

Л. В. Хашиєва,
аспірант кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ПРАКТИКА СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розглянуто результати аналізу сучасного зарубіжного досвіду стратегічного управління розвитком міст, у т.ч. підходів до формування й реалізації стратегій міського розвитку.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегія розвитку, місто, місцева громада, стейкхолдер, місцева політика, планування, взаємодія, моніторинг, управління знаннями.

Проблема ефективного розвитку міст є однією з ключових на нинішньому етапі державного будівництва в Україні. Сучасні міста, особливо мегаполіси, є лідерами науково-технічного прогресу, ініціаторами змін у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, науковій, політичній та ін. Таким чином, можна стверджувати, що розвиток міст значною мірою визначає ефективність змін, що здійснюються в країні, та впливає на розвиток держави у цілому. Така тенденція притаманна не лише Україні, світові процеси глобалізації та регіоналізації призводять до загального зростання ролі територій, зокрема великих міст, у сучасному розвитку.

Серед міст-лідерів, що успішно застосували та продовжують застосовувати на практиці методи стратегічного управління можна назвати Мюнхен, Бранденбург, Дортмунд (Німеччина), Антверпен (Бельгія), Роттердам (Нідерланди), Бірмінгем (Англія), Барселону (Іспанія), Лілль (Франція), Оттаву (Канада), переважну більшість міст США.

Теоретичне обґрунтування використання стратегічного планування в органах місцевого самоврядування знайшло відображення у працях американських та європейських дослідників вже з кінця 80-х рр. Різні підходи до стратегічного управління розвитком міст знаходимо у таких

зарубіжних науковців як: Н. Альберт, Ж. Бобер, Дж. Брайсон, Дж. Л. Гордон, Л. Гудстейн, Ш. Гофер, К. Ендрюс, К. Р. Крістенсен, В. Роринг, Д. Харісон, Ф. Хейвуд, А. Д. Чандлер, Д. Шендел. Пізніше до них приєднуються російські вчені О. Алексєєв, Б. Жихаревич, В. Рохчин, П. Чистяков та ін.

Починаючи з кінця 90-х рр., в Україні спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного управління місцевим розвитком. Фахівці у пошуках нових способів реалізації покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків звернулись до досвіду розвинутих країн світу в цій галузі. У працях науковців В. Бабаєва, О. Без'язичного, Л. Бондаренка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, Н. Внукової, В. Куйбіди, В. Коломійця, В. Корженка, В. Мамонової, А. Поважного, Ю. Шарова та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління територіальним розвитком.

Але, крім аналізу теоретичних напрацювань, важливе значення для сучасної вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування має також вивчення практичного досвіду в галузі стратегічного управління розвитком міст, накопиченого в зарубіжних країнах, його узагальнення, систематизація та адаптація продуктивних компонентів. Що і є основним завданням даної публікації.

Як важлива передумова, що визначила перехід до практики стратегічного управління в провідних державах світу, може поміж іншим вважатися децентралізація процесу підготовки й прийняття управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку території. Так, у США реалізація принципу делегування повноважень знаходить практичне відображення в концепції місцевої громади й пов'язана з розробкою стратегій її розвитку, які включають у себе:

- оцінку господарської ємкості й припустимого антропогенного навантаження на природне середовище території, яку займає місцева спільнота;

- визначення потреб громади й доступності економічних, природних і

людських ресурсів для їхнього забезпечення;

– удосконалення системи місцевого самоврядування й впровадження в її практику принципів стійкого розвитку;

– залучення членів територіальної громади до прийняття управлінських рішень щодо ключових питань муніципального розвитку [5].

Аналогічна практика притаманна й низці європейських країн. У Великобританії одним з головних принципів територіального розвитку є імператив, згідно з яким активізація економічної активності в більшому ступені забезпечується за рахунок локального розвитку, аніж перерозподілу видів діяльності й ресурсів. Звідси – необхідність наближення процесу формування політики до місцевих центрів прийняття рішень [9].

Заслуговує на увагу принцип, який визначає необхідність професіоналізації діяльності зі стратегічного управління й місцевого економічного розвитку. Його практична апробація здійснюється через створення структур, в яких сконцентровано висококваліфіковані кадри, що беруть безпосередню участь в обґрунтуванні напрямків і механізмів територіального розвитку.

Так, у Канаді функціонують спеціально створені професійні асоціації спеціалістів з економічного розвитку, члени яких залучаються до участі в діяльності з розвитку й диверсифікації місцевої економіки. З метою професійної підготовки таких спеціалістів більш ніж 30 років тому було створено численні освітні програми, в тому числі Програму економічного розвитку Університету Ватерлоо [8].

