

**Гайдученко Світлана Олександрівна,**  
д. держ. упр., доц., професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування,  
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-3173-4763;

**Малюхова Юлія Іванівна,**  
аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування,  
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-8288-9805

УДК 352.075:681.5

doi: 10.34213/tp.19.01.18

## УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Розглянуто теоретичні аспекти до системи управління інфраструктурою міст. Систематизовано наукові підходи до терміна “інфраструктура”, що трактується як комплекс функціонально важливих для життєзабезпечення населення об’єктів територіальної громади.

Визначення змісту управління інфраструктурою міст дало можливість встановити її складники: об’єкти, елементи, принципи, механізми, методи, підходи. Запропоновано основними об’єктами управління містом вважати дорожню, транспортну, енергетичну, містобудівну, промислово, інженерну, комунальну, наукову, інформаційно-комунікаційну, соціальну, торговельну, культурну інфраструктуру. Вказано, що кожен з об’єктів містить окремі елементи – нормативну базу, бюджет, фінансові інструменти, управління знаннями, ін.

**Ключові слова:** публічне управління, місцеве самоврядування, інфраструктура, управління інфраструктурою міста, об’єкти інфраструктури, елементи інфраструктури.

**Постановка проблеми.** Міста мають стати “локомотивами” у проведенні реформ в Україні, упроваджуючи нові стандарти життя та принципи управління відповідно до сучасних вимог. Вирішення цього важливого завдання вимагає оновлення та розвитку інфраструктури. Водночас практика показує, що сьогодні проблеми управління інфраструктурним розвитком міста вирішуються в Україні переважно безсистемно, без застосування адекватного сучасного наукового інструментарію. Органи місцевого самоврядування, на які законодавчо покладено відповідальність за управління розвитком міст, часто не враховують думки експертного середовища, громадськості, а також провідного зарубіжного досвіду та діють за застарілими схемами і шаблонами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання управління містом, розвиток міських територій розглядаються у працях таких науковців, як В. Бабаєв, І. Валентюк, В. Косенко, Х. Калашникова, Л. Ковальська, О. Лук’яничук, М. Мусєєв, В. Новикова, В. Соболев, Л. Сотниченко,

О. Ципліцька, а також вивчаються зарубіжними експертами, зокрема: Л. Нейлсоном, Р. Родан-Розенштейном.

**Мета статті** – розглянути теоретичні підходи до поняття “інфраструктура міста” та визначити складники управління інфраструктурою міст.

**Виклад основного матеріалу.** Наявність ефективної інфраструктури є важливим фактором конкуренції міст, тому міста оновлюються останнім часом із використанням сучасних ефективних інструментів.

Термін “інфраструктура” (з латин. *infra* – “нижче, під” та *structura* – “будова, розташування”) спочатку використовувався у військовій лексиці та означав комплекс логістичних (допоміжних) структур, що забезпечують дію збройних сил (склади боєприпасів та інших військових матеріалів, ракетних баз, полігонів, ракетних установок, військових аеродромів тощо). В економічній літературі цей термін з’явився наприкінці 40-х рр. ХХ ст. у працях зарубіжних вчених, описуючи комплекс галузей, що обслуговують промисловість і сільське господарство (будівництво автомобільних доріг, каналів, портів, мостів, аеродромів, складів, енергозбереження, залізниць, залізниця та ін. водопостачання, каналізація, загальна та професійна освіта, наука, охорона здоров’я тощо) [8].

В основі виділення інфраструктури в господарському комплексі лежить його функціональне призначення, що полягає у створенні умов для задоволення широкого кола потреб суспільства, населення, виробництва.

Сучасне розуміння інфраструктури сприймається як комплекс взаємопов’язаних сервісних структур, що забезпечують основу для розв’язання проблеми. У науковій літературі термін “інфраструктура” часто трактується у значеннях:

1) сукупність галузей, видів діяльності, які безпосередньо забезпечують умови і процеси основної системи, з підлеглим, допоміжним характером щодо неї;

2) матеріально-технічна база, необхідна для функціонування найбільш спеціалізованої (галузевої) системи [8].

