

УДК 351.777

Меліхова Т. Л., к.геогр.н., доцент (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

Враховуючи те, що в умовах децентралізації влади основний тягар щодо розвитку міст лягає на місцеві органи управління, які задля цього мають співпрацювати з регіональними і державними органами влади, проведено аналіз сутності управління містом. Лише правильне розуміння сутності управління дозволяє виділити його особливості та забезпечити в майбутньому сталий розвиток міста.

Ключові слова: управління, планування, місто, процес, система.

В умовах трансформації та глобалізації суспільства від індустріальної до постіндустріальної епохи все більшої актуальності набувають питання регулювання розвитку міст в системі розселення. Важливу роль в даному регулюванні відіграє управління містом, управління розвитком міст. Управління містом здійснюють органи місцевого самоврядування, а управління розвитком міст країни – державні органи влади. Ефективна співпраця національного і локального рівнів влади сприяє ефективному національному розвитку, що так важливо в сучасних ринкових умовах господарювання. Адже на Стамбульській конференції ООН з населених пунктів (Хабітат II, 1996 р.) міста визнано урядами 171 країн світу рушійним фактором соціального і економічного розвитку людства, а за мету поставлено координувати підтримувати процес урбанізації та управляти ним, базуючись на концепції сталого розвитку. Питання управління містом досліджували Т. В. Балик, О. Ю. Бобровська, В. М. Вакуленко, О. Евсеєва, В. С. Куйбіда, М. Лесечко, І. Огороднік, Т. Усакова Ю. П. Шаров тощо. За словами авторів, нині управління можна розглядати і як систему, і як процес, і як функцію, що створює труднощі при дослідженні управління містом та дослідженні системи міста загалом.

Метою роботи є дослідити сутність управління містом та його особливості. Відповідно до мети поставлені такі завдання: провести аналіз сучасних тлумачень управління містом та в процесі аналізу виявити особливості управління містом.

Насамперед зупинимося на сутності управління. Так, розглядаючи управління великими містами, В. М. Вакуленко зазначає, що економічна і соціальна діяльність місцевих органів влади є професійна діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів [2]. Іншими словами управління є процесом, що організовує і спрямовує потоки ресурсів та інформації, визначаючи, таким чином, умови виробництва матеріального продукту та

надання послуг, а іноді й послідовність їхнього подальшого використання. Все це здійснюється з метою задоволення потреб територіальної громади і конкретної людини. Крім того, автор слушно зазначає, що основними базовими видами діяльності, які здійснюють працівники управління, є функції, основні з яких планування, керівництво, організація, контроль. Критеріями формування функцій міського самоврядування є система цінностей та ресурси.

О. Ю. Бобровська розглядає управління як процес – стійку цілеспрямовану сукупність взаємопов'язаних видів діяльності, яка перетворює «входи» в управлінську систему в її «виходи», які мають цінність для споживачів, виділяючи такі особливості управлінських процесів [1]:

- наскрізні – виконуються в різних управлінських підрозділах і ланках;
- мають практично стандартний набір функцій, але методи виконання останніх, інформація і межі досягнення результатів можуть суттєво відрізнятися;
- жодна функція процесу управління не є самостійною і незалежною від інших функцій.

Крім того, даний процес є базовим елементом у низці управлінського інструментарію, а каркасом міста виступає управлінська інфраструктура, навколо якої створюються, групуються, функціонують і розвиваються всі сфери життєдіяльності людини.

Ускова Т. В. називає управління містом як спрямований вплив міських органів управління на різні сфери суспільного життя (матеріальну, соціальну, культурну, духовну та ін.) для підвищення рівня життєзабезпечення його населення [8]. При цьому, управління здійснює контроль за змінами, врегульовуючи стихійні тенденції розвитку. Автор зазначає, що органи управління повинні мати дві основні цілі:

- внутрішню – підвищення якості життя населення;
- зовнішню – збільшення вкладу міста у розвиток національного господарства, суспільного розвитку країни. Крім того, кожне місто виникає для виконання певних функцій відповідно до суспільних потреб, а по мірі розвитку міста його функціональна структура ускладнюється. Загалом управління є процесом, бо є впливом місцевих органів управління (через планування, організацію, мотивацію, контроль) на місто та його розвиток, а також є різновидом муніципального менеджменту, суть якого полягає у виконанні ряду функцій. Відповідно Т. В. Усакова розглядає управління містом одночасно як систему і як процес.

