

- [П.П. Борщевський, В.О. Ушкаренко, Л.Г. Чернюк, Л.О. Мармул] ; [за ред. П.П. Борщевського]. – К. : Наук. думка, 1996. – 262 с.
2. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження / С.А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 109 с.
  3. Янків М.Д. Аграрна реформа як чинник продовольчої безпеки України / М.Д. Янків // Регіональна економіка. – 2000. – № 1. – С. 22–26.

УДК 35.072.2

## ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ МІСЬКОГО РОЗВИТКУ

*Протас В.М.*

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

**Annotation**

The article is devoted to consideration of strategy development management of urban territory as system. The main steps of this process and their peculiarities are examined.

**Анотація**

Статтю присвячено розгляду проблеми управління стратегічним розвитком міста як системи. Розглянуто основні етапи цього процесу та їх особливості.

**Ключові слова**

Міський розвиток, чинники розвитку, управління розвитком, місцеві органи влади.

**I. Вступ**

Соціально-економічний розвиток є важливою складовою процесу розвитку міст у цілому, оскільки дає змогу протистояти спадам, що відчують деякі міста у зв'язку зі змінами в економіці і зростаючою глобалізацією ринків. При цьому успішний соціально-економічний розвиток міста має бути двостороннім, тобто враховувати як попит, так і пропозицію. Попит визначається прагненням міських властей стримувати місцеві витрати і залучати більше коштів ззовні, для чого необхідні зусилля щодо створення сприятливих інвестиційних умов у місті. З погляду пропозиції інтерес становить залучення інвестицій для поліпшення інфраструктури, включаючи будівництво нових доріг, модернізацію комунікацій тощо. При цьому інвестиційний клімат, поза сумнівом, залежатиме від конкурентоспроможності місцевої економіки, що складається з якості інфраструктури, кваліфікації робочої сили і географічних переваг.

Питання управління соціально-економічними процесами на рівні міста розглядаються у працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема, В. Бабаєва, Б. Данилишина, М. Долішнього, Л. Корецького, Ю. Куца, Ю. Лебединського, В. Мамонної, М. Чумаченка, І. Фоміна, Е. Берджеса, Д. Лічфілд, Р. Парка, Б. Робсона, Д. Сакса, У. Томаса, І. Турока, С. Файнштайна,

Р. Фатхутдінова, П. Хілі, П. Холла та ін. Водночас вирішення багатьох проблем, які набули особливої актуальності на сучасному етапі розвитку, зокрема щодо необхідності адаптації вітчизняних управлінських практик до новітніх умов з урахуванням чинників впливу на міський розвиток, не знайшло у них достатнього відображення.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є визначення тих економічних та соціальних чинників, котрі впливають найбільше на міський розвиток.

**III. Результати**

Досвід європейських міст демонструє, що останнім часом наявний відхід від традиційних промислових і комерційних проєктів і програм до тих, які більше акцентують на задоволенні потреб місцевої громади. А це призводить і до змін у структурі витрат, призначених для забезпечення економічного розвитку. На сьогодні пріоритетними напрямками фінансування є такі: задоволення потреб місцевих громад, забезпечення соціального партнерства, підтримка інновацій і структурних змін, "просування" міста. Для цього реалізуються відповідні, у тому числі й фінансові, проєкти, спрямовані на ширше використання технологій і телекомунікацій, розвиток транспорту і комунікацій, забезпечення економічної та екологічної стійкості життя міста, наприклад, на основі змішаного розвитку. А міська економічна політика все більшою мірою робить акцент на ефективному використанні фінансових ресурсів, а не просто на сприянні максимізації економічного зростання.

При цьому слід враховувати, що в більшості сучасних міст (за винятком мегаполісів) основною економічною проблемою, на вирішення якої мають спрямовуватись першочергові зусилля міської влади, є проблема зайнятості. Робочі місця для місцевих мешканців є основною життєвою необхідністю. Також наявність відповідних робочих місць є дуже високим пріоритетом для бі-

льшості міських мешканців. Крім того, багатьма дослідниками визнається, що конкурентоспроможність місцевості або району та їх привабливість для внутрішніх інвесторів значною мірою залежать від людських ресурсів – складу і кваліфікації потенційних працівників, їх ставлення до праці тощо.

