

*В. В. Наконечний,*

к.політ.н., доцент кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,  
голова адміністрації Ленінського району  
Харківської міської ради, м. Харків

## **УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ: ПРІОРИТЕТНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ВЕКТОРИ ОСМИСЛЕННЯ**

*Розглянуто методологічні засади управління великим містом, окреслено пріоритетні вектори теоретичного узагальнення процесів управління містом, виокремлено методологічні моделі управління містом.*

**Ключові слова:** управління, місто, велике місто, методологічна стратегія, методологічна модель, управління містом.

У сучасну постіндустріальну епоху проблематика управління тісно переплітається з проблематикою знання, на що вказував П. Дракер, зазначаючи, що у сфері управління відбувається революція, яка поширюється в усьому світі. На його думку, «сьогодні знання уже застосовується щодо сфери самого знання, і це можна назвати *революцією в сфері управління*. Знання швидко перетворюється у визначальний фактор виробництва, відсуваючи на задній план і капітал, і робочу силу» [2, с. 71]. Теоретик наводить цікавий приклад щодо вживання терміну «менеджмент», який – на початку свого виникнення – співвідносився лише з управлінням у сфері виробництва та комерції. Через деякий час виявилось, що організовувати управління варто не лише у бізнесових структурах, але й у тих організаціях, які безпосередньо не пов'язані із комерційною діяльністю. Зокрема це відноситься до державних інституцій, структур місцевого самоврядування, що детермінувало активний розвиток дискурсу державного управління.

Процеси управління містом, великим зокрема, є предметом дослідження багатьох науковців (В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, В. Вакуленко, І. Дробот, В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін.). Утім методологічні питання, виокремлення пріоритетних напрямів теоретичного дослідження управління містом ще набули ґрунтовного наукового опрацювання.

*Мета* статті – виокремити пріоритетні вектори теоретичного дослідження управління великим містом.

Процеси управління багато в чому залежать від суб'єкта управління, керівника зокрема. Саме поняття «керівник» набувало в різні періоди часу різного значення. Одразу після війни, зазначає П. Дракер, керівником називали людину, яка була відповідальною за роботу своїх підлеглих. Тобто, з управлінською діяльністю асоціювалася насамперед висока посада і влада [2, с. 97]. Уже в середині ХХ ст. відбуваються певні трансформації у розумінні поняття «керівник», яке тепер розширюється та означає людину, що несе відповідальність за ефективність і результати роботи колективу. Згодом і така експлікація поняття «керівник» відійшла на задній план. У сучасну епоху керівником вважається індивід, який «відповідає за застосування та ефективність знань» [2, с. 97].

Отже, згідно з П. Дракером, управління – це «використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою отримання необхідних результатів» [2, с. 95]. Це визначення стосується ідеологеми управління не лише у виробничій чи комерційній сферах, але й у структурах державної та місцевої влади, зокрема, управління великим містом.

Проблема управління великим містом насамперед корелює з суспільно-політичною сферою, оскільки виступає ареною, де переплітаються владні інтереси державних інституцій та структур місцевої влади. Відповідно, звернемось до виявлення тих методологічних підходів, які саме у сучасну епоху є найбільш прийнятними для аналізу управління великим містом.

Існує велике розмаїття підходів щодо аналізу суспільно-політичних явищ. Разом із тим наявні підходи можна певним чином згрупувати, виділяючи ключові критерії для їхньої типологізації.

Наприклад, В. Парсонс виділяє шість методологічних підходів, за допомогою яких можна здійснити аналіз політико-управлінського процесу (табл. 1).

Таблиця 1

Базові методологічні підходи щодо пояснення політико-управлінського процесу (концепція В. Парсонса) [3, с. 53]

