

ПРОБЛЕМИ МІСТА ЯК ПІДРУНТЯ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЙОГО РОЗВИТКОМ

Розглянуто проблеми забезпечення цілісності управління розвитком міста при одночасних управлінських впливів з боку різних суб'єктів управління, а саме: центральних органів державної влади, регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування.

The article is dedicated to a problem of assurance of governing wholeness of cities development with complement of ruling influence by different actors: central state bodies, regional state bodies and local governance.

Складність сучасного етапу розвитку міст України актуалізує проблеми ефективності управління цим процесом. Одночасність управлінських впливів на місто як об'єкт управління з боку органів державної влади центрального і регіонального рівня, а також органів місцевого самоврядування об'єктивно потребує вирішення проблеми забезпечення цілісності цих впливів, як однієї з найважливіших умов забезпечення ефективності управління розвитком міста.

Проблема забезпечення цілісності (узгодження цілей, скоординованість, взаємодоповнення тощо) управлінських дій різних суб'єктів влади на такий складний об'єкт управління як місто поставала як у теоретичному, так і в практичному плані, мабуть, з моменту виокремлення державного управління в наукову дисципліну.

Природно, що це питання тим чи іншим чином зачіпали у свої наукових розвідках усі відомі фахівці в галузі державного управління розвитком міст. Серед українських фахівців, що працюють у цьому напрямку, варто зазначити В. Бабаєва, О. Берданову, В. Вакуленко, Н. Гринчук, Н. Дьоміна, О. Ігнатенко, В. Куйбіду, О. Карій, О. Лебединську, В. Мамонову, В. Нудельмана, В. Нікітіна, Ю. Шарова й інших.

Плеяда зарубіжних учених, які активно працюють у цьому напрямку, представлена такими науковцями, як В. Глазичев, А. Гутнов, С. Жилкіна, Н. Жунда, Г. Лаппо, К. Лінг, Є. Перцик, В. Рохчіні, П. Холл та ін.

Попри велику кількість публікацій на цю тему більшість авторів розкриває, так би мовити, процесуальний бік проблеми забезпечення цілісності сукупного управлінського впливу, концентруючись на механізмах координації дії суб'єктів управління при здійсненні їх функцій

(через цільові комплексні програми, стратегічні плани розвитку міст тощо). Значно менше уваги приділяється питанню розподілу предметів відання між суб'єктами управління (тут варто зауважити, що ця проблема так і не вирішена навіть на рівні інституту місцевого самоврядування України).

У наших наукових розвідках ми виходимо з гіпотези щодо принципової неможливості забезпечити цілісність сукупного управлінського впливу тільки технологічними засобами. Механізми забезпечення цілісності дадуть очікуваний ефект тільки за умов забезпечення, так би мовити, “концептуальної цілісності” управління. Враховуючи вторинність предметів відання відносно проблем розвитку міста, можна стверджувати, що одним з факторів забезпечення такого сукупного управлінського впливу держави і місцевого самоврядування на розвиток міста є повнота охоплення суб'єктами влади сукупності проблем розвитку міста та забезпечення неперетинання їх компетенцій при вирішенні цих проблем.

Метою даної статті є актуалізація питання формування цілісного представлення проблем розвитку міста як фактору ефективного управління його розвитком та обґрунтування способу розбудови типології проблем розвитку міста через аналіз його (міста) феноменологічної моделі.

Управлінська інтерпретація ідей цілісності світу і контекстуальності станів і процесів його складових представлена у “проблемно-цільовому підході” (Н. Моїсєєв). У логіці цього підходу предметами відання суб'єкта управління мають бути проблеми розвитку об'єкту управління, а цілями управлінської діяльності – рішення цих проблем. Наша інтерпретація зв'язності проблем розвитку міста з іншими складовими управлінського процесу представлена схемою (рис. 1).

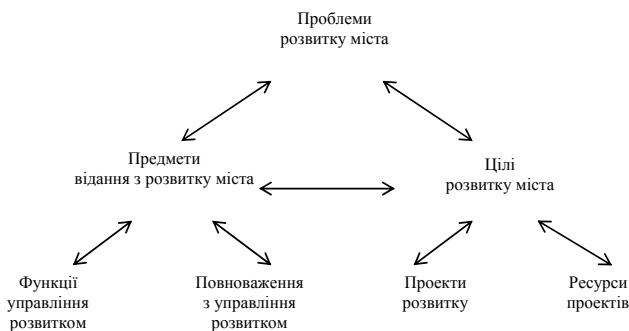


Рис. 1. Умовний управлінський простір міста

Наведена схема унаочнює важливість усвідомлення єдності проблем розвитку міста, їхньої зв'язності та взаємовпливу для коректного, чіткого, правильного смислотворення всіх інших складових управлінського

простору, що є обов'язковою умовою ефективного управління розвитком міста.

