

*В. В. НАКОНЕЧНИЙ*

## **МІСТО ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто місто як об'єкт державного управління, наведено параметри віднесення населеного пункту до категорії міст в історичній ретроспективі.*

**Ключові слова:** місто, держава, державне управління, влада.

*In the article City as the object of government, are parameters referring settlement as towns in historical perspective.*

**Key words:** city, state, public administration, government.

Одним із найважливіших показників демократичних перетворень в Україні має стати якісне місцеве самоврядування перш за все на рівні міста як найбільш динамічної ланки в адміністративно-територіальному поділі держави. Різномічні аспекти проблематики місцевого самоврядування стали предметом широкого висвітлення в різних наукових дисциплінах: державному управлінні, політології, юриспруденції, соціології тощо, що об'єктивно актуалізує дану проблематику.

Проблеми міста, система організації влади в міста є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, В. Борденюка, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Куйбіди, В. Мамонової, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили чималий внесок у розвиток теоретичних засад розвитку владних відносин на рівні міста, але теоретичні питання організації влади в місті з позицій державного управління ще не набули ґрунтового вивчення.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних засад щодо розвитку організації влади міста на основі методології державного управління.

Місто є об'єктом дослідження багатьох наукових дисциплін: державного управління, історії, географії, політології, економіки, соціології, екології. Відповідно, воно виступає як історичний, специфічний ступінь розвитку цивілізації, соціально-просторове утворення поряд із селами, селищами та іншими локальними ареалами існування людей, як місце локалізації виробничих сил і трудових ресурсів, система адаптації людини до навколишнього середовища, специфічний соціальний інститут, система, яка складається об'єктивно в певних просторово-часових межах, перетворене людиною природне середовище, а також об'єкт управління та місце концентрації політичних відносин.

Етимологія слова "місто", що походить від латинського слова "civitas", охоплює дві основні концепції – матеріальне, археологічне, топографічне та

---

містобудівне поняття. У цілому поняття “місто” є умовним, оскільки означає населений пункт, що віднесений за законодавством даної держави до категорії міст. При цьому важливе значення має кількість населення, тобто досить популярним є посилання на мінімальну населеність міста. У визначеннях міста також бувають присутні протиставлення його сільській місцевості, врахування дихотомії несільськогосподарських та сільськогосподарських занять, виконання ним адміністративних функцій.

Так, одним із поширених є визначення міста як компактного поселення з перевагою виконання несільськогосподарських функцій. У ньому формується спільнота людей, які ведуть своєрідний образ життя за умов, що відрізняються від навколишньої сільської місцевості певним типом антропогенного перетворення у вигляді забудови крупними будівлями та іншими характерними спорудами [10, с. 301].

Приваблює своєю ємністю визначення відомого французького урбаніста П. Мерлена. Він розуміє місто як центр зв'язків, завдяки чому воно стає місцем концентрації та кооперації людей та їх діяльності [4, с. 18]. Саме цією обставиною можна пояснити чисельні дані прикладних досліджень, що проводяться в усьому світі, які демонструють, що міське населення завжди більш політично активне, ніж мешканці села. Ці визначення та факти вказують, з одного боку, на багатоманітність вертикальних і горизонтальних зв'язків, з іншого – на наявність специфічних характерних рис міського способу життя, що робить його надзвичайно складним об'єктом управління та політичних відносин. Український дослідник І. Салій такий підхід називає функціональною концепцією міста [8, с. 16].

Дослідження проблем організації влади в умовах міста пов'язане з використанням різних методів аналізу фактичного матеріалу, що розкриває зміст та основні напрямки діяльності суб'єктів, які беруть участь у системі владних відносин міста. За їх допомогою встановлюються функціональні особливості, котрі в концентрованому виразі відбивають ті чи інші аспекти владних відносин. Слід зауважити, що виділення відповідного сегменту владних відносин за ознакою того чи іншого методу аналізу є дещо умовним, оскільки мова йде про дослідження цілісного системного явища, яке в логічному та історичному контексті змінюється. При чому кожний з виділеного сегменту фіксує ту чи іншу сторону владних відносин.

