

Олександр Чебан

ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМ УТВОРЕННЯМ ЯК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЮ СИСТЕМОЮ

У статті розглядається проблема формування принципів та механізмів управління і розвитку складних територіальних систем в ринкових умовах. Грунтуючись на методології системного аналізу розглядається муніципальне утворення як об'єкт управління. На основі даного підходу наводяться принципи управління муніципальним утворенням як соціально-економічною системою.

Ключові слова: муніципальне утворення, соціально-економічна система, управління, системний аналіз.

Становлення міст в Україні у ХХ сторіччі супроводжувалося та регламентувалося швидкою індустріалізацією та радянськими принципами розвитку територій. Все це зумовило породження різного типу населених пунктів і відповідно екологічних, соціальних, економічних і, головне, проблем ефективного управління муніципальними утвореннями [1], що особливо відчутно у ринкових умовах та нових суспільних відносинах. Індустріалізація використала потенціал системи розселення та суспільного поділу праці, що сприяло швидкому росту урбосистем, але поряд з цим не сформувалося наукове обґрунтування закономірностей розвитку населених пунктів і ефективного управління цим процесом. У Радянському Союзі міста були позбавлені власних механізмів управління, які були замінені на централизоване управління та галузеве планування.

Процеси, що відбуваються на рівні муніципальних утворень є більш інертними ніж в державі в цілому. Часто спостерігається пасивність в покращенні соціально-економічної ситуації на місцевому рівні. Така ситуація відображає природу суб'єкта управління місцевого рівня. З одного боку вони мають ознаки децентралізації й в ринкових умовах менш керовані, а з іншого боку, вони більш стійкі до зовнішніх катаклізмів. «Банкрутство» муніципальних утворень має завуальований характер і знаходить своє відображення у формі енергетичної, екологічної, соціальної кризи та ін. Подібні кризи, що виникають в муніципальних утвореннях вирішуються за рахунок втручання зовні. В цьому сенсі треба зазначити, що трансформація інструментарію, методів та визначень теорії управління, щодо практики управління системами мезорівня має суперечливий характер, що потребує окремих досліджень.

Питанням управління муніципальними утвореннями присвячені роботи вітчизняних вчених: С. В. Вобленка, А. І. Коваленка, Ю. В. Наврузова, М. О. Пухтинського, Б. М. Свирського, О. Г. Топчієва, Ю. П. Шарова, В. В. Цветкова та ін., роботи зарубіжних вчених Г. В. Атаманчука, І. В. Арженовського, Л. А. Велихова, А. Л. Гапоненко, Б. М. Грінчеля, Б. С. Жихаревича, Ф. Котлера, А. Е. Коуга, Т. Г. Морозової, К. Б. Норкіна, Т. М. Орлової, А. П. Панкрукхіна, М. П. Победіної, М. Портера, І. Райна, В. Е. Рохчіна, П. Уотчела, Х. Шпехеля, Д. Хайдлера та ін.

В роботах згаданих вчених питання ефективності управління муніципальними утвореннями розглядається здебільше з позиції окремих елементів, таких як стратегічне планування, правові питання становлення місцевого самоврядування, економічні та соціальні аспекти розвитку територій, та ін. Менеджмент розглядається як сукупність фаз управління, грунтуючись на сучасних тенденціях в менеджменті й сучасних завданнях муніципального управління.

© Чебан О.І., 2010.

як між собою, так і з органами місцевого самоврядування за допомогою використання телекомунікаційних можливостей, спрямований на участь у прийнятті управлінських рішень. Форми громадської участі, що виникають завдяки використанню інтернету, характеризуються, на відміну від традиційних, необмеженим у часі терміном участі та безперервністю самого процесу участі громадянина, а також різноманітністю можливостей у засобах висловлювання своєї думки. Усе це, поза сумнівом, сприяє підвищенню результативності участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, причому на всіх етапах даного процесу, та зумовлює подальше наукове дослідження інтернет-технологій як засобів громадської участі.

Література.

