

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

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВЕКТОР

У статті розглянуто сучасні підходи до проблеми управління містом, зокрема аспекти його соціально-економічного розвитку, вплив, що здійснюють зовнішні чинники на керування процесами. Зроблено висновки та визначено специфіка міста як суб'єкта соціально-економічної політики.

In the article there were described the modern approaches to the issues of administration of a city, in particular aspects of its socio-economic development. The author analyzed the influence, that carry out on dirigibility processes external factors. There were developed conclusions and determined the specific of city as a subject of socio-economic policy.

*Ключові слова: місто, регіон, середовище, соціально-економічний розвиток, агломерація.
Key words: city, region, environment, socio-economic development, agglomeration.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

Необхідність дослідження проблем управління сучасним міським соціальним простором зумовлюється не стільки їх слабкою вивченістю, а подіями, які відбуваються в нашому суспільстві, радикальними суспільно-політичними і соціально-економічними перетвореннями, які формують зовсім новий тип організації соціально-просторового середовища. Тому вивчення проблем міського соціального простору є актуальним та диктується практико-прикладними цілями.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міста є сферою людської діяльності. У своєму розвитку вони відбивають етапи розвитку цивілізації, підкоряються законам і закономірностям природи і суспільного прогресу. Характерною особливістю еволюції міст, що обумовлена суспільною свідомістю, є посилення концентрації праці і капіталу на географічно обмежених територіях, які зумовлюють специфіку їх розвитку.

Участь міст у суспільному поділі праці багато в чому визначило світові процеси урбанізації, а зовнішні зв'язки зумовили системи розселення. Разом з тим, на світові процеси урбанізації та розселення істотно впливають застосовувані принципи, методи, форми державного регулювання, місцевого управління та самоврядування. Отже, управління як спосіб організації діяльності суспільства має забезпечувати досягнення цілей (задоволення потреб) при раціональному використанні ресурсів. Найбільш зручні способи, форми і засоби досягнення цілей суспільного розвитку виявилися в урбанізації.

Як вважають фахівці, подолання межі в 100,0 тис. мешканців робить міське поселення відносно повноцінним містом. Межа в 1 млн жителів зазвичай характеризує розгортання міста в найбільшу агломерацію [11; 15; 19].

Сучасний період урбанізації характеризується збільшенням кількості великих міст з чисельністю населення понад 1,0 млн чол. (мегаполісів, агломерацій, конурбацій), в яких зосереджується більша частина населення планети, що проживає в умовах найбільш перетвореної антропогенною діяльністю природи. Представники світової громадськості, міжнародні організації звертають увагу на те, що потенціал екстенсивного розвитку великих міст практично вичерпаний. Великі міста втрачають роль генераторів суспільного прогресу; в них формуються якісно нові проблеми, які становлять загрозу життєдіяльності соціуму і не мають яскраво виражених аналогів в інших, менших за розміром населених пунктах. Управління великими містами стає все більш складним і менш надійним: рішення гострих міських проблем традиційними методами управління все частіше не дає задовільних результатів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У результаті накопичення наукових знань і часом негативного досвіду суспільство починає усвідомлювати, що концентрація великих мас населення на невеликих територіях може мати і глибокі негативні наслідки. Великі міста, будучи осередком найвищих досягнень розвитку цивілізації, разом з тим стають "генератора-

ми" різного роду небезпек: соціальних, екологічних, техногенних та інших, які часто мають латентну форму і являють собою все більшу загрозу для життя і здоров'я міського населення. При цьому негативні потенціали зазвичай мають властивість виявлятися не там, де їх чекають, а там, де знижується рівень керованості.

Вирішення цієї проблеми часто виходить за рамки можливостей міста і стає завданням більш високого рівня управління. Саме цим зумовлена необхідність пошуку нових парадигм у функціонуванні та напрямів розвитку урбанізації. Як вже згадувалося, потенціал високої ефективності ринкових відносин практично вичерпаний і в період переходу світового співтовариства в постіндустріальне суспільство необхідно змінити пріоритети у розвитку міст.

