

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню сутності та становленню системи управління стійким розвитком на регіональному рівні. Особливу увагу приділено аналізу проблем становлення цілісного механізму державного управління сталим розвитком на муніципальному рівні.

To research the nature of a system of governance for sustainable development at the regional level. Particular attention is paid to the analysis of the problems of integrated governance mechanism sustainable development at the municipal level.

ВСТУП

Концептуальні засади становлення системи управління сталим розвитком муніципального утворення визначені у ряді міжнародних документів. Це насамперед Програма дій "Порядок денний на ХХІ століття", прийнята на Міжнародній конференції з навколишнього середовища й розвитку (м. Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та Стамбульська декларація по населених пунктах і "Порядок денний ХАБІТАТ", прийняті на Міжнародній конференції ООН щодо сталого розвитку населених пунктів (м. Стамбул, 1996 р.). Є й регіональні документи установами характеру, наприклад Містобудівна хартія СНД (м. Москва, 1999 р.). Основним змістом зазначених документів є принципи, цілі, основні напрями й завдання стабільного розвитку населених пунктів. Серед документів, які визначають процес формування механізму переходу до сталого розвитку муніципальних утворень, пріоритетне значення мають декларація зі сталого розвитку населеного пункту (територіальної громади); стратегія сталого розвитку; плани дій (довго-, середньо-, короткострокові); критерії оцінювання процесу; механізми управління й контролю результатів. На цій основі кожен населений пункт чи територіальна громада мають можливість розробити власну стратегію переходу до сталого розвитку.

Проблеми забезпечення сталого розвитку на регіональному та муніципальному рівні досліджуються у працях Л. Зайцевої, В. Памятушева, О. Цапівса, А. Шапаря й інших вітчизняних і зарубіжних учених. При цьому, обґрунтовані та детально описані численні конкретні технології управлінської діяльності із забезпечення окремих аспектів сталості розвитку муніципального утворення. Разом з тим, комплексний аналіз проблеми становлення цілісного механізму управління сталим розвитком на муніципальному рівні залишається малодослідженим аспектом проблеми.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проаналізувати проблеми становлення цілісного механізму державного управління сталим розвитком на муніципальному рівні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Методологічні основи муніципального управління сталим розвитком суттєво не відрізняються від загальних його цілей. Сюди доцільно включити збалансованість соціального, економічного й екологічного розвитку; соціальну стабільність, сприятливу для життєдіяльності людини; безпеку та можливість для кожної людини проживати в соціально й екологічно безпечному середовищі; перехід на муніципальному рівні від надлишкового споживання до раціонального використання ресурсів; людяність.

Конкретизація загальної методології відбувається на рівні визначення основних цілей муніципального управління сталим розвитком. Це насамперед, комплексний розвиток на гумано- та екологоцентричних засадах, екологічна реконструкція населених пунктів, максимально можливий за конкретних умов рівень забезпеченості житлових та інших умов проживання населення; адаптація до потреб сталого розвитку систем соціальної інфраструктури населених пунктів із пріоритетністю систем оздоровлення та відпочинку населення; екологізація виробничої, транспортної й інженерно-технічної інфраструктур населених пунктів; реалізація проектів щодо актуалізації історико-культурної спадщини на певній території; перебудова на засадах екозбереження процесів регулювання землекористування.

Цілі управління сталим розвитком муніципального утворення визначають і його основні змістовні компоненти, які доцільно характеризувати як напрями управлінської діяльності. До основних напрямів управлінської діяльності щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів слід віднести такі.

1. Використання містобудівної діяльності як механізму створення безпечного для життя й здоров'я населення середовища проживання, що сприяє розвитку та самоактуалізації кожного жителя.

2. Врахування в системі розселення муніципального утворення екологічних умов та етнонаціональних традицій.

3. Упровадження в систему землекористування поняття екологічного ресурсу (потенціалу) території, у тому числі й у маркетинговому вимірі.

4. Поєднання при плануванні розвитку муніципального утворення діяльності з удосконалення інфраструктури, оптимізації середовища проживання та екологічної реконструкції.

5. Перебудову планів просторово-архітектурного розвитку муніципальних утворень на еколого-естетичних засадах із радикальним підвищенням стандартів естетичних якостей забудови, благоустрою та озеленення.

