

ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИМ РОЗВИТКОМ ВЕЛИКИХ МІСТ



**МУСЄЄВ
Максим
Сергійович,**

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто можливість застосування різних інструментів для управління розвитком інфраструктури великих міст, визначено особливості, достоїнства та недоліки цих інструментів, запропоновано комплексний підхід щодо їх використання.

Ключові слова: інфраструктура, розвиток, інструменти, великі міста, управління.

УДК 351:911.372.7

Постановка проблеми. В останні десятиліття спостерігається істотне зростання інтересу як науковців, так і практиків до питань управління великими містами і їх інфраструктурами. Багато в чому це відбувається завдяки, по-перше, стрімкому зростанню великих міст [6]; по-друге, усвідомленню того, що саме міста переважно сприяють зростанню добробуту і соціально-економічному розвитку [8]; по-третє, через конкуренцію, що посилюється в результаті процесів глобалізації, між містами за різні ресурси, а наявність ефективної інфраструктури є важливим чинником такої конкуренції. Усе це відбувається на тлі ряду процесів і особливостей діяльності органів влади, які актуалізувалися за останній час, що потребує використання нових, ефективних, інструментів управління інфраструктурним розвитком, адаптованих до сучасної ситуації та швидких змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління міським розвитком, підвищення соціально-економічного потенціалу міських територій розглядаються в працях багатьох дослідників, зокрема, В. Бабаєва, Е. Глейзера, М. Долішнього, В. Комова М. Корецького, Ю. Куца, Ю. Лебединського, В. Мамонової, І. Михасюка, Л. Нейлсона, В. Столярова, М. Тимчука, І. Ткачук, М. Чумаченка, Ю. Шарова та ін. Однак при цьому досі залишаються не до кінця вивченими сучасні можливості управління розвитком інфраструктури великих міст з використанням зарубіжного досвіду.

Метою статті є визначення інструментів управління інфраструктурним розвитком великих міст з урахуванням провідного зарубіжного досвіду.

Вклад основного матеріалу. Інфраструктура важлива для будь-якого населеного пункту, але особливо важлива вона все ж для великих міст. Великі міста є місцями граничної концентрації людей, ресурсів, інформації і діяльності [4]. Завдяки безпосередній близькості і взаємодії люди отримують взаємну вигоду як для себе, так і для місцевої економіки, створюють потенціал для креативності та інноваційності. Проте, хоча і зрозуміло, що саме люди і їх ідеї закладають фундамент для створення "успішних міст", їх комфортне і навіть безпечне існування, а також реалізація вироблених ідей неможливі без наявності відповідної інфраструктури, яка забезпечує належне функціонування економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних та інших міських систем. Іншими словами, ефективна міська інфраструктура не створює сама по собі конкурентоздатні, інноваційні міста, але її відсутність істотно заважає їх виникненню, функціонуванню або розвитку.

Важливість міської інфраструктури для зазначених процесів зростає у великих містах і тому, що тут вона характеризується високими капіталовкладеннями і вимагає постійного обслуговування і реінвестування для її не лише ефективного, але і просто безперебійного функціонування. Крім того, кожне велике місто, існуюче досить давно, має власний "інфраструктурний спадок", визначуваний тим, яким чином інфраструктура інвестувалася і обслуговувалася у минулому. Довговічність і постійність інвестицій в інфраструктуру

впливає на увесь процес міського розвитку і міські структури та системи протягом багатьох десятиліть, оскільки зазвичай інфраструктурні послуги є не лише кінцевими, але і проміжними для виробництва інших послуг і продуктів.

З урахуванням цих зауважень і ґрунтуючись на ідеях відомого фахівця у сфері міського управління Л. Нейлсона [5], можна запропонувати такий набір інструментів управління інфраструктурним розвитком: нормативно-правова база, міська політика, бюджетні інструменти, фінансові інструменти, переконання, структури співпраці, управління знаннями. При цьому важливо підкреслити, що якщо перші чотири інструменти є традиційними, такими, що давно використовуються для управління розвитком міської інфраструктури і міст в цілому, переконання і співпраця стали використовуватися у зв'язку з впровадженням в публічному управлінні моделей нового публічного менеджменту, то управління знаннями є інструментом, пов'язаним з інноваційними підходами до управління розвитком інфраструктури міст. Розглянемо ці інструменти детальніше.

