

ЛЕКЦІЯ 9

Тема: Стратегічне планування сталого місцевого розвитку

План

1. Глобальний вимір сталого місцевого розвитку.
2. Значення стратегічного планування на місцевому рівні.
3. Організація розробки стратегій сталого місцевого розвитку.

1. Глобальний вимір сталого місцевого розвитку

Рівень забезпеченості та якість життя людей, які мешкають у містах, селах, селищах, регіонах, безпосередньо залежать від того, як вирішуються конкретні повсякденні проблеми, пов'язані з життєдіяльністю людей. Тому питання планування та реалізації стратегій місцевого сталого розвитку є надзвичайно актуальним. По суті, запровадження стратегічного підходу до місцевого сталого розвитку показує здатність суспільства дати адекватні відповіді на глобальні виклики сучасності.

Стратегія. Коли говорять про стратегію, то мають на увазі загальний план дій у певному напрямі суспільного розвитку на досить тривалий період з орієнтацією на вагомий, значимий кінцевий результат. Наприклад, підготовка та переможне завершення війни, досягнення важливих для суспільства економічних, наукових, екологічних, інших визначних цілей. Початок стратегічного етапу визначається знаковими суспільними подіями. Його зміст складають суттєві, а то й радикальні зміни, перетворення, які є результатом вирішення стратегічних завдань. Завершується стратегічний етап досягненням визначеної кінцевої мети. Отже, стратегія місцевого сталого розвитку містить у собі узгоджене між владою, громадянським суспільством, приватним сектором бачення майбутнього, загальну мету, цілі та завдання, основні напрями поступового (поетапного) просування до загальної мети, а також визначення необхідних ресурсів, потенціалу, інструментів, ефективних механізмів взаємодії різних суспільно-політичних сил. Йдеться про великі, масштабні цілі, досягнення яких потребує значної концентрації та ефективного використання як матеріальних, так і людських ресурсів, координації зусиль різних соціальних верств, заінтересованих груп, а також значної кількості часу. Стратегії місцевого сталого розвитку розробляються на період від 5-10 років до 15-20 років. У нашому контексті йдеться про стратегії переходу місцевого розвитку на засади сталості. Тобто, муніципальне управління як управління місцевим розвитком має стратегічну мету – перехід до сталого розвитку, якому належить стати основою та засобом умовно довічного та благополучного існування суспільства, людської цивілізації.

Але для того, щоб це відбулося, мають бути створені відповідні передумови. Ключовими для підготовки та успішного впровадження стратегій сталого місцевого розвитку (ССМР) виступають наявність певного місцевого потенціалу, базової економічної та соціальної інфраструктури. Поруч із зазначеними існує низка інших важливих чинників:

- наявність сприятливої законодавчої та регуляторної бази для ефективного децентралізованого місцевого розвитку;
- рівні права та партнерство у реалізації місцевого розвитку усіх заінтересованих соціальних груп та місцевої влади;
- гендерна рівність;
- наявність необхідних ресурсів, економічних важелів та стимулів, що забезпечують і підтримують життєдіяльність місцевої економіки та сталий місцевий розвиток;
- можливість створення ефективних координаційних механізмів для забезпечення спільної діяльності щодо реалізації узгоджених пріоритетів.

Глобальні проблеми сучасності знаходяться начебто на значній відстані від муніципального управління. Але насправді люди потерпають від них саме там, де живуть,

працюють, відпочивають. Проблеми глобального характеру на місцевому рівні перетворюються на конкретні негаразди, з якими стикаються люди:

- неякісна питна вода; річка, перетворена у стічну канаву відходів місцевого виробництва;
- не функціонує сільська школа, і діти мають діставатися у сусіднє село за десятків кілометрів;
- промислова зона посеред міста чадить, смердить і нищить довкілля;
- жахлива корупція;
- нахабне самоуправство місцевих чиновників;
- нові захворювання та «відроджені» старі та ще багато чого іншого.

Отже, саме на місцях глобальні проблеми отримують своє конкретне «обличчя», рельєфні контури та чіткі прояви, що стосуються усієї місцевої спільноти кожної людини особисто. За таких умов подолання глобальних проблем вимагає зусиль не лише урядів та законодавців, а перш за все – місцевої громади, жителів міст і сіл. Лише за їхньої активної участі може бути реалізована на місцевому рівні ідея сталого розвитку.