В узагальненому вигляді функціональні особливості можна представити як історичні, урбаністичні, демографічні, виробничі та управлінські методи дослідження.

Так, історичний метод дозволяє розглянути систему владних відносин у місті впродовж важливих етапів історичного розвитку – від самого зародження міст як територіальних утворень до сьогодення. За допомогою цього метода можна простежити, яким чином змінювались форми та методи діяльності органів влади на кожному конкретно історичному етапі.

Поява суто урбаністичних методів дослідження дозволяє значно глибше

---

---

розкрити специфіку організації влади в містах, коли ці категорії поселень займають домінуючі позиції в організації громадського життя, системі виробництва та в характері політичних відносин. Крім того, вони дають змогу виділити специфіку форм і методів діяльності, встановити особливості механізмів функціонування владних структур в умовах домінуючих пріоритетів міст у процесі суспільного розвитку, глибше зрозуміти змістовну відмінність владних відносин, що охоплюють великі агломеративні територіальні утворення, та відстежити процес ускладнення системи вертикальних і горизонтальних відносин, коли владні структури управляють великими мегаполісами.

Урахування демографічного компонента в організації влади спонукає дослідника на застосування методів кількісного та якісного аналізу статистики, щоб за їхньою допомогою встановити важливість демографічних чинників, які фіксують просторові рамки в організації влади, оскільки вплив владних структур залежно від кількості населення та форм його концентрації буде різним.

Вибір наступних методів дослідження обумовлений урахуванням особливостей виробничої інфраструктури міст. При цьому специфіка економічних, соціальних складових інфраструктури накладає свій відбиток на зміст та умови відносин між владними інституціями. Саме їх впливом забезпечується гальмування сприяння економічному і соціального розвитку даного територіального утворення. При використанні методів дослідження, що розкривають особливості впливу влади на виробничу діяльність, обов'язково враховується безпосередній чи опосередкований вплив влади на виробничі та соціальні сфери. У даному випадку владні інститути користуються трьома специфічними сферами впливу: активізацією, стимулюванням чи регулюванням. Функціональна особливість організації влади в даному випадку залежить від використання інструментальної бази стимулювання чи стримування виробництва, або активізації владного впливу, який ініціює ініціативу виробничих структур чи своєю регуляторною діяльністю досягає гармонізації поліпшення соціальних і економічних інфраструктур міста.

Структурно-функціональні методи аналізу дозволяють створити умови для діагностики діяльності владних структур у напрямку або їх оптимізації, або розширення чи звуження, що вдосконалює систему впливу владних структур на соціально-економічний розвиток міста. Важливою умовою структурно-функціональної діагностики є максимальне наближення владних органів до населення, що дозволяє врахувати нагальні потреби людей, які мешкають на даній території.

Управлінський потенціал має чи не найважливіше значення в системі організації влади в місті, тому врахування всіх складових, що впливають на систему управління, є важливою дослідницькою вимогою, котра забезпечує можливість визначити міру та обсяг управлінської складової в системі

---

існування міста як територіального утворення. Можливості міста як цілого в багатьох випадках залежать від того, як і хто цим містом управляє, яке люди мають відношення до результатів управлінських послуг, як використовуються ресурси, що знаходяться в колективному використанні, в якій мірі приймаються до уваги альтернативні шляхи вирішення нагальних проблем людей і, нарешті, як люди беруть участь у самому процесі управління.

В історичному контексті міста як укріплені поселення з вулицями, що перпендикулярно перетинаються, та громадськими спорудами існували вже в VIII – VI тисячоліттях до н.е., проте економічним, культурним і політичним центром певної території місто змогло стати лише після остаточного розподілу праці між містом і селом.