Нормативно-правова база. Очевидно, що це головний інструмент управління, регулювання і діяльності будь-яких органів влади, оскільки саме вони і формують її у рамках своєї компетенції. З іншого боку, стосовно органів влади діють відомі правові принципи *intra vires* ("усередині повноважень") і *ultra vires* ("поза повноваженнями"), які дозволяють робити тільки те, що їм дозволено діючою нормативно-правовою базою. Відповідно, цей інструмент носить імперативний характер, що ще більше підвищує його важливість і необхідність на всіх рівнях і в усіх сферах управління міським розвитком.

Міська політика хоча і визначає основні напрями розвитку і заходи щодо їх реалізації в різних сферах, але в той же час є і самостійним стратегічним інструментом управління міським розвитком в цілому і інфраструктурним розвитком зокрема. У цьому полягає певний парадокс, але практика підтверджує це. При цьому політика може набувати безліч різних форм, і вирішувати різні за значущістю завдання – від вироблення стратегії розвитку інфраструктури до визначення палітри кольорів будинків, що знаходяться в історичному центрі, або громадського транспорту.

Здавалося б, яке відношення має колір будинків або транспорту до питань політики? Насправді, має. Забезпечення вигляду історичних будівель, максимально близького до їх оригінального, створює не лише неповторний міський дизайн, але і підтримує приплив туристів, що цікавляться історичною спадщиною або просто пам'ятками. Ту ж саму функцію іноді виконує і громадський транспорт, що має історично властивий тільки цьому місту вигляд і колір (найбільш яскравим прикладом тут можуть служити червоні лондонські автобуси "дабл-деккери" і чорні кеби-таксі). Усе це сприяє формуванню такої важливої конкурентної якості сучасних міст як унікальність, яка, на нашу думку, може активно використовуватися для міського розвитку.

Саме тому політика розробляється і працює на багатьох рівнях, але у будь-якому випадку вона має бути пов'язана з конкретними результатами. Так, наприклад, політика стратегічного рівня може передбачати відсутність обмежень зростання населення міста, але при одночасному акценті в управлінні містом на питаннях стійкого розвитку. Виходячи з цього, двома основними результатами такої політики буде зростання населення і оптимізація споживання ресурсів, зниження його до мінімально можливого рівня.

Пов'язаним результатом при цьому буде зонування території навколо міста, тобто визначення зон розширення і "заборонених зон", які містять корисні ресурси, такі як вода, корисні копалини, цінні орні землі і тому подібне або потрібні для збереження рідкісної флори і фауни. Відповідно, розвиток інфраструктури повинен забезпечити досягнення цих результатів, але в той же час і сама зазначена політика дозволяє вирішувати завдання інфраструктурного розвитку, зокрема, через вкладення необхідних ресурсів.

Політика тактичного рівня може бути зосереджена, наприклад, на розвитку міських транспортних комунікацій, особливо громадського транспорту, з метою зниження часу поїздки з одного кінця міста в іншій або з околиць в центр. Результатом такої політики повинні стати відкриття нових маршрутів, збільшення кількості зупинок (станцій) громадського транспорту і розвиток супутньої інфраструктури.

На операційному рівні результати політики стають ще конкретнішими. Так, якщо повернутися до розглянутого прикладу, то таким результатом може бути будівництво n -ї кількості станцій метро протягом десяти років, або відкриття n -ї кількості автобусних маршрутів протягом найближчого року тощо. Це спричинить і перерозподіл ресурсів протягом вказаного часу, тобто зменшення фінансування інших програм і проектів, у тому числі й інфраструктурних.

Очевидно, що на кожному рівні політики цілі, що ставляться, мають бути підкріплені відповідними коштами і ресурсами. Таким чином, у міру просування політики із стратегічного на операційний рівень, вона все більше набуває інструментального характеру і може використовуватися для управління інфраструктурним розвитком.

Бюджетні інструменти. Пріоритети бюджетних витрат безумовно впливають на функціонування і розвиток міст і їх інфраструктури. Особливо це стосується транспортної сфери, доступного житла для бідних верств населення, місць публічного користування і надання публічних послуг. Такі великі публічні об'єкти, як, наприклад, лікарняні комплекси або університетські городки, навіть у великих містах є одними з основних об'єктів землекористування, транспортних маршрутів, суспільної уваги, джерел робочих місць тощо.

