

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ МІСТА

Розглянуто проблеми управління стратегічним розвитком міста як системи, а також основні етапи цього процесу та їхні особливості.

The article is devoted to consideration of strategy development management of urban territory as system. The main steps of this process and their peculiarities are examined.

Ключові слова: стратегічний розвиток, міський розвиток, управління розвитком, місцеві органи влади.

Сучасні міста виступають основними носіями економічного, промислового, наукового, освітнього, культурного та іншого потенціалів країни. Саме тому забезпечення сталого соціально-економічного розвитку міст є на сьогодні актуальною темою і передбачає необхідність розробки відповідних стратегій. При цьому, розробляючи такі стратегії, необхідне врахування багатьох чинників, таких як історичний досвід, наявна інфраструктура, людські, економічні, природні та інші ресурси, тенденції розвитку сучасних міст тощо. Але, мабуть, ще більш важливим є врахування потреб та інтересів конкретної міської громади, адже саме людина та її добробут виступають ключовими факторами для здійснення будь-яких реформ. Усе це потребує чіткого та ефективного управління процесом стратегічного розвитку міської території, що й зумовлює актуальність теми статті.

Питання управління стратегічним розвитком міст розглядалися такими науковцями, як В. Бабаєв, М. Долішній, Ю. Куц, Д. Лічфілд, В. Мамонова, І. Турок, П. Хілі, П. Холл та ін. Але у працях цих та інших науковців відсутній розподіл процесу управління стратегічним розвитком міста на чіткі етапи. Тому визначення цих етапів та їхніх особливостей і є метою даної роботи.

Безсумнівно, стратегічний розвиток міста є процесом, причому циклічним (вірніше, спіральним), яким необхідно управляти. І очевидно, що дане управління повинне здійснюватися міською владою, хоча і з можливістю залучення інших акторів. Також цілком закономірно, що управління стратегічним процесом повинне базуватися на певній стратегії, яку необхідно розробити і реалізувати. Поза сумнівом і те, що в управлінні повинні бути присутнім моніторинг, контроль і оцінка. Розглядаючи даний процес у часі, можна виділити три фази.

1. Попередня фаза, на якій, власне, ухвалюється рішення про необхідність створення і реалізації програм розвитку, здійснюється огляд і аналіз основних проблем розвитку, з урахуванням яких визначаються потенційні цілі розвитку, можливі актори і партнери, а також ті ключові питання розвитку, які вимагають детальнішого вивчення або комунікативних зусиль.

2. Стратегічна фаза, в якій остаточно визначаються цілі розвитку на певний період, їх виконавці і партнери, розробляється стратегія розвитку, визначаються завдання і результати для кожного з акторів, засоби і методи комунікації, контролю тощо.

3. Фаза реалізації, на якій реалізується певна стратегія розвитку (на основі постійного контролю) і після закінчення якої проводиться оцінка отриманих результатів.

Далі розглянемо особливості другої фази як найбільш важливої. Перш за все, важливим завданням тут є гарантування того, що всі учасники, що залучені до справи, стають реальними учасниками процесу. Список акторів або партнерів програми розвитку міста повинен включати всіх тих, чії регулярні дії і рішення так чи інакше впливають на соціально-економічну і політичну ситуацію в місті (місцева влада, місцевий бізнес, промисловці, громадські організації тощо), тих, хто забезпечує ресурси або бюджети для розвитку міста (наприклад, центральні урядові установи або зовнішні інвестори), і всі групи (як усередині, так і за межами міста), яких може торкнутися (позитивно або негативно) програма розвитку і які тому можуть її підтримати або виступити проти неї.

Остаточне визначення учасників і вибудовування взаємовідносин з ними часто порушує проблему відповідальності в розвитку міста, у зв'язку з чим виникають два питання: чи дійсно учасники представляють повний діапазон інтересів? Чи мають представники організацій-учасників достатню владу і повноваження, щоб спрямувати діяльність своїх організацій на досягнення певної мети (це особливо актуально для представників державних структур і установ)?

Слід передбачити і таку ситуацію, що кількість учасників може бути більшою, ніж це було б зручним для групової роботи під час планування та управління. Тому організаційна структура програми повинна бути спроектована таким чином, щоб кожний з учасників знайшов якнайкраще “застосування”, маючи при цьому нагоду ефективно обмінюватися інформацією з іншими. Необхідно відзначити і те, що оскільки у процесі своєї реалізації програма розвитку може корегуватися і змінюватися (у певних межах), відповідно можуть змінюватися і її учасники.

