

## Список використаних джерел

1. **Воронков А.** Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления / А. Воронков // Власть. – 2007. – № 9. – С. 19 – 24.
2. **Гессер А.** Свобода муниципальных образований как спасение Европы / А. Гессен. – Режим доступа : [www.urbanecomomics.ru/texts.php7](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php7).
3. **Дементьев А.** Теории местного самоуправления и их современные интерпретации / А. Дементьев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 4 – С. 18 – 24.
4. **Евдокимов В. Б.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 68 – 69.
5. **Зарубежный** опыт территориальной организации местного самоуправления. – Режим доступа : [www.urbanecomomics.ru/texts.php7](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php7)
6. **Местное** самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общ. ред. Медведевой Н. П. – М. : Юрид. лит., 1994. – 80 с.
7. **Социально** ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России / под ред. Б. М. Гринчеля, Н. Е. Костылевой. – М. : Наука, 1999. – 377 с.
8. **Харлоф Э.** Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф. – М. : Финансы и статистика, 1992. – С. 152 – 155.

Надійшла до редколегії 21.02.2013

УДК 351(477)

Сергій ПОЛЮШКІН

*Придніпровська державна академія будівництва та архітектури*

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ МІСТА-МЕГАПОЛІСА

Розглядаються передумови успішного управління сталим розвитком складної системи міста-мегаполіса в сучасних умовах і механізми їх реалізації в поліконтурній моделі.

**Ключові слова:** системна складність, програмно-цільовий підхід, прогнозування параметрів розвитку, інтеграція стратегічного і проектного підходів, сталий розвиток, зона стратегічної відповідальності, каскадування повноважень і відповідальності.

**Сергей Полюшкин. Концептуальные основы построения модели управления устойчивым развитием города-мегаполиса**

Рассматриваются предпосылки успешного управления устойчивым развитием сложной системы города-мегаполиса в современных условиях и механизмы их реализации в поликонтурной модели.

**Ключевые слова:** системная сложность, програмно-целевой подход, прогнозирование параметров развития, интеграция стратегического и проектного подходов, устойчивое развитие, зона стратегической ответственности, каскадирование полномочий и ответственности.

© Полюшкин С. С., 2013

### Serhii Poliyshkin. The conceptual foundations for management of the sustainable development model of city-megapolis

The preconditions of successful management for complicated system of city-megapolis in modern conditions are analyzed and mechanisms of its implementation in poly-contour model are delivered.

**Key words:** system's complication, program-aimed approach, forecasting, integration of strategic and project approaches, sustainable development, zone of strategic responsibility, cascading of competencies and responsibilities.

Говорячи про загальні засади побудови моделі управління сталим розвитком мегаполіса, зауважимо, що така модель має створювати передумови і можливості здійснення керованого розвитку з урахуванням складності системи, наявності факторів самоорганізації, доцільності прогнозування факторів розвитку, сучасних тенденцій розвитку великих міст, ключових факторів успіху і ключових компетенцій, а найголовніше – забезпечувати балансування аспектів сталого розвитку міста.

Місто-мегаполіс слід розглядати як складноорганізовану, нелінійну, відкриту систему. Вона складається з великої кількості підсистем, що взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем для досягнення конкретних соціально значущих цілей. Згідно із законом необхідної різноманітності, система управління сталим розвитком мегаполіса за своєю структурою та функціональним навантаженням має відповідати складності об'єкта управління, а отже, і сама по собі також має бути складною системою [7]. Такий підхід обумовлює і вибір відповідних методів побудови системи управління сталим розвитком мегаполіса.

Різні аспекти проблеми сталого розвитку територій досліджували такі науковці, як: Ю. Шаров, О. Бобровська, О. Більська, Є. Борщук, О. Молодцов, Л. Рева, Л. Тимошенко, Г. Третяк, І. Чикаренко та ін.

Мета статті – розробка моделі стратегічного управління сталим розвитком міста-мегаполіса на проектних засадах.

