

Секція 1. МІСТО В СУЧАСНОМУ СВІТІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Бабасв В. М., ректор,
д-р наук з держ. упр., проф.,
Корженко В. В., д-р філос. наук, проф.,
завідувач кафедри філософії і політології,
*Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова, Україна*

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ СУЧАСНИХ МЕТРОПОЛІЙ

Одним із важливих територіальних утворень, ефективний розвиток яких входить до пріоритетних завдань європейської політики регіонального розвитку, є сучасна метрополія. Метрополія – це складний суспільно-економічний феномен, ключовий елемент світової урбаністичної системи, велике місто (або об'єднання міст), що формує навколо себе зону стійкого економічного, політичного, соціального та культурного впливу (ареал метрополії), характеризується значною концентрацією населення й основних видів ресурсів (виробничих, інформаційних, фінансових, інтелектуальних тощо), високими показниками ділової активності, конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості та виконує низку важливих соціально-економічних функцій, що мають вирішальне значення з точки зору розвитку міжнародної, національної чи регіональної економіки.

Метрополія як складна соціально-економічна та політико-управлінська система характеризується багатовекторністю зв'язків, що обумовлює складність, комплексність політико-управлінських процесів, які відбуваються в межах відносно окресленого «метрополійного простору». Значна кількість управлінських проблем викликана різницею між функціональною інтерпретацією території та її адміністративними кордонами. Метрополія – цілісне соціально-економічне утворення, в адміністративному плані поділяється на значну кількість окремих адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких має власну систему управління. Зайва фрагментація й недостатня координація дій між місцевими органами управління часто призводять до гальмування процесів економічного розвитку та просторової сегрегації на рівні метрополій. Відтак, починаючи з 1990-х рр. і до теперішнього часу, західні науковці активно досліджують різні параметри політико-адміністративного простору метрополії, оскільки проблеми формування систем управління, здатних забезпечити збалансований підхід до комплексних процесів, що відбуваються в межах цього простору, і питання керованості відповідних систем є одними із найбільш складних проблем сучасної науки управління соціальними системами загалом [2;7;11;13].

Проведений авторами аналіз управлінської практики європейських міст

свідчить про те, що у більшості випадків, процеси метрополізації призводять до організації нових політико-адміністративних систем на рівні метрополії [1]. Це відбувається тому, що рано чи пізно в процесі стратегічного управління перед акторами місцевих політико-адміністративних систем гостро постає необхідність регулювання міжорганізаційних відносин.

Зважаючи на високий ступінь фрагментації політико-адміністративного простору метрополії¹, головним завданням є не лише налагодження активної взаємодії між економічними структурами, громадянським суспільством і владою (так званого суспільно-приватного партнерства) в процесі управління, тобто побудови системи територіального врядування (англ. *territorial governance*), а й забезпечення скоординованих дій в середині самого публічного сектору між представниками різних рівнів влади й органів управління всіх адміністративно-територіальних одиниць, що формують ареал метрополії (головним чином між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державного управління).

Проте, цей важливий висновок не є абсолютно новим. Так, П. Дюран і Ж-К. Тоєніг (Duran, Thoenig) у своїй статті «Держава й територіальне управління» (1996) довели, що на сучасному етапі будь-яка діяльність публічних організацій повинна розглядатися як міжорганізаційна (фр. *inter-organisationnelle*), тобто «публічні організації» у своїй діяльності, зокрема у сфері територіального управління, сьогодні зіштовхуються з такими викликами:

– існуванням проблем, вирішення яких неможливе в межах однієї організації;

– зростаючою нестабільністю зовнішнього середовища у тому сенсі, що конкуруючі організації, діючи окремо у різних напрямках, створюють неочікувані й дисонуючі (фр. *dissonantes*) наслідки як для інших, так і для самих себе [9, с. 583].

Отже, важливо зрозуміти, до якої міри та яким чином актори місцевих політико-адміністративних систем орієнтують свою поведінку відповідно до нових умов, оскільки, будівництво нових політико-адміністративних систем передбачає, у тому числі, й зміни в поведінці конкретних акторів суспільного розвитку. Організована дія, за визначенням Е. Фрідберга (Friedberg), є результатом попередньо встановленої взаємодії між учасниками цієї дії, тобто система акторів виникає внаслідок наявної взаємодії, яку її учасники підтримують один з одним та із зовнішнім середовищем. Будь-яка стратегія змін у процесі розвитку передбачає

¹ Так територія ареалу метрополії Лілля (Франція) знаходиться в межах юрисдикції органів управління Регіону Норд-Па-де-Кале, Департаменту Норд, Мерії міста Лілля та численних комун, що входять до складу метрополії, Міської Спільки Метрополії Лілля (орган міжкомунального співробітництва), Єврометрополії Лілля-Кортрік-Турне – транскордонний метрополійний регіон, урядів Франції та Бельгії.