Більшість із зазначених негараздів мають своїм походженням недозволену і небезпечну, таку, що суперечить нормативним документам і здоровому глузду, місцеву діяльність, некомпетентність місцевої влади, недостатню наукову обґрунтованість її дій, низький рівень освіченості громадян щодо їхніх прав та щодо взаємозв'язку між економічними, екологічними, соціальними, гуманітарними проблемами. Принцип субсидіарності, що є основоположним у діяльності місцевого самоврядування, означає, крім іншого, що будь-які проблеми мають вирішуватися на тому управлінському рівні, де є для цього відповідні повноваження та необхідні ресурси. Коли ж між першим та другим існує розрив, тобто, коли повноваження визначені більш-менш повно, а ресурсна база абсолютно недостатня, або навпаки – тоді місцеві проблеми «зависають» у своїй невирішеності, поглиблюється їхній негативний вплив. Це веде, у кінцевому рахунку, до ще більшого загострення глобальних проблем, таких як бідність, нестача продовольства, функціональна неписьменність, погіршення довкілля, зростання злочинності, порушення прав людини, наркоманія, тероризм тощо. Про це свідчить, на жаль, і досвід України. Місцеві громади разом з місцевими радами могли б ефективно формувати своє бачення місцевого сталого розвитку та досягати його. Проте, більшість місцевих рад не має постійних джерел доходів та автономії у використанні наявних ресурсів для підтримки ініціатив громад. Зважаючи на такі реалії, місцеві влади у багатьох регіонах шукають шляхи більш ефективного використання своїх повноважень та можливостей зменшення витрат, надання більш якісних послуг, спільного визначення та реалізації цілей у тісній співпраці між органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянським суспільством та членами громади. Сталість місцевого розвитку – це прості та зрозумілі для кожної людини речі. Вони стосуються забезпечення належного житла для всіх; удосконалення управління населеними пунктами; сталого землекористування; сприяння створенню комплексної інфраструктури охорони довкілля: водопостачання, санітарно – гігієнічної служби, каналізації, обробки і вилучення твердих відходів; надійних енергетичних і транспортних систем у населених пунктах; сприяння розвитку людських ресурсів, створення потенціалу для розвитку населених пунктів. Тоб-то, йдеться про створення для всіх громадян умов нормального, якісного життя відповідно до визначених місцевою громадою і владою критеріїв.

«Місцева діяльність рухає світлом» – такою промовистою була назва додаткового заходу у межах світового саміту у **Йоганнезбурзі** (2002 р.). На ньому понад 600 представників місцевих влад, запрошених від імені ООН, обмінювалися досвідом управління місцевим сталим розвитком, формували свої пропозиції та вимоги до національних урядів та органів системи ООН. Назва заходу зовсім не випадкова. Це не просто гучні, привабливі слова, а підхід, методологія, віддзеркалення сучасного

системного розуміння шляхів подолання глобальних проблем і виходу з ситуації, яку умовно можна охарактеризувати як «криза цивілізації». Найважливіші заходи мають проводитися для людей, у їхніх інтересах, на місцевому та локальному рівнях, за участі громад. Звісно, глобалізація, перш за все економічна, впливає на здатність не лише місцевої влади, а й окремої держави самостійно визначати зміст, напрями і темпи суспільного розвитку та підсилює ефект зовнішнього впливу на політику держави. Але разом з додатковими проблемами глобалізація створює нові можливості для стимулювання пошуку більш стійких моделей суспільного розвитку. Вона сприяє появі світових мереж, спрямованих на практичну реалізацію ідей сталого розвитку безпосередньо там, де люди живуть та задовольняють свої потреби. У громадську свідомість приходить розуміння глобального значення місцевого сталого розвитку. Він перетворюється на глобальну потребу, якій першочергову увагу приділяють уряди і міжнародні організації. Формується мережа спеціально створених для цього міжнародних організацій та установ. Виробляються глобальні та регіональні підходи, що базуються на розумінні значимості місцевого рівня управління для сталого розвитку у всесвітньому масштабі. Приймається низка відповідних документів.

Посилюється увага ООН до питань, пов'язаних із проживанням людей у населених пунктах. **Програма ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат)** аналізує ситуацію з розвитку поселень в усьому світі, розробляє рекомендації, надає урядам необхідну допомогу, виступає координатором і провідною установою з реалізації «Порядку денного Хабітат». Активною і послідовною є реакція європейських країн на проблеми сталого розвитку населених пунктів та регіонів. Органи місцевого самоврядування країн Європи розпочали рух у цьому напрямі з **Європейської Конференції зі сталого розвитку великих та малих міст, що відбулася 1994 року в м. Ольборзі (Данія)**. Прийняту на конференції **Ольборзьку Хартію «Міста Європи на шляху до сталого розвитку»** спочатку підписали представники 80 європейських органів місцевої влади та 253 міжнародних організацій, національних урядів, наукових установ та приватних осіб. Підписанти виявили намір розробляти (на заклик Конференції Ріо-92) разом з відповідними партнерами плани місцевих дій щодо сталого розвитку, названі в документах **Ріо-92 «Місцевим порядком денним 21»**. Це створювало паритетний і прозорий підхід до планування місцевої сталості. Дотепер Ольборзьку Хартію підписали більше ніж 2,5 тис. місцевих влад Європи. І це – лише один з багатьох прикладів створення загальноєвропейських структур на користь сталого розвитку міст. За останнє десятиліття цілу низку ініціатив схвалив Європейський Союз – одне з найпотужніших регіональних об'єднань світу. У тому числі він прийняв Стратегію ЄС щодо сталого розвитку (2002 р., була оновлена в 2006 р.). Вона має на меті впровадження принципів сталості в усі сфери, де приймаються політичні рішення. У цьому документі говориться: «Будь-яка політика своїм центральним завданням повинна вважати сталий розвиток. Зокрема, при майбутньому перегляді Спільної політики необхідно оцінити, наскільки позитивним буде її внесок усталій розвиток». ЄС чітко визначив, що сталий розвиток – то не лише сталість довкілля, хоча це дуже важливо. «Стратегія сталого розвитку Союзу базується на принципі ретельного врахування економічних, соціальних та екологічних факторів при винесенні будь-яких політичних рішень».

Міжнародні документи щодо місцевого розвитку:

- Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи, 1985 р.;
- Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Рада Європи, 1992 р.;
- Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку». Європейська конференція великих і малих міст Європи, 1994 р. та зобов'язання, прийняті у Ольборзі-2005 р.
- Рекомендація 19 про участь громадян у суспільному житті на місцевому рівні, ЄС, 2001 р.