Як відомо, стратегія – це сукупність пов'язаних дій, спрямованих на досягнення певної мети. При

цьому можна відзначити, що створення стратегії є поєднанням інформації і знань, творчого мислення, об'єктивної оцінки, керівництва і лідерства [3]. А сама стратегія складається з набору п'яти ключових елементів: чітко сформульованих цілей і завдань; розуміння процесів, що відбуваються, і сильних і слабких сторін "своїх" і "опонентів"; оцінки наявних ресурсів; творчих, оригінальних ідей; вибору реалістичних шляхів досягнення поставлених цілей і завдань [Там само].

Саме комбінація всіх п'яти елементів забезпечує наявність стратегії, а не просто набору довгострокових цілей. При цьому стратегія не повинна бути "застиглою" і може розвиватися в процесі її реалізації, оскільки обов'язковою складовою процесу реалізації стратегії є постійна переоцінка і адаптація стратегії до умов як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, що змінюються.

Під час розробки стратегії міського розвитку доцільно застосовувати так званий інтегрований підхід, для чого є дві основні причини. По-перше, завдяки ньому легше зрозуміти ті складні й інколи суперечливі явища і ситуації, які впливають на процеси міського розвитку або занепаду. По-друге, як наголошувалося неодноразово, міський розвиток буде набагато ефективнішим, якщо в усіх його аспектах братимуть участь різні суб'єкти, об'єднавши свої можливості, зусилля і ресурси.

У даному разі інтегрований підхід має на увазі наявність, як правило, восьми типів інтеграції:

- територіальної інтеграції – розгляд міста як частини більшої території (району, області, регіону тощо), оскільки міські проблеми і бажані результати розвитку певною мірою залежать від більшої системи, до складу якої входить місто;

- інтегрованої інтерпретації ситуації – розуміння взаємозв'язків між різними чинниками, що впливають на міський розвиток (наприклад, освітою, доходом, житлом тощо), а також причинно-наслідкових зв'язків (наприклад, розвиток виробництва – збільшення кількості робочих місць – залучення додаткових працівників – залучення молодих матерів – розширення системи доступних дитячих садків);

- інтегрованої команди управління – наявність представників різних організацій із різних сфер, хоча б на рівні експертів;

- інтегрованої розробки стратегії розвитку – врахування в ній побажань та інтересів усіх учасників, використання самого процесу розробки як засобу залучення учасників в "загальну справу";

- інтегрованого використання ресурсів – залучення ресурсів з різних джерел;

- інтегрованої політики – узгодженості політики (там, де це стосується міського розвитку) різних організацій і установ, залучених до процесу розвитку міста;

- інтегрованих дій – співпраці всіх учасників стосовно реалізації стратегії розвитку.

Використання інтегрованого підходу дозволяє, на наш погляд, розробити кращу з можливих на даний момент стратегій. Сам же механізм розробки стратегії розвитку включає шість складових, кожною з яких потрібно ретельно управляти. Ці складові такі: збирання і аналіз необхідних даних та інформації; підтвердження цілей розвитку; визначення меж розвитку; аналіз ресурсів; підготовка альтернативних варіантів стратегії; оцінка альтернативних варіантів і вибір стратегії.

У цілому, на першій фазі вже мало б здійснюватися збирання й аналіз необхідних даних та інформації, але тепер це необхідно зробити ретельніше, заповнивши, по можливості, всі наявні "інформаційні прогалини", відповівши для себе на запитання: чи достатньо інформації, чи ефективно використовуються ті дані, які бралися до уваги під час розробки стратегії та її подальшої реалізації? Це важливо, оскільки загальна інформація і точні дані повинні бути доступні всім учасникам. Проте збирання даних, особливо додаткових, часто вимагає додаткових, іноді чималих, витрат. Тому до збирання даних треба підходити зважено, використовуючи їх тільки в тому випадку, якщо вони прояснюють конкретні питання, з якими стикаються учасники, глумачивши поточну ситуацію або допомагаючи їм зробити вибір на майбутнє.

В ідеалі дані, зібрані з різних джерел, необхідно організувати як геоінформаційну систему (GIS), яка включає і фізичні, і соціально-економічні дані, і була б доступною для загального користування. Проте це вимагає істотних витрат і докладання великих зусиль. Хоча, слід зазначити, що місцева влада може мати вже готову геоінформаційну систему, яку можна використовувати для вирішення необхідних для міського розвитку проблем.