Термін “інфраструктура” можна дефініювати як комплекс підприємств та організацій, що забезпечують умови нормального функціонування економічної системи регіону та життєдіяльності населення на його території [1, с. 151–152].

В Енциклопедії з державного управління визначено поняття “інфраструктура” як сукупність усіх об’єктів, що знаходяться на певній території, призначених для задоволення потреб жителів територіальної громади і створення умов для ефективної діяльності підприємств та організацій як безпосередньо, так і в непрямий спосіб [3, с. 116–117]. Важливим аспектом діяльності органів влади є розвиток інфраструктури з урахуванням динамічних змін у внутрішніх та зовнішніх процесах навколишнього середовища.

Отже, інфраструктура – це комплекс функціонально важливих для життєзабезпечення населення об’єктів територіальної громади.

Необхідною умовою покращання рівня та якості життя населення є наявність розвиненої інфраструктури, що безпосередньо забезпечує створення загальних умов для функціонування суспільного виробництва, відтворення робочої сили, формування фізично та інтелектуально розвиненого, суспільно активного індивіда.

Інфраструктура має конкретну територіальну прив'язку та функціонує в межах кожного суспільно-територіального комплексу, а також зосереджена безпосередньо на території конкретних регіонів, областей, адміністративних районів, міст та сіл і відповідно має певний територіальний таксономічний ранг [5].

Науковці виділяють інфраструктуру магістральну, регіональну й локальну. Перша забезпечує процес обігу в цілому по країні, друга – в окремому регіоні, обслуговуючи відтворення регіонального господарства, а третя – усередині громади чи організації. Інфраструктуру міст слід віднести до локальної інфраструктури.

Американський економіст П. Розенштейн-Родан включав до інфраструктури “базові галузі економіки (енергетику, транспорт, зв'язок), інвестування, що сприяють більш швидкому і продуктивному розвитку” [14].

На сучасному етапі розвитку нашої держави інфраструктура є механізмом підвищення конкурентоспроможності міста, що сприяє покращанню економічного складника, зміцненню управлінського апарату й активізації залучення інвестицій. Важливість міської інфраструктури зростає у великих містах, тому вона характеризується високими інвестиціями і вимагає постійного обслуговування та реінвестування для неефективного, але і просто функціонування.

Саме за цих умов у містах формуються комплекси, що стають самостійними об'єктами управління. А. Сотниченко серед основних об'єктів управління називає дорожньо-транспортну, енергетичну, інженерно-комунальну, наукову, інформаційно-комунікаційну, соціальну, культурну інфраструктуру та зв'язок [10]. До названих об'єктів слід додати містобудівну, промислову, торговельну. Однак у кожному з цих об'єктів варто розглядати окремі елементи, такі як підприємства, заклади, організації, споруди, установи, території та ін.

В умовах реформування територіальної організації влади в Україні, становлення конкурентоспроможних структур міського господарства та інноваційного підходу до оптимізації публічного управління потрібний комплексний аналіз усіх процесів, функцій, що визначають стійкий розвиток соціальної інфраструктури міста [5].

Важливе значення в інфраструктурі сучасного міста посідає соціальна інфраструктура, що охоплює освіту, охорону здоров'я, побутове обслуговування населення. Розгляньмо зміни, що відбуваються, на прикладі соціальної інфраструктури. В умовах реформування публічної влади України відбувається формування нового механізму публічного управління соціальною інфраструктурою, що передбачає передачу значних повноважень та функцій від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на принципах співробітництва.

Основні функції органів місцевого самоврядування в умовах реформування механізмів публічного управління соціальною інфраструктурою такі:

- підготовка та подання до органів влади пропозицій щодо формування фінансування за профільними статтями витрат для підвищення ефективності задоволення матеріально-побутових і соціально-культурних потреб населення та контроль їхнього виконання;

- адміністративні та організаційно-методичні повноваження соціально-го обслуговування в поєднанні із забезпеченням як належної якості управління, так і якості надання платних та безоплатних послуг населенню;
- мобільність та адаптованість системи управління до нових умов та реформ;
- заохочення інвестиції в інфраструктуру підприємництва і формування ефективних механізмів взаємодії господарських суб'єктів для розвитку інфраструктури за рахунок взаємовигідних партнерських відносин;
- формування громадського бюджету участі, що перебуває виключно в розпорядженні громади, визначений на підставі суспільного діалогу та головування за проекти, у процесі дискусій серед експертів і дебатів у місцевій спільноті [2].