М. Лесечко зазначає, що «управління є процесом взаємодії суб'єкта і об'єкта управління», для якого характерна в сучасних умовах децентралізація, що реалізується шляхом зміцнення системи самоврядування. Задля цього у місті має функціонувати відповідна організаційна структура управління, яка забезпечуватиме виконання управлінських функцій: фі-

нансової, контролюючої, аналітичної тощо. Крім того, дана структура управління сприяє закріпленню функцій за структурними підрозділами і працівниками та регламентує потоки інформації в системі управління. Отже, управління містом, на думку автора, є одночасно процесом, системою, а «структура організаційно регламентує виконання управлінських функцій» [5].

Ефимов В. С. розглядає управління як діяльність, яка спрямована на зміну соціально-економічних процесів, що відбуваються в системі, і фокусується на зміні напрямів активності окремих особистостей, організацій і великих соціальних груп. Діяльність управління полягає в спеціальному впливові на процеси, які приводять до змін природної спрямованості існуючих процесів [4]. Автор в управлінні виділяє керовану систему (безпосередньо місто) і керуючу систему (система міського або муніципального управління) та зазначає, що в сучасній теорії управління виділяють три класи управлінської діяльності: організація (O), керівництво (P) і управління (U), які в компактній формі позначаються таким чином: «управляють процесами», «організують структури», «керують людьми». Власну життєдіяльність протягом століть місто забезпечує, згідно зі словами автора, завдяки процесам відтворення, розвитку та утилізації. Як наслідок, управління є процесом і невід'ємною складовою розвитку міста. В той же час, управління розвитком міста – це «використання ресурсів міста з метою забезпечення потреб його жителів, розвитку міської економіки та міського середовища» [7, С. 11]. В даному випадку управління виступає функцією, яка відповідно до ресурсного потенціалу міста та потреб мешканців забезпечує його розвиток. При цьому автор виділяє дві складові розвитку міста – міську економіку і міське середовище. На питаннях управління якістю міського середовища акцентує увагу І. Огородник, де управління є діяльністю щодо планування і контролю за якістю міського середовища [6]. Крім того, система управління сама оцінює власні результати, що є неприйнятним. Контролюються окремі фрагменти, а не система чи її складові загалом, а отримані дані не придатні для об'єктивного аналізу і порівняння. Це пов'язано з тим, що управляють містом, на думку автора, як виробничим комплексом, мало враховуючи те, наскільки середовище міста задовольняє потреби його мешканців, тобто його функціональну властивість. Систему управління містом переважно цікавить кількість, а не якість продукції чи послуг відповідно до нормативних документів. В той час, коли основним критерієм є зростання якості міського середовища та життя в ньому. Стратегічне управління з урахуванням просторового розвитку території (генерального планування) орієнтоване на розвиток міста і несе відповідальність за його майбутнє та його конкурентоздатність.

В. С. Вільямський розглядаючи процес управління соціальними системами, вказує на багатогранність його тлумачення. Кожен автор прагне на власний погляд обґрунтувати суть управління, виходячи з власних

уявленнь про процеси, що відбуваються в соціальних системах. Згідно зі словами автора, «управління – це процес підтримки соціальних систем в межах (рамках), встановлених діючими нормативно-правовими актами, що визначають ціль, задачі, функції та порядок функціонування соціальної системи» [3]. Вважає, що поняття функції тісно пов'язане з поняттям мета та вони характерні як системі загалом, так і окремим компонентам системи, останні носять цілеспрямований характер, тобто підпорядковані меті системи і належать їй. Всі функції соціальних систем автор поділяє на три групи: загальні (прогнозування, планування, моделювання, регулювання і контроль), специфічні (функції, які відрізняють одну соціальну систему від іншої) та функції організації діяльності (праці). При цьому функціями процесу управління в муніципальних утвореннях є: планування, регулювання і контроль. Під муніципальним управлінням автор розуміє діяльність органів місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення суспільних інтересів, яка здійснюється відповідно до визначених законом формах за допомогою муніципального господарства.