При цьому проблема безробіття “посідає головне місце в “кризі міста”, оскільки вона є одночасно і симптомом процесів, які підривають міську економіку, і безпосередньою причиною убогості, поганих житлових умов і інших аспектів соціальних нестатків” [3, с. 2]. Наведена цитата підкреслює, що, оскільки проблеми ринку праці є одними з основних, то вони тісно пов’язані з багатьма іншими аспектами, які, у свою чергу, вирішуються за допомогою різних напрямів міської політики, за участю як органів влади, так і недержавних організацій.

Ефективність діяльності міської влади в цьому напрямі визначається збільшенням робочих місць у конкретний проміжок часу. При чому для міста неважливо, чи переміщуються робочі місця із сусідніх районів, чи це “нові” робочі місця. Більше того, одна з цілей міської політики – “перенесення” робочих місць з більш процвітаючих і привабливих районів у менш благополучні.

Взагалі світова, зокрема європейська, практика накопичила чималий досвід вирішення проблем міських ринків праці, виробивши ряд різних підходів. Причому ці підходи переважно є комплексними, такими, що охоплюють одночасно різні аспекти міського розвитку. Як типовий приклад можна навести концепцію “Дія для міст” (“Action for Cities”), що набула поширення в 1990-ті рр. в Європі. Її основною ідеєю було те, що будь-яка міська політика має включати чотири обов’язкові напрями [5]:

1. Допомога бізнесу. Передбачає заохочення тих підприємств, що існують, і створення нових, а також допомогу в їх становленні та розвитку. Причому цей напрям: а) має реалізовуватися спільними зусиллями органів влади, організацій приватного і третього сектора, тобто в рамках соціально-партнерства; б) супроводжуватися програмами професійної підготовки та підвищення кваліфікації, що сприяє покращанню конкурентоспроможності міської економіки.

2. Підготовка для трудової діяльності. Цей напрям зосереджено на випускниках шкіл, демонструє зв’язок “школа – трудова сфера” і організовує професійну підготовку молоді за головними напрямами діяльності, що користуються попитом у місті. У перспективі це забезпечує постійний цикл здобуття та розвитку відповідних професійних знань і навичок, безперервності зайнятості і конкурентоспроможності на ринку праці.

3. Підготовка територій. Цей напрям має завдання перетворення всіх міських районів на привабливі для розвитку підприємництва шляхом усунення занедбаності, ефективної експлуатації будівель, підготовки ділянок міської території для подальшого використання, що включає у тому числі, й забезпечення їх необхідною інфраструктурою та комунікаціями. Подолання негативного впливу “запустіння” міських територій на місцеву конкурентоспроможність, є, на думку багатьох авторів, важливим елементом створення робочих місць.

4. Підвищення привабливості міста. Цей напрям стосується поліпшення якості життя і перетворення міських районів на привабливі для життя місця. Це важливе доповнення до політики на ринку праці щодо збереження або залучення людей до висококваліфікованої і добре оплачуваної праці в центральних районах міста.

Оскільки ми розглядаємо питання розвитку міста, то тут не можна обійтися без аналізу тенденцій, які визначають зараз і визначатимуть у майбутньому зміни на міських ринках праці. Можна виділити декілька таких тенденцій.

По-перше, загальною тенденцією є відхід від некваліфікованої і ручної праці до високопрофесійної, що пов’язано з більш тісною інтеграцією нашої економіки в європейську і світову, а отже, з посиленням конкуренції.

По-друге, існує тенденція створення гнучкішого ринку праці, з великими фірмами, які можуть надати більше робочих місць з неповною зайнятістю, тимчасову або короткострокову роботу. Якщо така тенденція збережеться, то актуальним стане питання зміни структури і форм роботи дитячих дошкільних установ, оскільки збільшиться кількість жінок, які сьогодні доглядають за дітьми, але в майбутньому захочуть працювати неповний робочий день.

По-третє, зростання зайнятості навряд чи відбуватиметься за рахунок зростання великих фірм, оскільки більшість з них послідовно прагнуть скорочувати і знижувати витрати, керуючись при цьому відомою формулою: скорочення наполовину працівників при одночасному підвищенні їм заробітної плати у два рази дає змогу підвищити ефективність у три рази [4]. Отже, нові робочі місця з’являтимуться за рахунок появи нових малих і середніх підприємств та трансформації малих підприємств у середні в результаті зростання й розвитку.

По-четверте, все більше людей прагне до самозайнятості, що також може сприяти зниженню рівня міського безробіття. Проте таке прагнення має супроводжуватися зростанням відповідних консультаційних і освітніх послуг для таких людей.