У сучасних підходах до вивчення міст як об'єктів управління багато в чому переважають феноменологічні подання, значною мірою зумовлені тим, що основним відмінною ознакою великого міста вважається чисельність населення. При цьому загальне уявлення про місто формується як сума окремих дисциплінарних (наукових) поглядів (економіки, соціології, екології, медицини та інших). Традиційно використовуються методи опису елементів міста як слабопов'язаних компонентів, процесів, що протікають у ньому як лінійні закономірності, істотно спотворюючи реальне уявлення про об'єкт управління. Такий спрощений аналітико-сумарний підхід породжує багато міждисциплінарних проблем, оскільки всі елементи міста різної природи об'єднані різноманітними причинно-наслідковими зв'язками.

Дослідження великого міста як об'єкта управління диктує необхідність його уявлення як цілісного територіального утворення з особливими властивостями. Такому цільовому методологічному підходу до вивчення великого міста, на нашу думку, найбільшою мірою відповідає системний метод і принципи системного аналізу, які дозволяють сформувати адекватне уявлення про об'єкт і суб'єкт управління.

Застосування системного підходу дозволяє розглядати місто, по-перше, як особливу територіальну соціально-економічну систему, що володіє необхідною цілісністю, по-друге, як підсистему більш великих систем.

Об'єктивну основу соціально-економічного розвитку міста формують чинники його внутрішнього і зовнішнього середовища, використання яких виявляється в компетенції представлення різних систем суб'єктів, кожен з яких переслідує свої інтереси і має цілком певний інструментарій впливу на стан і динаміку міста.

Для зовнішніх суб'єктів місто є об'єктом політики, реалізація якої може мати різні для нього наслідки, обмежуючи або сприяючи досягнення його власних цілей. Тому оцінка характеру взаємодії міста з іншими системами виявляється необхідною для визначення потенціалу його розвитку та розробки необхідного економіко-організаційного забезпечення, що блокує (або обмежує) зовнішні загрози або реалізує додаткові можливості, створювані системами більш високого рівня.

Сучасне місто включено як підсистема в національну, регіональну, світову соціально-економічну системи, кожна з яких має кілька груп впливу на міський розвиток.

Крім того, необхідно враховувати вплив глобалізаційних процесів. На наш погляд, глобалізація як явище, що розвивається та має наскрізну дію на всю територію країни, зумовлює потребу і в зміні ролі органів місцевого самоврядування, відповідальних за адекватну реакцію міста на можливості і наслідки, що створюються цим феноменом.

Виявлені основні вектори та сфери впливу систем більш високого рівня на місто свідчать про залежність його стану і перспектив розвитку від характеру і змісту політик, що реалізуються суб'єктами названих систем. Вони формують також поле теоретичного аналізу, необхідного для повноцінного врахування зовнішніх факторів при обґрунтуванні політики, суб'єктом якої є саме місто.

Звернемо увагу на об'єктивні передумови її розробки і реалізації. Первісною передумовою є визнання державою місцевого самоврядування, в якості самостійної форми здійснення народом належної йому влади. Відповідно до законодавства України, місцеве самоврядування визначається як самостійна, під свою відповідальність, вирішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення виходячи з інтересів населення [18].

У чинному законі зафіксований досить представницький склад питань місцевого значення, однак всі вони є стандартними (наприклад, формування, затвердження та виконання бюджету, організація електро-, тепло-, газо- та водопостачання, утримання автомобільних доріг, організація охорони громадського порядку, створення умов для організації дозвілля та ін).