6. Реалізацію заходів стимулювання "чистих" технологій у всіх сферах життя територіальної громади.

7. Упровадження екологічних технологій і стандартів у муніципальні програми житлового будівництва з акцентуванням уваги на вирішенні завдань екологічної безпеки й комфортності умов проживання жителів.

8. Підняття ефективності механізмів забезпечення соціальної справедливості за рахунок муніципальних соціальних програм і соціального партнерства [5].

Реалізація визначених вище напрямів управлінської діяльності з боку як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів державної влади вимагає вирішення суттєвих організаційних, нормативно-правових та інституційних завдань. Найбільше значення для забезпечення управлінських завдань переходу до сталого розвитку на муніципальному рівні, на нашу думку, має вирішення таких питань:

— формування нормативно-правового базису переходу до сталого розвитку на рівні територіальних громад, що передбачає як прийняття ряду законів, так і їх конкретизацію в підзаконних актах;

— законодавче визначення прав, обов'язків і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування всіх рівнів щодо забезпечення переходу до сталого розвитку територіальних громад;

— концептуальна розробка та закріплення у вигляді законодавчого акта державних стандартів сталого розвитку територіальних громад;

— обґрунтування та правове унормування загальнодержавних нормативів використання територій і ресурсів територіальних громад у контексті їх стабільного розвитку;

— перехід до проективного управління процесом сталого розвитку територіальних громад на основі програм довгострокового планування й прогнозування;

— упровадження системи механізмів сталого розвитку територіальних громад, передусім створення екологічно безпечних умов проживання населення;

— модернізація системи підготовки й перепідготовки державних службовців з упровадженням спеціалізованих програм з управління сталим розвитком [2].

Важливим напрямом забезпечення ефективного управління сталим розвитком муніципального утворення є його орієнтація на адекватні й валідні показники результативності управлінської діяльності. Узагальнення існуючих підходів до методології управління сталим розвитком на муніципальному рівні дає можливість виділити чотири складові критеріальної оцінки сталості функціонування муніципального утворення, які можна вважати матрицею показників визначення ефективності управління сталим розвитком населеного пункту. Перший рівень становлять внутрішні показники, до яких належать індикатори якості навколишнього середовища на території муніципального утворення й рівень екологічної свідомості його населення. Другий рівень включає зовнішні показники, які характеризують залежність муніципального утворення від зовнішніх факторів. Третій

рівень включає процесуальну складову управління, причому показники впливу муніципального утворення на навколишнє середовище. На четвертому рівні визначаються абсолютні показники цього впливу. У комплексі ці показники дають системне уявлення про стан управління сталим розвитком муніципального утворення, хоча важливість тієї чи іншої їх групи залежить від характеру розгляду проблеми.

Сьогодні однією з найважливіших проблем управління сталим розвитком на рівні територіальної громади є взаємодія між муніципалітетом і промисловістю. У межах існуючої системи державного та муніципального управління місцеві органи влади мають мало інструментів впливу на промислові об'єкти. Тому показники, пов'язані із промисловою діяльністю на території муніципального утворення, мають чисто інформаційний характер і на їх основі говорити сказати про реальну ефективність муніципального управління сталим розвитком.

Також слід пам'ятати про фінансово-економічну складову показників сталого розвитку на муніципальному рівні. Саме фінансові потоки та управління ними відіграють вирішальну роль у забезпеченні економічної стійкості розвитку муніципального утворення. Основна проблема, пов'язана з ефективним управлінням фінансовими потоками та інвестиціями в контексті забезпечення сталого розвитку, полягає у наявності певних суперечностей між завданнями екологізації економіки та залученням інвесторів. Адже, хоча сприятливе для людини довкілля і є позитивним фактором для економічного розвитку, його збереження при розміщенні виробництв будь-якого профілю вимагає додаткових витрат, що знижує рентабельність і створює перепони для припливу капіталів. Досвід розвинених країн показує, що системною управлінською методологією при вирішенні зазначеної проблеми є стратегія деіндустріалізації муніципальних утворень. Місце традиційної індустріальної економіки мають зайняти постіндустріальні види економічної діяльності. Це насамперед інтелектуалоємне виробництво, технополіси, формування сучасної економіки послуг, особливо у сфері рекреації та туризму. Важливу роль відіграє становлення сучасної фінансово-банківської системи, яка в багатьох містах є одним з основних джерел прибутків. Також слід вказати на швидке становлення ринку управлінських послуг, диверсифікованого й орієнтованого на підвищення ефективності всіх виробництв на основі оптимізації методологій і технологій управління. Однак потрібно враховувати, що подібна постіндустріальна економічна основа сталого розвитку муніципального утворення, хоча і забезпечує стандарти створення сприятливого для людини довкілля та економічної ефективності, одночасно створює високий рівень залежності від зовнішніх факторів, на які органи місцевого самоврядування можуть впливати лише в дуже обмежених масштабах.