Варто зазначити, що у практику міського управління розвитком соціальної інфраструктури повинні більше проникати методи управління, що мають позитивну практику взаємовідносин із приватним сектором. Поширення повинні набути сучасні інформаційні технології управління з функціонуванням і розвитком інфраструктури міста, що ґрунтуються на управлінських і фінансових нововведеннях, технологіях створення команд, тобто гнучких тимчасових творчих груп, орієнтованих на створення нового або вдосконалення старого “продукту” [4].

Таким чином, можна стверджувати, що механізми управління інфраструктурою міста потребують подальшого детального наукового аналізу та обґрунтованих рекомендацій.

Науковці, які досліджують інфраструктуру, погоджуються, що це низка інституцій, операцій і ринків, але їхні думки різняться, виокремлюючи елементи інфраструктури. Кожен із науковців по-своєму вирішує проблему щодо того, з якої точки зору здійснюється аналіз інфраструктури – галузевого, макроекономічного, інституціонального підходу тощо. Відповідно до мікроекономічного підходу В. Соболев [9] вважає, що обов'язковими елементами повинні бути норми і закони, необхідно також додати інформаційні мережі та інститути, що їх забезпечують.

Фахівець із публічного управління Л. Нейлсон [13] запропонував такий набір елементів управління розвитком інфраструктури: нормативна база, міська політика, бюджетні інструменти, фіскальні інструменти, переконання, структура співпраці, управління знаннями. Важливим складником управління інфраструктурою міста є формування цінової й тарифної політики. Сучасний стан елементів інфраструктури міст потребує активізації інноваційно-інвестиційного складника розвитку і додаткової бюджетної підтримки [4, с. 184].

О. Ципліцька всі елементи інфраструктури поділяє на мережні й дискретні. Мережна інфраструктура має всередині себе відповідні фізичні зв'язки. До того такий характер інфраструктури може бути обмежений простором. Водопостачання та каналізація є мережною системою лише в межах населеного пункту. Великі канали, дороги, залізниці складаються в мережі на відстані декількох сот, тисяч і більше кілометрів.

Отже, враховуючи, що певні інфраструктурні об'єкти знаходяться на обмеженій території, вони матимуть і дискретний характер в разі оцінювання всієї країни чи регіону. Дискретний характер мають об'єкти інфраструк-

тури соціального призначення: заклади освіти, охорони здоров'я, культури тощо [11].

До принципів управління інфраструктурою міста слід віднести: збалансоване поєднання централізації та децентралізації; науковість підходів; стратегічні інновації; державно-приватне партнерство; мобільність і адаптивність; субсидіарність; ресурсне забезпечення встановленої компетенції, ситуаційну природу дій.

Серед особливостей управління інфраструктурою міст в умовах реформування публічної влади України слід визначити управлінські компетенції, метою яких є систематичне об'єднання основних складників системи управління інфраструктурою регіону з метою підвищення конкурентоспроможності регіону [Там же, с. 10].

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, інфраструктура – це комплекс функціонально важливих для життєзабезпечення населення об'єктів територіальної громади. Визначення змісту управління інфраструктурою міст дало можливість встановити її складники: об'єкти, елементи, принципи, механізми, методи, підходи.

Серед основних об'єктів управління містом слід назвати дорожню, транспортну, енергетичну, містобудівну, промислову, інженерну, комунальну, наукову, інформаційно-комунікаційну, соціальну, торговельну, культурну інфраструктуру. Кожен з об'єктів містить окремі елементи, зокрема: підприємства, заклади, організації, споруди, установи, території та ін. До елементів управління інфраструктурою міста слід також віднести нормативну базу, бюджет, фіскальні інструменти, управління знаннями, ін. Особливу увагу слід приділити системному підходу до створення та упровадження інноваційного механізму управління інфраструктурою, який у рамках реформи місцевого самоврядування, дозволить забезпечити ефективність її функціонування в майбутньому, оскільки реалізація реформи вимагає постійної трансформації органів управління, методів управління, кваліфікації управлінців тощо.