- Резолюція S-25/2
- Декларація про міста та інші населені пункти у новому тисячолітті. ООН, 2001 р.
- Європейська хартія міст. Рада Європи, 2002 р.;
- Переглянута Європейська хартія міст щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому та регіональному рівні. Рада Європи, 2003 р.;
- Переглянута Європейська хартія міст. Рада Європи, 2005 р.;
- Резолюція 21/3 про керівні принципи децентралізації та зміцнення місцевих органів влади. ООН-ХАБІТАТ, 2007 р.
- Лейпцігська хартія про сталий розвиток європейських міст. ЄС, 2007 р.;
- Декларація «Про ефективне управління на місцевому та регіональному рівні – європейський виклик». Рада Європи, 2007 р.;
- Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Рада Європи, 2007 р.
- Європейська хартія міст II – Маніфест нової урбаністики. Рада Європи, 2008 р.

При цьому у Європі, як і в усьому світі, одним з головних питань самоврядування стає наближення управління до кожної людини, перехід від відносин за принципом «керівник – громадянин» до системи «постачальник послуг – клієнт». Важливу роль у розробці моделі такого місцевого управління відіграє **Рада Європи (РЄ)** – провідна європейська організація з питань захисту прав і свобод людини. РЄ виходить з того, що реальна демократія неможлива без вільного доступу населення до функціонування системи місцевого самоврядування та без знання своїх прав і можливостей щодо участі у цьому процесі. Для цього повинні створюватися і розвиватися ефективні, прозорі та відповідальні демократичні інститути. Не менш важливим є забезпечення їхньої діяльності необхідною міжнародно – правовою базою.

Саме на це орієнтує прийнятий 2008 р. Радою Європи документ – **Європейська хартія міст II – Маніфест нового урбанізму**. Документ наголошує на необхідності ґрунтовного вдосконалення систем управління, докорінної зміни ментальності громадян, впровадження елементів партисипативної демократії. Потрібен перехід громадян від відчуття підлеглих до сприйняття себе активними учасниками, рушійною силою місцевих процесів.

У Маніфесті нового урбанізму зазначено засади, на яких має базуватися міське управління та розвиток:

- міста відповідають за побудову такої системи управління, яка враховувала б нові вимоги демократії, зокрема в її вимірі, заснованому на участі. Люди у містах та міських регіонах є водночас мешканцями і громадянами. Потрібно створювати відповідні передумови для їхньої активної участі у вирішенні питань місцевого значення;

- міста мають базувати свою діяльність на політиці сталого розвитку для досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними та екологічними вимогами та збереження довкілля для наступних поколінь;

- міста повинні стати простором високої якості життя для всіх. Забезпечувати усім без винятку, незважаючи на стать, вік, соціальне, фінансове та фізичне становище рівний доступ та якісні послуги, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, культури й житла. Належне забезпечення всіх рівнів суспільства є безумовним для здійснення реальної демократії;

- міста є сприятливим полем для творчого різноманіття, вони повинні слугувати джерелом потужних новаторських сил, розквіту особистості і доступу до знань та інформації. Вони можуть зберегти, інтегрувати і взаємно збагатити численні типи культур, які в них перебувають. Містам потрібно знати своє минуле і різноманітне сьогодення для того, щоб бути спрямованими у майбутнє.

На третьому саміті, що відбувся у Варшаві в 2005 р., глави держав і урядів країн-членів Ради Європи заявили про те, що «дієва демократія та добре врядування на всіх

рівнях є неодмінно необхідними для упередження конфліктів, підтримання стабільності, сприяння економічному і соціальному розвитку, а отже – для забезпечення сталого розвитку громад, у яких люди хотіли б жити й працювати сьогодні і в майбутньому». Реакцією на цей заклик стало погодження **Радою Європи Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні**. Стратегія спрямована на те, щоб поставити людину, громадянина у центр всіх демократичних процесів та інститутів, вона визначає **12 принципів** доброго демократичного врядування, орієнтує держави на створення передумов для покращення управління на місцевому рівні відповідно до європейських стандартів:

1) **чесне проведення виборів, представництво та участь**, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах;

2) **чутливість**, щоб забезпечити реагування місцевої влади на законні очікування та потреби громадян;

3) **ефективність та результативність**, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найраціональніше використання ресурсів;

4) **відкритість та прозорість**, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи;

5) **верховенство права**, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність.

6) **етична поведінка**, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;

7) **компетентність та спроможність**, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;

8) **інноваційність та відкритість до змін**, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;

9) **сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати**, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;

10) **надійний фінансовий менеджмент**, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;

11) **права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування**, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;

12) **підзвітність** – аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії. Запровадження зазначених принципів вимагає переходу до створення та реалізації стратегічних планів сталого місцевого розвитку.

2. Значення стратегічного планування на місцевому рівні

Основні підходи до стратегічного планування сталого місцевого розвитку були закладені у документі Програма дій «Порядок денний на XXI століття», ухваленому конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.).

Глава 28 цього документу вказує: «Оскільки причини багатьох проблем і рішень, що розглядалися у «Порядку денному на XXI століття», залежать від характеру місцевих умов, участь і співробітництво місцевих органів управління буде одним із вирішальних чинників в досягненні поставлених в ньому цілей. Кожному місцевому органу управління слід почати діалог з громадянами, місцевими організаціями і приватними підприємствами та затвердити Місцевий «Порядок денний на XXI століття». В ході консультацій і вироблення єдиної позиції місцеві органи управління ознайомилися б з думками громадян і місцевих громадських, підприємницьких і промислових організацій та отримали б інформацію, необхідну для розробки найбільш оптимальних стратегій».

