

10. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Г. І. Мостового ; авт. кол. : Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр (кер. авт. кол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 208 с.

11. *Млодецький В. Р.* Організаційно-технологічна та управлінська надійність функціональної системи будівельної організації : автореф. дис. ... д.т.н. : спец. 05.23.08 / В. Р. Млодецький ; Придніпр. держ. акад. буд-ва та архітект. – Дніпропетр., 2005. – 39 с.

12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щоріч. послання Президента України до Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

13. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / О. Ю. Амосов, В. В. Мамонова, Ю. О. Куц [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Мамонової. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 188 с.

14. *Снегірьов I. O.* Роль еволюційно-синергетичної парадигми в осмисленні соціуму : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.09 / I. O. Снегірьов ; Ін-т філос. ім. Г. С. Сковороди НАН України. – К., 2004. – 16 с.

15. *Юхновський I. P.* Базові принципи вдосконалення українського суспільства. Закономірності буття у контексті стаціонарної термодинаміки / I. P. Юхновський // Вісн. НАН України. – 2006. – № 1. – С. 3–13.

Надійшла до редколегії 01.02.2013 р.

УДК 351.711: 352.07

B. V. НАКОНЕЧНИЙ

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА: СУЧASNІ ПДХОДИ

Розглянуто сучасні підходи щодо стратегічного управління містом, типи раціональності, модель процесу управління в соціальних системах.

Ключові слова: місто, стратегічне управління містом, модерністський підхід, конструктивістський раціоналізм в управлінні містом.

This article reviews new approaches to strategic management of the city, the types of rationality model of governance in social systems.

Key words: city, strategic management of the city, the modernist approach, constructivist rationalism in managing the city.

Управління, стратегічне зокрема, є одним із основних елементів державного регулювання розвитку суспільства, його адміністративно-територіальних

утворень. На сьогодні стратегічне управління в Україні лише починає застосовуватися в практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому існує багато невирішених теоретико-методологічних, правових, організаційних питань і практичних проблем використання методів стратегічного управління. Особливо ця проблема актуалізується при стратегічному управлінні розвитку міст де органи місцевого самоврядування повинні приймати як найактивнішу участь. З огляду на це піднята й розкрита автором проблематика є досить актуальною.

Проблематика місцевого самоврядування, самоврядності територіальної громади на рівні міста, управління містом є предметом дослідження багатьох науковців різних галузей науки.

Надбання щодо теоретичного узагальнення напрямів розвитку місцевого самоврядування накопичені в працях зарубіжних науковців А. Брауна, Б. Веллмана, І. Видріна, М. Даймонда, Д. Дорфман, О. Кутафіна, Д. Макміллана, Е. Мейсона, Ю. Панейка, В. Фадеєва, Ю. Філіппова Дж. Хіллера, Д. Чевіса та ін. Вітчизняна наука державного управління плідно працює над теоретичними розробками в даній царині, серед представників якої слід виділити В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Дорофієнка, В. Куйбіду, Ю. Куца, В. Мамонову, Т. Пахомову, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Але узагальнення сучасних підходів щодо стратегічного управління містом ще не знайшли свого всебічного наукового обґрунтування.

Мета статті полягає в узагальненні сучасних теоретичних підходів щодо стратегічного управління розвитком міста.

В оцінках суспільства, людської діяльності, політико-правових відмінностей сучасності Ф. Гайек виділяв дві пріоритетні точки зору, що сформувалися в рамках філософських шкіл, що відносили себе до раціоналізму. Ці погляди відрізняються кардинальним чином, оцінюючи по-різному модель людської діяльності [6, с. 8].

Перший тип раціональності Ф. Гайек означив як “конструктивістський раціоналізм”. У контексті цієї теорії, яку певним чином взяла на озброєння ідеологія соціалізму, вважається, що людські інституції створені “зверху” завдяки всемогутності розуму людини. Тобто задум розуму (планування) наразі є первинним. На думку Ф. Гайєка, конструктивістський раціоналізм – помилкова концепція, оскільки неможливе продумати наперед всі перипетії буття індивіда. Людські інституції не могли бути створеними заздалегідь із наперед визначеною метою, оскільки випадковості завжди корегують навіть бездоганний план.