Таким чином, наукові дослідження у сфері сталого управління на муніципальному рівні дають можливість визначити основні напрями діяльності, які максимізують компоненти стійкості муніципального утворення. Передусім це диверсифікованість економіки, що забезпечує можливість стабільного розвитку за несприятливих умов виробництва в певній галузі чи групі галузей. Також велике значення має своєрідна споживча автаркія на рівні територіальної громади. Ланцюги дій з підготовки та реалізації товарів і послуг найбільш стабільні тоді, коли вони функціонують у межах самого муніципального у-

ворення. Певне значення має диверсифікованість території за функціональним призначенням, відповідно, адаптація внутрішніх програм розвитку до специфіки тих чи інших муніципальних територій. Суттєве значення має також налагодження співробітництва на рівні територіальних громад і муніципалітетів для встановлення контролю над ланцюгами виробництва і споживання в найбільш важливих для населення сферах — харчування, утилізація відходів, забезпечення сировиною сфери послуг і виробництва тощо. Обмеження антропогенного навантаження у великих містах вимагає ще й уваги до демографічної та міграційної політики в плані підтримки нульового природного приросту населення. Серед пріоритетних напрямів управлінської діяльності завжди залишається дотримання гігієнічних і екологічних нормативів якості навколишнього природного середовища. Найбільш актуальною проблемою дослідження залишається комплекс питань, пов'язаних із формуванням ефективних механізмів трансформації концептуальних і програмних засад управління сталим розвитком на муніципальному рівні в ефективні та системні управлінські рішення.

Управлінські проблеми переходу до сталого розвитку на регіональному рівні вирішуються також Концепцією державної регіональної політики України, затвердженою Указом Президента України від 25 травня 2001 р. Зокрема, серед основних напрямів перебудови державної стратегії управління розвитком регіонів визначено адаптацію типів і режимів розвитку населених місць для оптимального забезпечення умов життя і праці людей, включення екологічних показників для виділення інвестиційно привабливих територій та розробки механізмів їх розвитку [3].

Доцільно також вказати на необхідність системних змін у методології управління сталим розвитком муніципальних утворень. Сьогодні вже досить активно розвиваються такі наукові галузі, як містобудівний менеджмент, інноваційний менеджмент, урбаносоціологія й інші, які розширюють управлінські ресурси. Це стосується таких напрямів управління сталим розвитком, як створення багатофакторних моделей розвитку міських поселень, моніторинг сталого розвитку міст у структурі урбанізованих агломерацій, комплексний розвиток великих міст і прилеглих до них територій тощо.

Зміни методологій і технологій управління при переході до сталого розвитку муніципальних утворень вимагають суттєвої перебудови, підготовки та перепідготовки державних службовців у цій галузі. Сьогодні управління сталим розвитком міст й інших населених пунктів вимагає застосування міждисциплінарних підходів. Мова йде і про включення в систему державного управління кадрів професійних урбаністів, що поєднують знання містобудівників-проектувальників, учених-прогнозистів і чиновників-керівників.

Також суттєвим є питання нормативно-проектного забезпечення управління процесом переходу до сталого розвитку муніципальних утворень. Містобудівні завдання, будь-які проектні дії базуються на пакеті дозвільних документів, визначених законодавчими нормами. Соціально-економічний розвиток і складання бюджетів усіх рівнів має здійснюватися на основі містобудівного й урбаністичного прогнозування, що також неможливо без нормативно узгодженої містобудівної документації. Розробка урбаністичної документації нового покоління, адаптованої до виконання завдань сталого розвитку,

вимагає значних фінансових вкладень, які державний бюджет не завжди може забезпечити. Тому на всіх ланках державного управління має бути створений механізм залучення коштів для розробки проектів районного планування й генеральних планів усіх без винятку населених пунктів за рахунок місцевих ресурсів [4].