За перші 5 років після Ріо-92 програми Місцевого порядку денного-21 (МПД-21) набули поширення, особливо у Європі, Канаді, США. Всього до 1997 року у 64 країнах було прийнято біля 2 тис. таких програм. Ця кількість значно зросла у наступні 5 років. До саміту у Йоганнезбурзі (2002 р.) у більш ніж **110 країнах світу** було розроблено й прийнято 6,5 тис. МПД-21. Їхня кількість продовжує стрімко зростати.

На жаль, участь України у цьому всесвітньому русі майже непомітна. Чому це так? В Україні та інших пострадянських країнах, крім тих, що вже вступили до Європейського Союзу, переважають старі підходи, ті, що домінували за часів існування Радянського Союзу та очолюваного ним «соціалістичного табору» з плановою економікою та директивним управлінням. Тоді приймалися, як правило, п'ятирічні плани економічного розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях. Потім їм на зміну прийшли перспективні плани соціально-економічного розвитку міст та регіонів. За традицією, досить часто й дотепер на пострадянському просторі подібним чином називають місцеві стратегії розвитку. В Україні переважає більшість стратегій місцевого розвитку має назви, характерні для минулого. Мабуть, тут спрацьовує інерція.

Але ознайомлення з такими документами показує, що справа зовсім не в назві. Назва лише відображає структуру і зміст місцевих стратегій: в них далеко не повною мірою відображені принципи, вимоги та критерії сталого розвитку. Тому є зовсім не випадковою незначна кількість українських міст, що приєдналися до Ольборзької хартії та дотримуються її засад. Можна зрозуміти мотивацію і логіку розробників таких стратегічних документів. Будь-яка стратегія, орієнтована на сталий, збалансований місцевий розвиток, вимагає для своєї реалізації певних передумов. А однією з таких головніших передумов виступає наявність необхідних ресурсів. Якщо таких ресурсів бракує, а в Україні це саме так, то й говорити про реальні глибокі перетворення, орієнтовані на сталий розвиток, вважається нереальним. І, начебто, більш реальним виглядає підйом економічної та соціальної сфери як першочергове завдання. А вже після, пізніше, дійде черга до інших питань – екологічних, гуманітарних, щодо освіти, моралі, охорони здоров'я тощо.

Половинчатість, помилковість, а то й згубність таких підходів довів увесь світовий розвиток, у тому числі і особливо – наш власний. Пострадянські країни (крім тих, що вступили у ЄС) до цього часу демонструють неспроможність вийти з ситуації економічного та соціального занепаду на фоні невпинної руйнації довкілля, деформації суспільних відносин та, найгіршого, – деградації людської особистості.

Якщо мислити системно, то вихід якраз і полягає у тому, щоб на всіх рівнях управління, і перш за все на місцевому (ближче до людей), запроваджувалися комплексні, збалансовані стратегії розвитку. Приклади таких сучасних підходів ми бачимо у східно-європейських посткомуністичних країнах, які демонструють не лише рішучість намірів, а й реальне поступове просування до сталого розвитку, і знову ж таки перш за все – на рівні міст та регіонів.

Забезпечення сталого розвитку за конкретних місцевих умов населених пунктів та регіонів вимагає творчого пошуку динамічного балансу між головними сферами життя. Для цього потрібні відповідні знання щодо сталості в окремих галузях суспільного розвитку, а також розуміння і повага щодо обмежень, які накладає навколишнє середовище. Забезпечення якісного життя для жителів населених пунктів чи регіонів не може досягатися за рахунок винищення існуючих у довкіллі форм життя.

Ефективність заходів, що плануються та реалізуються, залежить від можливості поєднання зусиль усіх суб'єктів місцевого розвитку. Крім того, це сприятиме пошуку та залученню необхідних ресурсів – людських, матеріальних, фінансових та інших. Здатність учасників процесу стратегічного планування та управління до постійного розширення їхніх знань та навичок через використання різних форм навчання – один з ключових факторів успіху.

Особливості Місцевого порядку денного-21.

1. Це всесвітній процес, який офіційно підтримується найбільш представницькими світовими та регіональними міжнародними організаціями.

2. Ключова роль тут належить місцевій владі, а, значить, існує більше можливостей для розв'язання проблем, які безпосередньо торкаються людей.

3. Місцева відповідальність пов'язується з глобальною, оскільки досягається зниження несприятливого тиску на довкілля.

4. На місцевому рівні безпосередньо громадами беруться на озброєння сучасні ідеї та знання, підвищується наукова обґрунтованість місцевого управління.

5. Досягається комплексність в управлінні, збалансованість економічних, екологічних, соціальних, культурних аспектів.

6. Закладаються основи для підвищення якості життя місцевих жителів.

7. Формується новий спосіб місцевого публічного управління на принципових засадах сталого розвитку.

При цьому конфлікти інтересів, які нерідко виникають, мають бути упереджені і розв'язані через пошук компромісів та відповідні засоби врегулювання розбіжностей. Узгодження ідей про майбутнє населеного пункту чи регіону дає можливість підвищити суспільну відповідальність за сучасний добробут усіх громадян та збереження сприятливого середовища для наступних поколінь.