У ході еволюції відкритих систем їх сталість, як правило, зростає, виробляються більш складні та багаторівневі комплекси зворотних зв'язків. Однак абсолютний гомеостазис – прагнення до стабільності або самозбереження – є недостижним, тому що в живому організмі цьому процесу перешкоджає старіння, в технічних системах – руйнація, аварії, в соціальному середовищі – конфлікти, революції тощо. Тобто прагнення систем до гомеостазису сприяє розвитку стабільності, хоча й на певному проміжку часу. Водночас діалектика розвитку свідчить про те, що надто стабільні системи припиняють свою еволюцію, адже стійкість гальмує реалізацію принципу змінності. Певний «хаос» у системі забезпечує пом'якшення жорстких структур, набуття їх елементами більшого ступеня свободи, що є важливою умовою природного оновлення й розвитку. Із синергетичних позицій «хаос» розглядається як потенціал майбутньої впорядкованості, як відтворювальний фактор, він обов'язково містить гени нового [5]. Фактично стабільні організаційні форми є

тупиковими, розвиток їх стає проблематичним. Таким чином, прагнення до стабільності (гомеостазису) має компенсуватися зростанням багатоманітності форм організації системи та її взаємодії із зовнішнім середовищем. Отже, для забезпечення гнучкості й усталеного розвитку системи необхідним є динамічний баланс впорядкованості і «хаосу». Зазначений постулат є одним з основоположних під час побудови системи управління сталим розвитком мегаполісу як складної системи, зокрема з огляду на сучасні підходи до доцільності каскадування прийняття рішень і відповідальності за реалізацію стратегічних цілей на всі рівні управління [1]. Це передумова переходу до поліконтурних моделей управління, де виокремлюються макро- і мікрорівень системи, а також проміжні рівні прийняття відповідних рішень і забезпечення раціонального, орієнтованого на основні цільові настанови виконання завдань, спрямованих безпосередньо на реалізацію загальної стратегії із забезпеченням відповідальності за це.

Здатність до передбачення наслідків, прогнозування кризових явищ і небезпек виходу за межі простору екзистентності системи, розуміння свідомого самообмеження у витрачанні ресурсів задля збереження майбутнього та інше є своєрідними ідеологемами сталого розвитку будь-якого соціального утворення (у нашому випадку – мегаполіса). Вважається, що ефективність публічно-управлінської діяльності в соціальній сфері прямо пропорційна дії механізмів упереджувальних впливів. Використання в моделях управління складними соціально-економічними системами прогнозних підходів значно розширює можливості моделей [2].

Прогнозування поширюється на такі процеси, управління якими в момент вироблення прогнозу або практично неможливе, або можливе, але потребує врахування чинників, вплив яких не може бути повністю чи однозначно визначений. На нашу думку, найбільш значущим аспектом прогнозування соціально-економічного розвитку території має бути поєднання економічного і демографічного прогнозів для формування інформаційного входу до моделі фіскального (бюджетного) прогнозу з метою аналізу можливого балансування фінансових потоків для забезпечення рівномірного і збалансованого сталого розвитку території міста. Зважаючи на об'єктивний взаємозв'язок демографічного, економічного й фіскального прогнозів, логічно створити комплексну систему прогнозів, що передують стратегічному плануванню.

Модель управління сталим розвитком мегаполісу не може бути чітко детермінованою. Проте, на думку автора, для підвищення ступеня детермінованості моделі її доцільно будувати на засадах програмно-цільового підходу, в якому інтегруються стратегічний і проектний підходи.

Сьогодні корисність і необхідність використання інструментів стратегічного планування і проектного підходу в публічному управлінні

підтримується на рівні центрального уряду, що кореспондується з передовими світовими і європейськими тенденціями. При цьому вже широко визнаною стала позиція, обґрунтована свого часу дослідженнями і практичними розробками Ю. Шарова стосовно необхідності і доцільності органічної інтеграції стратегічного планування з проектним підходом для реалізації стратегічних пріоритетів [6].

Підвищення значущості обґрунтованого стратегічного планування сьогодні пов'язане з декількома обставинами. По-перше, саме в стратегіях мають реалізовуватися визнані у світі принципи сталого розвитку, який передбачає баланс економічних, соціальних та екологічних факторів. Наслідком цього є нагальна потреба пов'язувати формування показників економічного розвитку із соціальними індикаторами, передбачати обсяг фінансових надходжень, аби вирішувати, зокрема, проблемні екологічні питання.

По-друге, ціна помилки на початкових етапах програмно-цільового циклу (стратегічне планування) є найбільш високою, і неякісно обґрунтовані пріоритети розвитку радикально знижують потенційну результативність і ефективність проектів реалізації стратегічних пріоритетів (завершальний етап циклу). Саме на запобігання помилок планування спрямовано функцію прогнозування, реалізація якої робить більш обґрунтованими результати виконання решти підфункцій планування – моделювання та програмування, сприяє подоланню ключової складності планування, що пов'язано з невизначеністю майбутнього.