Нарешті, по-п'яте, усе більше змінюватиметься структура галузевої зайнятості, що пов'язане зі зміною структури міської економіки взагалі. Так, у багатьох країнах спостерігається певний занепад у містах у сферах фінансових послуг і роздрібно́ї торгівлі (у частині безпосередніх транзакцій), що пов'язане з їх істотною "віртуалізацією".

Водночас швидко відбувається розвиток, зокрема, таких галузей:

- освіти і науки, особливо пов'язаних зі сферою високих технологій, що призводить до збільшення кількості технополісів, технопарків тощо;
- охорони здоров'я, культури, розваг, спорту, що пов'язано з можливістю легкого доступу до установ цих галузей завдяки громадському транспорту;
- цілодобового надання товарів і послуг, що пов'язано зі змінами стилю життя багатьох городян;
- туризму, що пов'язано з поліпшенням транспортно́го сполучення і інфраструктури в цілому;
- екологічної безпеки, що є незмінною складовою поняття сталого розвитку сучасного міста;
- виробництва традиційних місцевих товарів і послуг [1].

Як видно, забезпечити сталий економічний розвиток сучасного міста – завдання дуже непросте, вимагає стратегічного підходу і залучення до цього процесу всіх зацікавлених сторін: місцевої влади, мешканців міста і бізнес-структур. Ефективне забезпечення такого партнерства є запорукою створення того, що називається "успішна громада", без наявності якої неможливо забезпечити постійний довгостроковий розвиток міста (у цьому контексті поняття "успішна громада" поєднує в собі ряд таких понять, як "заможна", "благополучна", така, що "розвивається" тощо).

На підтвердження цієї тези можна навести результати дослідження, проведеного спільно Організацією Об'єднаних Націй і Всесвітнім банком більше ніж у 60 країнах [9], які свідчать про безперечну наявність прямого зв'язку "успішна громада – розвиток міста". Хоча, як наголошується, цьому існує багато перешкод, серед яких: брак коштів для фінансування комунальних служб і муніципальних програм; "перевантаженість" міських бюджетів соціальними зобов'язаннями; нерациональна політика центральної влади відносно міст і регіонів; відсутність реального рівного доступу всіх городян до якісної освіти й охорони здоров'я тощо.

Дослідження показало, що для успішного подолання цих та інших перешкод необхідне обов'язкове виконання двох умов: ефективно́ї програми стратегічного розвитку міста й участь громадян у реалізації цієї про-

грами. Саме це, на думку авторів дослідження (а ця думка базується на вивченні колосального досвіду з управління містами), призводить як до сталого розвитку міста, так і до створення "успішної громади". Причому, як особливо відзначають автори, ці умови є характерними як для розвинутих країн, так і таких, що розвиваються, оскільки в сучасному глобалізованому світі багато проблем також мають глобальний характер, і скрізь громадяни прагнуть до поліпшення якості життя.

На відміну від України й інших пострадянських держав, у західних, зокрема європейських країнах, існує досить стала традиція здійснення загальних добровільних зусиль, спрямованих на забезпечення міцної основи для розвитку міст. Тому досить поширеними поняттями є такі, як "цілі і завдання громад", що вживаються поряд з поняттями "цілі і завдання місцевих органів влади". У зв'язку з цим, наприклад, П. Холл стверджує, що основні завдання громад полягають у поліпшенні доступу і розширенні соціальних та економічних можливостей, розвитку місцевих послуг, щоб домогтися більшої ефективності в задоволенні місцевих потреб [3]. На практиці це призводить до того, що все частіше існуючі міські проблеми доводиться вирішувати спільними зусиллями влади і городян.

Багато дослідників відзначає, що спільна діяльність органів влади, населення і приватного сектора покращує якість управлінських рішень і забезпечує ефективніше здійснення місцевих програм. Так, С. Фотергілл і Дж. Гаджин [2] детально розглядають досвід співпраці місцевих консультантів, чиновників, керівників приватних компаній і громадян щодо розробки місцевих ініціатив і вироблення глибшого розуміння того, як можуть бути вирішені місцеві проблеми. При цьому автори говорять про таке поняття, як "об'єднувальний імпульс" громади; як такий вони розглядають територіальну ідентичність. На їх думку, цей об'єднувальний імпульс є міцною основою для поєднання різних інтересів і створення єдиного бачення того, як має існувати і розвиватися громада. Дійсно, можна погодитися з тим, що успіх громад залежатиме від того, наскільки вони можуть об'єднатися довкола цілей і завдань, а також від міри, якою місцеві жителі можуть ідентифікувати себе з цими цілями. Як відзначив із цього приводу Р. Тауб [7], громади можуть сприяти співпраці, загальним цілям і впевненості, і відобразити це в програмних заявах і політичних обіцянках.

