

УДК 351.711: 352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

УПРАВЛІННЯ МІСТОМ У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Розглянуто механізм кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою, виокремлено сучасні методологічні підходи та проведено типологізацію існуючих методологічних стратегій управління містом.

Ключові слова: управління містом, місцеве самоврядування, методологічний підхід, методологічна стратегія.

The article deals with the correlation between the city management of socio-political sphere, marks out modern methodological approaches and conducted typology of existing methodological strategies of city management.

Key words: city, local government, methodological approach, methodological strategy.

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

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

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. Куйбиду, Ю. Куца, В. Мамонову, Т. Пахомову, С. Саханенка, С. Сergyна, Ю. Шарова та ін. Але питання механізмів кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою ще не стали предметом ґрунтового дослідження.

Мета статті полягає в узагальненні сучасних теоретичних підходів щодо механізмів кореляції управління містом із суспільно-політичною сферою.

Існує велике розмаїття підходів щодо аналізу суспільно-політичних явищ. Разом із тим, наявні підходи можна певним чином згрупувати, виділяючи ключові критерії для їхньої типологізації. Так, В. Парсонс виділяє шість методологічних підходів, за допомогою яких можна здійснити аналіз політико-управлінського процесу (табл. 1).

Базові методологічні підходи щодо пояснення політико-управлінського процесу (концепція В. Парсонса) [4, с. 53]

<i>№ з/п</i>	<i>Назва методологічного підходу</i>	<i>Сутність методологічного підходу</i>	<i>Теоретики</i>
1	Етапний підхід	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.
2	Плуралістично-елітистський підхід	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.
3	Неомарксистський підхід	Застосовуються марксистські ідеї щодо пояснення процесу розробки і здійснення політики в капіталістичному суспільстві.	Miliband, O'Connor, Poulanzas, Cockburn, Offe, Dunleavy, O'Leary та ін.
4	Субсистемний підхід	Аналізується розробка і здійснення політики з точки зору нових метафор, приміром, „мережі”, „спільноти” і „субсистеми”.	Hecllo, Richardson, Jordan, Rhodes, Atkinson, Coleman, Smith, Baumgartner, Sabatier, Jenkins-Smith та ін.
5	Підхід дискурсу політики	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.
6	Інституціоналізм	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.) [2, с. 27–52]. Вони виокремили шість основоположних груп теорій як загальних методологічних підходів щодо аналізу суспільно-політичних реалій, застосовувавши два 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).

На наш погляд, група теорій, що об'єднана в 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.

Таблиця 2

Систематизація загальних методологічних підходів до суспільно-політичних явищ [2, с. 28]

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

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” [2, с. 50]. Такі пріоритетні позиції держави обумовлюються кадровим потенціалом посадовців зі спеціальними фаховими знаннями. Прихильники державницького методологічного підходу вважають, що саме в 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, вивисуючи її над суспільством. Ми дотримуємося більш “м’якої” інтерпретації державницького підходу, згідно з якою 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.

“Установлення 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 у поле зору влади. На відбір цих проблем впливають різні фактори (ідеологічні, економічні, соціокультурні, демографічні тощо), що й виявляє методологічний підхід “agenda setting”. Інколи суспільство не доносить до влади важливі питання, інколи 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” [2, с. 125].

Стосовно “agenda setting” можна виокремити два типи порядку денного: 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 із 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) уходження 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 таких моделі встановлення порядку денного: модель зовнішнього ініціювання, модель мобілізації та модель внутрішнього ініціювання (рисунок).



Рисунок. Співвідношення моделей “встановлення порядку денного” із політичними режимами [7, 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 притаманною є 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, у 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 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 у 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 установлення порядку денного визначається природою державної підтримки питання та природою суб’єкта, або суб’єктів, що ініціювали питання” [2, с. 132]. Інколи, як зазначають М. Говлет і М. Рамеш, спостерігається такий тип установлення порядку денного, як консолідація (табл. 3.).

Таблиця 3
Моделі встановлення порядку денного за типом політики [2, с. 131]

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

Консолідація з’являється за умови, коли влада ініціює певне проблемне питання, яке вже здобуло широку підтримку суспільства. Таким чином, у взаємодії органів влади із суспільством вагомого значення набуває консолідація у визначенні пріоритетних проблемних питань, що потребують нагального вирішення.

Динаміка суспільно-політичної реальності детермінує перегляд методологічних засобів в осмисленні управлінських стратегій на рівні міста. Категорія управління, безпосередньо корелюючи зі змінами пріоритетів у суспільній думці, вимагає нових підходів до її експлікації в контексті.

Тобто, динаміка суспільного буття ставить на порядок денний органів державної влади завдання підвищеної складності. Адже сьогодні в політиці, як зазначав І. Валлерстайн, ефективними можуть вважатися лише ті структури чи особистості, хто вміло поєднує два типи стратегій, усвідомлюючи, наскільки важливо “одночасно працювати над вирішенням як короткотермінових, так і довготермінових проблем, хоча цій роботі притаманний зовсім різний (іноді навіть взаємовиключний) характер” [1, с. 8]. На жаль, не кожному вдається оптимально поєднувати ці стратегії. Адже, на думку Дж. Нейсбіта, “завдяки засобам масової інформації, телебаченню зокрема, ми перетворились на суспільство, що керується подіями, яке просто йде від інциденту до інциденту (навіть від кризи до кризи). Це суспільство практично не помічає процесів, які лежать в основі такого руху (або не бажає над ними замислюватися)” [3, с. 9]. Слід зазначити, що у сфері державного управління іноді також спостерігається аналогічне ставлення до динаміки суспільного розвитку, коли акцентується увага лише на поверхневих змінах і при цьому ігноруються фундаментальні тенденції.