Аналіз вітчизняної практики моделювання стійкого розвитку на муніципальному рівні дає підстави здійснити певні узагальнення як успіхів, так і проблем у цій сфері. Пошук оптимальної моделі розвитку муніципальних утворень України здійснюється насамперед управлінськими практиками. На сьогодні основні напрями пошуків зорієнтовані на визначення механізмів управління, які б дали можливість муніципальним утворенням забезпечити матеріально-фінансовий фундамент самодостатнього соціально-економічного сталого розвитку. Значна увага приділяється розробці інвестиційної моделі розвитку муніципального утворення, зорієнтована на формування привабливих для інвесторів умов і на цій основі залученні коштів для розвитку. Важливою проблемою є диференціація моделей сталого розвитку для територіальних громад, великих міст і малих міст, оскільки дуже часто при однакових цілях сталого розвитку мають бути задіяні різні механізми їх реалізації. Слід також підкреслити, що будь-яка модель сталого розвитку муніципального утворення формується на основі розробки адекватної системи управління процесом реалізації вказаної моделі, а тому становлення сучасної системи управління муніципальним утворенням на засадах сталого розвитку є системостворюючим компонентом будь-якої моделі.

Основою моделі сталого розвитку муніципального утворення є її цільова спрямованість, яка виражається в якості життя як інтегральному показнику умов життя населення. Критеріями ефективності моделі є ефективність виробництва, від якої залежить кількість вільного часу людей та мінімізація витрат використовуваних ресурсів при максимізації результатів діяльності для досягнення першого критерію. Ці загальні критерії також мають бути вписані в місцеві особливості й традиції, які закладаються в модель. Прикладні моделі сталого розвитку, розроблені сьогодні, показують також необхідність системних інституціональних змін, через які тільки й можливо забезпечити стійкість найважливіших параметрів соціально-економічної моделі.

Механізм реалізації моделі сталого розвитку муніципального утворення має спиратися на створення інноваційних комунальних структур, до яких доцільно віднести науково-дослідний центр сталого розвитку муніципального утворення, інформаційно-аналітичний центр, структури спеціалізованого управління комунальним сектором, туризмом, логістикою, муніципальним маркетингом, а також комунальний банк, муніципальний розрахунковий центр тощо. До механізму реалізації моделі також слід включити створення спеціальної системи освіти в галузі сталого розвитку для керівників місцевої громади та жителів. Необхідно також передбачити певні зміни адміністративно-територіального характеру для оптимізації процесу управління впровадженням моделі сталого розвитку муніципального утворення.

Специфічні аспекти моделювання процесу переходу муніципальних утворень до сталого розвитку пов'язані з трансформацією економічної складової. Донедавна структура економіки як країни, так і окремого муніципального утворення Радою по розміщенню продуктивних сил України подавалася як сума галузей. Це відображало

домінування корпоративних, відомчих інтересів у діяльності органів управління всіх рівнів. Перехід до стратегії сталого розвитку висуває на перший план задоволення потреб населення, що вимагає іншої структуризації господарського потенціалу муніципального утворення як механізму їх реалізації. Формування економіки окремого регіону має враховувати інтереси місцевого населення, а також державні потреби як загальноуправлінський контекст економічної діяльності. Відповідно, модель муніципальної економіки має розроблятися в межах регіональних і галузевих комплексів, прив'язаних до єдиної багаторівневої системи народногосподарського комплексу України [1]. Проте вказана проблема до цього часу нормативно не вирішена на загальнодержавному рівні. Необхідно внести відповідні зміни в чинне законодавство для конституювання регуляторів, що дають можливість визначати відповідальність підприємств та органів галузевого управління за результати їх діяльності на території муніципальних утворень та впливати на цей процес організації місцевого самоврядування.