Крім цього, важливим фактором ефективного управління є повнота представлення проблемного простору розвитку міста як передумова (у логіці рис.1) повноти простору предметів відання та повноти простору цілей розвитку міста. У свою чергу, повнота представлення проблем розвитку міста виступає передумовою забезпечення повноти охоплення проблем розвитку міста суб'єктами управлінської дії (для міста – це органи державної влади центрального та регіонального рівнів та місцевого самоврядування). Повнота сукупного охоплення і неперетинання управлінських компетенцій при вирішенні проблем розвитку міста є очевидними факторами ефективного управління розвитком міста. Логіку реалізації вимог: повноти охоплення проблемного простору міста компетенціями суб'єктів управління і не перетинання цих компетенцій як умов ефективного управління унаочнює схема (рис. 2).



Рис. 2. Умови здійснення ефективного управління розвитком міста

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати: ефективність управління розвитком міста багато в чому залежить від усвідомлення сутності проблем розвитку міста і повноти представлення цих проблем в уявленнях суб'єктів управління. Таким чином, формування цілісного, деталізованого простору проблем розвитку міста стає важливим фактором забезпечення ефективного управління цим розвитком.

Простір проблем розвитку міста можна представити як багатомірний простір, що структуровано типологічними топами (вісями), які узагальнюють групи певних можливих типологічних ознак досліджуваного об'єкту. Ці типологічні ознаки можемо отримати, узагальнюючи багатоманіття проблем розвитку міста через дослідження численної літератури з питань розвитку міст світу й України. При цьому

існує об'єктивна вірогідність потрапляння в пастку “безмежності” цієї тематики. Цей, так би мовити, прямиий шлях є дуже ресурсоемним. Пропонуємо, на нашу думку, значно ефективніший шлях, за якого формування можливих проблемних зон розвитку міста здійснюється через їхню реконструкцію на основі феноменологічної моделі міста як сукупності його (міста) суттєвих (основних, ключових) ознак. Сформуємо цей перелік суттєвих ознак за визначеннями й описами феномена “місто”. Матеріали нашого аналізу [4; 7; 10; 11; 13] представлено таблиці.

Проаналізуємо наведені ознаки з позицій реконструкції можливих проблем розвитку міста. Зауважимо, що в подальшому викладенні нумерація блоків стислого аналізу і відповідних вісей типологічного простору (рис. 3) співпадатимуть.

1; 2; 3 – наголос на різноманітті сфер діяльності в місті, що міститься у визначеннях: місто як... місце концентрації різноманітної діяльності; ...локальний майданчик, на якому розгортається весь універсам життєдіяльності...; ...концентрація населення із властивими йому особливостями демографічної поведінки, трудовими навичками, образом життя; ...населений пункт із міським (несільським) образом життя; тощо закладає підстави для диференціації проблем розвитку міст за сферами життєдіяльності й господарювання громади. На наш погляд, найбільш узагальнено проблеми розвитку за сферами людської діяльності можна структурувати за такими ознаками:

- проблеми формування соціальних інститутів та рівні міста, наприклад, інститутів влади й управління; економічних інститутів; соціокультурних тощо;

- проблеми розбудови інфраструктури міста: житлово-комунальної, містобудівної, транспортної, санітарної, рекреаційної, тепловодоенергозабезпечення тощо;

- проблеми виробництва товарів та послуг: промислових і споживачьких товарів; туристичних; торгівельних та інших послуг;

4. Враховуючи проблематику нашого дослідження, окремою сферою можна виділити проблеми управління розвитком міст, які можна поділити на: теоретико-методологічні, проектні і технологічні проблеми управління. Проблеми управління структуруємо також за ознаками: проблеми оперативного, тактичного, стратегічного управління, а також за можливими видами забезпечення розвитку міста: інформаційне, аналітичне, кадрове тощо.

5. Сукупність ідей у визначеннях міста (табл. 1), а саме: наявність різноманітних соціальних груп, що діють та взаємодіють у місті, їх ієрархії та структурованості (цих груп) відносин (як горизонтальних, так і вертикальних), каркасоутворювальна роль міста для інших метасистем, ідея цілісності феномену міста (як внутрішньої, так і зовнішньої) прямо вказують на контекстуальність існування територіальної громади, яку ми маємо розглядати як “специфічну соціальну групу”, яка існує, діє та взаємодіє в контексті дій та взаємодій інших соціальних груп.

