

УДК 352.07:338.24:351.750.6

БОГАЧОВ СЕРГІЙ,

*доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу економіко-правових проблем містознавства
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк*

МЕЛЬНИКОВА МАРИНА,

доктор економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу економіко-правових проблем містознавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк

ПРОБЛЕМИ МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ ТА КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ

У статті розглянуто проблеми функціонування системи міського управління в надзвичайних та кризових ситуаціях. Охарактеризовано склад та функції системи міського управління. Представлено типологію кризових та надзвичайних ситуацій. Класифіковано кризи за причинами виникнення, за сферою прояву, за можливостями прогнозування та за тривалістю. Визначено типові заходи щодо управління ліквідацією надзвичайних ситуацій у місті. Розкрито принципи та етапи міського антикризового управління. Проаналізовано досвід оперативного управління сферою життєзабезпечення в умовах надзвичайної ситуації, яка викликана бойовими діями. Обґрунтовано необхідність виконання додаткових функцій у процесі міського управління в надзвичайній ситуації, ускладненій соціальною, економічною, екологічною кризою.

Ключові слова: міське управління; надзвичайна ситуація; кризова ситуація; антикризове управління містом.

Постановка проблеми. Висока рухливість та нестабільність середовища, у якому функціонує місто, а також внутрішні протиріччя між його компонентами обумовлюють виникнення надзвичайних та кризових ситуацій, які потребують обґрунтування, вибору, прийняття та реалізації відповідних рішень системою міського управління щодо їх подолання та запобігання їм.

Аналіз основних досліджень. Сьогодні вивченню проблем міського управління в надзвичайних та кризових ситуаціях присвячено дослідження вітчизняних та зарубіжних учених та практиків, зокрема [1-10]. Ними розглянуті особливості міського управління та причини виникнення надзвичайних та кризових ситуацій у місті, питання формування механізму антикризового управління та використання антикризових технологій на підставі проектного підходу, визначені принципи та побудована модель системи антикризового управління на муніципальному рівні. Разом із тим, на практиці залишається невирішеним ряд проблем, пов'язаних з організацією процесу міського управління в умовах довготривалої надзвичайної ситуації, яка ускладнена соціально-економіко-екологічною кризою. Зазначене обумовлює актуальність і своєчасність, мету й завдання дослідження.

Метою статті є розробка пропозицій щодо подолання проблем міського управління, які виникають у надзвичайних та кризових ситуаціях.

Виклад основного матеріалу. Місто як складна соціально-економічна територіальна система характеризується сукупністю структурних елементів і зв'язків між ними, розподіляє обмежені ресурси відповідно до цілей і завдань функціонування та розвитку, а також вступає у взаємодію із зовнішнім середовищем [1, 3].

Система міського управління включає об'єкт (місто), суб'єкт (органи міського управління), процес взаємодії

між суб'єктом та об'єктом, функції, які виконуються в процесі міського управління. Виконання функцій міського управління спрямоване на досягнення стратегічних, тактичних та оперативних цілей та завдань функціонування й розвитку міста. Основною метою функціонування системи міського управління є забезпечення організаційно-економічної стійкості системи управління містом і підвищення якості життя територіальної громади. При цьому висока динамічність та невизначеність зовнішнього середовища викликає виникнення кризових та надзвичайних ситуацій у процесі функціонування міста, що потребує розробки та реалізації відповідних управлінських впливів [5, 7, 9].

Надзвичайну ситуацію визначають як порушення нормального життя й діяльності людей на об'єкті або певній території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним або екологічним лихом, епідемією, а також військовими діями, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, завдали шкоди здоров'ю людей або довкіллю.

Під кризовою ситуацією зазвичай розуміється об'єктивно існуючий процес трансформації системи, викликаний дією чинників зовнішнього середовища, який може зашкодити досягненню її певної мети, у тому числі привести до неможливості її існування.

Кризову ситуацію з позицій системного підходу можна класифікувати:

залежно від причин виникнення: позасистемна (обумовлена внутрішніми чинниками) та системна (пов'язана із чинниками зовнішнього середовища);

за сферами прояву: економічна, соціальна, бюджетна, управлінська, правова, екологічна кризи, а також криза трудових ресурсів, функціонування відповідних структурно-функціональних підсистем міста;

за можливостями прогнозування: передбачувані

(викликані закономірними, об'єктивними причинами) і несподівані (викликані випадковими причинами) кризові процеси;

за тривалістю: коротко-, середньо- і довгострокові кризи.