Щодо соціального партнерства, то не можна не згадати про дві пов'язані з ним проблеми: "справедливе" представництво і розподіл повноважень. Так, попри свою ва-

жливості, наприклад, для економічного розвитку або наявності широкого кола місцевих інтересів, впливові місцеві групи, організації й окремі особи не обов'язково є представниками місцевого населення або бізнесу. Часто вони досягають шанованого становища в громаді, заснованого на їх роботі в певному регіоні, завдяки своїм навичкам або досвіду, тому вони, поза сумнівом, можуть виступати учасниками соціального партнерства. Але в такому разі необхідне створення "противаги" їм у вигляді незалежних, як правило, громадських організацій. Ці організації представлятимуть ту частину громади, ті групи, яким важко виступати самостійно, надаватимуть їм професійну консультативну й іншу допомогу (наприклад, щодо здобуття фінансування з державних і приватних джерел).

Взагалі багато дослідників стверджують про виняткову важливість створення представницьких комітетів для управління місцевими програмами, відзначаючи при цьому, що "надійні" представники мають представляти структуру місцевих груп. Це дає можливість "розширення прав і можливостей" громад шляхом найширшого й ефективного представництва місцевих інтересів.

У свою чергу, повноваження наділяють місцевих жителів можливістю впливати на прийняття рішень і їх ратифікацію в представницьких комітетах. Але при цьому розширення повноважень вимагає програм, які дають змогу громадянам дістати ширший доступ до послуг і більшою мірою впливати на використання суспільних ресурсів, наприклад, таких як забезпечення житлом.

Крім того, "розвиток громади" інтерпретує розширення повноважень як практичну стратегію соціального партнерства, оскільки місцеві органи влади і приватний сектор можуть відігравати важливу роль у наданні допомоги людям у збільшенні їх можливостей і прийнятті усвідомленого вибору щодо свого майбутнього. Так, наприклад, місцевий орган влади може надати орендарям муніципального житла шанс викупити його, батькам – більший вибір шкіл, пацієнтам – можливість вибрати медичне обслуговування, яке вони отримують. У зв'язку з цим Е. Вест [8] відзначає, що такі поняття, як різноманітність, вибір та ініціатива міцно затвердилися в лексиконі розвитку громади, оскільки вони є найважливішими складовими можливостей.

Слід згадати, що крім розширення повноважень існує й інший популярний підхід для збільшення можливостей – розвиток місцевих підприємств, які приймають на роботу людей з тим, щоб вони брали участь у розвитку місцевої економіки й одночасно розвивали навички, необхідні для майбутнього. Особливо цей підхід популярний у

Сполучених Штатах Америки, де він часто використовується як основна стратегія для розвитку локальних територій і розширення прав і можливостей місцевих жителів.

Взагалі основною метою партнерства є забезпечення ефективної структури управління для виконання цілей і завдань розвитку території та громади, погоджених партнерами. Необхідним для цього є виконання таких умов:

1) партнерство має давати змогу менеджерам місцевих програм розвитку працювати спільно з місцевими політиками, чиновниками і представниками приватного, корпоративного й некомерційного секторів. Хоча координація різних інтересів інколи важка, але вона має важливе значення для забезпечення успіху програм;

2) партнерство має створити ефективні управлінські структури для реалізації загальних цілей партнерів. Управлінська й організаційна структури мають відповідати цілям, поставленим керівниками місцевих ініціатив;

3) партнерство має пов'язувати різні програми в погоджені стратегічні плани. Це сприяє збільшенню корисності реалізації окремих програм для громади, а також забезпечує нові можливості у сфері соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, дозвілля тощо, розширює доступ громадян до послуг.