Таблиця

Сукупність суттєвих ознак феномену місто

<i>Місто як...</i>	<i>Місто як...</i>	<i>Місто як...</i>
1. ...сукупність виробів майстрів (витвір мистецтва)	21. ...все, що не є село	38. ...форма існування суспільства... універсалія всесвітньої історії
2. ...складна механічна машина (система)	22. ...розселенський і економічний каркас країни (регіонів)	39. ...локальний майданчик, на якому розгортається весь універсам життєдіяльності та мислєдіяльності
3. ...ідеальний об'єкт із заданими параметрами	23. ...акумулятор історії	40. ...історично конкретна соціально-просторова форма існування суспільства
4. ...організм (жива система)	24. ...діалог минулого з майбутнім	41. ...основна ланка народногосподарського комплексу
5. ...середовище для організмів	25. ...культурні нашарування	42. ...складний виробничий територіальний комплекс
6. ...сукупність фізичних (інженерних, архітектурних тощо) форм	26. ...економічний і культурний центр	43. ...штучно створене людиною середовище, необхідне для її різнобічної діяльності
7. ...множина різних мов опису	27. ...місце концентрації різноманітної діяльності	44. ...центр зв'язків, повідомлень, місце кооперування людей та їх діяльність
8. ...співорганізована сукупність діяльності найбільш важливих акторів	28. ...вузли економічного каркасу території	45. ...посяднання сімейної, споживчої і виробничої мереж, де людина задовольняє свої потреби
9. ...множина соціальних і культурних форм, що розгортають ідею даного місця і часу	29. ...концентрація населення із властивими йому особливостями демографічної поведінки, трудовими навичками й образом життя	46. ...фактична умова для існування специфічної соціальної групи населення
10. ...центральний майданчик формування нового суспільств, фокус соціальних і технологічних перетворень	30. ...концентроване вираження цивілізації і зміна типів цивілізації визначає зміну типів міст	47. ...одна з найскладніших форм людського "туртожитку"
11. ...структура відносин між індивідами і групами людей	31. ...довготривале скучення людей та їхніх осель, що займає значний простір і розташоване у центрі крупних комунікацій	48. ...живе місто – це його непомітна структура, яка складається з відносин між індивідами і групами людей
12. ...місце зіткнення принципів	32. ...населений пункт із границею чисельності	
13. ...центр соціальної активності	33. ...групування людей, діяльність яких не пов'язана з землеробством	
14. ...елемент структури розселення	34. ...витрати часу більшості мешканців всередині даної агломерації	
15. ...ціле	35. ...агломерація із внутрішньою диференціацією	
16. ...центральний об'єкт економічної географії	36. ...населений пункт з міським образом життя	
17. ...територіально цілісна полісистема	37. ...населений пункт, адміністративний, торговельний, промисловий центр	
18. ...концентрація населення і капіталу		
19. ...ядро урбанізованої системи		
20. ...наслідок і фактор географічного розподілу праці		

5. Сукупність ідей у визначеннях міста (табл. 1), а саме: наявність різноманітних соціальних груп, що діють і взаємодіють у місті, їх ієрархії та структурованості (цих груп) відносин (як горизонтальних, так і вертикальних), каркасоутворювальна роль міста для інших метасистем, ідея цілісності феномена міста (як внутрішньої, так і зовнішньої) прямо вказують на контекстуальність існування територіальної громади, яку ми маємо розглядати як “специфічну соціальну групу”, яка існує, діє та взаємодіє в контексті дій та взаємодій інших соціальних груп.

6. До диференціації проблем розвитку міст наведені міркування мають відношення у двох аспектах. Перший – будь-яка проблема не існує сама по собі, поза контексту суб’єкт-об’єктних або суб’єкт-суб’єктних відносин. Другий – визнання контекстуальності за типологічну вісь задає додаткові бінарні опозиції диференціації проблем розвитку міста, а саме: проблеми зовнішніх і внутрішніх, горизонтальних і вертикальних взаємовідносин, взаємозв’язків і взаємодій складових громади міста.

Представлення міста як центрального майданчика формування суспільства, фокус територіальних і технологічних перетворень, ... центр соціальної активності, ... ядро урбанізованої системи..., економічний, культурний центр, ... концентрована на вираження цивілізації, зміна типів цивілізації визначає зміну типів міст... інше актуалізує диференціацію проблем розвитку міст по вісях: центр-периферія, глобальне-локальне, минуле-майбутнє, старе-нове.