Типологія кризових і надзвичайних ситуацій представлена в табл. 1.

Слід зазначити, що криза є крайнім загостренням суперечностей у соціально-економічній системі, що загрожують її стійкості та життєздатності.

Об'єктивні причини кризових явищ пов'язані із циклічним характером розвитку міста, природних і техногенних процесів, суб'єктивні причини відображають помилки, некомпетентність у міському управлінні.

Однією зі специфічних особливостей системи міського управління є подвійна роль органів місцевого самоврядування як організатора та учасника процесу господарювання міста [2, 3]. Тому існує потреба обґрунтування наукових підходів до визначення місця й ролі антикризового управління в системі міського управління.

Антикризове міське управління є механізмом, який

здатний забезпечувати досягнення стратегічних цілей соціально-економічної просторової системи в умовах невизначеності, дефіциту часу та ресурсів, а також дозволяє приймати ефективні рішення з метою недопущення кризи, а в разі виникнення кризи - з метою її локалізації [4, 6, 8].

Процес антикризового міського управління базується на чотирьох основних принципах та включає п'ять етапів (рис. 1).

Організація управління ліквідацією надзвичайних ситуацій у свою чергу включає сукупність взаємопов'язаних заходів та дій, спрямованих на забезпечення ефективного використання ресурсів з метою виконання аварійно-рятувальних робіт у повному обсязі, у найкоротші терміни та з мінімальними втратами.

Ліквідація надзвичайних ситуацій передбачає збір даних про стан; аналіз та оцінку даних; підготовку висновків і пропозицій для вирішення й проведення робіт; прийняття (уточнення) рішення й доведення завдань до виконавців; організацію взаємодії. Для керування діями створюються оперативні групи, використовуються стаціонарні й розгортаються пересувні пункти уп-

Таблиця 1. - Типологія кризових і надзвичайних ситуацій

Найменування ситуації	Причина виникнення
Стихійні лиха	Наслідок природних катаклізмів: землетрусів, обвалів, повені, засухи, ожеледі, снігопадів
Техногенні катастрофи	Результат діяльності небезпечних виробництв, включаючи вибухи; пожежі; хімічне й бактеріологічне зараження повітря, водоймищ, землі, лісових масивів; аварії на транспорті; аварії гідротехнічних споруд; аварії в житловому секторі
Санітарно-епідеміологічна криза	Наслідок масових захворювань населення, домашньої худоби й диких тварин
Економічна	Наслідок фінансової неспроможності підприємств та організацій, неплатежів до бюджету, спекулятивних операцій на ринку цінних паперів
Соціально-політична криза	Викликається протистоянням політичних партій і угруповань, релігійним і національним екстремізмом; супроводжується порушеннями конституційних прав населення, зростанням злочинності, соціальною напруженістю, безробіттям, житловими проблемами, вимушеною міграцією населення



Рис. 1. Процес антикризового міського управління.

равління, а також організовується система зв'язку. Склад і структура системи управління визначаються масштабом надзвичайної ситуації. Керування ресурсами й засобами, що залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій, й організацію їх взаємодії здійснюють призначені для цього керівники робіт із ліквідації надзвичайної ситуації.

Як показує досвід міст Донецької та Луганської областей, надзвичайна ситуація, викликана бойовими діями, ускладнюється соціальною, економічною та екологічною кризою. При цьому мінімізовано виконання функцій міського управління. Діяльність органів міського управління спрямована на підтримку життєзабезпечення міста. Особливу увагу приділяють питанням локалізації аварій у сфері електро-, водо-, газо- та теплопостачання, які виникають у результаті бойових дій, проведення відновлювальних робіт аварійними бригадами в умовах високого ризику для життя. Загострюються проблеми оплати праці персоналу підприємств електро-, водо-, газо- та теплопостачання, дорожнього господарства, міського транспорту, благоустрою, вивезення твердих побутових відходів в умовах блокування фінансово-банківської системи. Важливим завданням також є питання розселення мешканців зруйнованих будинків та забезпечення їх гуманітарною допомогою.

Таким чином, головною метою міського управління в тривалій надзвичайній ситуації, яка викликана здійсненням бойових дій, є запобігання гуманітарній катастрофі в місті.

Після припинення бойових дій перед міським управлінням постає необхідність вирішення ключової проблеми відновлення життєзабезпечення міста. Відновлення зруйнованих житлових об'єктів, об'єктів комунальної інфраструктури та дорожнього господарства повинно здійснюватися відповідно до сучасних вимог до енерго- та ресурсозбереження. Рішення про відновлення об'єктів соціальної, комунальної та дорожньої інфраструктури приймаються згідно зі стратегією структурної перебудови економіки міста.