Між тим, управління розвитком будь-якої системи, в тому числі містом, покликане вирішувати й інші типи питань. У зв'язку з цим цікаві результати дослідження, проведеного В.С. Боголюбовим, який встановив, що у мірі віддалення горизонтів планування збільшується питома вага неструктурованих і слабоструктурованих проблем, що значною мірою пов'язані з імовірнісним характером процесів розвитку. Так, при управлінні функціонуванням великого міста частка стандартних і добре структурованих проблем становить більше 65%, при управлінні розвитком в рамках п'ятирічного терміну вона знижується до 40%, десятирічного періоду — 30% [5]. Відповідно зростає значення слабкоструктурованих і неструктурованих проблем. Примушує задуматися і інші його висновки: зі збільшенням масштабів міста зменшується частка стандартних проблем і збільшується питома вага більш складних [5, с. 11]. Вочевидь, що розробка політики соціально-економічного розвитку міста пов'язана переважно з рішенням нестандартних завдань: обґрунтуванням нових точок економічного зростання, нетрадиційних джерел фінансових ресурсів та ін.

Іншим важливим чинником забезпечення ролі міста як суб'єкта соціально-економічної політики, виступає економічна основа місцевого самоврядування, тобто те, що знаходиться в муніципальній власності — майно, кошти місцевого бюджету, а також майнові права муніципального освіти [12].

До складу муніципального майна входять: житловий фонд соціального використання, муніципальні землі та

інші природні ресурси, автомобільні дороги загально-го користування, мости та інші транспортні інженерні споруди, пасажирський транспорт і ін [12]. Слід звернути увагу на те, що розвиток цієї передумови може бути як посилене державою, так і обмежений нею. Наприклад, зміна складу податкових доходів місцевих бюджетів, нормативи відрахувань від державних і регіональних регулюючих податків і зборів може суттєво впливати на обсяг і структуру фінансових ресурсів муніципальних утворень, у тому числі, міст.

На наш погляд, перелік наведених об'єктивних підстав ролі міста як суб'єкта соціально-економічної політики повинен бути розширений, оскільки економічні і соціальні можливості міста визначаються не тільки рівнем розвитку та використання муніципальної власності. Місцеве господарство, яке функціонує на його території, є сферою дії різних економічних суб'єктів — домогосподарств, підприємств приватного, змішаного і публічного секторів економіки.

У зв'язку з цим цілком обгрунтоване твердження Т. Авдєєвої про те, що місцеве господарство є сукупністю відносин між підприємствами різних форм власності, домогосподарствами, місцевим урядом на основі спільності їх соціальних і економічних інтересів [1]. Такий же підхід, по суті, реалізує та Ю. Маленков, вважаючи, що економіку місцевого самоврядування утворюють всі організації та об'єкти, на які прямо чи опосередковано можуть впливати органи місцевого самоврядування [16].

Та все ж основним завданням муніципальної економіки є діяльність органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів з організації ефективного використання всіх економічних ресурсів території для забезпечення населення муніципального освіти необхідним для життєдіяльності набором благ [9]. Вочевидь, що ініціювання та стимулювання у різних економічних суб'єктів зацікавленості у вирішенні ключових питань міського розвитку здатне розширити його ресурсну базу. Так, місцеві позики під реалізацію програм житлового будівництва можуть сприяти процесам конвертації заощаджень домогосподарств в необхідні інвестиційні ресурси, що використовуються в тому числі на благоустрій селищної частини міста; поліпшенню можливості міської влади у вирішенні завдання переселення мешканців з аварійних будинків у нові та ін.

Реалізація органами місцевого самоврядування цільових програм створення (розширення діючих) міських кластерів [17] дозволяє збільшити зайнятість населення, підвищити рівень використання виробничих потужностей учасників кластера і організацій його інфраструктури, розширити номенклатуру та оновити продукцію, реалізувати конкурентні переваги підприємств міста та інше. На думку М. Портера — розробника теорії кластерів, кластер є сконцентрованою за географічною ознакою групи взаємопов'язаних компаній, які конкурують, але разом виконують спільну роботу [17, с. 205—206].

За тією ж логікою можна вважати, що тією мірою, якою органи місцевого самоврядування можуть задіяти для вирішення міських проблем ресурси, що належать іноземному інвестору, їх виправдано розглядати як суттєвий параметр місцевого господарства.

