

УДК 332.1

О.А. КАРЛОВА, д-р екон. наук, професор,

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

## УПРАВЛІННЯ МІСТОМ, ОРІЄНТОВАНЕ НА ПОТРЕБИ МАЙБУТНЬОГО РОЗВИТКУ

**Ключові слова:** стратегія, управління, розвиток, принципи, місто.

*Досліджується сучасна проблема стратегічного планування розвитку міст. Зазначається, що необхідний пошук узгодженої відповіді на потреби розвитку та протидії домінантним економічним і соціальним кризам. Назріла потреба запровадження нових підходів до розвитку міста. Узв'язку з цим пропонуються принципи стратегічного управління розвитком міста. Особлива увага відведена управлінським рішенням, які орієнтовані на майбутнє міста. Доведено, що інструментом реалізації стратегії є річні плани соціально-економічного розвитку міста, які розробляються на основі стратегічного плану і цільових комплексних програм.*

Сучасне місто характеризується великим масштабом виробництва і послуг, широкою номенклатурою продукції, складною міжгалузєвою структурою, усе більшим взаємозв'язком усіх економічних ланок, безперервно змінюваними способами виробництва, відмиранням старих і виникненням нових галузей і т. д. Старі методи планування, управління й регулювання розвитку міст стали недовірними, тому необхідно їх вдосконалення на сучасній науковій основі. Теоретичні дослідження і практичні розробки автора виконані в рамках наукової тематики Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова за бюджетною науково-дослідницькою темою «Регулювання соціально-економічного розвитку міського комплексу: теорія, методологія, практика» (ДР № 0113U000575), де автором визначені передумови розвитку міста як соціально-економічної системи. Наукова актуальність та необхідність практичного вирішення проблем визначення стратегічних напрямів соціального та економічного розвитку міста обумовили вибір теми, постановку мети та основних задач дослідження.

Учені В.А. Блюмберг [4], В.Ф. Глушенко [4], В.М. Геєць [5], М.О. Кизим [2, 10], Т.С. Клебанов [5, 10], В.С. Пономаренко [10], О.І. Черняк [5], Ю.І. Черняк [11] реалізували можливість використати аналоги відомих системних процесів і за допомогою більш простих засобів швидкої дії отримати необхідні якісні і, особливо, кількісні характеристики досліджуваних процесів, до яких можна віднести функціонування міст України. Проблемам розвитку міст та агломерацій і метрополій, з урахуванням стратегії розвитку держави, присвячено роботи українських учених: М.Ф. Аверкіної [1], В.М. Бабаєва [3], В.М. Гончарова [6], О.А. Карлової [7], М.І. Мельник [8], О.М. Синют-

ки [8, 9], Я.В. Шевчук [9] та інших представників наукових шкіл регіоналістики. Проте в умовах сьогодення існує необхідність пошуку узгодженої відповіді на потреби розвитку міст та протидії домінантним економічним і соціальним кризам, що обумовлені об'єктивними передумовами та чинниками.

**Метою дослідження є** визначення елементів підсистем міста та групування основних принципів реалізації стратегічного управління розвитком міста.

Одним з основних умов функціонування і розвитку міст є формування ефективної системи управління. В силу необхідності підтримки сталого розвитку міст істотне значення має стратегічне управління. Стратегія є функцією управління містом, пов'язана з обґрунтуванням цілей, завдань та пріоритетів його соціально-економічного розвитку. Такий економічний вибір, на думку В. М. Бабаєва, диктується перш за все тим, що розвиток міст тісно пов'язаний зі збалансованим використанням територіальних ресурсів [2, С. 56]. Незважаючи на те, що кожна міська агломерація, кожне велике місто має свою специфіку, зумовлену історичним минулим, географічним становищем, спеціалізацією, в процесі їхнього розвитку можна виділити одну типову особливість. У дослідженні [5, С. 79] автор виділяє управління соціально-економічним розвитком міста, що, як правило, здійснюється в умовах дефіциту ресурсів, та визначає необхідність вибору оптимальної управлінської стратегії. За визначенням В.М. Гончарова [6, С. 153], до якої приєднується автор, місто як складна відкрита система, управління якою повинно базуватися на стратегічному підході, складається з таких підсистем: міське господарство; сфера матеріального виробництва; фінансово-економічна сфера; соціальна сфера; сфера місцевого управління.