Після збору й аналізу всієї необхідної інформації повинні бути остаточно обговорені і підтверджені цілі розвитку як усередині команди розробників стратегії, так і з усіма учасниками. Поза сумнівом, цілі необхідно визначати і з урахуванням того, до яких наслідків може привести їх реалізація не тільки для міського розвитку, але і для всіх стейкхолдерів даного процесу. Звичайно, перегляд цілей може спричинити корегування матриці учасників, але результатом цього стане досягнення більшого взаєморозуміння і взаємної підтримки учасників.

Цілі розвитку формуються у вигляді дерева, починаючи від загальніших, переходячи далі до конкретніших завдань і закінчуючи чітко визначеними одиничними діями, жорстко прив'язаними до термінів, ресурсів і виконавців, але останній крок здійснюється після аналізу ресурсів.

Поряд з цілями слід визначити межі розвитку. Термін "межа" використовується тут подвійно: як діапазон дій і як фізичні межі розвитку. Дані межі корисно визначити і розглянути в будь-якому випадку, навіть якщо вони є "даністю". Розглядаючи діапазон дій, слід зрозуміти і визначити, які сфери охоплюватиме розвиток – житло, транспорт, освіта, охорона здоров'я тощо. Цей діапазон виходить з початкового огляду проблем і рішень, але оскільки йдеться, як наголошувалося вище, про інтегровану

стратегію, він повинен бути достатньо широким.

Фізичні межі теж можуть бути різними для різних стратегій і програм розвитку. Їх різноманітність пов'язана з двома аспектами. По-перше, більшість програм розвитку стосуються місцевої територіальної громади, але в той же час члени громади можуть брати участь у забезпеченні функціонування більшого територіального утворення – району області або регіону, що складається з декількох областей.

По-друге, більшість програм розвитку є комбінованими, тобто включають декілька підпрограм, кожна з яких може мати різні райони обхвату обслуговуванням або адміністративні межі. Таким чином, будь-яка зміна в поширених моделях поведінки, наданні послуг або зміна правил, що їх регулюють, повинна брати до уваги межі, в яких набуває чинності ця зміна.

При цьому може виникнути дилема, пов'язана з тим, що вдосконалення в якій-небудь сфері, необхідне для цільової території розвитку, було б ефективнішим, якби воно було упроваджене в межах більшої території. Тоді виникає необхідність ухвалити рішення про те, що краще: пожертвувати цією “додатковою” ефективністю або витратити додаткові зусилля і ресурси, щоб реалізувати даний крок на більшій території.

Дійсно, в більшості випадків можна визначити відмінності між цільовою територією розвитку і навколишніми територіями, які, проте, певною мірою зумовлюють наявні проблеми і, можливо, рішення. Крім того, можуть також існувати зовнішні території, які не впливають на це, але будуть використані програмою розвитку для цільової території. Таким чином, необхідно робити відмінності між таким:

- “цільовою територією”, на безпосередній розвиток якої повинна бути направлена стратегія;
- “територією вивчення”, яка включає ширший контекст щодо впливу на наявні проблеми, їх рішення;
- “територією дії”, яка так чи інакше матиме вплив на результати розвитку.

Також дуже важливо, щоб стратегія розвитку певної території кореспондувала з іншими територіальними програмами і стратегіями, які були розроблені або тільки розробляються. Аналіз таких стратегій і забезпечення зв'язку з ними є, принаймні, необхідною обережністю і потенційним способом посилення стратегії розвитку.

Аналіз ресурсів. Зрозуміло, що ресурси міста включають не просто фінансові ресурси, але також інші економічні ресурси (наприклад, потенціал для туризму) і людські ресурси (включаючи, наприклад, здатність місцевих мешканців інвестувати свій час у підвищення свого професійного рівня та спроможність посадових осіб місцевого самоврядування функціонувати ефективніше). Проте аналіз ресурсів необхідний не тільки для того, щоб визначити реалістичність стратегії, що розробляється, з точки зору її “забезпеченості”, але і допомогти знайти неефективність використання наявних ресурсів, щоб зрозуміти, яким потенціалом володіє місто. Дійсно, майже в кожного міста, від найбагатшого до найбіднішого, є певний потенціал для поліпшення якості життя його мешканців, а також для внеску, який він може зробити для поліпшення функціонування свого району, області та країни в цілому. Такий потенціал міститься в різних аспектах – фізичних, економічних і людських. Наприклад, він може базуватися на недостатньо ефективно використовуваному міському майні, нереалізованих економічних і конкурентних перевагах, невикористанні зв'язку між наявною системою науки й освіти та підвищенням кваліфікації робочої сили тощо. У деяких випадках даний потенціал міститься навіть у вигляді невикористаних фінансових ресурсів.

