

УДК 332.012.23

Н. О. Денисенко,

*к.е.н., доцент кафедри міського господарства**Київського національного університету будівництва та архітектури***ЕФЕКТИВНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТ**

Анотація: розглянуто актуальні питання пошуку ефективних механізмів управління розвитком міст. На основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду обґрунтовано перспективи використання інструментів стратегічного управління.

Ключові слова: ефективні механізми, управління розвитком, інструменти стратегічного управління, соціальний розвиток, економічний розвиток, стратегічний менеджмент, функціонування міста.

Темпи соціального й економічного розвитку країни прямо залежать від інтенсивності розвитку територій і суб'єктів господарювання, що знаходяться на цій території. Роль територій постійно зростає, і це зрозуміло, оскільки саме території створюють як попит, так і пропозицію в різних сферах і напрямках. Тому від ефективного управління територією залежить і ефективність перетворень в країні в цілому. Особливе значення в цьому процесі належить стратегічному управлінню.

В працях багатьох вчених та практиків знайшло відображення використання інструментів стратегічного менеджменту в управлінні розвитком міст. Зокрема, у працях таких науковців як: Дж. Гордон, К. Ендрюс, О. Алексєєв, П. Чистяков, Л. Бондаренко, В. Коломієць, А. Поважний та ін.. Але деякі питання потребують уточнення та подальшого розвитку, що обумовило вибір теми та предмета дослідження.

Мета дослідження – узагальнення питань стратегічного управління розвитком міст та визначення механізму забезпечення стійкого розвитку міських територій в сучасних умовах.

На рівні управління містом слід розрізняти поняття «управління розвитком міста» та «управління функціонуванням міста». Мета діяльності цих двох напрямків різна. Перший напрямок орієнтований на перспективний розвиток, укріплення конкурентних позицій міста, оцінку сильних та слабких сторін, врахування зовнішніх можливостей та загроз. Другий напрямок орієнтований виключно на підтримку роботи систем міського життєзабезпечення. Можна говорити про адміністративне та стратегічне управління містом. Відмінність між адміністративним та стратегічним управлінням полягає в тому, що адміністративне управління в основному

виконує законодавчо визначені функції, використовує інструменти поточного та оперативного управління. Стратегічне управління зосереджено на створенні умов для стійкого розвитку, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу міста. Тому більш докладно розглянемо питання саме стратегічного управління розвитком міст.

В управлінні розвитком міст можна розглядати шість основних підсистем:

природно-ландшафтну підсистему – це природні ресурси, кліматичні умови, тобто все те, що природно впливає на можливості просторового розміщення, характер виробництва та спеціалізацію, на розмір витрат та ін.;

виробничу підсистему – сукупність основних виробничих фондів;

архітектурно-інфраструктурну підсистему – системи інженерних комунікацій, особливості містобудівних традицій, норм та нормативів;

логістично-комунікаційну підсистему – це потоки економічної, культурної, торгової взаємодії міста з іншими населеними пунктами та територіями, тобто це потоки всіх видів ресурсів, які виробляються, споживаються та проходять через місто;

соціально-демографічну підсистему – ця підсистема є відображенням культурно-історичних традицій;

інформаційно-комунікаційну підсистему – це інтелектуальні ресурси міста, рівень розвитку інформаційних технологій та ін.

Саме розгляд міста під цим кутом, враховуючи особливості усіх цих підсистем, дозволяє планувати та прогнозувати перспективний розвиток міста.

Наприкінці 70-х років ХХ століття у світі почали формуватися нові підходи до управління розвитком міст. Голова відмінність – уявлення міста як самостійного суб'єкта, що має свої стратегічні цілі, завдання та використовує для їх досягнення інструменти стратегічного управління. До цього ідеї, методи, інструменти стратегічного управління використовувалися тільки на рівні великих корпорацій. Такий підхід дозволяв порівнювати діяльність міста з діяльністю підприємства. Так само, як підприємства конкурують між собою за споживача, так і міста конкурують між собою за людський та інвестиційний капітал. В цей час виникає термін «територіальне стратегічне управління та планування».