1. Бондаренко С. В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ / С. В. Бондаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 2004. – 320 с.
2. Готовность к информационному обществу. Оценка ключевых направлений и факторов электронного развития: аналит. доклад. / под ред. С. Б. Шапошника. – М. : Институт развития информационного общества, 2004. – 260 с.
3. Засурский Я. Н. Информационное общество в России: парадоксы интернета / Я. Н. Засурский // Информационное общество. – 2003. – № 5. – С. 37–41.
4. Рейнгольд Г. Умная толпа: новая социальная революция / Г. Рейнгольд ; [пер. с англ. А. Гарькавого]. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2006. – 416 с.
5. Управление общественными отношениями: [учебник] / под общ. ред. В. С. Комаровского. – М. : РАГС, – 2005. – 400 с.
6. Bimber B. The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism / B. Bimber // Polity. – Vol. XXXI. – № 1. – P. 34–41.
7. Bordewijk J. L. Towards a classification of new teleinformation services / J. L. Bordewijk., B. van Kaam. // Intermedia. – Vol. 14. – № I. – 1986. – P. 111–118.
8. Fushs D. Electronic Democracy / D. Fushs, M. Kaase // Paper prepared for delivery at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA). – Canada. – Quebec City. – Quebec 2000. – August. – P. 16–31.
9. Grossman L. K. The Electronic Republic : Reshaping Democracy in the Information Age / L. K. Grossman. – New York : Viking, 1995. – 274 p.
10. Schuler D. New community networks: Wired for change / D. Schuler. – Reading, MA: Addison-Wesley. – 1996. – 322 p.
11. Westen T. 2004: A Digital Election Scenario / T. Westen // Elections in Cyberspace: Towards a New Era in American Politics. – Washington. – 436 p.

постановка проблеми

аналіз останніх досліджень і публікацій

Успадковані від радянського союзу наукові школи не виробили ґрунтовних положень і рекомендацій відносно управління об'єктами складної соціальної природи, такими як міста, регіони та ін. В цілому до галузей науки, що вивчали феномен управління муніципальним утворенням, можна віднести право та державознавство, також до даної сфери можна віднести розроблені регламенти – будівельні та санітарні норми і правила. Відсутність єдиної галузі науки про принципи та механізми управління і розвитку складних територіальних соціальних систем ускладнюється сьогодні появою різних форм власності, що функціонують у ринковому середовищі, та урізноманітненням відносин у суспільному житті. Таким чином, постає необхідність вироблення на основі системного аналізу загальних принципів управління муніципальним утворенням як складною соціально-економічною системою.

мета

Мета статті полягає у розгляді основних принципів управління муніципальним утворенням як соціально-економічною системою.

виклад основного матеріалу

Сучасні підходи до вивчення проблем управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в муніципальному утворенні, базуються на системному підході, загальній теорії систем і системного аналізу. Практичне застосування в муніципальному управлінні системних знань складає основу наукового підходу до прийняття рішень на місцевому рівні. Саме цей підхід заклав фундамент сучасної методології вивчення і управління надскладними соціальними об'єктами, якими є муніципальні утворення. Дана загальнонаукова концепція, що реалізує системність у принципах і методах до рішення проблем муніципального управління, закладає підґрунтя методології прийняття рішень. При системному підході складна задача не розділяється на частини, а навпаки, свідомо розширюється і ускладнюється, з метою визначення всіх взаємозв'язків та впливів.

Загальна теорія систем – це фундаментальна наука, що охоплює всю сукупність проблем, що пов'язані з дослідженням і конструюванням систем. Вона формує методологічні основи як системного підходу в цілому, так і його теоретичну базу системного аналізу муніципального утворення. Системний аналіз спрямований на розгляд всіх питань, що відносяться не тільки до функціонування муніципальних утворень, а й до методів управління ними на основі правових, економічних, природно-географічних, політичних та інших аспектів. Завдання системного аналізу містяться у розробці методів змістовного та формального опису об'єктів управління, визначенні закономірностей їх функціонування і розвитку, побудові системної теорії і практичних методів управління об'єктами. Таким чином, до завдань системного аналізу у сфері наукового управління муніципальним утворенням належать опис стану об'єкту, визначення механізмів функціонування та визначення майбутнього стану з урахуванням впливів [2].

Треба зазначити, що муніципальні утворення, як і всі соціально-економічні системи, мають відповідну свободу вибору форми діяльності та являють собою єдину організаційну структуру елементи якої взаємопов'язані і сумісно функціонують для досягнення загальної мети. Муніципальні утворення відносяться до класу штучних, організаційних систем, де людина є головною складовою. Вони є динамічними швидкозмінними системами, причому зміни в них можна назвати процесом й їх функціонування може бути передбачено з певною вірогідністю [3].

Загальною властивістю систем є цілісність. В муніципальному утворенні окремі частини, такі як транспорт, житлово-комунальне господарство та багато інших, функціонують сумісно, складаючи процес функціонування системи. Кожен елемент повинен розглядатися у взаємозв'язку з іншими елементами, і навпаки, функціонування муніципального утворення не може бути зведено до функціонування окремо-

го елементу. Комплексне функціонування взаємопов'язаних елементів муніципального утворення породжує нову функціональну властивість, що не притаманна складовим елементам. Муніципальному утворенню притаманні неаддитивність та емерджентність та інші характеристики опису систем, що дозволяє характеризувати його як певну територіальну корпорацію [4].