В той час С. В. Приживара вважає, що варто розмежовувати сутність управління як функції та процесу, підсистеми [6]. Управління, на думку автора, не може бути ні елементом, ні функцією системи, бо це дві різні реальності, які відрізняються своїм змістом. Зміст функції полягає в реалізації та виконанні завдань системи. Автор вважає, що функції є самостійними видами діяльності, хоча й вони пов'язані з управлінням, а управління можна розглядати під різним кутом, висвітлюючи його функціональні, загальні, процесуальні, предметно-об'єктні аспекти. Проте в реальності сутність управління не змінюється – діяльність, яка спрямована на прийняття та реалізацію певних управлінських рішень. Відповідно, автор схиляється до того, що управління може бути або процесом діяльності, або прийняття і реалізації управлінських рішень. В даному випадку все є процесом – діяльність, прийняття, реалізація.

Проте управління пов'язане не лише з процесом – послідовною зміною предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком. Управління є невід'ємною складовою функціонування і розвитку системи місто. Відсутність або недовірність даної інституції, можуть спричинити хаос. Процес управління базується на суб'єктно-об'єктних відносинах, суб'єктом яких виступає людина. Зазвичай управління містом включає процес планування, організації, мотивації і контролю. Відповідно до Рамкової стратегії розвитку міст, акцент варто робити на:

- плануванні – визначити напрям розвитку міста, врахувавши умови урбанізації, зокрема внутрішні, конкретного міста щодо раціонального використання міських земель, вдосконалення та розширення інфраструктури та сфери послуг;

- інтеграції – забезпечити зв'язок загальнономіського ринку праці, товарів та послуг з іншими містами і експортними ринками;

- фінансуванні – знайти початковий капітал для створення інфраструктури і сфери послуг в умовах, коли урбанізація набирає швидкість.

Дана політика допомагає міським органам управління виявити перешкоди на шляху урбанізації і знайти правильні варіанти політики – політично, технічно і фінансово прийнятну для конкретних міст відповідної країни. Даний підхід на думку авторів дозволить перетворити економіку міста, створивши можливості для соціальної і економічної взаємодії, динамічного ринку ідей, які призведуть до інноваційних рішень в сфері підприємництва та інвестицій.

Як відомо, місто як відкрита система, що взаємодіє з зовнішнім середовищем (та піддається його впливові), повинна інформаційно керувати своїми параметрами. Регулювати даний процес на території міста покликані та здатні органи місцевого самоврядування на основі організації, моніторингу, прогнозування, планування розвитку міста тощо, тобто здійснювати управління його розвитком. Управління невід'ємне від розвитку міста. Жодне місто не існує без системи управління. Враховуючи потреби жителів міста і базуючись на інформації про потік енергії та ресурсів на вході, а готових товарів на виході управління повертає місто до порядку (рівноваги) ймовірно-невизначеним або стохастично-випадковим способом. Це варто врахувати в управлінні містом, насамперед великим містом. Як відомо, будь-яка хаотична міграція виробництва чи робочої сили обумовлює негативні тенденції в розвитку міст. Так, для міста, яке втрачає виробництво, процес супроводжується зростанням безробіття, дестабілізацією рівня життя, відтоком населення. Що й ми спостерігали в 90-ті роки минулого століття та на початку XXI ст. у промислових великих містах України. Врегулювати дану ситуацію здатна система управління, яка володіє інформацією про потреби і можливості міста, про потік енергії та ресурсів на вході в систему міста, а готових товарів на виході. Базуючись на даній інформації, даних планування та прогнозування, управління здатне врегулювати ситуацію в місті та забезпечити його сталий розвиток. Цілісність політики урбанізації полягає в створенні та налагодженні системи управління містами, міськими бюджетами, міською інфраструктурою, зміцнення кадрового та інформаційного потенціалу міста.