По-третє, особливого значення обґрунтованість стратегій розвитку набуває у світлі потреби застосування в сучасних умовах індикативного планування, яке є «технологічною» відповіддю на виклики необхідності імплементації публічно-приватного партнерства і концепції «good governance», що передбачають плідну взаємодію ключових стратегічних гравців – влади, бізнесу та громадськості [4]. Очевидно, що довіру в таких відносинах можна досягти, зокрема, лише за умов обґрунтованості індикаторів, які об'єктивно і коректно орієнтують бізнес.

Якщо стратегічне планування в циклі програмно-цільового управління відповідає на питання «чого ми прагнемо?», то проектний підхід забезпечує реалізацію програм переходу до цілей, відповідаючи на питання «як це зробити?». З позицій системного підходу будь-який проект завжди реалізує не лише безпосередню мету (мету проекту), а й мету більш високого рівня аж до місії діяльності.

У нашому дослідженні проектний підхід виконує особливу роль як практично єдиний засіб надійної результативної реалізації масштабної стратегії міста-мегаполіса, а також як методологічно-інструментальна основа формування механізму забезпечення сталого розвитку міста. Проте існують деякі негативні аспекти практики розробки проектів (програм) публічної сфери: розмиті (нечіткі) стратегічні рамки проекту

(слабкий зв'язок із стратегією); поверхневий аналіз ситуації без встановлення причинно-наслідкових зв'язків; планування орієнтоване на заходи (роботи, процес), а не на цілі й результати; ефект від проекту неможливо перевірити; виключна увага на фінанси; короткострокове бачення; погано опрацьована і неточна проектна документація [3].

Зазначимо ще один аспект, важливий для забезпечення керованості міста. Ідеться про доцільність створення проміжних рівнів управління, виокремлення яких є достатньо природним для складної багатоманітної системи, якою є мегаполіс. У багатьох великих містах виділяють міські райони (декомпозиція по вертикалі управління), проте можлива, на наш погляд, декомпозиція міського управління по горизонталі, яка надає дуже корисні і цікаві можливості раціоналізації системи управління. Ідеться про введене в науковий обіг Ю. Шаровим поняття «зона стратегічної відповідальності» (ЗСВ), під якою розуміється локальна сфера муніципального управління, сформована на основі інтеграції схожих потреб-запитів громади, за рівень задоволення якими закріплюється відповідальність перед територіальною громадою муніципального утворення в межах окремої підсистеми управління [6]. Автор підкреслює нетотожність ЗСВ традиційній сфері муніципального управління і визначає ознаки інституціоналізації ЗСВ як специфічної інституції: субмісія і конкретний продукт управління; індикатори, що характеризують успішність діяльності; певна частина комплексу потреб громади; відповідна частина продуктивного комплексу громади; релевантний даній ЗСВ ринок послуг або його відповідний сегмент; певна частина ресурсного потенціалу громади.

Наш підхід, спрямований на забезпечення каскадування відповідальності за стратегічні дії за рівнями управління, передбачає використання специфічної інституції ЗСВ для досягнення зазначеної мети. Класики стратегічного управління і автори концепції Balance Scorecard (збалансованої системи показників) Р. Каплан і Д. Нортон акцентують на необхідності створення систем передання повноважень і відповідальності з верхніх рівнів управління стратегією (топ-менеджменту) до середніх і виконавських рівнів. Вони вважають, що це підвищує гнучкість і динамічність системи управління, зменшує ризики й підвищує ймовірність досягнення стратегічних цілей, проте не пропонують механізм, який би забезпечив реалізацію таких намірів [1].

Пропонований авторський підхід до створення відповідного механізму інтегрує ідею каскадування повноважень і відповідальності з існуючими ефектами централізації-децентралізації, а також з орієнтацією діяльності в ЗСВ на ключові фактори успіху (КФУ) і сформовані з огляду на них ключові компетенції.

