

УДК351

В. М. ПРОТАС

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ МІСТ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

Досліджено іноземний досвід управління міста, що ґрунтується на концепції сталого розвитку. Наведено конкретні рекомендації щодо формування інноваційних механізмів розвитку міст України на основі аналізу закордонного досвіду.

Investigational foreign experience of management of city which is based on conception of steady development. Concrete recommendations are resulted in relation to forming of innovative mechanisms of development of cities of Ukraine on the basis of analysis of oversea experience.

Міста є складними і динамічними системами. Саме на рівні міст в усьому світі беруть свій початок процеси глобальних фізичних, соціальних, екологічних і економічних змін. При цьому міста і першими зазнають впливу від цих змін, які можуть бути як позитивними, так і негативними.

З урахуванням того, що більша частина населення України проживає в містах, питання управління розвитком міст мають неабияке економічне, соціальне та навіть політичне значення для всієї країни.

Між тим, під час визначення шляхів розвитку міста важливе значення, окрім внутрішніх чинників, має і аналіз іноземного досвіду, адже західні країни пройшли чималий шлях щодо розвитку місцевого самоврядування в цілому, і міст, зокрема. При чому процеси глобалізації, торговельної лібералізації, швидкі технологічні зміни (зміна відносин виробництва, попиту і споживання) лише призвели до того, що в національних урядів зменшилися інструменти втручання в економіку міст. А це, у свою чергу, зумовило зростання ролі муніципалітетів під час формування моделей розвитку міських громад.

Відзначимо, що питаннями розвитку міст Західної Європи вже кілька століть займалися представники різних наук – філософії, соціології, економіки тощо. У результаті шляхом “випробувань і помилок” сьогодні на Заході сформувалися існуючі принципи управління сучасним містом, в основі яких лежить концепція сталого розвитку, яка знаходить своє відображення в конкретних стратегічних планах. На жаль, такий підхід ще не набув належного поширення в Україні.

Зазначене обумовлює необхідність ґрунтовного аналізу існуючих принципів стратегічного розвитку міст і розробки механізмів щодо практичного використання існуючого позитивного досвіду в Україні.

Після проголошення незалежності, в Україні також неабияка увага науковців була прикута до проблем управління містами. Серед дослідників, які внесли найбільший внесок у дослідження цієї проблеми, в першу чергу варто звернути увагу на В. Бабаєва, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Л. Корецького, Ю. Лебединського, В. Мамоної, В. Мамутова, В. Нудельмана, А. Степаненка, М. Тимчука, В. Фінагіна,

І. Фоміна та ін. Але слід зазначити, що питання стратегічного управління містами України, зокрема використання концепції сталого розвитку, у вітчизняній науковій літературі є недостатньо дослідженим. Багатопланові зміни, що відбуваються останнім часом, вимагають нового теоретичного обґрунтування існуючих реалій і розвитку практичних заходів щодо забезпечення позитивних змін українських міст.

Основною метою даної статті є визначення перспективних шляхів розвитку міст в Україні на основі аналізу провідного закордонного досвіду. Для досягнення поставленої мети виявилось необхідним вирішення таких завдань:

- розкрити сутність концепції сталого розвитку міст;
- визначити принципи планування стратегічного розвитку міст на основі концепції сталого розвитку;
- проаналізувати особливості програм управління містами, що використовували концепцію сталого розвитку.

Ще в 1992 р. на першому Всесвітньому Самміті Світу під егідою Комісії ООН з навколишнього середовища і розвитку обговорювалися проблеми сталого розвитку Землі. Главами держав 179 країн світу було прийнято “Порядок денний на XXI століття”, який є глобальним планом дій і найбільшим досягненням щодо забезпечення комплексного розгляду екологічних, економічних і соціальних проблем на основі єдиної стратегії [1]. Пропозиції, викладені в “Порядку денному на XXI століття”, були доповнені і допрацьовані на декількох конференціях ООН з проблем народонаселення, соціального розвитку міст і продовольчої безпеки (зокрема під час Всесвітнього Самміту щодо сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р.).

Зусилля щодо забезпечення сталого розвитку передбачають концентрацію зусиль у трьох ключових сферах.