Координація розвитку цих сфер становить основу стратегічного управління містом. Отже, стратегічне управління містом — це комплексний науково-практичний погляд на міські проблеми. Стратегічне управління розвитком міст є складним для органів місцевої влади не тільки в Україні, але і в розвинених країнах. Основними причинами активного використання стратегічного управління розвитком міст у різних країнах світу є загострення економічних і соціальних проблем, що стало особ-

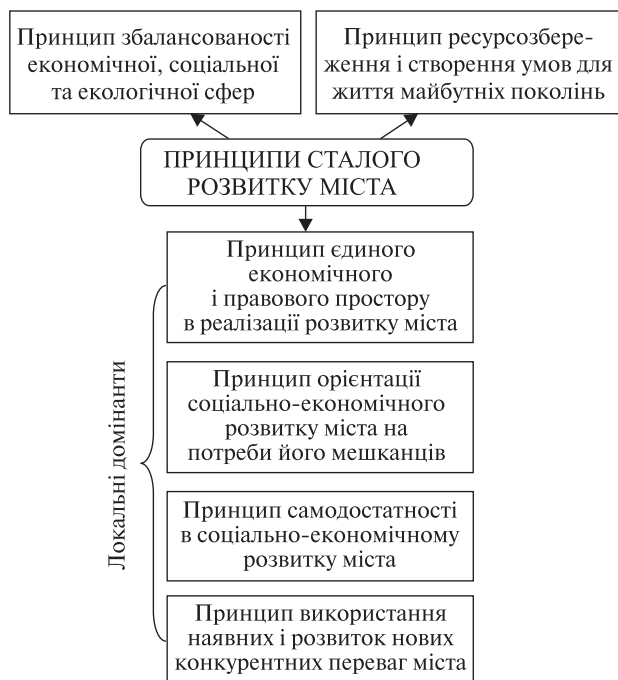
ливо помітним у період світових економічних криз; зростання специфічних міських проблем (роль міст у суспільстві стрімко зростала, вони стали розширюватися, і це спричинило проблеми, пов'язані зі зростанням урбанізації, соціальними проблемами, з ускладненням міської інфраструктури; ускладнення механізмів управління на місцевому рівні (міста, переважно великі, стали занадто складними «організмами», що вимагало комплексних підходів до управління ними на новому якісному рівні); глобалізація і, як наслідок, загострення територіальної та міжнародної конкуренції.

Міста поступово почали перетворюватися на самостійні суб'єкти економічного життя, їм дедалі більшою мірою необхідна власна економічна політика, вони повинні конкурувати в боротьбі за інвестиції, за робочу силу. Головною метою стратегічного управління є поліпшення якості життя міського співтовариства, яке реалізується через максимальне задоволення потреб громадян (особисте і суспільне споживання); можливість здійснення громадянами економічної діяльності (сприятливе підприємницьке середовище, робочі місця); висока якість міського середовища (екологія, благоустрій, культурне середовище тощо).

М.І. Мельник, О.М. Синютка, Я.В. Шевчук, С.Д. Щеглюк наголошують, що «соціологи, демографи, економісти у дослідженнях суспільно-територіальних утворень різного ієрархічного рівня акцентують увагу на розвитку окремих регіонів, ареалів, міст, їх зв'язку із периферійним оточенням тощо.... Реалізація моделі поліцентричного просторового розвитку можлива за умов економічної та соціальної (міжрегіональної та внутрірегіональної) інтеграції [4, С. 60].

