

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМИ ЗМІНАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Гнатенко А. І.,

*к. держ. упр., доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Здійснено теоретико-концептуальне обґрунтування управління стратегічними змінами на регіональному рівні в Україні. Висвітлено ієрархію рівнів розроблення стратегій в публічному управлінні. Визначено роль інституту партнерства в управлінні стратегічними змінами на регіональному рівні.

Ключові слова: публічне управління, механізм публічного управління, управління стратегічними змінами, стратегічне планування, стратегічне партнерство, стратегія.

Hnatenko A. I.,

*PhD in Public Administration,
Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

ADMINISTRATION OF STRATEGIC CHANGES AT THE REGIONAL LEVEL IN UKRAINE

The paper provides theoretical and conceptual justification of strategic change management at the regional level in Ukraine. The hierarchy of levels of strategy development in public administration has been highlighted. The role of the institution of partnership in strategic change management at the regional level has been identified.

Key words: public administration, mechanism of public administration, strategic change management, strategic planning, strategic partnership, strategy.

Питання управління стратегічними змінами в контексті сталого розвитку регіонів є сьогодні одними з найчастіше обговорюваних у науковій і практичній літературі з публічного управління. Запровадження управління стратегічними змінами на регіональному рівні є важливим пріоритетом розвитку публічної сфери, невідкладною умовою інтеграції України в міжнародний простір, слідування сучасним тенденціям реформування державної регіональної політики. Адже вміння змінюватися вчасно і належним чином перетворюється на один із факторів, що визначають розвиток держави та її територій в довгостроковій перспективі, оскільки виклики сучасності формують складні й незвичні умови життєдіяльності. А для того щоб з гідністю вийти з них, регіонам необхідно проявляти гнучкість і вміння упроваджувати найкращі інноваційні практики публічного управління.

Питання стратегічного публічного управління на регіональному рівні досліджувались багатьма науковцями як у теоретичному, так і у прикладному плані. Їм присвячено роботи відомих вітчизняних та закордонних учених. Незважаючи на досить широкий перелік праць, присвячених дослідженню реалізації стратегічного підходу в публічному управлінні, неповністю висвітленими залишаються питання теоретико-концептуального обґрунтування управління стратегічними змінами на регіональному рівні.

Метою статті є теоретико-концептуальне обґрунтування управління стратегічними змінами на регіональному рівні в Україні.

Важка передбачуваність та різноманітність процесів, що проходять у зовнішньому середовищі, дозволяють назвати цей час “епоху без закономірностей”. Сьогодні суспільство переживає час великих змін. Те, що було правильним вчора, уже не годиться сьогодні, а що буде завтра, ніхто не знає. Світ стає все складнішим і вимагає багато чого від нас. Яким чином можемо ми, як окремі особистості і як території, підготуватися до невідомого майбутнього? Відповідь у тому, що ми повинні самі створити своє майбутнє. Управляти змінами – означає уповноважити свою державу в цілому і кожного її громадянина узяти на себе відповідальність за власне майбутнє [4].

Оскільки зміни зовнішнього середовища відбуваються постійно, їхні швидкість і важкопрогнозованість зростають – адаптаційних процесів стає недостатньо для підтримки регіонами конкурентоспроможності хоча б у середньостроковій перспективі. Для ефективної взаємодії з зовнішнім середовищем територіям необхідний розвиток, тобто незворотні, позитивні якісні перетворення, що забезпечать дієвість публічного управління. Адже на етапі, коли можливості ефективних якісних перетворень у межах обраних стратегічних орієнтирів буде вичерпано, перед управліннями постане необхідність радикальної трансформації або принципового оновлення, тобто повної зміни генеральної стратегії. Окрім того, високодинамічне бізнес-середовище вимагає не тільки постійної адаптації до нових умов функціонування, а й випереджальної реакції на зміни цих умов. Випереджальна реакція повинна враховувати середньострокові часові горизонти, тобто можливість підтримки генеральних стратегічних орієнтирів, що існують, а також заздалегідь обґрунтувати шляхи можливої радикальної трансформації (оновлення) в довгостроковій перспективі [2, с. 55]. Таким чином, ключовими ознаками стратегічних змін стають їхній перманентний характер і векторна спрямованість, що проявляється в постійному ініціюванні та упродовженні перетворень.

Управління стратегічними змінами являє собою цілеспрямоване формування перетворень, спрямованих на подолання протиріч між функціонуванням та розвитком об'єкта управління в довгостроковій перспективі або запобігання цим протиріччям [3]. Їх поділяють на два великих класи: раціональні концептуальні підходи (моделі) змін, зумовлені реалізацією встановлюваних цілей, плану або проекту перетворень, і природні, що описуються як еволюційний соціокультурний процес [1].

В умовах динамічного зовнішнього середовища для підтримки стратегічної стійкості перед регіонами постає необхідність забезпечення сталого розвитку, руйнівною силою якого виступають стратегічні зміни. При цьому фокус стратегічних змін не обмежується тільки забезпеченням процесів стійкого (у т. ч. стабільного та інноваційного) або антикризового розвитку. Стратегічні зміни залежно від часового критерію ефективності можуть спрямовуватись на підтримку адаптивного функціонування (короткостроковий аспект), безпосередньо розвиток (середньостроковий аспект) та своєчасну трансформацію всіх сфер життєдіяльності (довгостроковий аспект) [2, с. 66].