Відомо, що в системі управління потрібно прагнути раціонального співвідношення централізації-децентралізації, потенційні ефекти від чого систематизовані [4]. Так, наявність єдиного стратегічного центру (зосередження повноважень і відповідальності) дозволяє здійснювати

загальносистемні перетворення й реструктуризації, раціонально виконувати загальносистемні функції «одним каналом», концентрувати ресурси для реалізації масштабних проектів, досягати економії на масштабах, більшої фінансово-економічної стійкості, конкурентоздатності, диверсифікувати ризики. Децентралізація (делегування повноважень і відповідальності) дозволяє наблизити осіб, що приймають рішення, до місць виникнення проблем, що підвищує оперативність, гнучкість та якість рішень; сприяє підвищенню рівня самостійності рішень, орієнтації їх на кінцевий результат, породжує стимули, з урахуванням «почуття господаря», мотивує до підвищення кваліфікації і освоєння нових компетентностей [6]. Очевидно, що зазначені ефекти є необхідними для керованого розвитку складної системи міста-мегаполіса, а раціональний рівень децентралізації може бути забезпечений саме шляхом застосування специфічної інституції ЗСВ.

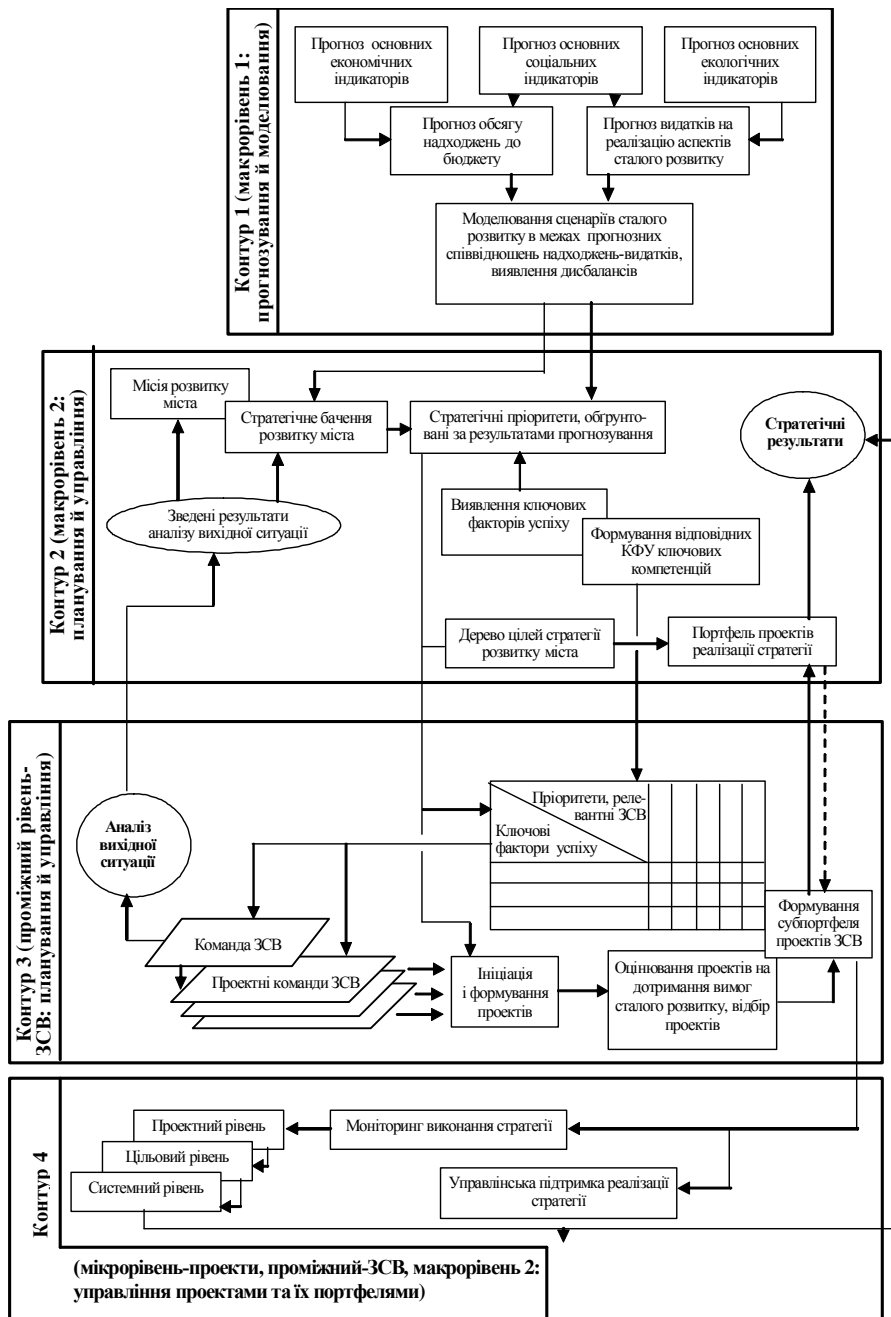
При цьому ЗСВ виконують декілька важливих ролей у системі управління сталим розвитком мегаполісу: по-перше, вони є засобом каскадування цільових настанов стратегії та ключових факторів успіху, а також відповідальності за результат; по-друге, командами ЗСВ відбувається ініціація та планування проектів реалізації стратегічних пріоритетів із забезпеченням вимог сталого розвитку та управління їх упровадженням; по-третє, ЗСВ є сферою реалізації комплексу ключових компетенцій для досягнення КФУ.