Для характеристики міста як системи М.Ф. Аверкіна визначає поняття «місто» як складну логістичну систему, яку формують системуютворювальні та системопідтримувальні підсистеми, зорієнтовані на задоволення потреб суб'єктів за рахунок використання соціо-еколого-економічних ресурсів під час виробництва, обміну та споживання. На думку автора, такий підхід є життєздатним [5, С. 15].

В основі стратегічного управління розвитком міста лежать управлінські рішення, орієнтовані на майбутнє міста. Одночасно вони закладають основу для ухвалення оперативних управлінських рішень. Стратегічні рішен-



Принципи сталого розвитку міста (авторська розробка)

ня пов'язані із залученням значних ресурсів і можуть мати надзвичайно серйозні, довгострокові наслідки для міської спільноти нинішнього і наступних поколінь. До числа стратегічних рішень для міста можна віднести: впровадження інновацій у соціальну сферу (істотно покращує якість життя населення); докорінна зміна організаційної структури управління (підвищує ефективність управління містом); реформування економіки міста (оптимізує фінансовий потенціал міста); реконструкція міської інфраструктури (відкриває нові можливості життєдіяльності в місті); реконструкція історичного центру (підсилює приплив туристів) і т. д.

Ключовим елементом реалізації стратегії розвитку міста є стратегічне планування. Загальні умови планування економічного розвитку міста: місто об'єднує незалежних суб'єктів ринку — від підприємств і організацій до окремих мешканців; їх економічні рішення різні за масштабом, викликані різними причинами, незалежні одне від одного.

Все вищесказане обумовлює необхідність розробки комплексного підходу до розвитку міста, форм і методів планування на основі консенсусу рішень різних економічних суб'єктів. Отже, керований розвиток міст дасть змогу розвинути систему поділу праці на основі диверсифікації економіки та спеціалізації міст;

оптимізувати і здійснити комплексний розвиток землекористування; сформувати природно-екологічний каркас; оптимізувати й організувати комплексний розвиток комунальної інфраструктури; забезпечити збалансований розвиток освітньої, торговельно-розважальної, соціальної інфраструктури.

Ідея стратегічного планування розвитку міст сформувалася у 1980-х рр. під впливом концепції міського маркетингу в США. У рамках цієї концепції місто розглядається як економічний суб'єкт, який повинен привернути на свою територію бізнес, дати ефективну рекламу, представивши свої ресурси — матеріальні, трудові, фінансові, інтелектуальні. Основною функцією міста стає підтримка галузей, які відповідають його конкурентним перевагам. Це передбачає активне використання можливостей участі територіальної громади міста в управлінні, розвиток суспільно-приватного партнерства, досягнення згоди між усіма членами міської спільноти.

У стратегічних планах та програмах містяться заходи цілеспрямованого управлінського впливу з метою забезпечення довгострокового збалансованого розвитку міста. Основою планування є орієнтація на перспективний розвиток міста, ефективне використання ресурсних потенціалів, напрацювання пріоритетів розвитку. Цільова спрямованість стратегічного плану сталого розвитку, насамперед, повинна бути орієнтована на зміну міського середовища з метою поліпшення якості життя населення. Для реалізації стратегічних планів і завдань для забезпечення сталого розвитку міста потрібно орієнтуватися на певні принципи (рисунок).

Перехід міської спільноти до здійснення принципів стійкого розвитку створює ідейну базу для вирішення багатьох екологічних проблем.

*Принцип збалансованості економічної, соціальної та екологічної сфер.*

Концепція сталого розвитку ґрунтується на трьох основних принципах:

1) спрямованість дій на відновлення балансу між економікою та екологією, а саме: усунення шкідливого впливу виробничої та економічної діяльності на природне середовище регіону;

2) спрямованість дій на відновлення балансу між економічною та соціальною сферами;

3) вирішення поставлених завдань з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Підходи до збалансування економічних, соціальних і природних факторів при переході до сталого розвитку лежать на шляху до соціальної справедливості, стійкої економіки та екологічної стійкості. Соціальна справедливість неминуче повинна ґрунтуватися на економічній стабільності і соціальній рівності, а для цього необхідна й екологічна стійкість, що означає збереження природного капіталу. Екологічна стійкість охоплює збереження біорізноманіття, здоров'я людини, а також якості повітря, води і ґрунту на рівні, достатньому для підтримки життя і добробуту людини, а також життя тварин і рослин на всі часи.