Стосовно розуміння динаміки змін у соціумі американський культурантрополог Л. Уайт виокремив три ключових взаємопов'язаних підходи до тлумачення змін – історичний, формально-функціональний і еволюційний [5, с. 561]. У контексті історичного підходу, який теоретик називає ще часовим підходом, здійснюється аналіз часу, місця та послідовності існування окремих суспільних явищ. Згідно з функціональним чи формально-функціональним підходом (його ще означено як позачасовий) досліджуються структури і функціонування соціуму, процеси, що повторюються (ритуали, традиції тощо). Відповідно, аналізується позачасовий вимір суспільних явищ, осмислюється інтеграція та дезінтеграція, коли в певному явищі виокремлюються елементи, які повторюються, будучи незмінними.

Еволюційний або формально-часовий підхід виступає в ролі своєрідного синтезу часового і позачасового підходів. На думку Л. Уайта, цей підхід має стати пріоритетним для осмислення динамічної суспільної реальності. Фактично мається на увазі зміна суспільної системи в часі, коли певна форма якогось явища, “виростаючи” з попередньої форми, трансформується в наступну. Слід зазначити, що в контексті еволюційного процесу зміни відбуваються з класами суспільних явищ, але аж ніяк не з одиничними явищами. Ця методологія, виступаючи синтезом часового і позачасового підходів, здатна надавати розгорнуту характеристику досліджуваного суспільного явища. Причому, в рамках цього підходу вважається, що окремі стадії еволюції феномену, який аналізується, доповнюють одна одну та органічно вписуються в поле суспільних взаємодій, але ні в якому разі не виключають одна одну.

Власну методологію, що враховувала б динаміку суспільно-політичної реальності, запропонував Ф. Хайєк, відзначаючи, що соціальні науки активно оперують так званими колективними поняттями (наприклад, нація, партія, держава тощо). Разом із тим, інтерпретації означених понять доволі часто відрізняються, що дозволяє виокремити дві традиції в їхньому осмисленні – колективістську та індивідуалістську [6, с. 23]. До колективістської традиції Ф. Хайєк відносив таких теоретиків, як Г. Гегеля, К. Маркса, К.-А. Сен-Сімона та ін. Вони вважали, що із колективістськими поняттями співвідноситься автономна реальність, яка існує незалежно від людей, причому саме ця реальність формує індивіда. Таким чином, завдання мислителя полягає у виявленні цієї реальності (політичні партії, класи), її закономірностей тощо.

Сам Ф. Хайєк був прихильником другої традиції осмислення колективних понять. До другої традиції Ф. Хайєк, означивши її терміном “методологічний індивідуалізм”, відніс К. Поппера, А. Сміта, Д. Юма та ін. У рамках цієї традиції вважається, що автономно не існує ніяких класів, партій чи націй. Окремо можна виявити лише індивідів, кожному з яких притаманне власне бачення суспільних процесів, ідеалів, вірувань. Ця точка зору виступає своєрідним теоретичним ядром методологічного індивідуалізму. Це значить, що початковою точкою в дослідженнях суспільних явищ має бути не певна неіснуюча субстанція (клас чи

партія), а лише індивід, який має власні переконання. Різні можливі міжособистісні структури мислителі конструюють саме на основі індивідуальних типів поведінки, а не навпаки [6, с. 24].

Отже, уявлення, ідеали, вірування та вчинки людей – це початкові дані соціальних наук, це не предмет їхнього дослідження. Для наук, що вивчають взаємозв'язки суспільства та держави, тобто суспільно-політичну реальність, поведінка окремих індивідів є відправною точкою дослідження. А пояснення вчинків людей чи їхніх дій входить у предметне поле психології.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення та вироблення класифікації методологічних підходів та стратегій управління містом, ролі в цьому процесі органів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Валлерстайн И.* После либерализма / И. Валлерстайн ; [пер. с англ. ; под ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.
2. *Говлет М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
3. *Нейсбит Дж.* Мегатренды / Джон Нейсбит ; [пер. с англ. М. Б. Левина]. – М. : ООО “Издательство АСТ” : ЗАО НПП “Ермак”, 2003. – 380 с.
4. *Парсонс В.* Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики / Вейн Парсонс ; [пер. з англ. О. П. Дем'янчук]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.
5. *Уайт Л. А.* История, эволюционизм и функционализм как три типа интерпретации культуры / Лесли А. Уайт // Антология исследований культуры ; [пер. с англ.]. – СПб. : Университетская книга, 1997. – 728 с.
Т. 1. Интерпретации культуры. – С. 559–590.
6. *Хайек Ф. А. фон.* Познание, конкуренция и свобода : [антология сочинений] / Фридрих Август фон Хайек ; [пер. с англ., сост. и предисл. С. Мальцевой]. – СПб. : Пневма, 1999. – 288 с.
7. *Cobb R.* Agenda Building as a Comparative Political Process / Cobb Roger W., Ross J. K., Ross M. H. // American Political Science Review. – 1976. – Vol. 70. – № 1. – P. 126–137.

Надійшла до редколегії 09.01.2013 р.