Серед принципів управління інфраструктурою слід назвати: науковість, державно-приватне партнерство, мобільність, адаптивність, субсидіарність, ресурсне забезпечення, ін.

У подальших наукових дослідженнях планується більш детально розглянути механізми, методи управління інфраструктурою міста.

#### Список використаних джерел

1. Валентюк І., Сич Н., Сухенко В. Регіональна інфраструктура: сучасний формат та інструменти розвитку. *Збірник наук. пр. Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2010. Вип. 1. С. 148–161. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2010\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_17) (дата звернення : 17.01.2019).
2. Голови об'єднаних громад у Любліні навчалися партиципаційної демократії. URL: <http://volga.lutsk.ua/view/9332/0/0/> (дата звернення : 17.01.2019).
3. Косенко В. В. Інфраструктура міст. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. академія держ. упр. при Президентові України. Т. 5 : Територіальне управління. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". 2011. 408 с.
4. Калашникова Х. І. Використання зарубіжного досвіду управління міською інфраструктурою в містах України. *Актуальні проблеми економіки*. Київ. 2012. № 6. С. 180–184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape\\_2012\\_6\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_6_24) (дата звернення : 17.01.2019).
5. Ковальська Л. Л., Салівончик О. М. Чинники формування соціальної інфраструктури регіону. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ekfor/2011\\_3/15.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ekfor/2011_3/15.pdf) (дата звернення : 17.01.2019).

6. Лук'янчук О. М., Волкова Д. В. Інфраструктура: характеристика, види, функції та ефективність. *Бізнес Інформ*. Харків, 2018. № 4. С. 21–25.
7. Мусеев М. С. Інструменти управління інфраструктурним розвитком великих міст. *Публічне управління*. Харків, 2013. № 4. С. 190–195.
8. Новикова В. І. Інфраструктура: сутність поняття, види, застосування у рекреаційній сфері. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. Київ, 2016. Вип. 1 (64). С. 18–22. (Серія "Географія").
9. Соболев В. М. Формирование рыночной инфраструктуры в переходной экономике индустриального типа: общие черты и особенности в Украине. *Бизнес-информ*. Харьков, 1999. 304 с.
10. Сотниченко Л. Л. Управління розвитком інфраструктурного забезпечення конкурентоспроможності регіону: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса, 2015. 523 с.
11. Сотниченко Л. Л. Забезпечення конкурентоспроможності регіону на засадах розвитку його інфраструктури : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Северодонецьк, 2016. 36 с.
12. Ципліцька О. О. Соціально-економічна інфраструктура як фактор зростання трансформаційної економіки України: дис. ... канд. екон. наук. Миколаїв, 2005. 193 с.
13. Neilson L. Instruments of governance in urban management. *Australian Planner*. 2002. Vol. 39. P. 22–41.
14. Rosenstein-Rodan P. Notes on the Theory of the "Big Push". *Economic Development for Latin America*. N.Y., 1961. P. 58–72.