Формування перших держав у Месопотамії та Єгипті безпосередньо пов'язане з розвитком європейського міста. Починаючи з VIII ст. до н.е. на узбережжі Егейського моря виникають квартали ремісників, які в VII-VI ст. розвиваються в античні міста. Їх визначальною ознакою є центральна площа з агорою (ринком), будинком зборів, храмом, пізніше театром і гімназією. Саме на основі міст виникають держави-поліси античної Греції – Афіни, Спарта, Мілет, Сіракузи, Пантікапей. Деякі з них у роки свого найвищого підйому в V-IV ст. до н.е. нараховували 150 – 200 тис. жителів. Їх політичний устрій і форма правління були різноманітними: демократія, аристократія, тиранія, змішані форми. Саме на основі досвіду полісів давньогрецькі мислителі у своїх трактатах дали аналіз політичної влади, створили вчення про форми держави, висунули ідею ідеальної держави.

Не менш важливе значення міста відігравали і в епоху Середньовіччя. Хоча якщо в період раннього Середньовіччя (V – XI) старі римські міста приходять у занепад, а нові тільки виникають, то в X – XIII ст. міста стають центрами ремесла і торгівлі, науки і культури, адміністративними і політичними центрами територій. У них формується унікальна структура населення, особлива політична організація, специфічний правовий статус. В епоху Середньовіччя самими великими містами в Європі були Париж – 275 тис. жителів, Мілан і Брюгге – по 125 тис., Венеція – 110 тис., Генуя та Гренада – по 100 тис., Прага – 95 тис., Флоренція – 61 тис., Лондон – 45 тис.; в Росії – Новгород – 50 тис., Псков – 35 тис., Москва – 30 тис. Серед міст Азії на початку XV ст. виділялись Нанкін – 470 тис., Виджаванагар (Індія) – 350 тис., Пекін – 320 тис., Кіото – 200 тис., Самарканд – 100 тис.; в Африці – Каїр – 450 тис. [6, с. 31].

Існує низка теорій походження середньовічного міста: “романістична”, за якою середньовічні міста є прямим продовженням пізніх античних міст; “вотчинна”, згідно з якою місто та його інститути розвивалися з феодальної вотчини, її управління і права; “маркова”, що обґрунтовує виникнення міських установ та права з устрою вільної сільської громади-марки; “бургова”, що вбачала зародок міст у фортеці-бурзі та в бурговому праві;

---

---

“ринкова”, яка виводила міське право з ринкового права [2, с. 11].

Але виникнення міста в сучасному розумінні датується кінцем XVIII ст. Саме в цей період в Англії, а пізніше у Франції, відбуваються серйозні зміни, яким через певний час дадуть визначення – урбаністична революція. Як відзначають Д. Томпсон і Д. Пристлі, “... у Великій Британії розподіл землі зробив багатьох селян, які володіли землею, бездомними і вони стали першими робітниками, притягнутими в нові галузі і міста, що виникали навколо них” [11, с. 293].

Адам Сміт відзначав, що управління містами в той період, коли в них переважали цехи, знаходилося взагалі в руках торговців і ремісників, які були зацікавлені протидіяти тому, щоб ринок був переповнений. Міста отримували основні кошти для свого існування і сировину для промисловості із села, і міська промисловість, на його думку, більш вигідна, ніж сільськогосподарська праця. Але дуже важливим моментом, що стосується мети нашого дослідження, є те, що “заробітна плата і прибуток з капіталу повинні бути більше в місті, ніж у селі. Але капітал і праця, природно, шукають самого вигідного додатку. Тому вони в міру можливості притікають у місто і залишають село” [9, с. 113].

М. Вебер також говорить про “місто” в економічному сенсі як про місце, “де місцеве населення задовольняє істотну частину своїх повсякденних потреб на місцевому ринку, причому в значній частині продуктами, виробленими місцевим населенням і населенням найближчої округи, що якимсь чином придбані для збуту на ринку” [1, с. 310]. Він дає ще більш коректне і стиснуте визначення міста: “Отже, місто в сенсі, що розуміється нами, є поселення, в якому діє ринок” [1, с. 310]. В економічному сенсі Вебер поділяє міста на дві основні групи: місто споживачів і місто виробників, що, звичайно, не означає, що в першому живуть тільки споживачі, а у другому – тільки виробники, перші і другі є в містах обох типів. Як відзначає О. Неусихін, “...ступінь і характер цього поділу залежать від характеру соціальної структури міста, яка є дуже складною і різноманітною” [5, с. 684]. Але для М. Вебера місто – це й ринкові поселення, й укріплений пункт, й автономна корпорація, причому всі ці ознаки постійно розвиваються в ході складних соціально-економічних і військово-політичних процесів.