1. Економічне зростання і справедливість – застосування комплексного підходу до стимулювання довгострокового економічного підйому на основі рівних можливостей для всіх.

2. Збереження природних ресурсів і охорона навколишнього середовища – пошук економічно прийнятних шляхів розв’язання проблеми скорочення споживання ресурсів, припинення забруднення навколишнього середовища.

3. Соціальний розвиток – задоволення потреб людей у робочих місцях, продовольстві, освіті, енергії, медичній допомозі, воді та санітарії; дбайливе ставлення до багатой культурної і соціальної різноманітності і дотримання прав працівників; забезпечення можливостей всіх членів суспільства брати участь в ухваленні рішень, що впливають на їхню подальшу долю.

Особливе значення міст як центрів реалізації принципів сталого розвитку було підкреслено на Європейській конференції зі сталого розвитку великих і малих міст в Ольборзі у 1994 р., де була прийнята “Хартія міст Європи за сталий розвиток (Ольборзька хартія)”. У цьому документі відмічається, що “оскільки всі міста відрізняються один від одного, кожне місто повинне знайти свій власний шлях до стійкого розвитку. На всіх напрямках нашої політики ми ґрунтуватимемося на принципах стійкого розвитку і будемо використовувати переваги внутрішнього потенціалу і привабливості наших міст як основу для локально орієнтованих стратегій [3, ст. І.3]”.

Але, незважаючи на відмінності міст Європи, Хартія відзначає декілька ключових чинників розвитку для всіх міст. Необхідною попередньою умовою відзначено місцеве самоврядування, при цьому автори Хартії підкреслюють, що воно потрібно мати тверду та стабільну фінансову базу. Також Хартія дає загальні концептуальні напрямки розвитку найважливіших галузей міст, зокрема, з екологічних питань рекомендує:

- вкладати кошти в збереження природних ресурсів, таких як ґрунтові води, ґрунт;
- сприяти зростанню природного капіталу за рахунок скорочення рівня його експлуатації, наприклад, джерел енергії, що неможливо поновити;
- робити інвестиції, направлені на зниження навантаження на запаси природного капіталу за рахунок розширення “культивованої природи” (створення парків, скверів в межах міста);
- скористатися перевагами територіальної структури міст і підвищеної щільності населення для ефективної організації суспільного транспорту, енергопостачання і інших умов життя.

Наведемо декілька прикладів реалізації цих принципів західними містами.

З метою поліпшення якості довкілля, зокрема підвищення якості повітря, в Осло (Норвегія) протягом 90-х рр. минулого століття було реалізовано програму зниження викидів твердих часток, двоокису сірки, свинцю і оксидів азоту в атмосферу. Основним джерелом забруднення був інтенсивний автомобільний рух у місті. Шляхом вирішення даної проблеми став розвиток системи громадського транспорту: введення в експлуатацію трамваїв, системи метро і монорельсових поїздів, що працюють на електроенергії.

Схожим чином ця проблема вирішувалася і в багатьох інших містах, зокрема, Німеччини та Фінляндії.

Німеччина займає перше місце в світі з використання енергії вітру і друге (після Японії) з використання сонячної енергії. У країні діє закон “Про поновлювану енергію”: за кожен кіловат, отриманий за допомогою сонця або вітру, уряд виплачує виробникові суму, яка в декілька разів перевищує ринкову ціну на енергію. Уряд має намір продовжити вкладати інвестиції в сонячні водонагрівальні установки малої потужності.

У місті Раухалахті (Фінляндія) реалізовано проект, метою якого було об’єднання способів виробництва тепла і електрики на основі стандартних (вугілля, газ), а також нестандартних (торф, біомаси, промислові відходи) джерел.

З питань соціального розвитку Хартія рекомендує вирішувати завдання забезпечення основних соціальних потреб населення, включаючи охорону здоров’я, зайнятість, поліпшення житлових умов і створення умов для відпочинку.

Неабияку роль у цьому напрямку відіграють самі місцеві громади, які несуть відповідальність у вирішенні цих проблем на себе.