### References

1. Valentyuk, I., Sych, N., Sukhenko, V. (2010). Regionalna infrastruktura: suchasnyy format ta instrumenty rozvytku. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy*. Kyiv. 1, 148–161. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2010\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_17) [in Ukrainian].
2. Holovy obyednanykh hromad u Lyublini navchalysya partytsypatsiyanoi demokratiyi. URL: <http://volga.lutsk.ua/view/9332/0/0/> [in Ukrainian].
3. Kosenko, V. (2011) Infrastruktura mist. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. / Nats. akademiya derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. T. 5. Terytorialne upravlinnya. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr"* [in Ukrainian].
4. Kalashnykova, K.I. (2012). Vykorystannya zarubizhnogo dosvidu upravlinnya miskoyu infrastrukturoyu v mistakh Ukrainy. *Aktualni problemy ekonomiky*. Kyiv. № 6, 180–184. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape\\_2012\\_6\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_6_24) [in Ukrainian].
5. Kovalska, L.L., Salivonchuk, O.M. Chynnyky formuvannya sotsialnoyi infrastruktury rehionu. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ekfor/2011\\_3/15.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ekfor/2011_3/15.pdf) [in Ukrainian].
6. Luk'yanchuk, O., Volkova, D. (2018). Infrastruktura: kharakterystyka, vydy, funktsiyi ta efektyvnist. *Biznes Inform*. Kharkiv. № 4. 21–25 [in Ukrainian].
7. Musyeyev, M.S. (2013). Instrumenty upravlinnya infrastrukturnym rozvytkom velykykh mist. *Publichne upravlinnya*. Kharkiv, 4, 190–195 [in Ukrainian].
8. Novykova, V.I. (2016). Infrastruktura: sutnist ponyattya, vydy, zastosuvannya u rekreatsinyi sferi. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. T. Shevchenka*. Kyiv. 1(64), 18–22. (Seriya "Heohrafiya") [in Ukrainian].
9. Sobolev, V.M. (1999). Formyrovanye rynochnoy ynfrastruktury v perekhodnoy ékonomyye yndustrialnoho typu: obshchye cherty y osobennosty v Ukraine. *Byznes-yinform*. Kharkov [in Ukrainian].
10. Sotnychenko, L.L. (2015). Upravlinnya rozvytkom infrastrukturmoho zabezpechennya konkurentospromozhnosti rehionu: teoriya, metodolohiya, praktyka. Odessa [in Ukrainian].
11. Sotnychenko, L.L. (2016). Zabezpechennya konkurentospromozhnosti rehionu na zasadakh rozvytku yoho infrastruktury: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. Syevyerodonsk [in Ukrainian].
12. Tsyplitska, O.O. (2005). Sotsialno-ekonomichna infrastruktura yak faktor zrostannya transformatsiyanoi ekonomiky Ukrainy: dys. ... kand. ekon. nauk: Mykolayiv [in Ukrainian].
13. Neilson, L. (2002). Instruments of governance in urban management. *Australian Planner*, 2002, 39, 22–41.
14. Rosenstein-Rodan, P. (1961). Notes on the Theory of the "Big Push". *Economic Development for Latin America*. N.Y., 58–72.

**Haiduchenko S. O.**, *Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of Public Management and Administration Department,*

*O. M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Kharkiv*

*ORCID 0000-0003-3173-4763;*

**Maliukhova Y. I.**, *Postgraduate Student of Public Management and Administration Department,*

*O. M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Kharkiv*

*ORCID 0000-0002-8288-9805*

### **MANAGEMENT OF THE URBAN INFRASTRUCTURE IN CONDITIONS OF REFORMING OF THE PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINE: THEORETICAL ASPECTS**

The article deals with theoretical aspects of the management system of the urban infrastructure. The scientific approaches to the term "infrastructure" are systematized that is interpreted as a complex of life vital for population objects of a territorial community. Determination of the content of management of the urban infrastructure gave a possibility to establish its components: objects, elements, principles, mechanisms, methods, approaches.

The main objects of city management are considered as road, transport, energy, urban, industrial, engineering, communal, scientific, information and communication, social, trade, and cultural infrastructures. It is specified that each of the objects contains separate elements, in particular: enterprises, institutions, organizations, structures, institutions, territories and others. The city infrastructure elements include the normative base, budget, fiscal instruments, knowledge management, and others.

Among the features of management of the urban infrastructure, in the context of reforming public authority in Ukraine, is defined: management competencies that are aimed at combining of the main components of the management system of the regional infrastructure in order to increase competitiveness of the region; implementation of the reform that requires a constant transformation of management bodies, management methods, improvement of managers' qualification, etc. It is indicated that the infrastructure is a mechanism for increasing of the city's competitiveness and contributes to the improvement of the economic component, strengthening of the managerial apparatus and activation of attraction of investments. The importance of the urban infrastructure grows in large cities. It is characterized by big investments and the need of constant maintenance.

**Key words:** public administration, local government, infrastructure, city infrastructure management, infrastructure objects, infrastructure elements.

*Надійшла до редколегії 05.02.2019 р.*