Враховуючи сказане, з одного боку, управління – спрямований вплив міських керівних органів на різні сфери міського суспільного життя, – це процес, з іншого боку, це система, бо представлена керуючими органами, що здійснюють вплив на різні сфери міського життя. Отже, управління багатофункціональне і здійснюється задля підвищення якості життя населення міста, визначає механізм і правила функціонування в межах міста різних інститутів, тобто управління – це інституція і в той же час процес.

Засновником процесного підходу до управління, тільки організації, є А. Файоль, який розглядав управління як серію повторювальних взаємопов'язаних дій, що послідовно і безперервно виконують такі функції: пла-

нування, організації, координації, мотивації і контролю [9]. Під управлінням системою в загальному розуміють дію з боку суб'єкта управління стосовно об'єкту управління. Об'єктом управління звичайно є місто, а суб'єктом виступають органи місцевого самоврядування. З позицій адміністративно-територіального поділу об'єктом міського управління є територія, на якій розташовуються як власне міські, так і інші поселення, на даній території діють як федеральні і обласні, так і місцеві міські та сільські органи влади. Міське управління реалізується в двох формах – у формі державного управління на місцях і формі місцевого самоврядування. У першому випадку міське управління фактично вбудовано в вертикаль влади і є низовим рівнем державної ієрархічної системи управління. Дії суб'єкта управління передбачають застосування різноманітних засобів та методів впливу з метою отримання максимального ефекту – високої якості життя населення в місті, базуючись на концепції сталого розвитку. Іншими словами – це виконавчо-розпорядча діяльність, яка поєднує законодавчу та виконавчу, а саме: організацію, прогнозування, планування тощо. Основні напрями діяльності органів міського самоврядування щодо вирішення їхніх завдань виконує функція. Саме функція визначає напрями розвитку міста.

Структура управління містом включає голову, заступників, ряд підрозділів, які взаємодіють між собою системою горизонтальних і вертикальних зв'язків і формують певну цілісність, а саме систему. Отже, управління, насамперед, є системою взаємопов'язаних елементів, які формують єдине ціле. У даній системі кожен структурний підрозділ виконує покладену на нього функцію, таким чином визначаючи різні напрями діяльності. В той же час вони підпорядковані єдиній меті та єдиному центру (голові, меру тощо), тобто функціонують як злагоджений організм, як єдина цілісність. Дієвість функціонального різноманіття підрозділів управління обумовлює кількісні та якісні зміни в об'єкті управління – в місті. Дані зміни можуть бути позитивні та негативні, залежно від характеру управління, обумовлюючи розвиток чи занепад системи. Вся послідовність змін, що відбуваються закономірним порядком, є процесом управління. Управління характерне для соціальної, економічної, екологічної підсистеми міста і міста загалом. Воно визначає напрями розвитку даних підсистем та міста загалом, узгоджує конфлікти між системами, забезпечуючи їхній розвиток, врегульовує потік ресурсів та інформації в кожній підсистемі. Інформація, з одного боку, виступає зв'язуючою ланкою між об'єктом і суб'єктом управління, характеризує стан об'єкта управління в статичному і в динамічному стані, забезпечуючи підготовку керуючого впливу та відомостей про результати його реалізації. З іншого боку, здійснює зворотній зв'язок і корегує цілі у відповідності до вимог конкретної ситуації.

Таким чином, управління – це процес, що робить розвиток міста керованим (регульованим), завдяки виконуваним функціям, одночасно – це

складова системи міста, одна з його підсистем. Разом з тим, управління – інституція, що визначає правила гри в межах міста, завдяки виконуваним функціям.