Наприклад, у Великобританії були успішно впроваджені пілотні проекти зі створення дитячих центрів. Такі центри пропонують свої послуги з денного нагляду за дітьми; мають у своєму розпорядженні ясла; проводять навчальні заняття з батьками, активно беруть участь у шкільному житті дітей і залучають найбільш активних і зацікавлених батьків у вирішенні питань підвищення якості освіти і виховання дітей.

Щодо принципів розвитку економіки, то Хартія звертає увагу на необхідність

таких заходів:

- використання всіх переваг, що має кожне місто (історичних, географічних, транспортних, технологічних тощо);
- створення особливого іміджу міста, забезпечення його привабливості для інвестицій, в тому числі за рахунок привабливості місцевих податків;
- створення умов для реалізації приватної ініціативи громадян, створення замкнених циклів виробництва певних товарів;

У цьому сенсі звертає на себе увагу досвід декількох міст Німеччини, зокрема таких:

- Бонна, який після втрати статусу столиці ФРН буквально відродився завдяки грамотній стратегії використання свої переваг (розташування в центрі Європи, наявність міжнародного аеропорту, технічно спроможних мереж комунікацій, відносно дешева нерухомість, безпека тощо);
- Кельна, який став “столицею інформації ЄС” і “центром транспортних перевезень ЄС”;
- Нюрнберга, що став одним із провідних центрів впровадження передових технологій зв’язку

Далі необхідно акцентувати на принципі розвитку інформаційної сфери: забезпечення доступу всіх громадян і зацікавлених груп до інформації і участь громадян у процесах ухвалення рішень на локальному рівні.

Наприклад, у Ванкувері (Канада) місцеві органи управління надають своїм мешканцям і підприємцям широкі можливості для участі в ухваленні рішень щодо міського дизайну, соціальним програмам тощо. У багатьох містах США застосовується практика надання грошових коштів громадянам для розробки і реалізації місцевих проєктів, необхідних для вирішення проблем в районах їх проживання.

Відзначимо, що на основі цих принципів було складено стратегічні плани управління багатьох міст світу, в яких визначається місія і бачення перспектив, концепція розвитку всіх основних сфер життєдіяльності на середньо- або довгострокову перспективу. На основі цих принципів побудовані такі програми розвитку більше 80 країн світу:

- Стратегія управління зростанням “Оттава – 2020”;
- Стратегічний тридцятирічний лан розвитку Канберри, який складається з трьох взаємозв’язаних частин – Соціальний план, Територіальний план і План економічного розвитку;
- Стратегічний план розвитку Мельбурну до 2030 р.;
- Стратегія розвитку Софії до 2010 р.

Одним з найбільш ґрунтовних є стратегічний план “Оттава – 2020” [4]. Основні передумови сталого розвитку традиційні – збалансоване вирішення соціальних проблем, охорона навколишнього середовища і забезпечення економічного розвитку. Розробка цього плану проводилася, починаючи з 2000 року, і передбачала розвиток п’яти основних сфер життєдіяльності міста:

1. Економічний план, який включає такі напрямки:

- інноваційна Оттава: стратегія сталих генераторів економіки, яка орієнтована на експортні промислові кластери, від яких у вирішальному ступені залежить

процвітання Оттави;

– обслуговуюча Оттава: економічні стратегії розвитку місцевої економіки Оттави, що спрямовані на розвиток ринкової сфери, що виробляє товари і послуги для жителів і бізнесу Оттави;

– сільська Оттава: збереження енергійної економіки, розвиток бізнесу в сільській місцевості Оттави.

Економічній стратегії відповідають, в свою чергу, 2 ключових опорних плану:

– ширококутний план – стратегія Оттави, орієнтована на розширення ширококутного зв'язку на райони, що поки не обслуговуються, і інтеграція стратегії телекомунікацій в планування і розвиток міста;

– план талантів – стратегія Оттави, націлена на взаємодію підприємців з кваліфікованою робочою силою і вдосконалення інфраструктури робочої сили.