Розглядаючи соціальне партнерство, хотілося б згадати доповідь британській незалежній Комісії з питань майбутнього третього сектора, названу як "Вирішення проблеми розвитку добровільної роботи в ХХ столітті". Крім того, що у доповіді зроблено висновок про те, що "добровільні і суспільні організації в усьому їх різноманітті є величезним ресурсом, їх незалежність має бути збережена" [6]. У ній наголошується, що стосовно третього сектора необхідно керуватися шістьма основними принципами [6]:

- державна (місцева) політика має визнати унікальні якості добровільної роботи;
- партнерство має будуватися на рівній основі;
- роль отримувачів послуг має вирішальне значення для розвитку цього сектора;
- добровільні організації завжди повинні мати можливість вільно виступати як захисники громадян;
- сектор має управлятися професійно, без відхилень від своїх цілей і завдань;
- різноманіття джерел фінансування є однією з найкращих гарантій незалежності.

Викладене вимагає реалізації ряду заходів, які мають бути реалізовані у відносинах між різними секторами. Отже, необхідними є:

- підтримка угоди або кодексу належної практики щодо майбутніх відносин між державним і третім сектором, заохочення органів влади до прийняття стратегічного підходу до своїх відносин з організаціями третього сектора;
- розробка моделей діяльності й управління для організацій третього сектора;
- створення консорціуму з вивчення нових джерел фінансування соціального партнерства, особливо на місцевому рівні;
- сприяння у створенні транснаціональних партнерських відносин;
- розробка стандартів якості для третього сектора, що дасть можливість оцінити управління організаціями цього сектора і ефективність їх діяльності;
- розвиток і підтримка зв'язків з приватним сектором через спільне членство в комітетах, реалізацію спільних програм і проектів та обмін досвідом.

Коли суб'єкти отримують доступ до процесу прийняття рішень у рамках партнерських відносин або за допомогою інших засобів, вони мають розвивати свої можливості для участі в місцевих економічних і соціальних ініціативах, створюючи необхідний потенціал для стратегічного розвитку міста. Багато дослідників визнають роль громади (громадян, громадських і комерційних організацій) щодо надання допомоги місцевим органам влади стосовно створення стратегічної спрямованості й управління програмами розвитку та визнають необхідність створювати можливості для досягнення цієї мети. Створення таких можливостей може відбуватися за чотирма напрямками:

- розвиток умінь та навичок: планування проектів, складання бюджету і збір коштів, управління, організація, розвиток, комунікабельність і вміння налагоджувати зв'язки;
- отримання знань: зокрема, щодо програм розвитку і організацій, їх систем, пріоритетів тощо;
- накопичення ресурсів: сприяння появі організацій, бажано місцевих, здатних виконувати роботу в рамках програм розвитку;
- збільшення влади і впливу: забезпечення здатності справляти вплив на плани,

пріоритети і дії ключових місцевих (і державних) установ.

При цьому створення потенціалу є процесом, який включає: розширення прав і можливостей громад, оскільки люди насамперед працюють для себе; можливість створення структур і мереж для сприяння цьому процесу; розуміння відповідальності за своє майбутнє.

#### **IV. Висновки**

Таким чином, як можна бачити, забезпечення сталого розвитку сучасного міста є неможливим без належного врахування економічних і соціальних чинників цього розвитку. Звичайно, існує ще ряд чинників міського розвитку, наприклад, інфраструктурні й екологічні, які також впливають на нього, тому їх розгляд має стати предметом нашого подальшого дослідження.

#### **Література**

1. Boddy T. Underground and overhead: building the analogous city / T. Boddy ; In M. Sorkin (ed.) Variations on a Theme Park. – N.Y. : Hill and Wang, 2002. – 473 p.
2. Fothergill S. Unequal Growth / S. Fothergill, G. Gudgin. – London : Heinemann, 1996. – 318 p.
3. Hall P. Urban and Regional Planning / P. Hall. – Harmondsworth : Pelican Books, 2007. – 450 p.
4. Kuklinski A. Efficiency versus Equality: Old Dilemmas and New Approaches in Regional Policy / A. Kuklinski. – Glasgow : University of Strathclyde, 2001. – 217 p.
5. McConaghy D. SNAP: Another Chance for Cities / D. McConaghy. – London : Shelter, 1992. – 266 p.
6. National Council for Voluntary Organisations. Annual Review 1995–1996. – London : NCVO. – 472 p.
7. Taub R.P. Community Capitalism / R.P. Taub. – Boston : Harvard Business School Press, 2001. – 268 p.
8. West A. Putting Communities Streets Ahead / A. West // BURA News. – Winter 1998–1999. – № 11. – P. 18–31.
9. World Resources Institute. World Resources: A Guide to the Global Environment (The Urban Environment). – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 287 p.