Об'єктивною підставою актуалізації ролі міста як суб'єкта соціально-економічної політики виступає конкуренція, що розвивається в економічному просторі країни, учасниками якої стають окремі регіони, муніципальні утворення. Предмет конкуренції — обсяги і структура державної фінансової підтримки територій, приватні, в тому числі іноземні, інвестиції, висококваліфікована робоча сила, юридичні адреси великих компаній та ін.

На посилення ролі цієї передумови формування політики міського розвитку впливають нові фактори урбанізації, що визначаються конкурентними перевагами муніципальних утворень. Як зазначають фахівці, до них відносяться: наявність ефективних виробництв і можливість працевлаштування; багатофункціональність; вигідність географічного положення; сприятливість природно-кліматичних умов; вартість і якість життя; розвиненість міських інфраструктур життєзабезпечення; інвестиційна привабливість [11; 13; 16].

Тому кожне місто має позиціонувати себе, розробляючи і здійснюючи політику, що посилює його положення на ринках ресурсів, позиції в управлінських структурах державного центру і регіону, відповідальних за планування і розподіл ресурсів державного і регіонального бюджетів.

Важливий і інший момент: посилення регіоналізації, переміщення дедалі більшої кількості повноважень з центру на території, що зумовить підвищення ролі місцевих громад у детермінації стану і динаміки національної економіки.

Як відзначають вчені, функціонування національної економіки в цілому залежить від здатності більш дрібних одиниць спільно управляти ресурсами в конкуренції один з одним [1; 17].

Визначаючи місто в якості суб'єкта соціально-економічної політики, важливо врахувати складну структуру цього суб'єкта. Зрозуміло, що найбільш помітним його представником виступають органи місцевого самоврядування, які покликані ініціювати і координувати розробку названої політики, забезпечувати її продуктивну реалізацію, здійснювати моніторинг результатів та ін.

На нашу думку, якісний рівень процесів розробки і реалізації політики розвитку міста визначається діяльністю інших її потенційних учасників. Вважаємо можливим виділити наступні основні групи впливу.

1. Домогосподарства, в спектрі інтересів яких домінують соціальні (підтримка малозабезпечених, зростання зайнятості, пільги щодо тарифів на комунальні послуги, робота громадського транспорту, якість і обсяг послуг муніципальних установ охорони здоров'я, освіти і культури, стан екології та ін.).

Важливі характеристики цих інтересів — односпрямованість і суперечливість (оскільки завжди обмежена ресурсна база їх реалізації, тому надання пріоритету одним інтересам означає обмеження можливостей для задоволення інших).

2. Бізнес, дислокований на території міста, який надає (або здатний в перспективі надавати) істотний вплив на його соціально-економічний стан та перспективи розвитку.

Інтереси його представників пов'язані з конкурен-

цією за більш сприятливі умови взаємодії з місцевою владою (оренда муніципальної нерухомості на пільгових умовах, податкові преференції та ін.). Множинність бізнес-одниць самого початку передбачає орієнтацію міської влади на врахування інтересів окремих видів бізнесу, які є значущими для території (малий, середній, великий; інноваційний; експортоорієнтованих та ін.).

3. Третій сектор, який утворюють організації, що знаходяться у власності та управлінні приватних осіб, але функціонують з метою задоволення суспільних або соціальних потреб. До нього відносять різного роду некомерційні організації.

Їх інтереси пов'язані переважно з функціонуванням об'єктів соціальної інфраструктури (наприклад, вищих навчальних закладів), задоволенням потреб членів цих організацій та їх сімей у спорті, туризмі, відпочинок та ін.

4. Професійні чи інші громадські об'єднання (профспілки, торгово-промислові палати тощо), які виражають загальні інтереси їх асоційованих членів.

Важливо відзначити, що інституціоналізація соціального партнерства в країні призвела до появи нової організаційної форми (територіальні угоди), роль якої полягає у виявленні та солідарної реалізації спільних інтересів профспілки, бізнесу, державних і місцевих органів влади.

ВИСНОВКИ

За результатами системного дослідження розглянуто місто як особливу територіальну соціально-економічну систему та як суб'єкт соціально-економічної політики, що володіє необхідною цілісністю, і як підсистему більш великих систем.