Бюджетна політика впливає на витрати відносно розвитку міської інфраструктури, а ці витрати, у свою чергу, впливають на особливості і характер міст, де люди хочуть або не хочуть жити і працювати. Як відомо, витрати можуть бути капітальними і операційними. В містах капітальні витрати зазвичай пов'язані із створенням або реконструкцією комунальної нерухомості та іншої власності (у тому числі й громадського транспорту), а також місць публічного користування (вулиць, площ, парків, водоймищ і тому подібного). Основна частина операційних витрат спрямовується на заробітну плату, обслуговування будівель та інших активів, а також муніципальних позик й інших заборгованостей.

Слід підкреслити, що для розвитку інфраструктури важливі і капітальні, і операційні витрати. Хоча капітальні витрати мають більш видимий результат (наприклад, частота, з якою ходять потяги метро або автобуси), міра їх надійності та якість залежать від операційних витрат.

Тому важливо не лише раціонально розподіляти бюджетні кошти по статтях витрат, але і здійснювати моніторинг їх ефективності, використовуючи комплексний підхід, тобто визначаючи не лише економічну, але і соціальну ефективність. Наприклад, при визначенні ефективності будівництва нового лікарняного комплексу слід не лише оцінити, за якими цінами купувалися будівельні матеріали і скільки коштували будівельні послуги, але і відповісти на низку додаткових запитань, таких як: Скільки було створено нових робочих місць? Чи призвело будівництво до зростання або падіння цін на землю і нерухомість по сусідству з нею? Чи з'явилися нові транспортні маршрути? Чи стало місто в результаті цього будівництва життєздатнішим?

Ці питання важливі, оскільки витрати на міську інфраструктуру призводять до ефектів і результатів, які рідко розглядаються і враховуються при ухваленні інвестиційних рішень. Проте часто саме від цих ефектів і результатів залежить розвиток міської інфраструктури і міста в цілому, пошук і визначення нових, часто інноваційних, напрямів такого розвитку.

Фіскальні інструменти. Структура і величина місцевих податків прямо впливає на управління інфраструктурним розвитком, оскільки, з одного боку, дозволяє отримувати для цього кошти, що використовуються місцевою владою, з іншого боку, може

створювати привабливі умови для інвестування в інфраструктуру з боку акторів приватного сектора.

Проте при цьому можливо і посилення нерівності між жителями різних міських районів. Наприклад, місцева влада створила привабливі умови для вкладення коштів в розвиток автобусних маршрутів для приватних інвесторів. Зрозуміло, що на напрямах, де вони з'являтимуться, вже не вкладатимуться бюджетні кошти на розвиток комунального громадського транспорту, вартість проїзду в якому, як правило, менше, ніж в приватному. Таким чином, жителі районів з новими автобусними маршрутами будуть вимушені витратити більше коштів на проїзд, ніж ті, які користуються комунальним транспортом, хоча при цьому можуть вигравати в комфорті та швидкості пересування.

Або інший приклад. У багатьох країнах (у тому числі і в Україні, починаючи з 2013 року) існує податок на нерухомість, величина якого часто залежить не лише від площі квартири або дома (як в Україні), але і від вартості об'єкту нерухомості і його місцезнаходження (тобто "престижності" району проживання) [1].

Природно припустити, що жителі "багатших" районів, які платять вищі податки, будуть вимогливішими до розвитку інфраструктури цих районів. Але розвитку інфраструктури вимагають і "бідніші" райони, жителі яких переважно або взагалі звільнені від сплати податку на нерухомість, або платять його в меншому обсязі, ніж жителі "багатих" районів. Тут важливо знаходити той баланс, який був би прийнятним для жителів усіх районів і не посилював існуючу нерівність в умовах проживання, і фіскальна політика допомагає його знаходити.