Важливим елементом розуміння цілісності муніципального утворення є характер взаємозв'язків з іншими системами – регіон, держава, що складають в сукупності оточуюче середовище, частиною якого є саме муніципальне утворення. Треба зазначити, що муніципальне утворення є відносно незалежним від оточуючого середовища – воно реагує на вплив, але при цьому зберігає власні особливості, такі як місцеве самоврядування та ін.

Таким чином, специфіка дослідження муніципального утворення як соціально-економічної системи характеризується наступними складовими:

- дослідження підсистем і елементів муніципального утворення повинне відбуватися з урахуванням їх місця у загальній системі;
- дослідження муніципального утворення як соціально-економічної системи повинне супроводжуватись дослідженням умов його функціонування;
- джерелом розвитку муніципального утворення та його функцій є саме муніципальне утворення, тому що воно є самоорганізованою системою.

На принципи управління муніципальним утворенням як соціально-економічною системою має вплив фактор невизначеності. Еволюційний шлях містить лише загальні напрямки розвитку та відносні траєкторії. Це зумовлено самою природою муніципального утворення – виборність органів місцевого самоврядування, часті кадрові зміни у виконавчих органах, неспрогнозованість прийняття рішень місцевих органів влади тощо. Також на невизначеність має вплив множина процесів функціонування муніципального утворення і відповідно складність їх спостереження. Багато політичних, соціальних, економічних процесів не мають кількісних показників і піддаються прямому опису, тому визначити їх вплив на розвиток муніципального утворення можливо відносно, або за кінцевим результатом. Що стосується статистичних даних, то вони мають певну систему, часто непридатні для використання у прийнятті управлінських рішень і, крім того, збираються і обробляються після подій і мають ефект «запізнення». Таким чином, в управлінні муніципальним утворенням виникає гостра проблема відповідного та адекватного інформаційного забезпечення [5].

У світовій практиці все більше зростає роль стратегічних принципів у плануванні і управлінні розвитком муніципальних утворень. Це обумовлено ускладненням зовнішнього середовища, посиленням невизначеності і ризиків у підприємницькій діяльності, посиленням конкуренції між муніципальними утвореннями, зростанням значення управлінських рішень на місцевому рівні, кризою теорії і практики планування і управління територіями [6].

За ступенем складності управління муніципальними утвореннями посідає друге місце після управління державою. Деякі наукові школи вважають, що сучасні муніципальні утворення більш складні, ніж держави відповідної демографічної кількості. Сьогодні у провідних державах світу формується новий тип управління муніципальними утвореннями, що відрізняється від державного, регіонального, муніципального управління і отримало назву «метрополітенське управління» або управління великою міською агломерацією. За висновками Всесвітнього форуму ООН з проблем міст ХАБИТАТ найбільше міста світу та їх агломерації залишаються некерованими та слаборегульованими зі сторони міської влади. Лише такі міста світу як Париж, Лондон, Відень, Стокгольм та небагато інших можуть констатувати добру практику управління.

Становлення та функціонування міських агломерацій досліджуються відповідними структурами ООН і визначаються як цілісне утворення, яке прийнято світовою практикою як об'єкт управління. Агломерація – відносно автономна система, що функціонує в добово-тижневому циклі життєдіяльності населення. Крім того, даний об'єкт не має чітких територіальних меж, вони постійно розширюються, транслюючи свої функції до сусідніх міст, з якими утворює агломерацію [6; 7; 8].

Таким чином, головні принципи управління муніципальними утвореннями повинні стосуватися об'єкту управління, суб'єкту управління і механізмів взаємодії [1].

По-перше, об'єкт складної антропогенної і соціальної структури є первісним, а суб'єкти управління – вторинні. Муніципальні утворення різні за розмірами, населенням, містоутворюючою базою та ін., що й повинно зумовлювати механізми управління. Тому не підлягає сумніву, що особливості розвитку та його прогнозування будуть впливати на прийняття управлінських рішень. У радянські часи муніципальні утворення розглядалися як територія для розміщення виробництв та населення, тому безпосередньо принципи управління не мали розвитку, й безпосередньо управління муніципальним утворенням не було предметом наукового дослідження. Сьогодні відчувається необхідність розвитку науки про управління муніципальними утвореннями на основі сучасних здобутків науки в різних сферах [10].