В Україні, на думку М. Лесечка, формується багаторівнева структура управління містами, до якої належать: 1) структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом і фінансуються з бюджету; 2) госпрозрахункові організації, що забезпечують життєдіяльність міста та є самостійними юридичними особами; 3) організації і установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур; 4) установи, діяльність яких координується міською владою. Тому при формуванні ефективної структури управління містом необхідно:

– базуватись на фундаментальних наукових принципах побудови

---

структур управління великими системами;

– забезпечити виконання принципу органічності взаємозв'язку структур різного ієрархічного рівня для підтримання раціонального підпорядкування і предметної координації;

– урахувати вимоги чинного законодавства щодо формування і функцій організаційних структур управління та функцій окремих підрозділів;

– урахувати реальні обставини, специфічні вимоги та можливості кожного конкретного суб'єкта управління, що зумовлює відмінності організаційно-структурних схем управління однакових за назвою і функціями об'єктів [3].

Виходячи з історичних, економічних, політичних та інших умов формування управлінських структур містом, можна говорити про дисперсію цих структур, їх відмінність одна від одної. Про це свідчать як історична, так і сучасна європейська практика.

Таким чином, місто як об'єкт управління, організація влади в місті є складним явищем. Аналіз концептуальних засад організації влади міста демонструє суперечливу природу походження влади органів місцевого самоврядування. З позицій державного управління ми розуміємо організацію влади в місті як систему владних структур, що забезпечують діяльність міста як територіального утворення, як мегаполісу, що характеризуються певними специфічними ознаками, а саме – розвинутими соціально-інфраструктурними комплексами, великою мережею об'єктів муніципальної власності, наявністю глибинних політичних та соціально-економічних процесів, в управлінні якими визначальний рольовий статус виконують органи місцевого самоврядування та структури, які представляють органи місцевої державної влади та різні асоціативні й добровільні утворення громадян, що беруть участь в управлінських процесах.

Подальші дослідження можуть бути корисними в напрямку з'ясування специфічних особливостей віднесення того чи іншого населеного пункту до категорії “місто” та механізмів унормування даних процесів.

Література:

1. Вебер М. Город / М. Вебер // Избранные произведения ; пер. с нем. – М. : Прогресс, 1990 – 808 с.

2. Лазаревский Н. Самоуправление / Н. Лазаревский // Мелкая земская единица. – СПб., 1903-1904. – 141 с.

3. Лесечко М. Управління великими містами в Україні / М. Лесечко // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

4. Мерлен П. Город. Количественные методы изучения / П. Мерлен. – М. : Мысль, 1977. – 183 с.

5. Неусыхин А. И. Социологическое исследование Макса Вебера о городе / А. И. Неусыхин // Вебер М. Избранное. Образ общества. – М. : Прогресс, 1993. – 698 с.

6. Нудельман В. Досвід та перспективи розвитку міст України /

---

В. Нудельман. – К. : Дніпроміст, 2000. – 159 с.

7. *Салій І. М.* Розвиток управління соціально-економічним комплексом крупного міста (на прикладі Києва) : дис. ... к.е.н. / І. М. Салій. – К., 1998. – 197 с.

8. *Смит А.* Исследования о природе и причине богатства народов / А. Смит. – М. ; Л., 1935. – Т. 1. – 238 с.

9. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

10. *Томпсон Д.* Социология / Д. Томпсон, Д. Пристли. – М. : БЕК, 1998. – 321 с.

*Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.*