7. Диференціація типів міст за масштабом, функціональною ознакою, що покладені у більшість класифікацій міст [1] дає підстави і диференціювати проблеми міст за типом міського поселення, а саме виокремлювати проблеми розвитку: агломерацій, мегаполісів, метрополій-столиць, великих міст, середніх міст, малих міст, моно профільних міст, історичних міст тощо.

8. Представлення міста як складної системи актуалізує розділення проблем міста на загальносистемні, загальнопредметні й індивідуальні.

9. Представлення міста як організму, живої системи, що знаходиться в певному середовищі, задає такі зони потенційних проблем розвитку, як проблеми, що пов’язані із задоволенням потреб цієї живої системи, як у цілому, так і за складовими. Найбільш укрупнено ієрархію потреб можна представити як потреби у зручному, комфортному, стійкому і безпечному середовищі для її існування.

10. Іншим не менш важливим для існування системи чинником є ефективність і економічність внутрішніх і зовнішніх обмінів (метаболических) процесів у цій системі [9], які безпосередньо пов’язані з продуктивністю як системи в цілому, так і її складових [14].

11. Похідною цих двох груп типологічних ознак є проблеми (ефективного, економічного тощо) використання ресурсів міста: фізичних, трудових, земельних, майнових, віртуальних (нематеріальних), інформаційних, фінансових, інтелектуальної власності.

12. Усвідомлення важливості та значення поняття принципу організації як першооснови розгортання конфігурації будь-яких відносин у соціальній системі, розгляд міста, як "...місця зіткнення цих принципів" нашою думкою про важливість диференціації проблем розвитку міста за новими принципами організації, що засвоюються системою або виникають у внутрішньому та зовнішньому контекстах її існування. Наприклад, новими принципами організації зовнішнього контексту для існування українських міст, що стрімко змінюють їхній вигляд, є глобалізація, інформатизація, демографічний вибух у країнах третього світу, енергоресурсообмеженості тощо. Новими принципами існування українських міст є утвердження принципів ринкової економіки, впровадження інституту приватної власності, принципів місцевої демократії тощо.

13. Представлення міста як множини різних мов опису... співорганізованої сукупності діяльності найбільш впливових акторів... місто зіткнення принципів... указує на проблеми комунікацій між основними акторами міського розвитку. Ці проблеми можна структурувати на такі, що: створюються принциповими відмінностями на майбутнє міста у головних акторів розвитку [8]; створюються несумісністю професійних мов представників різних професійних груп (архітектори, фінансисти, соціологи, культурологи, інженери тощо) [Там же]; відсутністю процедур міжгрупової комунікації й досвіду спільної міжгрупової роботи [12]; породжуються несумісністю форматів ключових документів розвитку, наприклад генплану і плану стратегічного розвитку міста [3]; впливають з особистісних та міжгрупових відносин.

14. У певні періоди певні проблеми розвитку міст були домінуючими, потім вони втрачали на деякий час актуальність, аби знову виникнути в ході розвитку суспільства. Наприклад, на початку ХХ ст. активно обговорювалась проблематика створення нових міст як вирішення проблем крупних агломерацій [5]. Згодом ця тема набула актуальності вже з фокусу засвоєння нових сировинних районів Казахстану, Сибіру, Далекого Сходу за часів містобудування у СРСР [4]. На сьогодні принципово нові технологічні можливості людства, які в кардинально іншому ключі вирішують питання організації просторів життєдіяльності й господарювання знову актуалізували цю тему. Середовище, яке реалізує новітні електронні, інформаційні, композитні (матеріали), транспортні й інші технології, розгортається в південокорейському місті Нью-сонгдо сіті [16].

Отже, проблеми розвитку міста як соціотехнокультурного феномену можуть актуалізовуватися, потім втрачати актуальність і знову з часом набувати актуальності в нових умовах. Це дає підстави зробити вперше диференціацію цілісного проблемного простору розвитку міст, який поділяє їх на "актуалізовані" і "потенційні" проблеми. До актуалізованих

проблем розвитку міста будемо відносити проблеми, які є наявними і сформульованими в суспільній і науковій думці, активно обговорювалися або обговорюються, на які знайдені або шукаються рішення. Актуалізовані проблеми природно поділити на актуальні й неактуальні, “критичні” для подальшого розвитку й “некритичні”.

Побудову типологічного простору проблем розвитку міста можна було б продовжити, але, на нашу думку, наведеного більш ніж достатньо, аби представити глибокий за змістом та деталізований масив цих типових проблем, усвідомити їх розмаїття, різноплановість і зв’язність. Зрозуміло, що подальша деталізація проблем лежить не тільки у площині виокремлення додаткових топів, а й на поєднаннях наявних. Наприклад, проблеми розвитку інфраструктури ЖКГ великого міст лежать на перетинанні відповідних ознак топів 2 і 7 тощо.