<i>№ з/п</i>	<i>Назва методологічного підходу</i>	<i>Сутність методологічного підходу</i>	<i>Теоретики</i>
<b>1.</b>	<b>Етапний підхід</b>	Розглядається процес розробки і здійснення політики як такий, що складається з низки етапів чи послідовних дій. Політика аналізується з точки зору процесу, що починається зі «встановлення порядку денного» й закінчується оцінюванням і завершенням політики	Лассвелл, Саймон, Істон, Алмонд, Jones, Anderson, Hogwood, Gunn та ін.
<b>2.</b>	<b>Плюралістично-елітистський підхід</b>	Аналіз зосереджується на владі та її розподілі між групами та елітами (залізними трикутниками) й тому способі, яким вони формують процес розробки і здійснення політики	Dahl, Lindblom, Woodhouse, Shattschneider, Cobb, Elder, Bachrach, Baratz, Lukes, Crenson, Gaventa та ін.
<b>3.</b>	<b>Неомарксистський підхід</b>	Застосовуються марксистські ідеї щодо пояснення процесу розробки і здійснення політики в капіталістичному суспільстві	Miliband, O'Connor, Poulanzas, Cockburn, Offe, Dunleavy, O'Leary та ін.
<b>4.</b>	<b>Субсистемний підхід</b>	Аналізується розробка і здійснення політики з точки зору нових метафор, приміром, «мережі», «спільноти» і «субсистеми»	Heclo, Richardson, Jordan, Rhodes, Atkinson, Coleman, Smith, Baumgartner, Sabatier, Jenkins-Smith та ін.
<b>5.</b>	<b>Підхід дискурсу політики</b>	Розглядається процес здійснення політики з точки зору мови та спілкування. Він базується на працях французьких і німецьких прихильників критичної теорії	Фуко, Габермас, Тульмен, Вітгенштайн, Fisher, Forester, Edelman та ін.
<b>6.</b>	<b>Інституціоналізм</b>	Включає набір таких підходів до процесу здійснення політики, що перекриваються між собою: «економічний» інституціоналізм; соціологічний інституціоналізм, «політичний» інституціоналізм	Almond, Skocpol, Hall, Weaver, Rockman та ін.

Цікаву типологію існуючих методологічних стратегій запропонували М. Говлет і М. Рамеш (табл. 2.) [1, с. 27–52]. Вони виокремили шість основоположних груп теорій як загальних методологічних підходів щодо аналізу суспільно-політичних реалій, застосувавши два наступних критерії: 1). напрямок логічної побудови (або дедуктивний, або індуктивний); 2). основний елемент аналізу як об’єкт спрямування аналізу (або окремі індивіди, або суспільні групи, або організації).

Таблиця 2

Систематизація загальних методологічних підходів до суспільно-політичних явищ [1, с. 28]

<i>Показник</i>		<i>Базова одиниця аналізу</i>		
		<i>Особистість</i>	<i>Група</i>	<i>Організація</i>
<b>Метод побудови теорії</b>	<b>Дедуктивний</b>	Суспільний вибір	Марксизм	Неоінституціоналізм
	<b>Індуктивний</b>	Економіка достатку	Плюралізм/Корпоратизм	Державництво

На наш погляд, група теорій, що об’єднана у позицію «державництво», є найбільш адекватною методологічною стратегією для дослідження управління великим містом. Теорія «державництво» співвідноситься, з одного боку, з індуктивним методом конструювання теорій, а з іншого – з організаціями як базовими одиницями аналізу. Якщо в контексті дедуктивних теорій застосовуються універсальні принципи в дослідженні явищ суспільно-політичного простору (вони побудовані «згори вниз»), то індуктивні теорії формуються «знизу вгору». Тобто, індуктивні теорії оперують великим масивом емпіричних даних, синтезуючи їх.

У теорії «державництво» одиницями аналізу є організації, які займаються творенням державної політики. Зокрема, під організаціями маються на увазі або організовані суспільні структури, або політичні інститути. У рамках державницького підходу вважається, що саме держава створює суспільство, організовує та скеровує його життєдіяльність. Домінуючи над іншими організаціями, держави формують не лише економіку, але й певним чином культури. Держава наразі «розглядається як автономний суб'єкт зі здатністю розробляти та втілювати свої власні цілі, не обов'язково у відповідь на тиск із боку домінуючих соціальних груп та класів» [1, с. 50]. Такі пріоритетні позиції держави обумовлюються кадровим потенціалом посадовців із спеціальними фаховими знаннями. Прихильники державницького методологічного підходу вважають, що саме у його контексті стає можливим пояснення довготривалості існування структур розвитку політики, що неможливо, відштовхуючись від інших груп теорій.

Утім, ця концепція, зокрема, її «різка» (радикальна) інтерпретація зазнавала критики. Насамперед критика стосувалася певного обмеження соціальної свободи і неможливості пояснити в контексті теорії державності неспроможність держави нав'язувати свою волю під час масових заворушень (революцій, бунтів тощо).

Отже, «різка» версія цього методологічного підходу здатна абсолютизувати роль держави, вивищуючи її над суспільством. Ми дотримуємося більш «м'якої» інтерпретації державницького підходу, згідно з яким акценти зосереджуються на зв'язках між державою і суспільством із розумінням того, що держава є первинною.

Звернемось до виявлення базових методологічних підходів в аналізі зв'язків між органами влади та суспільством. На наш погляд, пріоритетним підходом в окресленому контексті є методологія «встановлення порядку денного» («agenda setting») з огляду на її евристичність стосовно проблематики управління великим містом.