Другий тип раціональності – “еволюційний раціоналізм” – більш притаманний для ідеології лібералізму. У контексті цієї теорії вважається, що той порядок у суспільстві, який спостерігається сьогодні, виникав поступово за допомогою механізмів спонтанності. Упорядкованість суспільства не була наслідком певних чітко спланованих дій, вона стала як наслідок „процесу, в якому практики, котрі спершу сприймалися з іншою метою або навіть чисто випадково, зберігалися, оскільки забезпечували превалювання групи, в якій вони з’являлися, над іншими” [Там же, с. 10].

Аналогічні підходи можна виявити в розумінні ролі та вигляду сучасних міст [9]. Так, у контексті такого напрямку розвитку міст як модернізм (домінував до 80-х рр. ХХ ст.) вважалося, що ресурси слід використовувати якомога раціональніше. Відповідно, у плануванні міста варто акцентувати увагу на функціональності та простоті споруд. Цей підхід, як бачимо, корелює з конструктивістським раціоналізмом.

Звичайно, модерністський підхід до містобудування сприяв значному покращенню житлових умов багатьох людей. Утім, міста стали втрачати власну самобутність, оскільки забудови характеризувалися однотипністю та монотонністю. Це детермінувало спад відчуття локального патріотизму, коли людина гордиться місцем свого проживання.

Постмодерністський підхід до містобудування, який приходить сьогодні на зміну модернізму, сприяючи різноплановій забудові міського простору, націленій на посилення патріотизму [3]. Цей підхід корелює здебільшого з еволюційним раціоналізмом.

Разом із тим, конструктивістський раціоналізм був пріоритетним тривалий час, особливо стосовно оцінки суспільно-політичного буття, взаємодії держави та суспільства тощо. У результаті, випадкові дії суб'єктів політики презентувалися в якості довільних людських рішень, або звичайних емоцій, або ж актів волі. Утім, вони не оцінювалися як певні необхідні умови наявних фактів, що створюють поле упорядкованості окремої суспільної сфери, сприяючи її безконфліктному існуванню.

Таким чином, виявлення спонтанних механізмів, що забезпечують існування певного типу порядку, який, не будучи ніким запланований, виникає внаслідок розрізнених дій індивідів у окремій суспільній сфері, можливе в контексті теорії еволюційного раціоналізму.

Згідно з концепцією Дж. Брайсона, органи державної влади та різноманітні державні інституції в останні роки функціонують у середовищі, яке характеризується зростаючою нестабільністю. Це пов'язано зі встановленням більш тісних зв'язків між окремими елементами середовища, що детермінує непередбачувані результати при виникненні певних (інколи навіть незначних) змін у диспозиції цих елементів. Така ситуація може привести до хаосу в окремих соціальних групах, сприяючи резонансу небезпечних тенденцій на рівні усього суспільства, що перед державними інституціями ставить на порядок денний необхідність вирішення цієї проблеми. Від інституцій держави слід очікувати потрійну реакцію: а) вони повинні мислити стратегічно; б) державні інституції повинні формувати ефективні стратегії задля адаптації до нових умов; в) стратегії необхідно чітко обґрунтовувати з метою їхнього подальшого затвердження і впровадження [5, с. 7].

При формуванні різноманітних стратегій на різних рівнях соціального управління сьогодні доволі часто використовуються концепти “науково обґрунтоване управління” та “випереджаюче управління”. Під науково обґрунтованим управлінням насамперед мається на увазі аналітична аргументація управлінських рішень, дій тощо. Зміст концепту “випереджаюче управління” полягає в аналізі проблематики управління у прогнозно-аналітичному контексті та з точки зору його орієнтованості на розвиток [2, с. 7].

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

В. Бакуменко запропонував модель процесу управління в соціальних системах (рис. 1).