Розробка стратегії міста на засадах сталого розвитку інтегрує економічні, соціальні та екологічні цілі і завдання міської спільноти, пропонує комплексні та компромісні розв'язання міських проблем.

*Принцип ресурсозбереження і створення умов для життя майбутніх поколінь.* Основоположним пунктом у концепції сталого розвитку є відповідальність за життя майбутніх поколінь, пошук нових ефективних способів господарювання не тільки економічно, але й екологічно. Недостатність природних ресурсів в умовах зростання чисельності населення Землі, прогнози їх швидкого вичерпання, тривога за долю людства на планеті стали основною причиною для усвідомлення багатьма людьми на планеті необхідності переходу до сталого розвитку, пошуку шляхів у цьому напрямі.

Принципи сталого розвитку передбачають такі правила споживання природних та інших ресурсів, які враховуються в стратегічному плані міста:

1) темпи споживання відновлюваних ресурсів не повинні перевищувати темпи їх відновлення;

2) темпи споживання невідновних ресурсів не повинні перевищувати темпи їх заміни на відновлювані, у тому числі штучно створені;

3) виробництво і реалізація кінцевих продуктів повинні проектуватися і здійснюватися з мінімальною витратою речовин, матеріалів та енергії на всіх етапах виробничого циклу, бажано максимально замкнутого, отже, з найменшим впливом на людину та природні екосистеми;

4) інтенсивність викидів забруднювальних речовин не повинна перевищувати темпи засвоєння і переробки цих речовин або втрати ними шкідливих властивостей.

Стратегічний план сталого розвитку закріплює екосистемні підходи до природокористування, встановлює систему управління ресурсоспоживанням і ресурсозбереженням, забезпечує збереження якості навколишнього середовища на рівні, безпечному для здоров'я і життєдіяльності людини, в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

*Принцип єдиного економічного і правового простору в реалізації розвитку міста.* Розвиток міста має бути спрямований на розв'язання питань соціального характеру, таких як забезпечення сприятливих соціальних умов для розвитку здібностей кожної людини, підвищення рівня життя населення, поліпшення умов і комфортності життя людей.

*Принцип орієнтації соціально-економічного розвитку міста на потреби його мешканців.* Розвиток міста має сприяти досягненню високого рівня та якості життя населення міста, зростанню людського капіталу, розвиткові громадянського суспільства та безпеці життєдіяльності населення.

Вагомим чинником є спроможність економічної системи забезпечити населенню належні умови життя та задоволення потреб громадян в самореалізації.

*Принцип самодостатності в соціально-економічному розвитку міста.* Розвиток міста має спиратися на внутрішні ресурси і здійснюватися за рахунок внутрішніх чинників, внутрішніх можливостей, у тому числі й грошових.

Перехід до сталого розвитку повинен забезпечувати на перспективу збалансоване розв'язання проблем соціально-економічного розвитку і збереження сприятливого навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу, задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь.

*Принцип використання наявних та розвитку нових конкурентних переваг міста.* Розвиток міста має здійснюватися за рахунок активізації наявних і формування нових конкурентних переваг міста.

План розвитку міста повинен створюватися на основі аналізу стану і перспектив розвитку соціально-економічної та політичної ситуації в країні, регіоні та місті, з урахуванням матері-

альних, інтелектуальних та інших ресурсів, якими володіє або які може реально залучити місто на цілі свого розвитку [11, С. 37].

За змістом стратегічний план розвитку повинен охоплювати всі напрямки розвитку міста: економічний, соціально-культурний, містобудівний, екологічний та інші. План повинен бути представлений у вигляді прогностичного документа з певним генеральним сценарієм розвитку. Стратегічний план розвитку міста складається з трьох основних розділів: соціально-економічне становище міста, основи стратегічного управління містом, цільові комплексні програми розвитку міста.