Залежно від стану основних чинників, що визначають доцільність і глибину якісних перетворень у публічному управлінні, розрізняють п'ять рівнів стратегічних змін:

- зміна підходів до управління територією (іноді може реалізовуватись через модернізацію органів публічної влади);
- радикальні зміни пов'язані з глибокими структурними перетвореннями галузей економіки;

- помірні перетворення, що мають місце тоді, коли територія упроваджує стратегічні зміни лише частково;
- звичайні зміни, зумовлені проведенням перетворень у системі брендингу території;
- незмінний підхід до розвитку території, що може спостерігатися при реалізації тієї ж стратегії [5].

Ієрархія публічної влади визначає ієрархію стратегічних цілей та ієрархію рівнів розроблення стратегій, яка має бути орієнтована на досягнення окреслених цілей. Це є суттєвою особливістю побудови стратегічного управління змінами в публічному управлінні, що визначається як багаторівнева структура.

Рівні розроблення стратегій визначаються залежно від об'єкта управління, для якого вони розробляються. У загальному вигляді ієрархічна структура стратегій складається з рівнів, кількість яких залежить від особливостей адміністративно-територіального устрою країни.

В Україні на державному рівні розробляється стратегія розвитку країни – стратегія верхнього (першого) рівня та стратегії інших рівнів, побудованих на її основі. Для нижчого рівня структури стратегія вищого рівня є метою, тоді як для вищого рівня вона є засобом. Вона розробляється на центральному рівні найвищими органами публічної влади і є першочерговим документом, що визначає напрям розвитку країни. У ній відбиваються перспективи і пріоритети розвитку регіонів і галузей економіки, механізми заохочення до участі у здійсненні майбутніх змін усіх зацікавлених сторін в рамках масштабів потенціалу господарства країни.

Стратегія регіонального розвитку розробляється шляхом співпраці центральних і регіональних органів публічної влади та відбиває інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, відповідно, з урахуванням впливу світових тенденцій просторового розвитку.

Стратегія розвитку регіону розробляється на регіональному рівні органами публічної влади і розкриває пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку території.

Стратегія розвитку міста/селища/села/об'єднаної територіальної громади розробляється на місцевому рівні відповідними органами публічної влади задля реалізації майбутніх змін усіх сфер життя адміністративно-територіальної одиниці.

Стратегія розвитку органу публічної влади розробляється відповідальними посадовими особами і відбиває пріоритетні напрями діяльності відповідно до загальнонаціональних інтересів.

Визначені рівні розроблення стратегій у публічному управлінні в Україні забезпечують об'єктивну обґрунтованість практичних дій через вертикальну і горизонтальну інтеграцію взаємопов'язаних цілей, єдність та гармонізацію пріоритетів розвитку при врахуванні змін у зовнішньому середовищі.

Сьогодні характер і зміст управління стратегічними змінами вимагають необхідності формування і розбудови інституту партнерства на регіональному рівні.

Надзвичайно важливим напрямом управління стратегічними змінами на регіональному рівні в Україні є упровадження механізмів об'єднання зусиль регіональних стейкхолдерів щодо реалізації тих чи інших функцій як шляхом їхнього об'єднання, так і через їхнє співробітництво. Адже всі разом зацікавлені в зростанні добробуту регіональної системи. Однак ризиком є те, що при цьому складається нестандартна і навіть парадоксальна ситуація, коли суб'єкти стратегічних змін, з одного боку, заявляють про розбудову та посилення відносин взаємовигідної співпраці, а з іншого – в їхніх практичних діях лише потенційно простежується подібність до стратегічного партнерства.

Це пояснюється тим, що відносини між учасниками стратегічних змін можуть мати не тільки кооперативний, але і конкурентний характер, що також слід враховувати. Нарешті, усіх стейкхолдерів можна розглядати як складну систему, що знаходиться в стані динамічної рівноваги з середовищем регіону, є його частиною і суттєво впливає на нього. Таку систему по відношенню до конкретної території називають “коаліцією впливу щодо здійснення стратегічних змін на регіональному рівні” [6, с. 48–49].

Названі учасники і групи впливу, у свою чергу, можуть об’єднуватися між собою в певні неформальні коаліції, інтегральний вплив яких на регіональному рівні слід обов’язково враховувати. Така співпраця є засобом зменшення (а) невизначеності в умовах непередбачуваності середовища, (б) тиску внаслідок високого рівня взаємозалежності. Цей процес іноді зветься бриджингом або стратегічним партнерством [Там само].

Під стратегічним партнерством розуміємо довгострокове взаємовигідне співробітництво рівноправних суб’єктів владно-управлінських відносин для вирішення важливих завдань.