У США на рівні міст існують спеціалізовані комісії або агенції з економічного розвитку, які відповідають за підготовку цільових програм, спрямованих на підвищення якості життя населення, посилення конкурентних позицій території тощо. До переліку основних завдань таких програм можна віднести сприяння розвитку бізнесу, зростанню обсягів виробництва перспективних товарів і послуг, створенню робочих місць. Вони активно розробляють питання удосконалення ресурсного потенціалу районів

і поселень [4].

У Франції відповідний принцип реалізовано за рахунок організації міжкомунального співробітництва. З метою більш ефективного виконання функцій, покладених на комуни, вони створюють публічно-правові міжкомунальні об'єднання, одним із завдань яких стає розробка проектів у сфері економічного розвитку [11]. Прикладом такого об'єднання може слугувати Міська Спільнота Лілльська Метрополія (Lille Métropole Communauté urbaine), створена законом від 31 грудня 1966 р., яка об'єднує 85 комун з населенням понад 1 млн. осіб [13].

Принципове значення для стратегічного управління має поняття стейкхолдера – людини, або організації, інтереси яких суттєво пов'язані з відповідним містом і ресурси яких суттєво впливають на його розвиток. Слід наголосити, що стейкхолдери представлені не лише внутрішньокомунальними групами, але й зовнішніми (відносно конкретної місцевої спільноти) організаціями [6].

Урахування думок широкого кола стейкхолдерів – важливий принцип розробки місцевих стратегій. Численні дослідники зазначають, що за умов залучення стейкхолдерів до процесу формування стратегій на його початкових стадіях, суттєво зростає вірогідність підтримки ними ключових проектів місцевого розвитку. Крім того, принциповою важливою є участь стейкхолдерів у оцінці сучасного стану зовнішнього середовища й у виборі реалістичних стратегічних проектів [1].

Етап стратегічного управління – стратегічне планування слід розглядати і як результат (стратегічний план як підсумковий документ) і як процес (розробка й реалізація планів), який забезпечує акумуляцію знань, новаторських ідей та ініціатив, досягнення суспільної згоди тощо [5].

На нашу думку, стратегічне планування повинно передбачати не лише врахування інтересів різних груп стейкхолдерів, але й їх узгодження, збалансування, яке відображається як у цільовій функції стратегічних планів, так і в формах та методах їх реалізації.

Враховуючи факт входження міста як підсистеми в регіональну, національну й світову соціально-економічні системи, кожна з яких має декілька груп впливу на міський розвиток, склад стейкхолдерів є досить різноманітним. Він включає в себе державну й регіональну владу, приватні підприємства, які розташовані на відповідній території або розглядають її як ринок збуту, політичні партії, громадські організації тощо. Тому до основних засад розробки й реалізації стратегій слід віднести партнерство між громадою, владою та бізнесом. Цей принцип знаходить практичне відображення й у процесі інтеграції стратегій, що розробляються на кожному рівні влади (місто, регіон, держава).

Привертає увагу сутність підходу, що був уперше апробований у Нідерландах і знайшов широке розповсюдження в країнах Західної Європи, так званий “підхід POM” (POM – голанська аббревіатура, що позначає планування на територіях з особливим статусом) – впровадження системи планування за принципом “знизу-вгору” (*від англ. bottom-up*). Важливою рисою такого підходу є залучення до вирішення проблем на основі діалогу сторін, що представляють різні рівні влади. Головною ідеєю є те, що сторони досягають вигідних для себе рішень на основі консенсусу [12]. Не дивлячись на той факт, що планування територіального розвитку було ініційовано центральним урядом, останній здійснює лише загальну координацію й фінансування, у той час як місцева та регіональна влада реально управляють відповідними проектами.

Повний цикл підходу POM складається з трьох основних фаз: початкової, фази планування й фази реалізації проекту. На початковій стадії відбувається виявлення проблем, а також намічаються шляхи їх подолання. Обов’язкова умова – згода всіх сторін на участь у вирішенні проблеми. Попередня згода дає можливість більш детально обговорити програму дій, а також визначитись щодо методів.

Початкова фаза закінчується підписанням угоди, яка знаменує початок етапу планування. План дій складається за участю всіх зацікавлених сторін.

Після узгодження плану сторони підписують заключну угоду, яка разом з іншими угодами формує пакет документів, що подаються на затвердження парламенту, асамблеї провінції, а також муніципалітету. В розгляді проекту беруть участь не лише депутати й чиновники, але й представники різних цільових груп (від промисловості, сільського господарства, транспорту тощо) і громадськості. Після процедури остаточного погодження проект переходить до заключної фази – реалізації [12].