Стратегія соціально-економічного розвитку міста розробляється на основі прогнозів використання територіальних ресурсів, прогнозування демографічної та екологічної ситуації в місті, а також прогнозів динаміки факторів зовнішнього середовища — політичних, загальноекономічних, технологічних, соціальних та інших [6]. Прогнози будуються на основі граматичної конструкції «якщо, ... то ...», тобто якщо відбудуться зміни факторного параметра на певну величину, то з деякою вірогідністю зміниться оцінка шуканого параметра. Завданням прогнозів є визначення можливих перспектив розвитку міста та міських систем за різних варіантів зміни факторів зовнішнього середовища і можливостей внутрішнього розвитку [7, 8].

Таким чином, змістом прогнозів є попередній розгляд і можлива оцінка найважливіших параметрів стратегічних альтернатив розвитку міста. Керівництво міста обирає період прогнозу розробки стратегії соціально-економічного розвитку міста. В даний час переважають короткострокові прогнози — до п'яти років. Очевидно, що вирішити стратегічні завдання розвитку міста та покращення якості життя населення в дані терміни вельми проблематично. Тому найоптимальнішими є середньострокові прогнози (до 25 років). Час, закладений у них, дозволяє реально поліпшити якість життя населення. О.М. Синютка наголошує, що «...від вектора та рівня розвитку міст-метрополісів, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, вищих досягнень і зразків матеріальної й духо-

вної культури, входження регіонів країни до світового соціально-економічного простору» [9, С. 368].

Методологічним підґрунтям рішення управлінських завдань є діалектика, що практично виражено в системному підході до економічних явищ [10, С. 66]. Прикладом цільових програм економічного розвитку міста є такі: підтримка підприємництва та організація маркетингової програми міста, перехід до системи правового зонування території міста, розвиток відносин у сфері землекористування, підтримка малого бізнесу, удосконалення управління використанням бюджету, розвиток житлово-комунального господарства, розвиток міського пасажирського транспорту, удосконалення системи соціальної підтримки населення.

Інструментом реалізації стратегії є річні плани соціально-економічного розвитку міста, що розробляються на основі стратегічного плану і цільових комплексних програм. Основні процедури річного планування передбачають: очікуване виконання бюджету міста, розпорядження голови адміністрації про початок роботи, рекомендації регіональних органів влади; розробку контрольних цифр плану, основні напрями бюджетної та податкової політики, розрахунок потреб у ресурсах та інвестиціях, розрахунок консолідованого бюджету території міста, розрахунок витрат на плановий рік, програма внутрішніх і зовнішніх інвестицій, розгляд і затвердження бюджету міста.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що реалізація стратегічного управління розвитком міста повинна покладатися на такі основні принципи: пріоритет використання наявних міських об'єктів (поліпшення їх функціонування, регенерація, санація, реабілітація) перед упровадженням і створенням нових; орієнтація на позитивні зрушення та напрями розвитку (зміцнення і використання позитивних сторін) поточних процесів замість і разом із запуском нових; забезпечення привабливості потрібних для розвитку міста видів та обсягів діяльності всіх її суб'єктів за рахунок випереджального створення відповідних матеріальних умов або поведінкових прототипів (прецедентів); забезпечення масової привабливості малого підприємництва (за рахунок створення та реклами ринку міських «малих» підприємницьких проектів та ініціатив).