Підготовка МПД-21 дає можливість місцевій громаді пройти певні кроки самовдосконалення та розвитку. Йдеться про необхідність підвищення свідомості громадян, їхньої освіченості та рівня вихованості. Розширюється їхній доступ до інформації, її аналізу та вмілого використання. Разом з тим, різні сектори місцевого суспільства включаються у спільну справу на засадах взаємної довіри, соціального діалогу та партнерства. За таких умов влада повертається обличчям до проблем людей, окремих суспільних груп, у тому числі і соціально виключених. Таким чином, зростає довіра між місцевою владою та громадянським суспільством, долається відчуженість між ними. Стратегічне планування дає можливість розширити та ефективно використовувати міжмуніципальну співпрацю в інтересах окремих населених пунктів та регіону в цілому. Стратегічне планування місцевого сталого розвитку здійснюється на методологічній основі **загальних принципів сталого розвитку.**

До них можна віднести такі:

- а) гармонійне поєднання розвитку суспільства зі збереженням довкілля;
- б) проведення політики запобігання екологічним, економічним, техногенним, гуманітарним та іншим негараздам;
- в) постійний моніторинг та екологічна експертиза;
- г) ліквідація незбалансованих видів виробництва та споживання;
- д) розробка і запровадження екологічних технологій;
- е) принципи «забруднювач платить» та «ресурсокористувач платить».

Основні чинники, що сприяють успішності ССМР.

1. Залучення до процесу стратегічного планування усіх секторів суспільства.

2. Налагодження постійного діалогу та консультацій з представниками місцевої громади, неурядових організацій, бізнесових асоціацій, професійних спілок, релігійних груп, урядових структур з метою формування спільного бачення та визначення напрямів спільної діяльності.

3. Оцінка місцевих соціальних, економічних, екологічних умов і потреб та визначення очікуваних результатів шляхом обговорення ключовими заінтересованими сторонами для досягнення консенсусу щодо бачення кінцевої мети і завдань, накреслених у плані дій.

4. Моніторинг і звітність, у тому числі, за основними місцевими показниками, з метою оцінки поступу у виконанні плану дій, та забезпечення взаємної відповідальності з боку учасників.

Стратегічне планування сталого розвитку вимагає також дотримання принципів, що стосуються цілісності, системності під час вирішення екологічних, економічних та соціальних проблем, охорони ефективного збалансованого та скоординованого управління як у загальнодержавному масштабі, так і на регіональному та місцевому рівні, моральності, справедливості, рівності людей. Застосування означених принципів дозволяє відповідно до довкілля, засад сталого розвитку визначити конкретні вимоги та завдання місцевого розвитку у різних сферах суспільного життя.

У сфері управління, наприклад, мова перш за все має йти про повсюдне запровадження стратегічного планування відповідно до вимог щодо розробки МПД-21. Це дає змогу визначити реальну та узгоджену у місцевій спільноті мету сталого місцевого розвитку та шляхи її досягнення. Одним із найважливіших тут виступає завдання залучення місцевої спільноти, соціальних партнерів, громадян у процес планування та здійснення планів. Вони мають у дискусії виробити спільні ідеї щодо сталого розвитку окремих сфер життя населеного пункту чи регіону, таких як виробництво, послуги, довкілля, рекреація, озеленення та ландшафти, туризм, освіта, суспільний та культурний розвиток, спорт тощо. У такій дискусії поширюються та максимально використовуються знання щодо сталого розвитку окремих сфер, а також комплексно враховуються усі аспекти проблем – соціальні, економічні, екологічні, гуманітарні та інші. При цьому максимально враховуються приватні інтереси та потреби громадян, але – за можливості, тією мірою, якою вони не суперечать суспільним, загальним інтересам.

У плані передбачають заходи, спрямовані на збереження самобутності, природних та культурних особливостей міста чи регіону. Найкраще, аби такі заходи мали упереджувальний характер. Стратегічне планування також повинно певною мірою обмежувати можливості виникнення надмірної соціальної диференціації. Навпаки, мають бути передбачені заходи щодо зменшення різниці у рівні життя різних верств населення. Стратегічне планування передбачає наявність відповідної нормативної та інституційної бази, а також використання сучасних методів та інструментів управління. Воно зорієнтоване на якість соціальних послуг та довготривалу стабільність, яка значною мірою забезпечується підтримкою політичних сил та громадянського суспільства. Значна увага приділяється налагодженню співпраці з іншими населеними пунктами та регіонами. Моніторинг стану та розвитку окремих галузей життя, оцінку досягнутих змін ситуації здійснюють на основі системи обраних показників (індикаторів), у яких відображається загальний рівень сталості, що дозволяє своєчасно вживати необхідних заходів корекції відповідно до прийнятих стратегічних планів.

У галузі економіки застосування принципів сталого розвитку на місцевому рівні спрямовується на максимально можливе задоволення місцевих потреб завдяки використанню місцевих ресурсів, підтримку місцевого підприємництва, особливо малих підприємств та екологічно обачливого підприємництва, виробництва енергії з відтворюваних джерел, заходів місцевих фірм, спрямованих на пониження тиску на довкілля, стимулювання відмови від надмірного споживання (сталі зразки споживання), ефективне використання засобів економічного впливу, які знаходяться у компетенції населених пунктів (наприклад штрафів). Треба навчитися знаходити рішення з більшої кількості варіантів, оцінювати ефективність прийнятих рішень з позицій довготривалої перспективи.