Світова практика свідчить, що найуспішніші моделі стратегічного управління були застосовані у Мюнхені (Німеччина), Антверпені (Бельгія), Роттердамі (Нідерланди), Бірмінгемі (Англія), Барселоні (Іспанія), Оттаві (Канада), в більшості міст США (де стратегічне управління набуло значного поширення).

Як свідчить зарубіжний досвід, в більшості міст застосовуються дві моделі управління розвитком територій. В першій цю функцію виконує структурний підрозділ муніципалітету, в другій – спеціальний структурний підрозділ, заснований на принципах приватно-суспільного партнерства. У другій моделі за рахунок залучення коштів бізнес-середовища, по-перше, існує більше можливостей та швидше приймаються рішення, по-друге – подібна структура діє в звичному для бізнесу діловому середовищі.

У Канаді, наприклад, функціонують спеціально створені професійні асоціації спеціалістів з економічного розвитку. Навіть існують освітні програми, наприклад, Програма економічного розвитку Університету Ватерлоо.

У Франції створюються публічно-правові міжкомунальні об'єднання, які займаються розробкою проектів у сфері економічного розвитку.

Але зарубіжний досвід управління містом слід використовувати дуже обережно та зважено, оскільки зарубіжна практика міського управління формувалася з врахуванням соціально-культурних та соціально-економічних особливостей цих країн. Ці особливості значно відрізняються від ситуації в Україні, що ускладнює можливість прямого використання зарубіжного досвіду в управлінні розвитком українських міст.

В сучасних умовах, коли серед міст постійно ведеться конкурентна боротьба за людські та інвестиційні ресурси, використання інструментів стратегічного управління набуває особливого значення. Розвиток економічних відносин, нестача трудових ресурсів в розвинених країнах та надлишок в країнах, що розвиваються, сприяло значному збільшенню міграційних потоків. Сприятливий інвестиційний клімат, кращі умови для організації та ведення бізнесу, висока якість життя – все це стає важливою умовою для вибору місця проживання та діяльності населення. Тому міста вимушені конкурувати за людський та інвестиційний капітал.

Основна ідея територіальне стратегічне управління та планування на рівні міста – сприяти підвищенню конкурентоспроможності міста, зменшенню невизначеності та створення умов для стійкого розвитку.

Процес розробки стратегії починається з цілевизначення. Мета стратегічного управління розвитком міст, як правило, має типовий характер та визначається підвищенням якості життя населення та економічним зростанням. Потім кожне місто розглядає та формує конкретні завдання для досягнення поставленої мети. Кожне місто формулює свою унікальну місію. Наприклад, це може бути місія створення міста-туристичного центру, промислового міста, міста-центру культури, міста-центру транспортних перевезень, міста-центру технологічних інновацій та ін.

Унікальні поєднання вихідних умов розвитку та ресурсного потенціалу обумовлюють різноманітність стратегій. У той же час існують незмінні складові стратегічних планів: покращення інвестиційного клімату, розвиток конкурентоспроможних виробництв, розвиток інфраструктури міста, збільшення зайнятості населення, підтримка малого та середнього бізнесу та ін.

Місто – це складна система, що складається з систем меншого рангу. Це можуть бути:

- прості системи (система водопостачання, каналізації у будинках, невеликі підприємства, установи організації);
- складні системи (середні і великі підприємства, установи, організації, партії, рухи);
- динамічні системи (товарні ринки міста, ЗМІ міста);
- відкриті системи (більшість систем міста);
- закриті системи (тоталітарні та диктаторські системи);
- стійкі системи (технічні та соціальні системи у режимі нормального функціонування);
- нестійкі системи (технічні системи в аварійному режимі, громада у період соціальних конфліктів та потрясінь).

Крім того, за типом всі системи міста можна поділити на освітні, економічні, науково-дослідницькі, комунальні, управлінські системи міста та ін.