Необхідно оцінити ступінь нанесеного в ході бойових дій збитку комплексам життєзабезпечення міста й розробити інвестиційні проекти їх відновлення. Потім слід ранжувати проекти за ступенем важливості для відновлення життєзабезпечення міста. Оцінити власні матеріальні, трудові, фінансові й інформаційні ресурси міста, а також виявити можливості залучення додаткових ресурсів для реалізації проектів відновлення комплексів життєзабезпечення міста.

Найбільш серйозною проблемою реалізації проектів відновлення життєзабезпечення міст є дефіцит фінансових ресурсів і пошук додаткових джерел їх поповнення за рахунок підвищення інвестиційної привабливості. При реалізації проектів необхідно здійснення контролю за раціональним та цільовим використанням ресурсів. Для забезпечення реалізації проектів пріоритетними галузями повинні стати виробництво будівельних матеріалів, житлове, промислове, дорожнє будівництво, виробництво скла, труб, кабельної та іншої струмопровідної продукції.

Існує потреба створення привабливих умов для бізнесу. Зокрема, податки від використання надр і податки на доходи фізичних осіб повинні зараховуватися до місцевого бюджету, а податкові й митні платежі мають бути переглянуті й зменшені. Крім того, доцільно надати можливість отримувати кредити за пільговою банківською ставкою. Режим роботи влади та бізнесу потребує перегляду в напрямі підвищення показників інвестиційної лояльності органів міського управління. Також має сенс організувати міжнародну конференцію

(форум) потенційних інвесторів, яка дозволить залучити кошти на відродження міст, постраждалих від бойових дій.

Висновки

Розгляд проблем функціонування системи міського управління в надзвичайних та кризових ситуаціях передбачає визначення об'єкта, суб'єкта, процесу, функцій міського управління, а також розкриття змісту поняття "надзвичайна ситуація" та "кризова ситуація", типологізацію кризових та надзвичайних ситуацій, класифікацію криз, які виникають у місті.

За результатами дослідження визначено заходи щодо управління ліквідацією надзвичайних ситуацій у місті, розкрито принципи та етапи антикризового міського управління, виявлено особливості оперативного управління сферою життєзабезпечення в умовах надзвичайної ситуації, яка викликана бойовими діями.

Обґрунтовано необхідність виконання додаткових функцій у процесі міського управління в надзвичайній ситуації, яка ускладнена соціальною, економічною, екологічною кризою. Виконання додаткових функцій спрямовано на відновлення об'єктів життєзабезпечення, які пошкоджені в результаті бойових дій. Додаткові функції міського управління включають визначення пошкоджених об'єктів комунальної, соціальної, інженерної, дорожньої інфраструктури; оцінку можливостей відновлення пошкоджених об'єктів; розробку інвестиційного проекту відновлення об'єкта міської інфраструктури: аналіз ресурсного забезпечення проекту відновлення, моніторинг реалізації проектів відновлення міської інфраструктури.

Подальших досліджень потребують питання узгодження заходів подолання соціально-економіко-екологічної кризи та їх реалізації в процесі міського управління на засадах комплексності та системності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні й прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв. - Харків : ХНАМГ, 2010. - 307 с.
2. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних територій: теорія, методологія, практика : [монографія] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. - Тернопіль : Економічна думка, 2007. - 476 с.
3. Голованов В. И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В. И. Голованов. - М. : Наука, 1998. - 483 с.
4. Харитонова Н. А. Формирование механизма антикризисного управления муниципальной экономикой [Електронний ресурс] / Н. А. Харитонова, Н. Л. Левинзон. - Режим доступу : http://www.e-c-m.ru/magazine/64/eau_64_62.htm.
5. Антикризисное управление в муниципальном образовании / [А. Н. Ряховская, Е. Ю. Алексеева, С. Е. Андреев и др.]. - М. : Муницип. власть, 2000. - 309 с.
6. Шаров Ю. П. Антикризисные технологии в муниципальном управлении: проектный аспект / Ю. П. Шаров // Публічне управління. - 2010. - № 2. - С. 190-193.
7. Васильєва Н. В. Антикризове управління територіальним розвитком [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2010. - № 10. - Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=85>.
8. McDonald John F. Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth / John F. McDonald. - M. E. Sharpe, Inc., 2007. - 377 p.
9. Tye R. Urban Regeneration and Central-Local Government Relations: The Case of East Manchester / R. Tye, G. Williams // Progress in Planning. - 1994. - Vol. 42. - Pp. 1-97.
10. Thorns David C. Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Cities / David C. Thorns. - Gordonsville, VA, USA : Palgrave Macmillan, 2002. - 273 p.