Багатоаспектність визначених раніше вимог є аргументом на користь побудови інтегрованої моделі системи стратегічного управління сталим розвитком мегаполіса як поліконтурної, де кожний контур являє собою сполучення певного рівня системи (макрорівень, проміжний та мікрорівень) і змістовно-процесних аспектів діяльності.

За логікою процесу формування й реалізації стратегії сталого розвитку мегаполіса в моделі виділяються чотири контури:

- контур 1 – субмісія: прогнозування основних соціо-еколого-економічних індикаторів і виявлення дисбалансів для обґрунтування стратегічних пріоритетів (макрорівень 1 моделі);
- контур 2 – субмісія: формування стратегії з урахуванням вимог сталого розвитку і КФУ та управління нею в цілому (макрорівень 2 моделі);
- контур 3 – субмісія: формування проектів реалізації стратегічних пріоритетів з огляду на вимоги сталого розвитку, формування і реалізація ключових компетенцій (проміжний рівень моделі – ЗСВ);
- контур 4 – субмісія: управління проектами та забезпечення досягнення запланованих результатів проектів (мікрорівень, проміжний та макрорівень 2 моделі) (рисунок).

Таким чином, контури моделі визначають змістовне навантаження процесів, що відбуваються під час прогнозно-стратегічної діяльності, а також кореспондуються із суб'єктами реалізації цих процесів.



В основу управління реалізацією стратегії покладається «принцип першого керівника», який передбачає, що загальне керівництво процесом реалізації стратегії здійснює міський голова і він же поділяє всю повноту відповідальності за її реалізацію. Відповідальність за реалізацію обраних стратегічних пріоритетів покладається на заступників міського голови; відповідальність за реалізацію стратегічних цілей, як правило, покладається на начальників управлінь виконкому міської ради, а за реалізацію операційних цілей – на керівників відповідних структурних підрозділів; відповідальність за реалізацію проектів несе призначений керівник проекту, який очолює команду проекту. Розпорядженням міського голови створюється Комітет з управління реалізацією стратегії (КУРС), до складу якого включаються представники депутатського корпусу, виконкому міськради, представники районних у місті рад, активні представники громадськості і органів самоорганізації населення, представники підприємницьких кіл і промисловості.

Моніторинг реалізації стратегії здійснюється на проектному, цільовому та системному рівнях. На проектному рівні здійснюється моніторинг виконання проектів за віхами (опорними точками) реалізації робіт проектів, що визначаються командою проекту на кожні три місяці виконання проекту. Рівень виконання проекту оцінюється в балах за розробленою шкалою. На цільовому рівні здійснюється моніторинг стану досягнення цілей стратегії (від операційних цілей через стратегічні цілі до стратегічного пріоритету). Рівень виконання операційної цілі оцінюється за результатами моніторингу виконання проектів. На системному рівні відстежується динаміка досягнення очікуваних узагальнених результатів від реалізації стратегії, які описані системою індикаторів і показників, що групуються в три блоки: результати, що характеризують досягнення фокусу стратегії (використання зазначених індикаторів вимагає створення спеціальних схем інформаційного забезпечення); інтегровані результати функціонування міста (використання зазначених індикаторів інформаційне забезпечене існуючою статистикою); стан громадської думки стосовно соціально-економічної ситуації в місті (використання зазначених індикаторів вимагає періодичного проведення соціологічних опитувань громадян або створення спеціального інтерактивного порталу у складі системи «Електронне місто»).