Оскільки існує така різноманітна багатоелементна структура міської системи, то перш ніж почати використовувати інструменти стратегічного управління, потрібно чітко уявляти особливості кожної складової. Іноді, навіть незначні зміни в якійсь одній підсистемі можуть призвести до глобальних змін в місті в цілому.

Для успішної реалізації стратегічного плану необхідно розробити докладну систему оцінювання розвитку міста та впровадити постійний моніторинг результатів досягнення стратегічних цілей. Оскільки міста мають багатогалузеве господарство та вирішують часом суперечливі завдання (наприклад, збільшення кількості промислових підприємств та екологічна безпека; автоматизація виробництва та ринок праці та ін.), тому в систему оцінювання доцільно включати головні та найбільш вагомні на період оцінювання напрями. Крім того, під час вибору показників слід пам'ятати про перспективний розвиток, тому обов'язковим для оцінювання є рівень оновлення технологій, швидкість адаптації до змін, підвищення конкурентоспроможності товарів та послуг, задоволення потреб мешканців міста шляхом забезпечення рівноваги і повного використання виробничого потенціалу.

Серед показників економічного зростання можуть бути: приріст випуску реалізованої продукції, робіт (послуг) на одного працюючого, на одного мешканця; збільшення рентабельності виробництва; податкова база; кількість збиткових підприємств; зростання обсягу продукції, робіт, послуг, що виробляються в різних (особливо місто утворюючих) галузях; відсутність чи наявність дефіциту бюджету; рівень заборгованості із заробітної плати; рівень інвестицій в житлово-комунальну сферу; валова продукція території; обсяги іноземних та внутрішніх інвестицій; показники підтримки розвитку науково-технічного потенціалу міста; показники ефективності діяльності побутових, комунальних, транспортних та інших підприємств та ін.

Серед показників соціального розвитку можуть бути: рівень зайнятості; середній дохід на одного мешканця; окремі показники, що характеризують рівень забезпеченості мешканців міста теплом, водою, газом, електроенергією, водовідведенням; рівень споживання продовольчих та непродовольчих товарів; структура витрат населення; повнота та доступність для населення послуг з охорони здоров'я; показники забезпеченості суспільного порядку і безпеки мешканців; кількість місць у загальноосвітніх школах та ін.

Серед методів оцінювання використовують параметричні (параметри стану, нормативні, плановані, прогнозовані та ін.), інтегральні методи та методи рейтингової оцінки.

В місті є багато особливостей, що обумовлюють відмінність стратегічного управління на рівні міста та стратегічного управління на рівні підприємства. При використанні інструментів стратегічного управління на рівні міста слід звернути увагу на те, що в місті більшість соціальних та культурних процесів відрізняються значною інертністю. Все це з одного боку дає певну стабільність та прогнозованість, з іншого – значно обмежує можливості розвитку.

При управлінні розвитком міста об'єкт управління необхідно розглядати в триєдиній системі «минуле місто, поточне місто, майбутнє місто». Під цим слід розуміти, що минуле – це особливості та традиції міста, поточне – це відповідний стан ресурсного потенціалу та поточні проблеми, майбутнє – нові потенційні можливості та загрози розвитку міста. Саме стратегічне управління будується відносно майбутнього міста.

В місті перетинаються та не завжди збігаються інтереси мешканців міста, бізнесу, органів та представників територіальної та державної влади. Всі ці суб'єкти мають свої зони інтересів. Завдання стратегічного управління – взаємоузгодження інтересів різних суб'єктів та узагальнення питань, пов'язаних з розробкою ефективної стратегії розвитку міста.

Основними компонентами стратегічного управління містом є: стратегічний аналіз, стратегічне планування, стратегічне партнерство, управління стратегічними ресурсами, практичне управління. Всі ці складові не тільки взаємодіють, доповнюють один одного, а й іноді навіть виступають інструментами реалізації. Наприклад, без стратегічного аналізу в якості інструмента неможливо здійснити стратегічне планування.