поглиблене знання структури й регуляційних механізмів системи, що підлягає змінам [10].

Таким чином, осмислення процесів міжкомунального співробітництва в організації сучасних систем територіального управління, які іноді називають метрополійною діяльністю [4], набуває особливого значення. Незважаючи на те, що наукові дослідження питань міжкомунального співробітництва не є новими, ця проблематика набуває нового імпульсу в 90-х рр. XX ст., зокрема після прийняття закону Франції про поглиблення та спрощення міжкомунального співробітництва («закон Шевенмана») у 1999 р. Окрім того, зазначені дослідження, присвячуються, головним чином, аналізу діяльності публічних закладів міжкомунального співробітництва (фр. *Etablissements Publiques de Coopération Intercommunale*), або аналогічних структур, що поєднують органи місцевого самоврядування одного рівня. У такій перспективі, міжкомунальне співробітництво визначається як зближення в середині однієї публічної організації численних комун, які з причини недостатності їхніх технічних, людських і фінансових ресурсів, вирішують об'єднати свої зусилля з метою забезпечення певних комунальних послуг (очистка води, транспорт тощо) або спільної розробки й реалізації проектів економічного розвитку, облаштування території тощо [5, с. 3].

Разом з тим, створення відповідних органів – це лише одна із форм взаємодії між різними комунами. Територіальне врядування на рівні метрополії не обмежується структурами міжкомунального співробітництва, оскільки воно включає в себе систему як горизонтальних зв'язків (між інститутами одного рівня й статусу), так і вертикальних (між інститутами різних рівнів). Тобто, за висловом Н. Портє, являє собою своєрідний «територіальний триплекс» – держава–комуни–органи міжкомунального співробітництва [15]. Можна наполягати на тому, що *публічно-публічне партнерство*, або співробітництво між місцевими акторами, що представляють публічну сферу, складає досить мало досліджений аспект врядування (англ. *governance*), тоді як з практичної точки зору він має велике значення.

В країнах ОЕСД² існує значна кількість різних моделей управління на рівні метрополій. Можна назвати приклади створення нових органів влади на функціональному рівні – або через уведення додаткового рівня управління (Лондон, Штутгарт, Портленд), або за рахунок розширення адміністративних меж міст (Монреаль, Торонто, Стамбул). Практикуються й різні форми співробітництва – від створення спеціальних закладів міжкомунального співробітництва (спілки агломерацій або метрополії у

² Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – міжнародна організація, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян.

Франції) до формальних (або навіть неформальних) угод про спільну діяльність між різними органами управління. Такі моделі можна класифікувати також з функціональної точки зору: деякі із них – є багатофункціональними (Ліон, Ванкувер), а інші розробляються з метою співробітництва лише в окремих галузях або сферах, наприклад, транспортній (Афіни, Філадельфія) [8].

Держава часто відіграє значну роль у створенні механізмів взаємодії на рівні метрополій, ініціюючи або активно підтримуючи відповідні реформи. Зазвичай це відбувається за рахунок прийняття законів, що легітимізують процеси міжкомунального співробітництва (Франція, Канада), або через створення сприятливих умов для взаємодії на рівні місцевих органів управління (Італія, Португалія). Для реалізації зазначеної політики важливе значення має податкове чи фінансове стимулювання відповідної діяльності. Наприклад, заклади міжкомунального співробітництва у Франції мають власну систему оподаткування.

Окрім того, розробляються також нові механізми вертикальної взаємодії на рівні метрополії. Стратегії розвитку, що формуються на більш високих рівнях, а реалізуються на нижчих, не можуть слугувати основою для реалізації спільного позитивного бачення майбутнього. У цьому зв'язку, слід наголосити на важливості законодавчих актів, що стимулюють угоди про співпрацю між різними рівнями управління у сфері розвитку. Так, закон Франції про реформу територіальних громад від 16 грудня 2010 р. передбачає обов'язкове погодження проектів розвитку регіону та департаменту з органами міжкомунального співробітництва на рівні метрополії з метою формування послідовної й узгодженої політики на всіх територіальних рівнях [12].

Для дієвості таких угод, важливо, щоб вони передбачали узгоджений процес планування за участю різних рівнів управління, визначали механізми реалізації спільної політики розвитку, чітко формулювали завдання такої політики, містили у собі часовий графік їх реалізації та методи оцінки ефективності.