У галузі довкілля завдання полягає у тому, щоб цілі та діяльність з охорони навколишнього середовища тісно перепліталися з цілями та діяльністю економічного розвитку (і навпаки). Треба навчитися використовувати невідтворювані ресурси та енергію лише такими темпами, які відповідають можливостям їхньої компенсації новітніми технологіями. А відтворювані ресурси та енергію треба використовувати такими темпами, які забезпечують їхнє природне відновлення.

Особливе значення на місцевому рівні має мінімізація негативних впливів на довкілля (сміття, шкідливі викиди в атмосферу та воду, забруднення ґрунту, аварії, шум,

вібрації, шкідливе випромінювання тощо). Забруднення має бути обмежене такою мірою, аби навколишнє середовище могло саме себе відновлювати без постійної шкоди. Для цього важливим є введення управління, орієнтованого на охорону довкілля, більш ефективний транспорт, більш повне використання енергії, збереження біорізноманіття, заміну шкідливих та небезпечних речовин на безпечні та нешкідливі.

Для забезпечення екологічної стабільності територій, збереження екосистем, треба впроваджувати корисний розвиток та охорону територій, недопущення самозахоплення земель, підтримувати екологічно ощадливе сільськогосподарське виробництво, використання кращих аграрних технологій, слідкувати за збереженням зелених насаджень. Для міської забудови важливим є пристосування архітектури до людської психіки: не будувати надто високих та масивних споруд. Функціонально необхідні речі мають бути відтворені у зручному та приємному вигляді.

Має бути забезпечений моніторинг та оцінка якості території з точки зору збереження та відновлення її екологічних функцій, загальна оцінка впливу місцевої діяльності на стан довкілля у контексті реалізації стратегічних планів місцевого розвитку.

Застосування принципів сталого розвитку на місцевому рівні відносно **соціальної сфери** у комплексі з іншими сферами людської життєдіяльності означає, перш за все, підтримку громадської, культурної, рекреаційної та спортивної діяльності. Має бути забезпечений для всіх громадян доступ до якісної освіти, отримання необхідної кваліфікації, а також надані однакові шанси застосувати свої здібності у суспільстві. Особливе значення має просвітництво, освіта для сталого розвитку як формальна, тобто у навчальних закладах, так і неформальна. За таких умов ключове значення отримує доступ до необхідної інформації.

Перспективне завдання місцевої влади – піклування про здоров'я людей упереджувальними засобами, забезпечення задовільної медичної опіки для всіх та вільний доступ до рекреації. Доступ до різних інституцій (медичних, торговельних, освітніх тощо) та до природних місць відпочинку може бути обмеженим лише для певних груп (наприклад, для тих, хто користується автотранспортом), а в принципі він має бути вільним і безперешкодним.

Не менш важливими завданнями є безпека людей, мінімізація девіантної поведінки, включення у життя суспільства міноритарних груп (інваліди, національні меншини, пенсіонери та ін.). Молодим людям треба дати можливість брати активну участь у суспільному житті, мати вплив на прийняття рішень, що стосуються населеного пункту чи регіону.

Як видно, на основі принципів сталого розвитку можна спланувати й реалізувати значну кількість цілей і завдань, спрямованих у перспективі на задоволення конкретних суспільних потреб, розв'язання безлічі місцевих проблем, що мають об'єктивний характер або ж витікають із недосконалості місцевого управління, несталості, незбалансованості як у окремих галузях людської життєдіяльності, так і в усьому комплексі місцевого суспільного розвитку. Якщо стратегічні плани мають такий характер, таку спрямованість, то вони відповідають загальному курсу на досягнення глобальних цілей розвитку, визначених у документі ООН «Цілі розвитку тисячоліття».

Таким чином, стратегічне планування МПД-21 вкладається в контекст національних інтересів, національних та глобальних цілей розвитку, визначених світовою спільнотою. Цей ланцюжок – від місцевих до глобальних стратегій – є запорукою взаємозв'язку та ефективності заходів на всіх рівнях суспільного розвитку, які врешті-решт мають привести до реальних позитивних змін у житті кожної конкретної людини та у розвитку усієї людської цивілізації.

Стратегічне планування виступає основним знаряддям сучасного стратегічного управління, воно ставить і дає відповіді на ключові питання – «де ми?», «куди ми прямуємо?», «чого ми хочемо, і як ми його досягнемо?». Разом з тим, воно дозволяє систематизувати діяльність і проекти з метою рівномірного розвитку населених пунктів та

територій, ефективного використання ресурсів, спрямування конкретних дій до кінцевої мети. При цьому підвищується відповідальність за виконання визначених завдань, розвивається активність громадян, гласність, вміння поважати та враховувати різні думки.

Слід зазначити, що у світі накопичений достатньо великий та різноманітний досвід розробки місцевих стратегій розвитку (або МПД-21). Він дає можливість оцінити існуючі методики планування, зорієнтуватися, що в них є спільного, загальноприйнятого. Цей досвід треба знати працівникам муніципального та регіонального рівня управління, аби відібрати найбільш цінне та зорієнтуватися у тому, як його найефективніше використати.

3. Організація розробки стратегій сталого місцевого розвитку

Розробка та запровадження стратегій сталого місцевого розвитку (ССМР) являє собою досить складну, цілісну систему заходів від підготовки до реалізації, моніторингу та оцінювання результатів. Умовно цю роботу можна розподілити на три частини.