Для зовнішніх суб'єктів місто є об'єктом політики, реалізація якої може мати різні для нього наслідки, обмежуючи або сприяючи досягненню його власних цілей. Тому оцінка характеру взаємодії міста з іншими системами виявляється необхідною для визначення потенціалу його розвитку та розробки необхідного економіко-організаційного забезпечення, що блокує (або обмежує) зовнішні загрози або реалізує додаткові можливості, створювані системами більш високого рівня.

Специфіка міста як суб'єкта соціально-економічної політики визначається:

- використанням муніципальної власності (майна, коштів місцевого бюджету, майнових прав) в якості економічної основи місцевого самоврядування;

- високою залежністю від діяльності органів державної влади і управління;

- рішенням переважно нестандартних завдань (обґрунтування нових точок економічного зростання, нетрадиційних джерел фінансових ресурсів та ін.);

- включеністю в місцеве господарство різних економічних суб'єктів, фактично розширюють ресурсну базу (домогосподарств, підприємців приватного, змішаного і публічного секторів економіки);

- складністю структури управління, що формується під дією різних груп впливу (домогосподарств, бізнесу, третього сектору, професійних і громадських об'єднань).

Література:

1. Авдеева Т.Т. Социально-экономическое развитие местного сообщества: теоретико-методологические

основы / Т.Т. Авдеева // Автореф. дисс. докт. экон. наук. — Краснодар, 2001. — С. 25.

2. Агибалов Ю.В. Экономико-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: монография / Ю.В. Агибалов. — Воронеж: ВГУ, 2005. — 244 с.

3. Бабаев В. Приоритеты сталоного розвитку сучасного великого міста // Управління сучасним містом. — К., 2004. — № 3/7 — 9. — С. 237—240.

4. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Міське самоврядування в Україні (муніципальне право). — К.: Атіка, 2000. — 304 с.

5. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом / В.С. Боголюбов // Автореф. дисс. докт. экон. наук. — Санкт-Петербург, 1999. — С. 12.

6. Вакуленко В. та ін. Економіка міст: Україна і світовий досвід: навчальний посібник. — К.: Основи, 1997. — С. 194.

7. Глазичев В. Вислободкування міст // Місто. — 2004. — № 2. — С. 89—95.

8. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). — М.: Академический Проект, 2003. — 528 с.

9. Иванов Е. Факторы социально-экономического развития муниципального образования как объект управления инвестициями / Е.Иванов // Муниципальная экономика. — 2004. — № 1. — С. 5.

10. Корнієнко М. Міське самоврядування як конституційний інститут: яким воно має бути // Аспекти місцевого самоврядування. — 2006. — № 2. — С. 14 — 17.

11. Куйбіда В. Муніципальне управління. Аспект інформатизації. — К.: Знання, 2004. — 360 с.

12. Кравченко В. В., Пітчик М. В. Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.

13. Культура городского самоуправления: учебное пособие / Под ред. С. Вобленко. — Николаев: ТЕТРА, 1997. — 367 с.

14. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Міське самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. — К.: Дакор, 2004. — 560 с.

15. Лазор О. Д., Лазор А. О. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Матеріали наук. — практ. конф. за міжнар. участю. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 67—71.

16. Маленков Ю. Муниципальный менеджмент: работа над ошибками / Ю.Маленков // Муниципальная власть. — 2000. — № 5. — С. 8.

17. Портер М. Конкуренция. — Санкт-Петербург. — М.; Киев: ИД Вильямс, 2001. — С. 205—206.

18. Про міське самоврядування в Україні: Закон України — К.: Парламентське видавництво, 1998. — 100 с.

19. Саханенко С.Є. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. — К., 2001. — № 4 — 6 (2). — С. 45—53.

20. Саханенко С.Є. Проблеми реформування структури управління сучасним містом. // Вісник УАДУ. — К., 1999. — № 2. — С. 186—192.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2011 р.