При цьому потенціал може бути в місцевих організаціях, у тому числі і в органах влади, які працюють неефективно або нескоординовано, але, перш за все, його слід шукати в людях, які, будучи безробітними, недостатньо працевлаштованими або нетворчими, які не використовують повною мірою свої знання, вміння, можливості і таланти. Тому стратегія, яка прагне покращувати управління наявними ресурсами, вимагає значною мірою ретельного обдумування й інвестування у людей, чия діяльність здатна створити це ефективне управління.

Коли йдеться про розвиток, то тут важливо відшукати додаткові ресурси, які повинні з'явитися, в основному, внаслідок використання наявного потенціалу. При цьому всі додаткові ресурси, які можна використовувати для розвитку, представлені трьома видами:

- зовнішні ресурси – вони включають як спеціальне фінансування з бюджетів різного рівня, так і комерційні інвестиції від приватних організацій;
- перерозподілені ресурси – їх можна знайти там, де зміна в пріоритетах фінансування в межах території може принести великі блага цільовим територіальним громадам, або там, де перенесення якої-небудь діяльності з однієї території в іншу може принести велику вигоду;
- недостатньо використані ресурси, які з різних причин, як правило, існують у більшості сфер.

Під час розробки стратегії необхідно надавати увагу всім трьом видам ресурсів, оскільки їх визначення і грамотне користування здатне більшою мірою створити умови для довгострокового сталого розвитку міста, порівняно з, наприклад, одноразовим “вливанням” коштів.

Підготовка альтернативних варіантів стратегії, їх оцінка і вибір стратегії. Будь-яке оцінювання до початку дій повинне не тільки порівнювати розроблені альтернативи між собою, але і з якимсь “ідеальним варіантом”, а також з варіантом бездіяльності. Саме таке порівняння, обов'язковою частиною якого є прогнозування результатів різних альтернативних стратегій, найкраще допомагає у виборі оптимальної стратегії. Крім того, оцінювання до початку дій – це частина інтегрованого стратегічного планування, коли актори і партнери беруть участь у розгляді та ухваленні різних варіантів, що дозволяє краще зрозуміти і погодити їхні різноманітні переваги.

Критерії для оцінювання можуть змінюватися, але, на наш погляд, вони завжди повинні відображати, в

першу чергу, дію на людей, на всіх тих, кого можуть торкнутися передбачувані результати розвитку. Іншими словами, це повинне бути оцінювання дії на територіальну громаду, що бере до уваги всі ті групи в територіальній громаді, які, ймовірно, випробують вигідні або несприятливі зміни в близькій і віддаленій перспективі в результаті реалізації стратегії. Це дозволить вибрати таку стратегію, яка максимально дозволить “задовольнити” місцеву громаду, отже, одержить від неї найбільшу підтримку, що є важливим при реалізації даної стратегії.

Таким чином, механізм стратегічного управління розвитком міста можна розглядати у статичі та в динаміці. У статичному вигляді він передбачає наявність затвердженої стратегії, відповідних проектів і програм розвитку окремих сфер, організаційних структур щодо їх реалізації та моніторингу стратегії, бюджетів тощо, а в динаміці він складається з трьох фаз: попередньої, стратегічної і фази реалізації. Причому, центральним елементом стратегічного розвитку міст є інтеграція.

Зрозуміло, що неможливо все передбачити і визначити наперед, зокрема, можуть виникати “незаплановані” проблеми і перешкоди в реалізації як окремих заходів, проектів, так і стратегії в цілому. Щоб бути готовими до їх нейтралізації, необхідна наявність ефективної системи контролю і моніторингу. Опрацювання такої системи має стати подальшим напрямком досліджень з цієї проблематики.

Література:

1. *Hall P.* Urban and Regional Planning / P. Hall – Harmondsworth : Pelican Books, 2007. – 450 p.
2. *Healey P.* Managing Cities: The New Urban Context, John Wiley & Sons, Chichester / P. Healey, 1996. – 403 p.
3. *Hickling A.* Managing Decisions: The Strategic Choice Approach / A. Hickling. – Rugby : MANTEC Publications, 2005. – 483 p.
4. *Lichfield D.* Urban Regeneration for the 1990s. / D. Lichfield. – London : London Planning Advisory Committee, 2002. – 310 p.
5. *Turok I.* Continuity, change and contradiction in urban policy / I. Turok // In D. Donnison and A. Middleton (eds.) Regenerating the Inner City. – London : Routledge & Kegan Paul, 2006. – 460 p.

Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.