Перша частина включає підготовчі організаційні заходи та планування усієї роботи. Спочатку проводиться так зване «вимірювання», тобто визначення інтересів потенційних учасників, (представників різних верств, організацій, установ), їхнього розуміння сталого місцевого розвитку, бачення перспектив переходу на його засади.

Проводяться збори потенційних учасників, започатковується Форум МПД-21, якому належить очолити увесь процес стратегічного планування. Формуються робочі групи, створюється орган координації та управління (секретаріат або координаційна рада). В ідеалі Форум складається з представників адміністративних структур, політичних партій, бізнесу, громадських організацій та домогосподарств. Досягається домовленість про спільну волю усіх учасників щодо розробки ССМР.

Головними завданнями Форуму є заохочення участі ключових заінтересованих сторін у розробці та впровадженні стратегії; контроль за перебігом роботи над стратегією; підготовка стратегічних рішень стосовно бачення цілей завдань на основі аналізу, консультацій з громадськістю, обговорень та слухань; пропаганда процесу розробки та впровадження стратегії у секторах, представники яких складають Форум, створюючи, таким чином, у суспільстві впевненість, повагу та довіру до стратегії.

Підготовча частина включає вирішення питання щодо джерел отримання ресурсів, необхідних для забезпечення участі, координації та управління проектами, збору та аналізу інформації. Для цього потрібні такі ресурси як належні знання, навички, підтримка з боку різних політичних та громадських сил, фінансові кошти, потрібні для розбудови та зміцнення місцевого потенціалу розвитку. Також визначається сукупність інформаційно-роз'яснювальних заходів, засоби підтримки тощо.

Складається календарний план розробки та впровадження ССМР, розподіляються обов'язки учасників процесу. Загальний календарний план може бути побудований навколо бюджетного процесу уряду або інших ключових стратегій. Він має визначати чіткі й зрозумілі терміни виконання завдань, що ведуть до кінцевої мети, а також правила і терміни звітування про досягнення поточних результатів.

Як вже зазначалося, стратегія за своєю природою є довготривалим процесом. Затримки з отриманням результатів можуть скласти враження відсутності або недостатності роботи на місцях і таким чином привести до втрати заінтересованості, суспільної довіри та підтримки.

Досвід багатьох країн свідчить, що дуже корисною буває реалізація пілотних(демонстративних) проектів, які здійснюються впродовж роботи над стратегією. Вони дають уявлення про можливі шляхи впровадження стратегії, наочно демонструють її практичну вигідність ще на ранніх стадіях процесу (наприклад збереження енергії,

удосконалення роботи міського транспорту, ефективні шляхи утилізації твердих відходів тощо). Пілотні проекти закладають у загальний план розробки та впровадження ССМР.

Друга частина роботи присвячується, власне, **формулюванню стратегії сталого місцевого розвитку**. Ця робота складається з чотирьох етапів. **Перший з них** можна охарактеризувати як етап аналізу ситуації. Результатом роботи на цьому етапі мають стати створення бази даних про поточну ситуацію та тенденції її розвитку, оцінка цих тенденцій, визначення основних проблем місцевого розвитку та їхніх причин, чинників негативного впливу на місцевий розвиток, і навпаки – тих, що сприяють його сталості.

Цей аналіз має бути всебічним, повним і в той же час не надто деталізованим, стислим і сконцентрованим на головному. Йдеться не про описування фактів, а про їхній системний аналіз на основі інтегративного підходу, який дозволить виявити зв'язки між ними та зробити узагальнені висновки.

Таким чином, основними кроками на цьому етапі мають бути збирання фактичного матеріалу, створення бази даних, визначення головних аспектів розвитку, оцінка поточної діяльності з підтримки розвитку (роль місцевих організацій та їхній внесок в підтримку розвитку, взаємодія різних груп інтересів та ін.), визначення ресурсів, наявних на місцевому, регіональному, національному рівнях, та галузей, де їх бракує, а також можливих джерел фінансування. Зазначене дає можливість з'ясувати спроможність впровадження ССМР у даному населеному пункті чи регіоні: оцінити адміністративну спроможність та людський потенціал, можливі джерела фінансування та ресурси місцевого розвитку.

Наслідком аналітичної діяльності на першому етапі стає **SWOT-аналіз**, який за змістом, обсягом та значимістю роботи можна позначити як **другий етап**.

SWOT-аналіз як інструмент стратегічного планування використовується для вивчення сильних сторін (наприклад, наявного потенціалу, ресурсів, контактів тощо) та слабких сторін (наприклад, зменшення спроможності надавати якісні послуги, незадоволених потреб розвитку), можливостей (тобто поєднання обставин, які можуть призвести до певних позитивних надбань, якщо громада діятиме певним чином) та потенційних загроз місцевого розвитку (тобто імовірних подій, які можуть значно зашкодити громаді, якщо їх не упередити).

Уперше метод SWOT-аналізу було запроваджено у процес стратегічного планування у бізнесі. Починаючи з 1980-х років його почали широко застосовувати у плануванні на регіональному та місцевому рівнях.