2. План соціальної сфери, який сфокусовано на сферах здоров'я, відпочинку, соціального забезпечення, мистецтва і культури, бібліотеках, житловому будівництві і аварійних службах комуни. План підкріплений Бібліотечним планом, Дослідженням потреб в обслуговуванні, Стратегією доступного житла і іншими. Включає заходи щодо сприяння охороні здоров'я і запобігання хвороб, делеговані Урядом Онтаріо.

3. План “Мистецтво і історична спадщина”, який підтримує культуру і творчий потенціал мешканців міста, встановлює нові ініціативи і дії в сферах культури, мистецтва, збереження спадщини і розвитку культурних можливостей.

4. Містобудівний план містить бачення майбутнього розвитку територій Оттави і перелік дій в рамках просторового розвитку, включаючи громадські роботи, зонування, план забудови і землеустрій.

5. Стратегія навколишнього середовища передбачає необхідність захисту і поліпшення місцевої екології і зменшення негативного впливу міста на навколишнє середовище. Стратегія допомагає визначити, яким чином урбанізація може продовжуватися без негативної дії на процеси навколишнього середовища.

Одним з перших кроків Оттави щодо розробки стратегічного плану управління містом стало скликання самміту “Смарт-розвиток Оттави 2020” для громадського обговорення питань розвитку. Підсумковий документ “Виокремлюючи курс” висунув сім особливостей міста, які були схвалені муніципалітетом Оттави і які він буде відстоювати в своїй повсякденній діяльності в найближчі 20 років. Стратегічний план розроблено таким чином, щоб соціальний, екологічний і економічний розвиток міста бути збалансованими для того, щоб місто було життєздатним і процвітаючим. До цих особливостей відносяться:

1. Уважне і оточуюче “турботою” місто – універсальний доступ до адекватного доходу, споживання, одягу, транспорту, медичного обслуговування і відпочинку; безпека і захист.

2. Талановите, багате історичною спадщиною, унікальне місто – яскравий центр міста, місцеве мистецтво і історична спадщина.

3. Зелене і дружнє до навколишнього середовища місто – збереження і розширення мережі зелених насаджень; увага до пішої ходьби, їзди на велосипеді; поліпшення якості повітря, води і ґрунту; захист природних ресурсів і сільськогосподарських земель.

4. Місто відмінних, зручних для життя комун – комуні з індивідуальними (унікальними) особливостями.

5. Інноваційне місто, в якому процвітання можливе для всіх – створення критичної маси знання і досвіду, що приваблює венчурний капітал і таланти і що породжує новий бізнес.

6. Відповідальне і чуйне місто – здійснення постійного стратегічного моніторингу з відповідним корегуванням; фінансова відповідальність (ефективне використання інфраструктури і ресурсів); відкритий для участі всіх і кожного курс розвитку; партнерство з іншими урядовими рівнями приватним сектором і організаціями комуні.

7. Здорове і активне місто – комуні, побудовані таким чином, що сприяють здоровому способу життя своїх мешканців.

Структура стратегічних планів розвитку міст може бути ілюстрована і на прикладі європейських міст. Стратегічні проекти розвитку багатьох з них можна розглядати як чималий і досить показний приклад досвіду міської регенерації по всій Європі. Найбільш показовими в цьому плані виглядають Стратегії розвитку Мюнхена, Відня, Варшави [2].

Так, Мюнхенська Міська Стратегія Розвитку (“Перспектива Мюнхена”) представляє систему цілей. З цього витікають проекти, які підготовлені таким чином, щоб вони могли реалізовуватися відповідними службами. “Перспектива Мюнхена” ставить за мету “довгостроковий розвиток міста”, та висуває на перший план економіку, екологію і соціальну сферу. Під гаслом “компактний, урбаністичний, зелений” проголошена модель європейського міста, що включає наступні стратегічні напрямлення діяльності:

1. Сприяння зайнятості і процвітання.
2. Підтримка впливу на економічні і соціальні зміни в індустріально-інформаційному суспільстві.
3. Компактний розвиток міста завдяки повторному використанню промислових і транспортних майданчиків, ущільнення простору і зміщення функцій.
4. Поліпшення економічних умов і посилення конкурентоспроможності економіки.
5. Посилення уваги до міської соціальної політики.
6. Посилення регіональної кооперації і підвищення ролі міських околиць.
7. Збереження візуального образу міста.
8. Підвищення якості міських послуг.