Аналіз структури управління містом дозволяє виділити такі особливості:

- органи управління є інституціями, де поєднуються різні форми співпраці двох гілок влади: представницької (законодавчої) та виконавчої;

- цілі, що ставлять в процесі управління, обумовлені потребами громади (жителів міста), статусом міста та повноваженнями, делегованими державою;

- управління здійснюється з метою підвищення якості життя населення;

- управління характеризується певним набором функцій відповідно до організаційної структури, основними з яких є планування, організація, мотивація і контроль;

- в управлінні великим містом криється головна соціальна суперечність – між процесами управління функціонуванням та управлінням розвитком, яка здатна стимулювати повноцінний розвиток системи місто або, навпаки, загальмувати його розвиток, яка, крім того, важко прогнозується в далекій перспективі;

- стратегічне планування спрямоване зміцнити конкурентні позиції великого міста і забезпечити зайняти даним містом певну нішу в національному чи глобальному просторі;

- управління необхідне для забезпечення довготривалого розвитку міської системи.

1. Бобровська О. Ю. Шляхи вдосконалення організаційних структур муніципального менеджменту. [Електронний ресурс] / О. Ю. Бобровська // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(1\)_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(1)_14).
2. Управління сучасним містом: підручник / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
3. Вільямський В. С. Основы организации деятельности социальных систем (на примере муниципальных образований России) / В. С. Вільямський. – Ростов н/Д : Феникс, 2006. – 544 с.
4. Ефимов В. С. Стратегическое управление городом : Курс лекций [Електронний ресурс] / В. С. Ефимов. – Красноярск : РИО СФУ, 2007. – 243 с. – Режим доступу: http://files.lib.sfukras.ru/ebibl/umkd/222/u_lectures.pdf.
5. Лесечко М. Управління великими містами в Україні [Електронний ресурс] / М. Лесечко // Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. «Демократичне самоврядування». – Режим доступу: // <http://www.nbuv.gov.ua>.
7. Огородник І. Концепція управління якістю міського середовища великого міста / І. Огородник, Т. Огородник // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка". – 2014. – № 800. – С. 45–51.
6. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності / С. В. Приживара // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_9.

7. Сіройч З. С. Демографічні та соціально-економічні проблеми розвитку міських агломерацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : спец. 08.00.07 / З. С. Сіройч. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2009. – 32 с. 8. Ускова Т. В. Управление современным городом: направление модернизация [Электронный ресурс] / Т. В. Ускова, А. Н. Нестеров; под ред. д.э.н., проф. А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 196 с. – Режим доступа: http://library.vscs.ac.ru/Files/books/1284456453UPR_SOVR_GORODOM_NESTEROV.PDF. 9. Шатун В. «Я – начальник, ты – ...». О менеджменте популярно и конкретно : учебно-практическое пособие / В. Шатун. – Николаев : Изд-во НГГУ им. Петра Могила, 2005. – 344 с.

Рецензент: д.е.н., професор Левицька С. О. (НУВГП)

Melikhova T. L., Candidate of Geographical Sciences (National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

THEORETICAL ASPECTS OF CITY MANAGEMENT

In conditions of decentralization of power the main burden regarding urban development falls on the local authorities, which for these purposes should cooperate with regional and national authorities. According to this, the analysis of the essence of city management was made. Only a proper understanding of the essence of management allows to highlight its particularities and ensure the future sustainable development of the city.

***Keywords:* management, planning, city, process, system.**

Мелихова Т. Л., к.геогр.н., доцент (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

Учитывая, что в условиях децентрализации власти основной груз по развитию городов ложится на местные органы управления, которые для этого должны сотрудничать с региональными и государственными органами власти, проведен анализ сущности управления городом. Только правильное понимание сущности управления позволяет выделить его особенности и обеспечить в будущем устойчивое развитие города.

***Ключевые слова:* управление, планирование, город, процесс, система.**