Метод SWOT - аналізу полягає у тому, щоб були чітко сформульовані:

а). сильні сторони (переваги) об'єкту планування, наприклад, населеного пункту чи регіону, такі як зручне географічне розташування, розвинена транспортна інфраструктура, високоякісні людські ресурси, відчутне зростання у певних секторах економіки тощо;

б). слабкі сторони (недоліки) об'єкту планування, такі як невідповідність рівня підготовки і кваліфікації робочої сили вимогам ринку, брак ринкової та інформаційної інфраструктури, застарілі технології виробництва тощо;

в). можливості, які надає, переважно, зовнішнє по відношенню до об'єкта планування оточення, такі як розвиток ринку у тих секторах, які є добре розвиненими, зростаючий інтерес зарубіжних інвесторів до вкладання коштів у розвиток міста чи регіону, використання сучасних методів управління тощо;

г). загрози, що походять, переважно, із зовнішнього по відношенню до об'єкта планування оточення, такі як політична та економічна дестабілізація, різке падіння попиту чи встановлення торговельних бар'єрів для збуту традиційної продукції, гостра конкуренція.

- Як упередити перетворення сьогоднішніх слабких сторін на майбутні загрози?
- Як трансформувати сьогоднішні можливості на майбутні сильні сторони?

Результати SWOT-аналізу можуть бути корисними у процесі розробки загальної стратегії розвитку та визначенні конкретних завдань.

Грунтовно охарактеризувавши становище регіону на підставі узагальнених кількісних та якісних показників, можна визначати ключові складові стратегії сталого місцевого розвитку.

Це вже буде наступний, **третій етап**, зміст якого складає прийняття рішень щодо стратегії: визначення кінцевої мети (бачення), завдань, пріоритетів, цілей та індикаторів.

Стратегічне бачення визначає, чого ми хочемо досягти у кінцевому підсумку – якою хоче бачити себе громада після реалізації стратегії; яких докорінних змін у виробництві, споживанні, стані довкілля, освіті, соціальному, медичному, культурному обслуговуванні, організації та функціонуванні громади прагнуть люди. ССМР має містити чітке формулювання принципів, мети і завдань, проміжних цілей, досягнення яких сприятиме реалізації намічених завдань і, в кінцевому рахунку, виконанню всієї стратегії.

Стратегічні завдання визначають, яким чином ми намагаємося досягти кінцевої мети. Склавши в результаті аналізу ситуації та SWOT-аналізу чітку картину існуючих проблем і питань, що вимагають розв'язання, можна їх викласти у вигляді позитивно сформульованих варіантів вирішення проблем, тобто у вигляді завдань. Таким чином, причинно-наслідкові відносини перетворюються на залежність між метою та засобами її досягнення. Завдання повинні бути конкретними та вимірюваними, досяжними, реалістичними та мати чіткий термін виконання, відповідні індикатори.

Сукупність стратегічних завдань визначає шлях, який належить пройти до кінцевої мети. Притаманні їй принципи та цінності конкретизуються стосовно пріоритетних проблем. Для вирішення кожної пріоритетної проблеми формулюється окреме завдання. Стратегія повинна містити достатню кількість завдань, аби їх виконання дозволило розв'язати основні соціальні, економічні, гуманітарні, екологічні проблеми місцевого розвитку. Але водночас їх не повинно бути дуже багато, інакше з'являється ризик їхнього неповного виконання.

Існує певна **ієрархія завдань**. Одні з них визначаються як *пріоритетні*, для їхнього виконання необхідне досягнення низки *проміжних цілей* у порівняно короткий термін. Інші можуть набувати актуальності по мірі просування з виконанням пріоритетних завдань. Тому завдання розбиваються на декілька рівнів, від найвищого, де знаходиться загальна мета і пов'язані з нею конкретні завдання, до найнижчого рівня прямих результатів, а також заходів і ресурсів, якими треба скористатися для досягнення тих результатів.

Конкретні та вимірювані заходи, здобутки (чи віхи), що їх необхідно досягти по кожному завданню, описуються проміжними цілями. Вони сприяють правильному розподілу ресурсів, вибору оптимальних варіантів та напрямів дій, тому є стрижнем будь-якого плану. Відповідно до цілей та завдань відбираються вимірювальники (або індикатори), які дозволяють контролювати і звіряти зі стратегією хід реальних змін – чи досягнуто на конкретний момент запланованого результату. Тобто, отримати відповідь на такі, наприклад, питання:

Індикатори є поточними показниками, що дозволяють виміряти конкретні зміни за певний проміжок часу. Вони відповідають ієрархії завдань і можуть бути об'єднані у декілька груп, що характеризують різні аспекти явищу процесі розвитку:

- *ефективність* (виконання заходів призводить до очікуваних результатів);
- *результативність* (досягнуті результати призводять до виконання конкретних завдань);
- *сталість* (виконання конкретних завдань сприяє досягненню загальної мети, що впливає на ситуацію вцілому).

За допомогою *індикаторів першої групи* вимірюють такі аспекти як відношення надбань до витрат, відношення запланованого часу до фактично використаного, відношення обсягу відведених ресурсів до обсягу використаних тощо.

Індикатори другої та третьої груп показують, чи реалізація плану призводить до очікуваних результатів у сталому розвитку, та чи громада стає самостійною і стабільною спільнотою. Ці індикатори можуть бути різних типів – соціальні, економічні, екологічні та інші.

Слід ще раз наголосити на важливій ролі громадськості на всіх етапах розробки ССМР – від узгодженого вирішення концептуальних питань дореалізації плану дій з виконання стратегії. Ця участь може бути різноплановою. Але головне полягає у тому, щоб лише у співпраці з громадянами, їх об'єднаннями та організаціями, приймалися рішення стосовно їхнього життя та добробуту.