Люди, які можуть купити дорогу нерухомість, здатні також платити більше за "стандартні" комунальні послуги, а також за додаткові послуги і зручності, пов'язані із створенням і розвитком інфраструктури. Тому за умови, що вони вкладають власні кошти в розвиток інфраструктури свого району їх можна звільнити (частково або повністю) від сплати податку на нерухомість. Цей фіскальний стимул може істотно сприяти інфраструктурному розвитку "багатих" районів за рахунок їх жителів, звільняючи тим самим додаткові кошти для інфраструктурного розвитку "бідних" районів. Таким чином, головним результатом використання фіскальних інструментів має бути не лише забезпечення інфраструктурного розвитку (це справедливо для усіх інструментів), але і зменшення просторової нерівності, властивої сучасним великим містам.

Переконання. Такий інструмент розвитку як переконання став використовуватися зовсім нещодавно, лише останні 20-30 років, що було пов'язано з впровадженням маркетингових підходів в управлінні територіями [4]. Проте зараз переконання є необхідним інструментом для отримання суспільної підтримки в управлінні інфраструктурним розвитком з використанням інноваційних підходів.

Переконання впливає на поведінку акторів інфраструктурного розвитку і на шляхи його реалізації. Кампанії, присвячені підвищенню дорожньої безпеки, боротьбі з викидами і забрудненнями, економії природних ресурсів тощо, показали здатність змінювати соціальну поведінку і сприяти ефективному вирішенню завдань інфраструктурного розвитку багатьох міст.

Аналіз літературних джерел показує, що нині до основних подібних кампаній відносяться кампанії, спрямовані на: захист довкілля; підтримку збільшення альтернативних джерел енергії; підтримку розвитку громадського транспорту; збереження історичного центру і історичних комплексів; економію природних ресурсів; підтримку громадського порядку.

Взагалі, переконання через відповідні канали комунікації є основою будь-якого політичного процесу [2]. В управлінні інфраструктурним розвитком сучасних міст здатність і можливість пояснити громаді необхідність проведення різних заходів або здійснення змін є невід'ємною складовою будь-яких проектів або програм, оскільки дозволяє заручитися її підтримкою.

Хоча слід розуміти і той факт, що переконання рідко є політично нейтральним і часто слугує для відстоювання інтересів різних груп впливу (абу тиску на осіб, що приймають рішення), реалізація яких не обов'язково вигідна для усіх жителів міста.

Крім того, переконання тісно пов'язане з іншими інструментами інфраструктурного розвитку. Так, наприклад, якщо місцева влада хоче стимулювати використання міського громадського транспорту для зниження кількості шкідливих викидів від приватних автомобілів, то вона, очевидно, повинна:

- мати в цьому відношенні ясну політику, яка передбачає конкретні заходи (наприклад, організація нових транспортних маршрутів) і чіткі показники результативності (наприклад, зниження до 2020 року користування приватними автомобілями на 20%);

- нормативно визначити наявність спеціальних смуг руху для наземного громадського транспорту;

- виділяти бюджетні кошти на будівництво нових станцій метро, оновлення і розширення парку громадського транспорту тощо;

- використовувати фіскальні засоби, такі як плата за в'їзд до центральної частини міста разом з програмами зниження вартості користування громадським транспортом (наприклад, місячні проїзні квитки на всі види транспорту).

Структури співпраці. Ролі й обов'язки органів влади, організацій приватного сектора і місцевої громади можуть істотно варіюватися залежно від традицій, соціально-економічної і політичної стабільності, можливостей приватного сектора і очікувань з боку членів громади, і це варіювання може призводити до різних результатів, пов'язаних з розвитком.

Стосунки між публічним і приватним сектором завжди укладалися в певний спектр відповідно до міри регулювання економіки, визначуваної розумінням влади інтересів громади і загальних політичних установок. На одному кінці цього спектру знаходиться вільний ринок з мінімальним державним регулюванням і максимальним функціонуванням ринкових механізмів. Хоча навіть в цьому випадку значення публічних інститутів залишається суттєвим, оскільки саме вони формують необхідне середовище для стабільного і стійкого функціонування ринків [7]. На іншому кінці спектру держава повністю контролює розподіл ресурсів, а функціонування економіки підпорядковане досягненню виключно колективних цілей.

Існує подібний спектр і в управлінні розвитком міст і їх інфраструктурою: від "вільного" розвитку (типовим прикладом такого є розвиток Х'юстону), до планового розвитку під суворим контролем місцевої влади (властивого низці європейських міст).

