективність їх виконання мінімальна.

З наведеного видно, що вдосконалення системи комплексного стратегічного соціально-економічного розвитку сучасного міста може забезпечити якісно новий рівень всіх інституційно-економічних можливостей міського управління із забезпечення розвитку своєї території.

Розробка загальної концепції сталого функціонування та розвитку міста визначає необхідність найпов-

нішого використання міських інноваційних стратегій. Різні нововведення можуть набути характеру найважливішого чинника розширеного відтворення, що поліпшує кількісні і якісні характеристики міста і його елементів. З точки зору розвитку систем, процес інновацій повинен бути безперервним, узгодженим з системою життєвих циклів елементів міста, що забезпечує раціональну впорядкованість ресурсних потоків, управління процесами їх формування, руху і використання.

Процес управління функціонуванням і розвитком міста необхідно розглядати як координовану міською владою інноваційно-інвестиційну діяльність. Велику увагу при цьому необхідно приділяти підходу до вибору напрямів інвестування відтворювальних процесів, що забезпечують життєві цикли елементів міського середовища. До інвестицій слід відносити не тільки товари, але і ресурси, які не мають ринкової вартості, перш за все, інтелектуальний потенціал мешканців, який використовується на благо міста без матеріальної винагороди. Процес інноваційно-інвестиційної діяльності в місті децентралізований, тому для найкращого використання ресурсів особливо потребує програмно-цільового управління. Важливим аспектом в управлінні інвестиційної діяльності є те, що об'єкти інвестиційної діяльності повинні володіти певним потенціалом диверсифікації, який необхідно закладати ще на стадії проектних розробок, а першочерговість спрямування інвестицій повинна визначатися тими сферами міста, де можна отримати найбільший соціальний ефект. Найбільш масштабними є інвестиційні проекти загальноміського значення, в яких зацікавлене все населення міста. Отже, напрями інвестування повинні визначатися міською владою; при цьому в міру розширення масштабів інвестування необхідно уточнювати оцінку ефективності інвестицій та їх наслідків. Зацікавлені особи, насамперед, населення міста, повинні наділятися правом контролю за процесом і результатами інвестування. Необхідно, щоб інвестиції були попереджувальними, що забезпечують створення резервів, підвищують адаптаційні можливості системи міста до мінливих факторів зовнішнього і внутрішнього середовища. Слід мати на увазі, що інтеграція комерційних і некомерційних інвестиційних рішень на основі загальноміських інтересів забезпечує більшу ефективність, ніж реалізація окремих проектів.

### ВИСНОВОК

Сталий розвиток муніципальних утворень є виходом на новий якісний рівень через органи місцевого самоврядування, збільшення кількісних показників вже наявних форм організації життєзабезпечення, тобто це, насамперед, поліпшення якості довкілля; перспективні умови для "бізнесу"; зростання добробуту населення і зростання конкурентоспроможності території.

Базою стабільного поліпшення якості життя може стати лише ефективна, орієнтована на зовнішній і внутрішній ринок економіка, в якій постійне підвищення продуктивності праці супроводжується розширенням ринків збуту і виникненням нових продуктів і послуг. Пріоритети визначаються в залежності від реалізації сценаріїв розвитку міста, який і складає основу стратегічного плану міста.

Для забезпечення сталого розвитку міста важливим аспектом є формування та реалізація потенціалів як ре-

сурсів і резервів для досягнення цілей управління відповідно до обраної стратегії розвитку, особливе місце серед яких займають поновлювані потенціали відтворювальних процесів і потенціали, використання яких призводить до збільшення, самовідтворювання ресурсів (науково-технічних, культурних, інтелектуальних потенціалів, що лежать в основі суспільного прогресу). Особливості відтворювальних процесів в управлінні містом зумовлюють основні вимоги до інвестиційної діяльності та інвестицій, джерела яких можуть перебувати у зовнішньому по відношенню до міста середовищі. Інвестиції у місто повинні бути узгодженими з загальноміськими цілями, безперервними, комплексними, системними, що поєднують індивідуалізацію напрямів інвестування з сукупністю усіх інвестицій у розвиток міста, відкритими для контролю міським населенням, перебувати у постійному взаємозв'язку як елементи спільної системи.

Найбільший інтерес до інвестиційної складової викликає співробітництво державної влади і приватного бізнесу. Особливу увагу при цьому має бути приділено вибору організаційних моделей та моделей фінансування.

Важливим аспектом у стратегічному управлінні є також контроль результатів, який повинен бути громадським для того, щоб не тільки оцінити успіх прискорити виконання необхідних рішень, а також вносити корективи, якщо заплановані дії не дають очікуваних результатів.

### Література:

1. Агибалов Ю.В. Экономика-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: монография / Ю.В. Агибалов. — Воронеж: ВГУ, 2005. — 244 с.
  2. Бабаєв В. Пріоритети сталого розвитку сучасного великого міста // Управління сучасним містом. — К., 2004. — № 3/7 — 9. — С. 237—240.
  3. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом / В.С. Боголюбов: автореф. дисс. докт. экон. наук. — Санкт-Петербург, 1999. — 372 с.
  4. Бюджетний кодекс України.: Кодекс, Закон України, від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України від 04.08.2010 — № 143.
  5. Иванов Е. Факторы социально-экономического развития муниципального образования как объект управления инвестициями / Е.Иванов // Муниципальная экономика. — 2004. — №1. — С.5.
  6. Куйбіда В. Муніципальне управління. Аспект інформатизації. — К.: Знання, 2004. — 360 с.
  7. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
  8. Культура городского самоуправления: учебное пособие / Под ред. С. Вобленко. — Николаев: ТЕТРА, 1997. — 367 с.
  9. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. — К.: Дакор, 2004. — 560 с.
  10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України — К.: Парламентське видавництво, 1998. — 100 с.
  11. Саханенко С.Є. Проблеми реформування структури управління сучасним містом. // Вісник УАДУ. — К., 1999. — № 2. — С. 186—192.
- Стаття надійшла до редакції 07.07.2011 р.*