«Встановлення порядку денного» – це перший етап у формуванні дієвої політики. Завдяки цій стадії виявляються проблемні питання, що вимагають нагального вирішення. Утім далеко не всі проблемні питання попадають в поле зору влади. На відбір цих проблем впливають різні фактори (ідеологічні, економічні, соціокультурні, демографічні тощо), що й виявляє методологічний підхід «встановлення порядку денного» («agenda setting»). Іноколи суспільство не доносить до влади важливі питання, іноколи самій владі вигідно ігнорувати їх. Крім того, органам влади важко виконати всі запити суспільства, що й вимагає певного звуження набору проблемних питань.

Задля встановлення порядку денного слід акцентувати увагу на розумінні таких питань: «як окремі особи чи групи ставлять вимоги до політики, як на ці вимоги відповідає (або ні) влада і якими є умови, за яких ці вимоги виникають і чітко формулюються в домінуючих міркуваннях політики» [1, с. 125].

Стосовно порядку денного можна виокремити два його типи: системний (публічний) та інституційний (формальний). Системний порядок денний складається з усіх наявних питань, які є проблемними для суспільства. Більше того, ці питання заслуговують на широку публічну увагу (приміром, освіта, екологія тощо). Хоча системний порядок денний включає багато питань, які можуть мати однакову важливість для тих чи інших суспільних груп, владним інстанціям неможливо їх всіх включити до власного порядку денного. Лише певна невелика кількість проблемних питань здатна переміститися в орбіту владного поля зору. Саме таку звужену кількість проблем означають як інституційний (або формальний) порядок денний. Отже, «публічний порядок денний є регламентом для обговорення, а інституційний – порядком денним для дії, що вказує на початок процесу політики стосовно цієї проблеми» [Там же, с. 127].

Викликає цікавість характер переміщення тих чи інших проблем і з системного порядку денного в інституційний порядок денний. У цьому переміщенні можна виділити такі стадії: а) ініціювання проблемних питань;

б) визначення їхнього вирішення; в) розширення підтримки певних проблемних питань; г) входження обраних проблемних питань в інституційний порядок денний.

Але слід зазначити, що переміщення проблемних питань є не завжди одностороннім, тобто їхній «рух» спрямований не лише від системного до інституційного порядку денного. Залежно від превалюючого політичного режиму в переміщенні проблемних питань між системним та інституційним порядком денним можна виділити три моделі встановлення порядку денного: модель зовнішнього ініціювання, модель мобілізації та модель внутрішнього ініціювання (рис. 1).

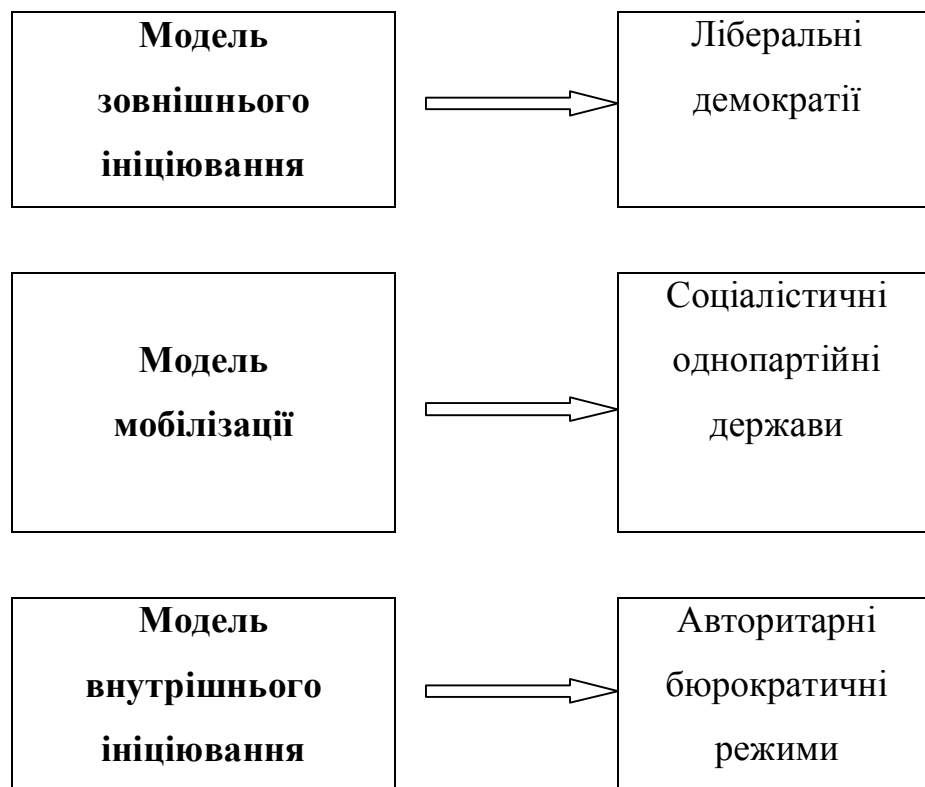


Рис. 1. Співвідношення моделей «встановлення порядку денного» із політичними режимами [4, с. 132]

Для країн ліберальної демократії притаманна модель зовнішнього ініціювання. Згідно з цією моделлю, пріоритетної важливості набуває діяльність різних суспільних груп, які, виступаючи ініціаторами проблемних

питань, ставлять вимоги перед владою стосовно їхнього вирішення. Отже, напрямок переміщення проблемних питань спрямований від системного до інституційного порядку денного.