По-друге, муніципальне утворення як об'єкт управління повинне розглядатися як цілісна система з певною автономією. Велика кількість та складність функцій муніципальних утворень викликають необхідність визначення меж об'єкту управління. Мається на увазі як територіальні межі, так й щільність та інтенсивність взаємозв'язків, що утворюють функціональні прилегли зони, наявність яких викликає необхідність врахування цих зв'язків при прийнятті відповідних типів управлінських рішень. Також муніципальні утворення необхідно розглядати як сукупність соціально-просторових структур, що потребує впровадження відповідних інститутів управління, як виконавчих, так й громадських форм управління, самоорганізації населення тощо.

По-третє, ефективність управління залежить від повного охоплення суб'єктом управління об'єкту. Спрощення управлінської системи, що було притаманне радянським підходам до управління муніципальними утвореннями, призвело сьогодні до того, що управлінська система не здатна адекватно впливати на об'єкт управління. Як правило мешканці відсторонені від прийняття управлінських рішень, районування в великих муніципальних утвореннях є мало-ефективним через велику кількість населення, залишається галузевий підхід до управління. Впровадження місцевого самоврядування створило умови для впровадження нових форм в управління муніципальними утвореннями, але формування системи управління залишається за принципами державного управління. Сьогодні у нашій державі ще не сформовано наукових підходів та методології управління і розвитку муніципальних утворень, але треба зауважити, що накопичений чималий досвід успішного управління, що потребує вивчення і узагальнення [11].

По-четверте, муніципальні утворення відповідно до своєї природи мають ієрархічну структуру. Вони складаються з рівнів соціально-просторової організації від кварталів до агломерацій, що потребує відповідної ієрархії управління. Як вже відзначалось раніше, постає питання відповідної інституалізації управління і балансу функцій між виконавчими органами та громадськими організаціями, органами самоорганізації населення тощо. Визначення ієрархії управління потребує чіткого визначення ієрархії муніципального утворення і відповідно постійного моніторингу функцій і дисфункцій кожного рівня соціально-просторової структури і муніципального утворення в цілому. Кожне муніципальне утворення потребує моніторингу процесів, що відбуваються, тому впровадження типових структур управління викликає дискусію.

Як показує досвід, ефективно управління муніципальними утвореннями міститься у перерозподілі функцій, прав, компетенції суб'єктів різних рівнів. Довів свою ефективність розподіл за принципом делегування функцій і повноважень нижчих рівнів вищим, але головною проблемою залишається забезпечення участі мешканців в прийнятті управлінських рішень. Перерозподіл функцій може призвести до виникнення автономних зон у межах муніципального утворення, які, на наш погляд, не повинні стати адміністративними автономіями, а бути об'єктами загальної системи управління.

Також треба враховувати, що в муніципальних утвореннях зони першого рівня можуть вносити деструктивні процеси і дисгармонію в цілісний розвиток (дисбаланс житлових умов, забезпечення міським транспортом, комунальними послугами тощо). Тому на визначення таких зон, і головно, на вироблення стратегій усунення проблем повинна бути направлена увага системи управління. Питання самостійного управління повинне вирішуватись на основі підходів кризисного управління, розподіл функцій і повноважень повинен бути ретельно переглянутий [12; 13].

По-п'яте, до структури управління повинні бути включені міжієрархічні структури, що призводить до наближення вищих щаблів управління до нижчих. Цей принцип доповнення жорстких структур широко розглядається теорією систем і теорією менеджменту. Створення управлінських структур міжрайонного рівня або асоціацій зон та ін. надасть системі управління додаткових можливостей та більшої гнучкості. Також застосування елементів, притаманних іншим типам структур управління, збагатить управління додатковим інструментарієм.

По-шосте, муніципальне утворення як складна система вимагає знання управлінських механізмів, що детермінуються державою, зовнішнім середовищем, так і механізмів, притаманних тільки даному населеному пункту. Виникає необхідність ранжування механізмів на зовнішні та винятково внутрішні. Наприклад, муніципальне утворення може виконувати важливі економічні та просторово-комунікаційні функції загальнодержавного значення, що вимагає побудови відповідних відносин з державою та орієнтацію внутрішнього середовища на виконання цих функцій. Виникають жорсткі вимоги до внутрішнього середовища муніципального утворення, в рамках яких воно повинне розвиватися, перелік основних функцій чітко визначений та потребує узгодження з державою [14].