Принципово важливим моментом є забезпечення активної позиції представників місцевої громади, їх безпосередньої участі в розробці стратегії розвитку міста. У світовій практиці були апробовані численні інструменти залучення громадськості до процесу стратегічного планування:

- опитування жителів з метою визначення сучасних цінностей і бачення міста в довгостроковій перспективі;
- проведення семінарів та круглих столів для обговорення й вивчення реакції на результати проведеного опитування;
- розробка спеціального інтерактивного веб-сайту для розповсюдження інформації щодо перебігу стратегічного планування й постійного зворотнього зв'язку з місцевими жителями;
- тематичні дискусії у режимі он-лайн;
- спілкування з мером, членами міської ради в мережі Інтернет;
- загальні презентації стратегії та програм її реалізації тощо.

Досить цікавим є досвід Бірмінгему, де окрім регулярних опитувань та щорічних досліджень громадської думки, було створено постійно діючу громадську групу, до складу якої входить тисяча представників місцевої спільноти, обраних за репрезентативною вибіркою. До основних тем, що виносяться на загальне обговорення в Бірмінгемі можна віднести такі:

- загальне сприйняття мешканцями іміджу міста;
- якість та затребуваність муніципальних послуг;
- визначення відсотку населення, що періодично звертається до міської ради та того, яким чином це відбувається;

– пріоритети громадян у бюджетних витратах тощо [3].

Центральне місце в процесі розробки стратегії посідає етап цілевизначення. Загалом, цілі верхнього рівня різних міст мають досить типовий характер. Метою, у більшості випадків, визначається підвищення якості життя населення за рахунок економічного зростання. Різниця у підходах стає очевидною лише при розгляді конкретних завдань більш низького рівня “дерева цілей”. Крім того, кожне місто формулює свою унікальну місію, наприклад:

- бути “відкритим містом”, міжнародним містом та містом культури (Амстердам);
- перетворитись на “столицю інформації ЄС” та “центр транспортних перевезень” (Кельн);
- розвиватись як центр технологічних інновацій (Манчестер) [1];
- набути статусу європейської метрополії (Лілль).

Відмінності у положенні міст в регіональній та національній системах, інші важливі економічні, політичні, культурні та історичні чинники обумовлюють різноманітність стратегій. У той же час існує й перелік незмінних складових стратегічних планів: ефективне застосування передових технологій і знань, покращення ділового клімату, стимулювання інвестиційної діяльності, формування й розвиток конкурентноспроможних кластерів, сприяння галузям з високим інноваційним потенціалом, розвиток інфраструктури міста на інноваційній основі; розвиток туризму, збільшення проценту зайнятості населення; підвищення кваліфікації кадрів; підтримка малого та середнього бізнесу; стимулювання процесу створення нових підприємств; внутрішнє регіональне співробітництво; міжнародні відносини тощо.

Крім того, в стратегічних планах розвинутих міст Європи традиційно значне місце посідають університети, діяльність яких є має принципове значення для місцевого розвитку [10]. Процеси створення нової інтелектуальної власності, її комерціалізація, підготовка кадрів, залучення

молоді набувають особливої актуальності у світлі проблем організаційного навчання й управління знаннями (*knowledge management*). Ще одним продуктивним моментом стратегій територіального розвитку є активізація взаємодії бізнесу й університетів (наукові та технічні парки, агенції з розповсюдження технологій тощо) [5].

Слід також наголосити на посиленні зовнішньоекономічного аспекту в плануванні розвитку великих міст. В основі цього процесу – глобалізація економіки, що проявляється в інтернаціоналізації економічних зв'язків. Вона супроводжується високими темпами зростання обсягів іноземних інвестицій, що на порядок випереджають темпи розвитку світової торгівлі. Інвестиції відіграють ключову роль у трансферті технологій, промисловій реструктуризації, створенні глобальних підприємств. Актуалізація зовнішньоекономічного аспекту обумовила застосування інструментарію міжнародного маркетингу при розробці програмних документів територіального розвитку.

Перехід більшості розвинутих країн до розробки і реалізації національних стратегій стійкого розвитку знову загострив проблему збереження високої якості оточуючого середовища. Введення екологічного компоненту в цільову функцію планів соціально-економічного розвитку територій пов'язане з оновленням складу індикаторів, що використовуються в плануванні та моніторингу.

Так, у США до показників, які застосовуються в плануванні й контролі та відображають якість життя населення, включено: кваліфікацію у віці 19 років, тривалість здорового життя, дома, не пристосовані для проживання, викиди парникових газів, дні із середнім та високим рівнем забрудненості повітря, чисті річки, популяції диких птахів, нові будинки, побудовані на освоєних землях, кількість відходів, що виробляється та переробляється тощо [2].

Висновки. Проведений аналіз довів, що в більшості міст застосовуються дві організаційні форми управління процесами реалізації стратегічних планів.