Проте однією з основних тенденцій в управлінні інфраструктурним розвитком останніх десятиліть стало створення трибічних структур співпраці, – "влада – бізнес – община", – які визначають політику і основні напрями розвитку [2]. Очевидно, це пов'язано з усе більш зростаючим бажанням сучасних городян брати участь в розвитку своїх міст, в якому б реалізовувалося їх власне бачення цього процесу, а також поширенням в публічному управлінні принципів і підходів Good Governance. Що стосується представників приватного сектора, то для них подібне бажання характерне вже досить давно.

Рішення про створення структур співпраці, як правило, приймаються у відповідь на виникаючий тиск з боку громадськості або внаслідок законодавчих вимог, але, як показує практика, їх діяльність буде результативною тільки у тому випадку, якщо місцеві органи влади дійсно бачать в них необхідність і користь для цілей розвитку, особливо за ситуації, коли існуюча система управління нездатна швидко і адекватно реагувати на зміни, що відбуваються.

Управління знаннями. Обмін знаннями і досвідом є потужним інструментом для того, щоб впливати на швидкість, з якою в містах відбуваються зміни, у тому числі інфраструктурні. При цьому можна виділити два основні джерела інформації: ін-

формація, що поступає від різних інфраструктурних об'єктів безпосередньо, через вдосконалені технології і канали комунікацій; та інформація, що поступає від інших міських акторів або з інших міст.

Швидкий розвиток комунікаційних технологій дав менеджерам у сфері управління інфраструктурою багато нових можливостей, починаючи від спостереження за громадськими будівлями за допомогою засобів Інтернет, закінчуючи транспортною логістикою [3]. Досить активно останнім часом в управлінні інфраструктурою великих міст використовуються так звані CALS-технології. Ці технології, що виникли у військово-промисловому комплексі США в другій половині 1980-х років, спочатку призначалися для поліпшення і прискорення взаємодії між замовниками, виробниками і споживачами озброєння і переходу практично на безпаперову технологію в цьому процесі [там же].

Але окрім впровадження і використання сучасних комунікаційних та інформаційних технологій важливо також аналізувати і розуміти успіхи і невдачі інших в питаннях управління інфраструктурним розвитком, особливо враховуючи той факт, що багато керівників місцевих органів влади (незалежно від того є вони виборними або такими, що призначаються) можуть не мати відповідної освіти і досвіду. Ліквідувати цю прогалину можуть спеціально організовані конференції з проблем розвитку інфраструктури, в тому числі і за міжнародної участі, а також спеціальні програми професійного розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, кожен з розглянутих інструментів, використовуваних в управлінні інфраструктурним розвитком, має свої особливості і специфічні результати, тому доцільно використовувати їх в комплексі. Це особливо важливо, враховуючи, що інфраструктурний розвиток є складним процесом, залежним не лише від місцевих органів влади, але й інших акторів, кожен з яких має свої інтереси і цілі діяльності. Але, в той же час, саме органи влади повинні відгравати основну роль як в плануванні розвитку інфраструктури, так і в його здійсненні, консолідуючи зусилля інших акторів, у тому числі і за допомогою розглянутих інструментів, створивши відповідний організаційний механізм управління інфраструктурним розвитком.

Література:

1. Податок на нерухомість в різних країнах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://job-sbu.org/nalog-na-nedvizhimost-v-raznyih-stranah.html>.
2. Colebatch H.K. Beyond the Policy Cycle / H.K. Colebatch. – Sydney: Allen and Unwin, 2006. – 336 p.
3. Foth M. (Ed.). Handbook of Research on Urban Informatics: The Practice and Promise of the Real-Time City/ M. Foth. – Hershey, PA: IGI Global, 2009. – 319 p.
4. Glaeser E. Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier / E. Glaeser. – London: Macmillan, 2011. – 352 p.
5. Neilson L. Instruments of governance in urban management / L. Neilson // Australian Planner. – 2002. – Vol. 39. – P. 22-41.
6. United Nations Population Fund (UNFPA). Unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007. – 243 p.
7. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. – New York: Oxford University Press, 1997. – Режим доступу: http://wdonline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/abstract/WB.0-1952-1114-6.abstract.
8. World Bank. World development report 2009: Reshaping economic geography. – Washington, DC: World Bank, 2009. – Режим доступу: http://wdonline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2009/abstract/WB.978-0-8213-7607-2.abstract.