У числі головних проблем, від яких залежить якість управління на рівні метрополій, на думку спеціалістів, є збереження балансу між наступним:

- демократією та ефективністю;
- соціальною справедливістю й дієвою системою управління [6].

Наприклад, різні моделі управління метрополіями передбачають різні ступені компромісу між демократичністю та ефективністю. Так, з позиції ефективності використання механізмів взаємодії й співробітництва може поступатися моделі, що базується на обранні прямим голосуванням адміністративного органу, який діє на принципах самофінансування, однак демократичні процедури сприяють розвитку інформаційної взаємодії й перешкоджають посиленню бюрократизації управлінських процесів. Асоціації або інші форми мережевої організації (коли комуни мають право

погоджуватися або відмовлятися від участі в різних видах спільної діяльності) сприяють більшій гнучкості в стосунках, оскільки дозволяють поетапно розвивати міжкомунальне співробітництво відповідно до місцевих умов, традицій і культури. Можна припустити, що офіційно діючі інститути краще справляються із завданнями, пов'язаними з координацією цілей розвитку на всій території метрополії та вирішенням проблеми просторових диспропорцій. Зазвичай більш гнучкі й менш формалізовані моделі управління виявляються ефективнішими у відношенні мобілізації зацікавлених груп (на рівні метрополії в цілому) з метою формування загальної стратегії, однак потім її реалізація потребує плану дій і «критичної маси» фінансування, а для реалізації відповідних дій краще підходять більш формалізовані умови та механізми взаємодії.

Поряд з питаннями ефективності економічних процесів все більшого значення набуває демократизація в межах метрополії політичних процесів, пов'язаних із прийняттям як стратегічних (що визначають напрями розвитку), так і тактичних (пов'язаних із конкретними діями системи управління) рішень. Успіх реформ значною мірою визначається ступенем їх підтримки серед місцевого населення. Досвід європейських міст демонструє, що створення нового органу часто виявлялося можливим завдяки наявності сильного лідера (Барселона, Ліон, Лілль) або коаліції на рівні метрополії (Дублін, Единбург, Лідс). Разом з тим, моделі, що нав'язані зверху або такі, що ведуть до конфронтації, – здатні зашкодити процесу реформ (наприклад: голосування на референдумі в Амстердамі проти планів територіального об'єднання), чи стабільності нових структур (наприклад: рух за роз'єднання територій у Монреалі). Відповідно участь «місцевих груп інтересів» є важливою передумовою для залагодження соціальних конфліктів і зняття напруги у суспільстві не лише через процедури голосування або механізми представництва, але й на основі мережевої взаємодії неурядових організацій та об'єднань громадян.

Процедури залучення громадськості до процесу прийняття рішень повинні постійно доповнюватися новими методами і формами. Можливості технічної інтерактивності, – як зазначає з цього приводу Ізабель Пайяр (Isabelle Paillart), – роблять очевидним «образ місцевого жителя», здатного брати реальну участь у вирішенні проблем місцевого значення, уможлиблюють його трансформацію на активного й відповідального громадянина [14].

Отже, завдячуючи сучасним інформаційним технологіям, що дозволяють широко інформувати населення стосовно основних політичних та управлінських рішень, робить процес управління демократичним, дієвим, соціально справедливим, більш прозорим, відкритим та ефективним.

У цілому, активізація наукових досліджень на нинішньому етапі суспільного розвитку, що пов'язані з функціонуванням сучасних метрополій як комплексних, багатоаспектних та системних суспільно-економічних феноменів, викликана необхідністю організації взаємодії між

численними акторами, які діють в межах функціонального соціально-економічного та політико-адміністративного простору.

Основними завданнями, що вирішуються в межах зазначеної взаємодії, на наш погляд, є:

- побудова сучасної ефективної системи врядування на територіальному рівні за рахунок залучення до процесу управління акторів всіх сфер (влада, бізнес, суспільство) та рівнів (наддержавний, державний, регіональний, місцевий);
- забезпечення комплексного підходу до вирішення проблем соціального, економічного й екологічного характеру (сталий розвиток);
- розробка і реалізація спільних проектів розвитку метрополії на основі загального позитивного (жаданого) бачення майбутнього;
- формування послідовної політики у сфері розвитку на всіх територіальних рівнях (національному, регіональному, місцевому);
- підвищення територіальної конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості території;
- забезпечення високої якості життя на всій території метрополії;
- вирішення гострих соціальних проблем і подолання негативних наслідків урбанізації тощо.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Бабаєв В. М. Територія як базовий елемент системи Governance в XXI столітті / В. М. Бабаєв, В. В. Корженко // Місто. Культура. Цивілізація : матеріали VIII міжнар. наук.-теорет. Інтернет-конф., Харків, квітень 2018 р. / [редкол. : М. К. Сухонос (відпов. ред.) та ін.] ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова, 2018. – С. 5–15.
2. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом / А. Лола // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 2 – С. 73–80.
3. Хашиєва Л. В. Практика стратегічного управління розвитком міст: аналіз зарубіжного досвіду / Л. В. Хашиєва // Державне будівництво : електронне видання : [Електронний ресурс]. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-2/doc/5/06.pdf>
4. Arab N. Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale : Analyse Transversale Gouvernance / N. Arab, J. Idt, M.-P. Lefeuve. – Paris : POPSU, 2008. – 118 p.
5. Bureau R. Apercu historique de l'intercommunalite / R. Bureau // Fialaire J. Cooperation locale et territoires / J. Fialaire, P. Montalivet. – Litec, 2008. – Vol. 7. – P. 3–23.
6. Calogero M. Giant cities, urban management and the global economy / M. Calogero. – Ekistics, 1998. – 321 p.
7. Cities and Structural Adjustment / eds Nagel H., Ida F. – London : UCL Press, 1996. – 380 p.
8. Competitive Cities in Global Economy / OECD. – Paris, 2006. – 446 p.
9. Duran P. L'Etat et la gestion publique territoriale / P. Duran, J.-C. Thoenig // Revue francaise de sciences politiques. – 1996. – Vol. 46, № 4. – P. 580–623.
10. Friedberg E. Le pouvoir et la regle. Dynamiques de l'action organisee / E. Friedberg. – Seuil, 1993. – 320 p.
11. Jonas A. E.-G. A Place for Politics in Urban Theory: The Organization and Strategies of Urban Coalitions / Andrew E.-G. Jonas // Urban Geography. – 1993. – № 13 (3). – P. 280–290.

12. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : Version consolidée au 18 décembre 2010 [Resource électronique] // Journal officiel de la République Française : Lois et decrets. – 2010. – № 0292 (17 déc. 2010). – P. 22146–22199. – Mode d'accès : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20101217&numTexte=1&pageDebut=22146&pageFin=22181#.

13. Magnusson W. The Search for Political Space : Globalization, Social Movements, and The Urban Political Experience / Warren Magnusson. – Toronto : University of Toronto Press, 1996. – 234 p.

14. Pailliar I. Les enjeux locaux de la démocratie électronique / I. Pailliar // Revue Hermès. – Lille, 2000. – Vol.°26–27. – P. 129–138.

15. Portier N. Les recompositions locales : privilégier le pragmatisme / Nicolas Portier // Floquet Ch. Directeur ouvrage, Pour en finir avec la décentralisation / Charles Floquet. – Paris : L'Aube, Bibliothèque des territoires, 2002. – P. 160–176.

Богашко О. Л., канд. екон. наук., доц.

*Навчально-науковий інститут економіки та бізнес-освіти,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини*

КОНЦЕПЦІЯ «РОЗУМНОГО МІСТА» ЯК ПРОГРЕСИВНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ МІСЬКОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Сучасні міста є наочним відображенням різнопланових соціально-економічних процесів і змін, безпрецедентних за своїм динамізмом, глибиною і всеосяжністю. Відіграючи все більш значущу роль в глобальній економіці, вони одночасно відчувають деструктивні екологічні та соціальні наслідки свого швидкого зростання. На перший план виходять завдання підвищення рівня життя, подолання соціальної нерівності, захисту навколишнього середовища та ефективного управління.

Однією з таких моделей управління є концепція «розумного міста» (smart city), що передбачає активне використання інформаційних та комунікаційних технологій.

Метою створення «розумного міста» є поліпшення якості життя за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності обслуговування та задоволення потреб населення. Інформаційні технології дозволяють міській владі безпосередньо взаємодіяти з суспільством і міською інфраструктурою; стежити за тим, що відбувається в місті, за його розвитком; знаходити способи поліпшення якості життя. Внаслідок використання датчиків, інтегрованих в режимі реального часу, накопичені дані від міських жителів і пристроїв обробляються та аналізуються. Зібрана інформація використовується з метою вирішення різноманітних суспільних та територіальних проблем.

Розумне місто – це ефективна інтеграція фізичних, цифрових і людських систем в штучно створеному середовищі з метою забезпечення стійкого, благополучного і всебічного майбутнього для його громадян [1].

Інформаційно-комунікаційні технології використовуються з метою підвищення якості, продуктивності й інтерактивності міських служб,