На нашу думку, для забезпечення ефективних механізмів економічного саморегулювання муніципального утворення при переході до стратегії сталого розвитку система управління економікою має принципово змінитися. Урядові повноваження слід обмежити лише функціональним керівництвом підвідомчих підприємств, зокрема щодо визначення стратегії розвитку, інноваційних змін, науково-технічного забезпечення. Безпосереднє управління має здійснюватися адміністрацією регіону із передачею частини повноважень органам муніципального управління, а в перспективі, при реалізації політичної реформи та переході до муніципальної парадигми державного управління, власні управлінські повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері мають бути суттєво розширені.

Нормативно-організаційними механізмами формування та реалізації моделі сталого розвитку муніципального утворення є сукупність програмно-проектних документів, які програмують необхідні зміни як цілі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади. Узагальнюючим документом має стати Програма сталого розвитку муніципального утворення, значущість якої визначається процедурою затвердження в органах державної влади (обласного чи центрального рівня). Загалом, на нашу думку, має бути утверджена спеціальна нормативна база сертифікації вказаних програм на рівні обласних державних адміністрацій та Кабінету Міністрів України, яка поки що відсутня в Україні. Вказана програма реалізується у ряді галузевих і структурних муніципальних програм сталого розвитку економіки, комунальної сфери, туризму, транспорту тощо.

При розробці цих програм доцільно використовувати як існуючі в країні уніфіковані й апробовані структури, так і новації, запозичені з передового досвіду та розробок науковців. У будь-якому випадку основою програм сталого розвитку муніципального утворення мають бути прогнози розвитку відповідних галузевих комплексів і конкретні механізми їх реалізації на муніципальній території в контексті досягнення цілей сталого розвитку та залучення необхідних для цього інвестиційних ресурсів. Механізмом реалізації програм, звичайно, є бізнес-плани й інвестиційні проекти, які ініціюються органами управління чи підтримуються ними після проходження відповідних конкурсних процедур.

Таким чином, найбільш системною формою переходу муніципального управління на засади сталого розвитку є розробка та реалізація моделі сталого розвитку муніципального утворення. Вона має враховувати міжнародні стандарти сталого розвитку населених пунктів і вітчизняні нормативні та концептуальні документи у цій галузі. Аналіз існуючого в Україні досвіду розробки вказаних моделей показує необхідність удосконалення як нормативної бази, так і діяльності органів державного управління та самоврядування, передусім щодо ініціювання та забезпечення відповідності державній муніципальній політиці конкретних міських моделей сталого розвитку. Найбільш перспективним напрямом подальших досліджень слід вважати розробку диверсифікованих матриць моделей сталого розвитку муніципальних утворень залежно від їх класифікаційних особливостей.

ВИСНОВКИ

Сучасна реформа місцевого самоврядування передбачає максимальне можливе наближення органів місцевого самоврядування до населення. Реформа не зможе додати необхідного прискорення соціально-економічного розвитку на місцях, що диктує необхідність подальших перетворень. Так, у програмах соціально-економічного розвитку необхідно передбачити проведення реформ місцевого самоврядування, регіональних і місцевих фінансів, міжбюджетних відносин. Результатом здійснення реформ стане система відносин між органами влади й управління, що включає такі характеристики: чітке розмежування повноважень між рівнями державної влади й місцевого самоврядування, відсутність перехреснення сфер регулювання і втручання влади у рішення інших рівнів влади, що приймаються в рамках власної сфери виняткових повноважень; ефективне функціонування органів місцевого самоврядування; підвищення відповідальності органів виконавчої влади за виконання зобов'язань щодо соціально-економічного розвитку; наявність чітких законодавчих рамок бюджетних відносин між рівнями державної влади, що по можливості виключають довільні неформалізовані розв'язання щодо до нижчих органів влади.

Література:

1. Амосов О.Ю. Административно-территориальные преобразования и развитие крупных городов на Украине / О.Ю. Амосов, О.Б. Коротич // Актуальные проблемы управления крупным городом и территориальными сообществами: Сб. науч. статей. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2010. — С. 25—31.
 2. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: [монографія] / Т. Голікова. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 296 с.
 3. Декларація щодо регіоналізму в Європі: Прийнята асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. — 2001. — № 7—9 (3). — С. 162—170.
 4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF&p>
 5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Ж. Зіллер / пер. з фр. В. Ховхун. — К.: Основи, 2006. — 418 с.
- Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.*