Представлений матеріал дозволяє зробити такі висновки. Існує принципова важливість цілісного погляду на проблеми розвитку міста як первинної умови здійснення ефективного управління цим розвитком.

Зрозуміла безперспективність спроб послаблення місцевого самоврядування на користь державної влади і навпаки, а також волонтаризму в розподілі предметів відання між суб’єктами управління міським розвитком.

Сформована типологія проблем розвитку міста слугуватиме підґрунтям структуризації предметів відання, цілей розвитку міста та цілей управлінських дій з управління розвитком.

Усвідомлення складності, цілісності і зв’язності простору проблем розвитку міста дозволяє оминати пастку марних сподівань на прості локальні рішення з розвитку міста.

Існує необхідність відмови від редукціоністських поглядів і пошуку шляхів наукового моделювання поведінки міста з позицій його внутрішньої і зовнішньої цілісності, а також у якісно нових синкретичних підходах наукового пошуку. Остання актуалізує проблему не тільки пізнання властивостей об’єкта і його складових, а розуміння природи, глибинної його сутності об’єкту, що власне є ключем до успіху синкретичного мислення.

Отриманий типологічний простір проблем розвитку міст є підґрунтям для оцінки цілісності (і відповідно ефективності) існуючої в Україні державної політики розвитку міст. Зв’язність проблем розвитку з предметами відання і цілями розвитку дає можливість формування цілісної політики міського розвитку. Представлена типологізація може бути також ефективно використана при формуванні баз даних з проблематики розвитку міст.

Література:

1. *Бойко-Бойчук О.* Категорія “місто”: сутність, визначення /

О. Бойко-Бойчук // Управління сучасним містом. – 2005. – № 3-4/7-12 (19-20). – С. 47–60.

2. *Боже-Гарнье Ж.* Очерки по географии городов / Ж. Боже-Гарнье, Ж. Шабо ; [пер. с фр. К. Т. Топуридзе, С. Н. Тагера]. – М. : Прогресс, 1967. – 424 с.

3. *Жунда Н. Б.* Стратегическое планирование в системе программ и планов муниципального развития / Н. Б. Жунда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.citystrategy.leontief.ru/?it=3ce2552012718>. – Заголовок з екрана [26.10.2008].

4. *Лапко Г. М.* География городов : учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов / Г. М. Лапко. – М. : Гуманит. Центр ВЛАДОС, 1997. – 480 с.

5. *Мерлен П.* Новые города. Районная планировка и градостроительство / П. Мерлен [пер. с фр.]. – М. : Прогресс, 1975. – 254 с.

6. *Моисеев Н. Н.* Быть или не быть... человечеству? / Н. Н. Моисеев. – М., 1999. – 288 с.

7. *Моисеев Н. Н.* Судьба цивилизации. Путь разума. – М. : Изд-во МНЭПУ, 1998. – 228 с.

8. *Никитин В. А.* Принцип города: организационное представление / В. А. Никитин. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://v2.circle.ru/personalia/odi/nikitin/pg..> – Заголовок з екрана [15.02.2008].

9. *Новосельцев В. Н.* Организм в мире техники. Кибернетический аспект / В. Н. Новосельцев. – М. : Наука, 1989. – 239 с.

10. *Островский В.* Современное градостроительство / В. Островский ; [пер. с пол. А. Н. Енютиной; под. ред. В. В. Владимирова]. – М. : Стройизд, 1979. – 359 с.

11. *Панухник О.* Мале місто в системі регіональних відносин: теоретико-методологічні підходи до дослідження / О. Панухник // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1-2/1-6 (17-18). – С. 28–36.

12. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектора у процесах місцевого розвитку : [монографія] / Є. О. Фишко, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакуленко та ін. – К. : Вирій, 2003. – 166 с.

13. *Перцик Е. Н.* Города мира. География мировой урбанизации / Е. Н. Перцик. – М. : Международные отношения, 1999. – 381 с.

14. *Прокопенко И. И.* Управление производительностью. Практическое руководство / И. И. Прокопенко ; [пер. с англ.]. – К. : Техника, 1990. – 320 с.

15. Регіональна економіка: словник-довідник / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний ; [за ред. М. В. Підмогильного]. – К. : НДІСЕП, 2004. – 346 с.

16. Сайт Нью-Сонгдо Сити [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.new-songdocity.co.kr>. – Заголовок з екрана [07.02.2008].