Богачев Сергей,

доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом экономико-правовых проблем градостроения Института экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк

Мельникова Марина,

доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем градостроения Института экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк

ПРОБЛЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ И КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ

В статье рассмотрены проблемы функционирования системы городского управления в чрезвычайных и кризисных ситуациях. Охарактеризованы состав и функции системы городского управления. Представлена типология кризисных и чрезвычайных ситуаций. Классифицированы кризисы по причинам возникновения, по сфере проявления, по возможностям прогнозирования и по продолжительности. Определены типовые мероприятия по управлению ликвидацией чрезвычайных ситуаций в городе. Раскрыты принципы и этапы городского антикризисного управления. Проанализирован опыт оперативного управления сферой жизнеобеспечения в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной боевыми действиями. Обоснована необходимость выполнения дополнительных функций в процессе городского управления в чрезвычайной ситуации, которая осложнена социально-экономико-экологическим кризисом.

Ключевые слова: городское управление; чрезвычайная ситуация; кризисная ситуация; антикризисное управление городом.

Bogachov Serhiy,

Doctor of Economic Sciences, professor, the acting head of the Department of Economic and Legal problems in Cities of the Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine, Donetsk

Melnikova Marina,

Doctor of Economic Science, Associate Professor, Senior Researcher of Department of Economic and Legal Problems of City-study of the Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine, Donetsk

PROBLEMS OF URBAN GOVERNANCE IN EMERGENCY AND CRISIS SITUATIONS

In the article the problem of the system of urban management in emergency and crisis situations were considered. Composition and functions of the municipal government have been characterized. It was disclosed the concept of "emergency" and "crisis". Typology of crisis and emergency situations include: natural disasters, manmade disasters, sanitary-epidemiological, socio-political and economic crises. Crises have been classified: the reasons of occurrence, in the sphere of manifestation, on the possibilities of forecasting and duration. Typical measures to manage the liquidation of emergency situations in the city have been identified. Principles and steps of the City of crisis management are presented. Analysis was performed operational management experience life support in an emergency situation caused by the fighting. Was justified by the implementation of additional features for managing urban emergency response and overcome the consequences of the social, economic and environmental crisis. Perform additional functions involves restoration of vital facilities of the city, which are damaged by the fighting. Additional features of urban governance provide fault detection of communal, social, engineering, road infrastructure. Function provides an assessment permanently damaged facilities. Function ensures the development of the investment project for restoration of urban infrastructure. Analysis functions provide resource support the restoration project. Functions provide monitoring restoration projects of urban infrastructure.

Keywords: urban governance; emergencies; crisis situation; crisis management of the city.

REFERENCES

1. Babaiev V. M. (2010), Management of a large city: theoretical and applied aspects, monograph, Kharkiv, 307 p. (ukr).
2. Melnyk A. F., Monastyrskiy H. L. (2007), Development Management of municipalities: theory, methodology, practice, monograph, Ternopil, 476 p. (ukr).
3. Golovanov V. I. (1998), Management and self-management in a big city: theory, experience, organization, Moscow, 483 p. (rus).
4. Kharitonova N. A., Levinzon N. L. (2013), Formation mechanism of crisis management of the municipal economy, available at: http://www.e-c-m.ru/magazine/64/eau_64_62.htm (rus).
5. Ryakhovskaya A. N., Alekseyeva, E. Yu., Andreyev S. Ye. (2000), Anticrisis management in municipal union, Moscow, 309 p. (rus).
6. Sharov Ju. P. (2010), Anticrisis technology in municipal governance: project aspect, *Publichne upravlinnia [Public Administration]*, 2, pp. 190-193 (ukr).
7. Vasyleva N. V. (2010), Crisis management of Territorial Development, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=85> (ukr).
8. McDonald, John F. (2007), Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth. M.E.Sharpe, Inc., 377 p. (engl).
9. Tye R., Williams G. (1994), Urban Regeneration and Central-Local Government Relations: The Case of East Manchester, *Progress in Planning*, 42, pp. 1-97 (engl).
10. Thorns, David C. (2002), Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Cities, Palgrave Macmillan, Gordonsville, VA. USA, 273 p. (engl).

© Богачев Сергей, Мельникова Марина
Надійшла до редакції 07.11.2014