Точкою відліку у процесі управління в соціальних системах є зміна умов функціонування об'єкта управління, що вимагає прийняття нового управлінського рішення. У цьому контексті (згідно з концепцією Г. Саймона) можна виділити такі етапи процесу управління: виявлення проблеми та її діагностування; визначення базових критеріїв та обмежень стосовно проблемної ситуації; розробка альтернативних сценаріїв; оцінювання запропонованих альтернатив; вибір найбільш оптимальної стратегії, яка в цілому задовільняє цілі управління.

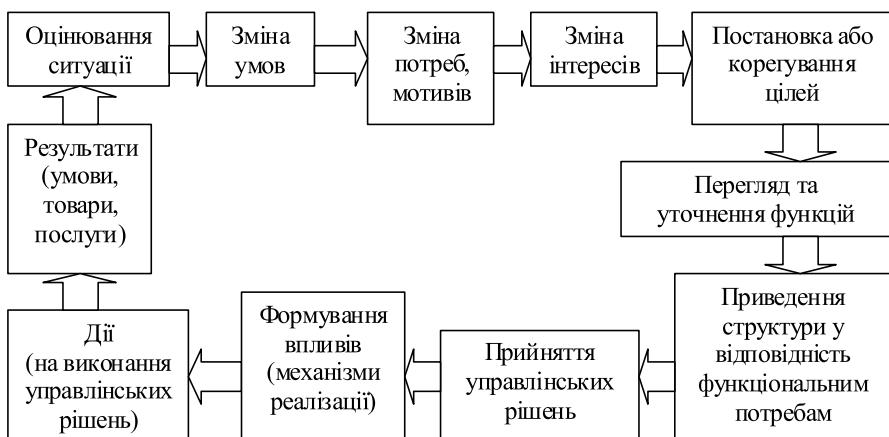


Рис. 1. Модель процесу управління в соціальних системах [2, с. 8]

На етапі виявлення проблеми та її діагностування необхідно здійснити оцінку нової ситуації для об'єкта управління як зсередини, так і ззовні. Слід зважати на той факт, що зміна умов детермінує зміну потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових транспортних розв'язок у місті потребує нових підходів до проблеми організації громадського транспорту тощо. Зрештою, з'являються нові завдання управління, що спричиняє перегляд інтересів об'єкта управління.

Отже, у процесі управління в соціальних системах можна окреслити певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури. Зазначимо лише, що цей процес характеризується циклічністю, оскільки в сучасну динамічну епоху доволі часто спостерігається зміна нових умов в управлінській сфері.

На думку О. Бойко-Бойчука, сутність управлінської пари “ДЕРЖАВА↔МІСТО” у широкому значенні має розкриватися через єдність трьох компонентів [4, с. 22]:

- люди (кадри, персонал, апарат, службовці, посадовці та ін.);
- організацій (органів влади і управління, структури управління тощо);
- механізми управління (способи, засоби, методи).

Як зазначає з приводу проблематики управління містом О. Ісип, управління в загальному вигляді – це цілеспрямований вплив на групи людей з метою організації та координації їхніх зусиль задля досягнення відповідних результатів [8, с. 263]. Методи управління виступають у ролі певних способів впливу на соціальні групи, якими в контексті нашого дослідження є населення міст, трудові колективи, органи самоорганізації та ін.

Вплив, здійснюваний за допомогою стратегічного управління, покликаний спричинити відповідні зміни у свідомості як суб'єктів управління, так і мешканців, які сприятимуть соціально-економічному та суспільно-політичному розвитку відповідних територіальних громад (рис. 2).