Для тоталітарних політичних режимів є притаманною модель мобілізації. За такої моделі, владні органи не сприймають проблемні питання, що хвилюють суспільство. Натомість вони розширюють інституційний порядок денний настільки, щоб заповнити ним і системний порядок денний. Тобто, влада зверху нав'язує питання, які можуть бути суспільству нецікавими. Наприклад, в період існування СРСР такими проблемними питаннями, нав'язаними зверху, були освоєння цілини чи побудова БАМу. Причому, таке нав'язування вимагає мобілізації населення для виконання придуманих владою проблем. Таким чином, «рух» проблемних питань наразі є спрямованим з боку інституційного порядку денного в бік системного порядку денного.

Ще одна модель – модель внутрішнього ініціювання – притаманна найчастіше авторитарним бюрократичним режимам. За цієї моделі проблемні питання, що попадають у порядок денний ініціюються не суспільством, а певними наближеними до влади особами. Тобто проблемні питання виникають в межах інституційного порядку денного і в ньому ж вирішуються. Ці проблеми не зазнають розширення до системного порядку денного. Суспільство наразі дистанційоване від означених проблем.

Утім наведені моделі не завжди є дієвими. Адже «тип встановлення порядку денного визначається природою державної підтримки питання та природою суб'єкта або суб'єктів, що ініціювали питання» [1, с. 132]. Інколи, як зазначають М. Говлет і М. Рамеш, спостерігається такий тип встановлення порядку денного як консолідація (рис. 2).

Консолідація з'являється за умови, коли влада ініціює певне проблемне питання, яке вже здобуло широку підтримку суспільства.



		<i>Рівень суспільної підтримки</i>	
		<b>Висока</b>	<b>Низька</b>
<i>Хто ініціює обговорення</i>	<b>Суспільний суб'єкт</b>	Зовнішнє ініціювання	Внутрішнє ініціювання
	<b>Держава</b>	Консолідація	Мобілізація

Рис. 2. Моделі встановлення порядку денного за типом політики [1, с. 131]

Таким чином, ми пропонуємо дотримуватися більш «м'якої» інтерпретації державницького підходу, згідно якого акценти зосереджуються на зв'язках між державою і суспільством із розумінням того, що держава є первинною; пріоритетним методологічним підходом в управлінні містом є методологія «встановлення порядку денного» (для країн ліберальної демократії притаманна модель зовнішнього ініціювання; для тоталітарних політичних режимів є притаманною модель мобілізації; модель внутрішнього ініціювання притаманна найчастіше авторитарним бюрократичним режимам, але у взаємодії органів влади із суспільством вагомим значенням набуває консолідація у визначенні пріоритетних проблемних питань, що потребують нагального вирішення).

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку групуванні міст за типами моделей з метою виокремлення спільних рис їх прояву з можливістю впливу на ситуацію, кореляцію її.

#### **Список використаних джерел**

1. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадеван Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

2. *Дракер П.* Посткапиталистическое общество / Питер Дракер ; [пер. с англ.] // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология ; [под редакцией В. Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999. – 640 с. – С. 70—100.

3. *Парсонс В.* Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ. О. П. Дем'янчук]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.

4. *Cobb R.* Agenda Building as a Comparative Political Process / Roger W. Cobb, J. K. Ross, M. H. Ross // American Political Science Review. – 1976. – Vol. 70. – № 1. – P. 126–137.

***Nakonechniy V. V.* Department of big city: priority methodological vector comprehension.**

The article considers the methodological principles of a major city, outlines priority vectors theoretical generalization process of the city, determines the methodological model of the city.

**Keywords:** management, city, big city, a methodological strategy, methodological model of the city.

***Наконецный В. В.* Управления крупными городами: приоритетные методологические векторы осмысление.**

В статье рассмотрены методологические основы управления крупным городом, намечены приоритетные векторы теоретического обобщения процессов управления городом, выделены методологические модели управления городом.

**Ключевые слова:** управление, город, большой город, методологическая стратегия, методологическая модель, управления городом.