Стійкість економіки міста повинна бути забезпечена за рахунок радикального підвищення ефективності господарювання, перш за все на основі зростання продуктивності праці в усіх основних секторах, збільшення експортного потенціалу в нових видах економічної діяльності. Сучасне місто — складне багатогранне явище, для вивчення механізмів його функціонування потрібен комплексний підхід, а саме вивчення життєдіяльності міста в сукупності правових, економічних, соціологічних, географічних та інших проблем. У даний час стратегічні проблеми розвитку залишаються актуальними для міст України. У рамках реформи самоврядування соціально-економічні проблеми з особливою гостротою постають перед адміністрацією міста. Отже, розробка комплексного методичного апарату управління містом є перспективним напрямком подальших досліджень, що реалізується у створенні спеціальної підсистеми в системі управління — підсистеми стратегічного управління розвитком міста.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Аверкина М.Ф.* Забезпечення стійкого розвитку міст та агломерацій: теорія, методологія, практика : [монографія]. — Луцьк : РВВ Луцького НТУ, 2015. — 496 с.
2. *Адаптивные модели в системах принятия решений:* [монографія]. — Под ред. Н.А. Кизима, Т.С. Клебановой. — Х. : ИД «ИНЖЕК», 2007. — 368 с.
3. *Бабасев В.М.* Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти : [монографія]. — Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. — Х. : ХНАМГ, 2010. — 306 с.
4. *Блумберг В.А., Глуценко В.Ф.* Какое решение лучше?: Метод расстановки приоритетов. — Л. : Лениздат, 1982. — 160 с.
5. *Гесць В.М., Клебанова Т.С., Черняк О.І.* та ін. Методи і моделі соціально-економічного прогнозування : [монографія]. — Х. : ВД «ИНЖЕК», 2008. — 396 с.
6. *Гончаров В.М.* Фінансовий та організаційно-інституційний механізми державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури : [монографія]. — В.В. Дорофієнко, В.М. Гончаров, В.М. Лобас та ін. — Донецьк: СПД Купріянов В.С., 2010. — 220 с.
7. *Карлова О.А.* Соціально-економічні складові функціонування міського комплексу (теорія і практика) : [монографія]. — Харків : Мадрид, 2011. — 452 с.
8. *Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу : [науково-аналітична доповідь] / НАН України, Інститут регіональних досліджень; [Мельник М.І., Синютка О.М., Шевчук Я.В. та ін.] ; наук. ред. Мельник М.І.* — Львів, 2014. — 65 с.
9. *Синютка О.М.* Методичні підходи до оцінки метрополійних функцій регіональних метрополій / О.М. Синютка // Економічні інновації. — Вип. 57. — 2014. — С. 368—375.
10. *Современные проблемы моделирования социально-экономических систем :* [монографія]. — Под ред. Пономаренко В.С., Клебановой Т.С., Кизима Н.А. — Х. : ИД «ИНЖЭК», 2009. — 440 с.
11. *Черняк Ю.И.* Системный анализ в управлении экономикой. — М. : Экономика, 1971. — 193 с.

Надійшла 28.09.2015

*Е.А. Карлова*

Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

#### УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА ПОТРЕБНОСТИ БУДУЩЕГО РАЗВИТИЯ

Исследуется современная проблема стратегического планирования развития городов. Отмечается, что необходим поиск согласованного ответа на потребности развития и противодействия доминирующим экономическим и социальным кризисам. Назрела необходимость внедрения новых подходов к развитию города. В связи с этим предлагаются принципы стратегического управления развитием города. Особое внимание уделено управленческим решениям, которые ориентированы на будущее города. Доказано, что инструментом реализации стратегии служат годовые планы социально-экономического развития города, которые разрабатываются на основе стратегического плана и целевых комплексных программ.

**Ключевые слова:** стратегия, управление, развитие, принципы, город.

*О.А. Karlova*

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

#### OF CITY MANAGEMENT ORIENTED TO THE NEEDS OF FUTURE DEVELOPMENT

Examines the modern problem of strategic planning of urban development. It is noted that the search for coherent responses to development needs and counter the dominant economic and social crises. There is a need to introduce new approaches to the development of the city. In this regard, it suggests principles for the strategic management of city development. Special attention is given to managerial decisions that focus on the future of the city. It is necessary that the tool of strategy implementation are annual plans for socio-economic development of the city, which are developed based on the strategic plan and target complex programs.

**Key words:** strategy, management, development, principles, city.