Побудована запропонованим чином модель управління сталим розвитком міста-мегаполіса завдяки поліконтурній структурі забезпечує ряд переваг порівняно з традиційною системою управління. По-перше, забезпечується підвищена увага і подвійне акцентування під час розробки стратегії на дотриманні певного балансу факторів сталого розвитку: на макрорівні моделі шляхом прогнозування основних параметрів життєдіяльності міста і намагання здійснити певне балансування під час планування основних цільових орієнтирів стратегії; на мікрорівні моделі шляхом застосування елементів проектного аналізу за запропонованою методикою для оцінювання і подальшого збалансування аспектів сталого

Поліконтурна модель системи стратегічного управління сталим розвитком мегаполіса

розвитку в окремих проектах. По-друге, завдяки використанню таких інструментів бізнес-менеджменту, як ключові фактори успіху та відповідні їм ключові компетенції здійснюється орієнтація всієї системи управління на використання потенціалу успіху діяльності в конкретній сфері, підвищення конкурентоспроможності міста. По-третє, унаслідок застосування специфічної інституції – ЗСВ реалізується ідеологія суцільної цілезаданості і каскадування стратегічних орієнтирів, цілей і завдань від макrorівня до мікрорівня стратегії, забезпечується використання переваг децентралізації управління, формується базовий рівень відповідальності за проекти реалізації стратегічних пріоритетів і імплементацію ключових компетенцій. По-четверте, передбачається комплекс ініціатив для забезпечення високого рівня реалізованості стратегії, зокрема система управління реалізацією стратегії, моніторингу її виконання. Отже, за пропонованою моделлю стратегія реалізується на засадах сталого розвитку з високою вірогідністю досягнення планованих результатів.

### **Список використаних джерел**

1. **Каплан Р.** Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию : пер с англ. / Р. Каплан, Д. Нортон. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Олимп-Бизнес, 2003. – 320 с.
2. **Нижник Н. Р.** Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
3. **Чемерис А.** Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / [Чемерис А.]. – К. : Софія – А. – 2012. – 80 с.
4. **Шаров Ю. П.** Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. Сер. «Держ. упр.». – 2010. – Вип. 1. – С. 33 – 38.
5. **Шаров Ю. П.** Опорний конспект лекцій з дисципліни «Стратегічне та антикризове управління» / Ю. П. Шаров. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 102 с.
6. **Шаров Ю. П.** Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
7. **Эшби У. Р.** Введение в кибернетику / У. Р. Эшби. – изд. 2-е, стереотип. – М. : КомКнига, 2006. – 432 с.

*Надійшла до редколегії 22.02.13*

### **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

*АРХИПЕНКО Іван Михайлович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ,  
голова Гайворонської районної ради Кіровоградської обл.

*БАШТАННИК Віталій Володимирович,*  
д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. права та європ.  
інтеграції ДРІДУ НАДУ

*БОНДАРЕНКО Євген Михайлович,*  
провідний аналітик відділу гуманіт. розвитку  
та соц. комунікацій Нац. авіаційного ун-ту

*БОРОДІН Євгеній Іванович,*  
д-р іст. наук, проф.,  
перший заст. директора ДРІДУ НАДУ

*ВОЛОШЕНЮК Людмила Володимирівна,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ, заст. нач. Контрольно-ревізійного  
управління в Дніпропетр. обл.

*ВОЙНА Юлія Вікторівна,*  
аспірант ДРІДУ НАДУ,  
голов. спеціаліст відділу представництва  
інтересів у судах та міжнар. співроб.  
Голов. упр. юстиції у Дніпропетр. обл.

*ГОРБИК Олександр Володимирович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ

*ДЯЧЕНКО Наталія Павлівна,*  
аспірант НАДУ

*КОВАЛЬ Ірина Сергіївна,*  
студентка ДонДУУ

*КОЗАЧЕНКО Наталя Миколаївна,*  
аспірант ДРІДУ НАДУ, заст. нач. управління контролю  
за використанням та охороною земель  
Державної інспекції сільського господарства в Запорізькій обл.

*КОЛЕСНИКОВ Борис Петрович,*  
д-р наук держ. упр., член-кореспондент Академії екон. наук, доц.,  
проф. каф. фінансів ДонДУУ

*КОСТЕНОК Ігор Володимирович,*  
канд. екон. наук, доц., доц. каф. загального  
та адміністративного менеджменту ДонДУУ

*КОСТЮК Іван Костянтинович,*  
здобувач ДРІДУ НАДУ