Якщо стратегічному аналізу та стратегічному плануванню приділяється більше уваги в наукових дослідженнях, то стратегічне партнерство достатньо нове поняття. Стратегічне партнерство – це особлива форма взаємодії міста з контрагентами та партнерами. Це дозволяє узгодити інтереси всіх суб'єктів та вписати їх інтереси в місцеві, регіональні, країні, світові процеси розвитку.

Управління стратегічними ресурсами теж відносно нове поняття. До стратегічних ресурсів міста відносять земельні ресурси, міську інфраструктуру, людський та інвестиційний капітал. Тобто це всі ті ресурси, що важливі для міста з точки зору забезпечення нормального функціонування, підтримки доходної спроможності місцевого бюджету та визначення стратегічної перспективи міста. Подібне управління повинно бути спрямоване не тільки на отримання поточних доходів, а й створення умов для суттєвого збільшення доходів в майбутньому.

Практичне управління – це ефективна реалізація та втілення в життя напрямків, завдань складових стратегічного управління. Дуже важливо, щоб ці завдання не залишалися на папері. Система практичного управління повинна базуватися на принципах ефективності, результативності, прозорості, комплексності, гнучкості та динамічності.

Результатом впровадження інструментів стратегічного управління повинна стати Стратегія розвитку місту – це стратегічний документ, де узагальнено основні стратегічні орієнтири, пріоритетні напрямки розвитку на довгострокову перспективу. Стратегія розробляється на 15-20 років та є основою для розробки планів та програм соціально-економічного розвитку міста на середньострокову та короткострокову перспективу.

Для інвестора представляє інтерес Інвестиційна карта міста – документ, що визначає можливості та напрямки інвестування в різні сфери міста, техніко-економічне обґрунтування та ризики реалізації інвестиційних проектів.

Генеральний план – документ, що визначає перспективу міської забудови на довгостроковий період, актуальність чи обмеження окремих інвестиційних проектів. В Генеральному плані взаємоузгоджуються пріоритети міського розвитку та просторово-інфраструктурні ресурси міста.

Ще один документ, що є результатом стратегічного управління – перспективний фінансовий план міста. Це своєрідний орієнтир для бюджету,

що визначає джерела доходів та структуру витрат та виступає основою бюджетування.

Таким чином, успішний сталий розвиток міста забезпечується лише за умови системного використання інструментів стратегічного менеджменту, що дозволяє врахувати сильні та слабкі сторони внутрішнього середовища міста та можливості і загрози зовнішнього середовища. Інакше мова буде йти лише про управління функціонуванням міста, зорієнтоване виключно на підтримку роботи систем міського життєзабезпечення.

Список використаних джерел

1. Бобровська О. Ю. Оцінка якості розробки програм розвитку муніципальних утворень як передумова їх сталого розвитку // Вісник НАДУ. – К.: НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 302 – 311.
2. Методологічні підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку : монографія / за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 144 с.
3. Прядко И. А. Экономический механизм обоснования устойчивого развития городских территорий. Монография – Ростов-н/д: Ростиздат, 2009.- 144 с.
4. Саламатов В. Методика оцінки ефективності муніципального управління // Вісник НАДУ. – К.: НАДУ, 2004. – №4. – С. 337 – 343.
5. Чемерис О. Оцінювання діяльності місцевих органів виконавчої влади з формування привабливого інвестиційного клімату в регіоні // Ефективність держ. упр.: зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 5. – С. 359 – 378.
6. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: моногр. / Ю. П. Шаров. – К.: УАДУ, 2001. – 302 с.
7. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – С. 19-20.

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы поиска эффективных механизмов управления развитием городов. На основе обобщения отечественного и зарубежного опыта обоснованы перспективы использования инструментов стратегического управления.

Annotation

The article deals with current issues of finding effective mechanisms for managing urban development. On the basis of summarizing domestic and foreign experience reasonable prospects of strategic management tools.