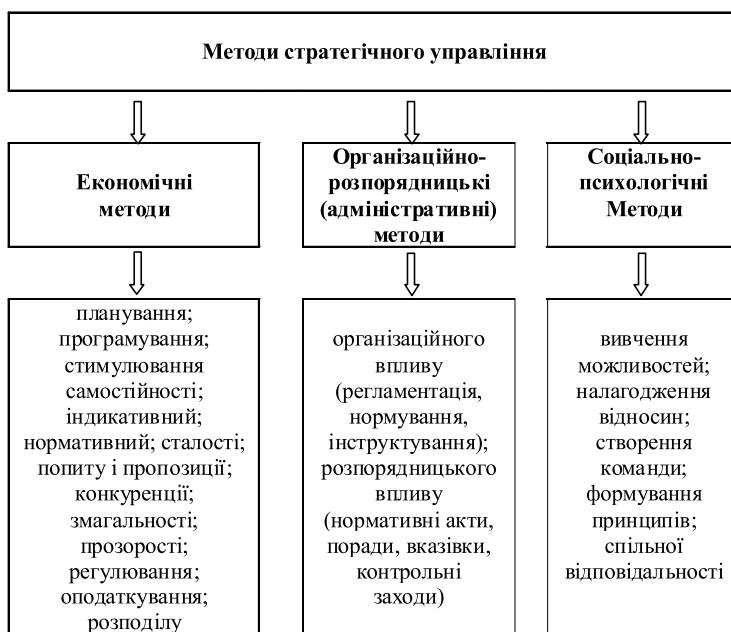


Рис. 2. Методи стратегічного управління [8, с. 263]

Стратегію Ю. Шаров розглядає як опорне поняття й основний результат стратегічного планування, засіб концептуалізації та програмування майбутньої діяльності, що на основі визначення пріоритетів дає корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [10, с. 591]. Стратегія ж управління, на його думку, означає зосередженість на пе-редбаченні, пла-нуванні й впро-важженні необхідних та най-істотніших у всьому комп-лексі змін [11, с. 589].

Щодо малих міст набувають важливості три етапи у побудові моделі їхнього стратегічного розвитку: 1) створення відповідної документації (планів, програм, стратегій); 2) втілення їх ужиття; 3) моніторинг результатів впровадження.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Тобто у стратегічному управлінні розвитком територіальних громад можна виокремити три складових: стратегічне планування, скоординоване управління та об'єктивне і демократичне оцінювання результатів проведеної роботи (рис. 3).

Аналізуючи категорію управління, Л. Бакалова вважає структурно-функціональну типологію міст ефективним інструментом управління розвитком міста. Такий підхід вимагає здійснити визначення типів міст за критерієм їхнього розміщення, оскільки вони відрізняються за стратегічними напрямами перспективного розвитку. По-перше, згідно з таким підходом можна виділити тип малих міст, що розташовані у приміських зонах значних (великих) міст. Для малих міст можна виділити такі напрями розвитку: ефективне розширення мережі комунальних підприємств; розширення спектрів виробництв, пов'язаних з великим містом, яке у даному разі є центром системи розселення; розвиток малого перспективного підприємництва [1, с. 189]. По-друге, можна виділити тип малих міст, що є центрами районної системи розселення за межами приміської зони значних (великих) міст. Задля розвитку таких малих міст стратегічним напрямом може бути розвиток функції регіонального центру, що полягає в наданні різноманітних соціальних послуг (наприклад, торговельних, культурних, медичних, побутових, комунальних, управлінських, консультаційних, навчальних тощо). І по-третє, можна виділити міста прикордонних регіонів, в яких формуються нові функції, що є специфічними для прикордоння.



Рис. 3. Компоненти стратегічного управління розвитком територіальних громад [8, с. 264]

Постановка цілей і завдань організації та підтримання ряду взаємовідносин між нею та оточенням входить у проблемне поле стратегічного управління, яке поєднує стратегічне планування, реалізацію стратегії та стратегічний контроль. Опорою стратегічного управління є людський потенціал, що вимагає гнучкого реагування та вчасного проведення змін. На думку О. Гричонкової, “стратегічне управління можна визначити як зведення у стратегії діяльності до спільногознаменника трьох основних понять: 1) мети розвитку, 2) наявних ресурсів; 3) політики поведінки” [7, с. 199].

В окресленому контексті для стратегічного управління розвитком міста слід здійснити виявлення бажаного рівня суспільного розвитку, визначення об'єктивної оцінки ресурсних можливостей громади (при співвіднесенні їх із зовнішнім середовищем); аналіз способів досягнення бажаного стану при існуючих можливостях. Також варто використовувати четвертий аспект, завдяки якому система стратегічного управління здатна стати найгнучкішим методом управління: постійний контроль за відповідністю прогнозованих і дійсних результатів.