В першому випадку цю функцію виконує структурний підрозділ муніципалітету, в другому – спеціально створена організація, заснована на принципах приватно-суспільного партнерства. Існує низка переваг такої організації: *по-перше*, досягнення цілей місцевого розвитку забезпечується не лише за рахунок муніципального фінансування, але й завдяки коштам залученим із бізнес-середовища, домогосподарств тощо; *по-друге*, її горизонтальна структура дозволяє швидко приймати рішення; *по-третє*, ця організація діє в звичному для бізнесу діловому середовищі, в межах культури, орієнтованої на клієнта [14].

Успішна реалізація стратегічного плану передбачає:

- розробку системи оцінювання розвитку міста;
- впровадження щорічного моніторингу результатів досягнення стратегічних цілей;
- розробку системи бюджетування;
- забезпечення відповідності між структурою щорічного звіту муніципалітету та цілями й напрямками стратегічного розвитку [15].

До складу основних індикаторів, які використовуються в моніторингу розвитку міста, відносять:

- рівень зайнятості;
- кількість новостворених робочих місць;
- умови праці;
- доходи, в тому числі заробітну плату;
- майнову диференціацію;
- збільшення оподаткованої бази;
- утримання на території міста розвинутих компаній та висококваліфікованих кадрів;
- посилення промислової кооперації;
- покращення екологічної ситуації;
- свободу доступу до інформації щодо досліджень і технологій;
- інвестиції в науково-дослідницьку діяльність;

- кількість дослідницьких центрів;
- патентну діяльність;
- новостворені підприємства;
- кількість товарної продукції й послуг;
- зростаюче імпортозаміщення;
- розвиток рекреаційного та ділового туризму;
- зменшення забруднення води;
- покращення якості ґрунтових та поверхневих вод;
- збільшення обсягів іноземних інвестицій;
- підвищення доступності медичних послуг;
- фінансування мистецтва й культури;
- оцінку жителів міста, ділових кіл, ЗМІ [7].

Таким чином, здійснений в рамках цього дослідження аналіз свідчить, що успішний сталий розвиток міста може бути забезпечений лише за умови системного безперервного використання в управлінській практиці інструментів стратегічного управління та дієвої співпраці трьох секторів – місцевої громади, влади й підприємницьких структур. З іншого боку, стратегічне управління як спільна праця громади над визначенням власного кращого майбутнього та його досягненням ефективно сприяє самоусвідомленню громади та її згуртуванню [1].

Список використаних джерел

1. *Жихаревич Б. С.* Территориальное стратегическое планирование: основные понятия / Б. С. Жихаревич // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / под ред. Дж. Бэйтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой. – СПб. : Междунар. центр соц.-экон. исследований “Леонтьевский центр”, 2004. – 288 с.
2. *Кэш Д.* Организация для поддержки экономического развития / Д. Кэш, С. Моррис // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – С. 52.
3. *Лимонов Л. Э.* Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / Л. Э. Лимонов. – СПб. : Наука, 2004. – 270 с.
4. Местное самоуправление во Франции / Посольство Франции в России. – М. : Сканрус. – С. 6-7.
5. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М. : КМК, 2002.
6. *Сизонс М.* Управление стратегическим планированием / М. Сизонс // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – С. 16,

18, 24.

7. *Смит Т.* Опросы и консультации в управлении городом / Т. Смит // Муниципальная власть. – 2005. – № 2. – С. 73–83.

8. *Супян В. Б.* Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В. Б. Супян. – М. : Анкил, 2001. – С. 138.

9. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – С. 19-20.

10. *Эмерсон Д.* Университет как фактор местного экономического развития / Д. Эмерсон // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – С. 138.

11. *Bryson I.* Strategic planning for public and nonprofit organization. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995. – P 4.

12. *Hoefsloot A. M., Berg L. M.* Successful examples of participatory region planning at the meso-level. – 1992. – 131 p.

13. Офіційне Інтернет-представництво мерії міста Лілль (Франція). – Режим доступу : <http://www.mairie-lille.fr>.

14. Офіційний веб-сайт міста Маркхам (Канада). – Режим доступу : www.city.markham.on.ca.

15. Інтернет-презентація Стратегії “Оттава 20/20” (Канада). – Режим доступу : www.ottava2020.com.

***Khashiyeva L. V.* Practice of the city development strategic management: foreign experience analysis.**

In this article are expounded the results of the analysis of modern foreign experience in the domain of strategic cities development management, including approaches to the forming and realization of cities strategies.

Key words: strategic management, strategy of development, city, local community, stakeholder, local policy, planning, interaction, monitoring, knowledge management.

***Хашиева Л. В.* Практика стратегического управления развитием городов: анализ зарубежного опыта.**

Изложены результаты анализа современного зарубежного опыта стратегического управления развитием городов, в т.ч. подходов к формированию и реализации стратегий городского развития.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегия развития, город, местное сообщество, стейкхолдер, местная политика, планирование, взаимодействие, мониторинг, управление знаниями.