У Плані Стратегії Відня визначено 5 головних стратегічних напрямів, кожен з яких складається з двох – п’яти стратегічних цілей. Для виконання Плану Стратегії для кожного стратегічного напрямку було ідентифіковано від 3 до 11 стратегічних проектів, які містять в собі конкретні акції, через які і реалізовуватимуться стратегічні цілі.

Варшавська Стратегія Розвитку містить п’ять головних стратегічних та 16 “оперативних цілей”, які детально описують шляхи досягнення однієї або декількох стратегічних цілей. В той же час, кожна з оперативних цілей містить завдання, які є умовами виконання оперативних цілей. Стратегія Розвитку Варшави налічує 75 таких завдань.

Слід зазначити, що європейські міста разом з “загальними” стратегічними цілями

(розвиток економіки, екологія, підвищення соціальної забезпеченості громадян) розробляють такі специфічні цілі.

- бути “відкритим містом” (для іммігрантів і ін.), міжнародним містом і містом культури (Амстердам);
- розвиватися як центр технологічних інновацій (Манчестер);
- створити європейський центр високоякісного виробництва (Бредфорт);
- реалізувати “триєдину політику модернізації” (просторово-економічна, соціальна, управлінська тощо) (Роттердам).

Дослідження стратегічних програм розвитку міст у різних країнах світу дозволяє зробити ряд узагальнюючих висновків і сформулювати пропозиції для органів місцевого самоврядування міст України. У процесі подальшої глобалізації і міжнародної економічної інтеграції міста України будуть все більше і більше інтегруватись у міжнародну систему міських поселень. Для того, щоб забезпечити сталий розвиток, підвишити свою конкурентоздатність, містам України необхідно знайти своє особливе місце в структурі розподілу праці на рівні конкретного регіону та країни в цілому, визначити свої переваги та недоліки, встановити конкретні цілі розвитку, принаймні за трьома основними напрямками: економічний, соціальний, екологічний.

При цьому вже сьогодні потрібно виробити нові, сучасні правові, економічні і організаційні форми розвитку партнерських взаємин між органами місцевого самоврядування, бізнесом та територіальною громадою для поєднання зусиль всіх суб'єктів місцевого розвитку. На основі консолідації зусиль цих суб'єктів та урахування інтересів всіх зацікавлених сторін, необхідно здійснити послідовний перехід до комплексного стратегічного планування соціально-економічного розвитку міст.

Завдання ж держави – забезпечити тверду та стабільну фінансову базу функціонування місцевого самоврядування.

У цілому аналіз закордонного досвіду розвитку міст довів необхідність формулювання чітких та конкретних планів розвитку кожної складової життєдіяльності міста, що в стратегічній перспективі має привести місто та його громадян до комфортних умов життя та сприяють ефективному використанню наявних соціальних, трудових, економічних, природних та інших ресурсів.

Розробка ж комплексного стратегічного плану розвитку конкретного міста на основі концепції сталого розвитку буде предметом наших подальших досліджень.

Література:

1. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” (“AGENDA 21”) : ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро / “Самміт” / наук.-експерт. рада ; Програма Розвитку ООН; Агентство США з Міжнародного Розвитку, Україна. Порядок денний на XXI ст.; Дім Свободи; Ін-т сталого розвитку. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

2. Сопоставительный анализ экономических стратегий зарубежных городов. – Режим доступа : <http://masters.donntu.edu.ua/2004/feht/lebedev/library/aalborgchapter.htm>

3. Хартия городов Европейской конференцией по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге (Ольборге), Дания, 27 мая 1994 г. – Режим доступа : <http://masters.donntu.edu.ua/2004/feht/lebedev/library/aalborgchapter.htm>

4. Экономическая стратегия Европы за устойчивое развитие (Аалборгская хартия), Принята Оттавы // Стратегия и конкурентоспособность. – 2005. – № 3. – С. 66–80.

Надійшла до редколегії 31.03.2009 р.