Подальші дослідження будуть корисними в напряму узагальнення та вироблення класифікації методологічних стратегій в управлінні містом.

Література:

1. *Бакалова Л.* Структурно-функціональна типологія міст як ефективний інструмент управління розвитком міста / Л. Бакалова // Управління сучасним містом. – 2007. – № 1 – 12 (25 – 28). – С. 182–192.
 2. *Бакуменко В. Д.* До питання методологічного обґрунтування процесу управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К. : ВПЦ Академії муніцип. управл., 2010. – Вип. 1/2010. – С. 7–11.
 3. *Батракова С.* Язык архитектуры постмодернизма и конец великой утопии / С. Батракова // Борьба тенденций в современном западном искусстве. – М. : Наука, 1986. – С. 150–181 ; *Лефевр А.* Идеи для концепции нового урбанизма / А. Лефевр ; [пер. с фр. С. Эфирова] // Социологическое обозрение. – 2002. – Т. 2. – № 3. – С. 19–26.
 4. *Бойко-Бойчук О. В.* Модель державного управління розвитком міста: суб'єкт-просторова інтерпретація / О. В. Бойко-Бойчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К. : ВПЦ Академії муніципального управління, 2010. – Вип. 2/2010. – 440 с.
 5. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон ; [пер. з англ. А. Кам'янець]. – Львів : Літопис, 2004. – 352 с.
 6. *Гайек Ф. А.* Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії / Фрідріх Август фон Гайек ; [пер. з англ. В.І. В. Дмитрук]. – К. : Аквілон-Прес, 2000. – Т. I – III. – 448 с.
 7. *Гричонкова О.* Стратегічне управління як наукова категорія та інструмент розвитку міста / О. Гричонкова // Управління сучасним містом. – 2007. – № 1. – 12 (25 – 28). – С. 197–202.
 8. *Ісип О.* Методологічні підходи до стратегічного розвитку малих міст / О. Ісип // Управління сучасним містом. – 2006. – № 3 – 4 / 7 – 12 (23–24). – С. 261–268.
 9. Модерністський і постмодерністський підходи до розуміння ролі і вигляду сучасних міст. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/38388>.
 10. *Шаров Ю. П.* Стратегія / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. – .
- Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 591–592.

11. Шаров Ю. П. Стратегія / Ю. П. Шаров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. –

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 589–591.

Надійшла до редколегії 09.01.2013 р.

УДК 342.25

Н. Ф. СЕЛЮТИНА

РІВНІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Закончено увагу на необхідності активної, дієвої взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з населенням; розглянуто різні підходи до визначення рівнів цієї взаємодії; виявлено рівень, до якого можна віднести сучасні українські відносини між місцевою владою та населенням, яке мешкає на певній території.

Ключові слова: взаємодія органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та населення, рівні взаємодії місцевої влади та населення.

In the article the importance of active, powerful interaction of bodies of executive power and local government with the population are emphasized; different approaches to defining of the levels of this interaction are underlined; the level which relates to modern Ukrainian relations between local authorities and population representatives.

Key words: interaction of bodies of executive power and local government and population, levels of interactions of local government and population.

Проблеми та перспективи практичної взаємодії держави та громадянського суспільства стали в кінці двадцятого століття особливо актуальними для країн Східної Європи та країн, які стали незалежними після розпаду СРСР, для яких особливо гостро спостерігається відсутність на пострадянському просторі традиції громадянського суспільства (сутнісний зміст якого історично сформувався на американському та західноєвропейському ґрунті), що помітно гальмує процес демократизації в цих суспільствах.

Держава та громадянське суспільство тісно пов’язані, проте громадянське суспільство не запроваджується законом, воно виникає, формується спонтанно в суспільній історії мірою суверенізації життя особистостей і громад. Держава ж певним чином регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його. Громадянське суспільство неможливе без