По-сьоме, управління муніципальним утворенням повинне ґрунтуватися на дотриманні прав і свобод, програмно-проектному підході, ресурсах, інформаційній базі. Управління муніципальним утворенням характеризується наявністю «циклічності» влади, тобто передбачена законодавством України виборність органів місцевого самоврядування раз на чотири роки. В умовах становлення політичної культури в нашій державі добрі починання попередньої влади піддаються жорсткій критиці новообраною. На нашу думку, затверджена довгострокова програма розвитку, яка пройшла обговорення мешканцями муніципального утворення, громадськими організаціями, політичними силами, є запобіжником у процесі зміни влади. Крім того, виконання та дотримання курсу прийнятої програми є показником ефективності управління та використання ресурсів. Треба зазначити, що в умовах швидкозмінного середовища програма (план) потребує коригування з відповідною процедурою узгодження з учасниками процесу.

Побудова ефективної системи управління потребує розробки та підтримки відповідної інформаційної бази. Сьогодні інформаційна база управління муніципальним утворенням в основному базується на статистичних даних, що збираються за певною формою. Але кожне муніципальне утворення має свою специфіку і прийняття управлінських рішень потребує відповідного масиву інформації та відповідної інтерпретації. На жаль, методології побудови ієрархії інформації ще не вироблено через причину незрілої теорії управління муніципа-

льним утворенням, хоча склалась загальна думка, що вона повинна бути представлена єдністю візуальної (картографічної), статистичної, текстової інформації.

В економічних і суспільних науках тільки починає своє становлення самостійний науковий напрямок «управління муніципальними утвореннями». На жаль, нерозробленість та складність проблематики соціально-економічного розвитку муніципальних утворень, фрагментарність категорійно-понятійного апарату й висока практична значущість проблеми будуть визначати і актуалізувати предмет дослідження. Як правило, предмет розглядається на рівні окремих дисциплін – економіки, соціології, медицини та ін., що не формують єдиного уявлення про муніципальне утворення як цілісний об'єкт управління. Різні підходи до предмету дослідження не дають можливості виявити та врахувати в управлінні причинно-наслідкові зв'язки процесів, що відбуваються в муніципальному утворенні в якості міждисциплінарної природи.

Муніципальні утворення характеризуються високою концентрацією людських, матеріальних, інформаційних та інших потенціалів. Під впливом постійно змінних факторів зовнішнього та внутрішнього середовища розвиток муніципального утворення знаходиться в постійній динаміці: ускладнюються структура і зв'язки, виникають нові властивості і процеси, які за своєю латентною формою не включають у сферу управління, мають властивість накопичуватися та представляти загрози для соціуму.

Залишається відкритим питання які сфери і процеси і з яким змістом є об'єктами і предметом управління муніципальними утвореннями. Також потребує вдосконалення класифікація муніципальних утворень, що надасть можливість якісно виділяти об'єкт управління.

Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. (С. 458).
2. Барабашев А. Г. Теория и методология управления / А. Г. Барабашев, Дж. Страуссман // Вестн. Моск. ун-та. Сер.21. Управление (Государство и общество). – 2005. – N 3. – С. 3.
3. Онищук Г. І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України; За ред. С. І. Дорогунцова. – К.: Наук. світ, 2002. – 439 с.: іл., табл.
4. Амітан В. Формування концепції розвитку міст (теоретичний аспект) / А. Веніамін, Ю. Денісов. // Регіон. економіка. – 2002. – № 4 (26). – С. 90–98.
5. Егоров А. Н. Город как социально-экономический объект управления / НАН Украины. Ин-т экономики промышленности. – Донецк, 2001. – 133 с. : ил., табл.
6. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна: Міське самоврядування // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 84–93.
7. Тарасов В. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Статья I. Зарубежный опыт // Муницип. власть. – 2007. – N 1. – С. 61–76.
8. Костылева Н. Е. Инновационные методы повышения конкурентоспособности городов и регионов. – СПб.: ИРЭ РАН, 2005. – 243 с.
9. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/13_2_97.htm.
10. Адамов Б. И. Крупный город в условиях структурных преобразований // Регіон. перспективи. – 2002. – № 1. – С. 3–5. – (Регіональна економіка).
11. Бабаєв В. Ефективність системи місцевого самоврядування великого міста // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2003. – №2. – С. 3–9.

12. Долішний М., Мошенець О. Ринкові механізми регіонального управління // Регіон. економіка. – 2001. – № 1. – С. 7–17.

13. Долішний М. Розвиток регіонів України / Академік НАН України, голова Західного наукового центру, директор Інституту регіональних досліджень НАН України. // Вісн. НАН України. – 2001. – № 3. – С. 33 – 40. – Табл.

14. Мазур А. Цілі регіонального управління в перехідний період: [Розглядаються теоретичні аспекти формування екон. інтересів місцевих органів влади] // Регіон. економіка. – 2000. – № 1. – С. 168–176. – (Наукові повідомлення).