Для реалізації стратегічного партнерства на регіональному рівні необхідні такі умови: існування принципово важливих цілей, досягнення яких можливе лише при серйозній координації зусиль сторін у довгостроковій перспективі; єдине розуміння цілей і принципів розвитку стратегічного партнерства сторонами; існування актуальної правової бази партнерства, де закріплено зміст співробітництва і механізми його реалізації; існування усталених інституційних механізмів, за допомогою яких стратегічне партнерство реалізується; переважання спільних цілей над розбіжностями, якщо такі є; збіг парадигми цінностей суспільно-політичного процесу обох сторін [8].

Основними критеріями розбудови інституту партнерства як складової управління стратегічними змінами на регіональному рівні є:

- взаємна зацікавленість партнерів у співпраці і велика кількість сфер для співпраці;
- довгостроковий характер відносин;
- здатність сторін враховувати інтереси одне одного, йти на компроміси, підтримувати партнера, навіть якщо в цьому немає очевидної вигоди;
- взаємна відмова від дискримінаційних та ультимативних дій щодо партнера;
- загальні цінності, що лежать в основі дій партнерів;
- ефективність, яка має виражатися в тому, що результати партнерства повинні зачіпати не тільки політичні еліти, але й суспільство в цілому, стосуватися життя пересічних громадян [9, с. 118–119].

Роль інституту партнерства в управлінні стратегічними змінами на регіональному рівні розкривається в результатах, яких можна досягти за його допомогою: об’єднання ресурсів задля спільного вирішення проблем і досягнення цілей; підвищення якості публічних послуг та процесів прийняття рішень; управління ризиками тощо.

Використання переваг стратегічного підходу в публічному управлінні на регіональному рівні пояснюється його перевагами, що дозволяє:

- зменшити до мінімуму негативні наслідки змін, що відбуваються, а також факторів “невизначеності майбутнього”;
- враховувати об’єктивні (зовнішні та внутрішні) фактори, що формують зміни, зосередитись на вивченні цих факторів; сформувані відповідні інформаційні бази;

- отримати необхідну інформаційну базу для прийняття стратегічних і тактичних управлінських рішень;
- полегшити роботу з досягнення довго- та короткострокових цілей розвитку;
- зробити публічне управління більш керованим, оскільки за наявності системи стратегічних документів є змога порівнювати досягнуті результати з поставленими цілями, конкретизованими у вигляді планових завдань;
- здійснювати стимулювання розвитку задля гнучкості та пристосованості суспільної системи та окремих її підсистем до змін;
- забезпечити динамічність змін через прискорення практичних дій щодо реалізації стратегічних документів на основі відповідної системи регулювання контролю та аналізу;
- формувати стратегічний потенціал та системи зовнішніх зв'язків, що є сприйнятливими до змін і дають можливість досягти майбутніх цілей;
- реалізовувати процесний підхід, який дає змогу побудувати обґрунтовану послідовність дій щодо формування та реалізації системи стратегічного управління тощо [7].

Разом з тим реалізація стратегічного підходу у публічному управлінні не претендує на те, щоб дати одне рішення на всі питання, він, як і будь-який інструмент державного впливу, має свої обмеження:

- відсутність комплексного підходу до формування стратегічного управління;
- конкуренція стратегічних і поточних видів діяльності з перевагою останніх;
- низька якість стратегічної інформації для здійснення публічного управління;
- необхідність постійного удосконалення навичок стратегічного управління;
- опір змінам у вигляді “ліквідації загроз”, розподілу влади, прав, обов'язків та відповідальності, способу мислення та звичних ритуалів, що існують у публічному управлінні тощо.

На практиці управління стратегічними змінами в контексті сталого розвитку регіонів, на нашу думку, може складатися з таких елементів:

- оцінювання рівня стратегічного управління територіями;
- діагностика ефективності минулого досвіду планування та впровадження змін;
- аналіз основних проблем управління майбутніми змінами з точки зору керівництва територій.

Окрім того, на сьогодні на шляху всебічного запровадження у практику публічного управління здійснення стратегічних змін як основи забезпечення сталого розвитку регіонів, існують бар'єри, які можна узагальнити таким чином:

- відсутність компетентних фахівців із управління стратегічними змінами;
- недосконалість нормативно-правової бази;
- нестабільність макроекономічної ситуації;
- недостатність усвідомлення необхідності запровадження управління стратегічними змінами;
- відсутність фінансових ресурсів на реалізацію стратегічних змін тощо.

Дійсно, комплексне управління стратегічними змінами в контексті сталого розвитку регіонів і досі є недостатньо поширеним. Сучасна концепція інноваційного публічного управління, на жаль, ще не посіла у вітчизняній практиці пріоритетного місця. Методи та інструменти управління стратегічними змінами в публічному управлінні ще не набули широкого застосування. Нині працівники органів публічної влади слабо підтримують проведення стратегічних змін, через що необхідними є модернізація їхньої діяльності та трансформація організаційної культури для забезпечення базових цінностей культури перетворень.

На нашу думку, вищезазначені обмеження можуть бути подолані за рахунок: упровадження системи подвійного управління – стратегічного рівня та децентралізації; застосування стратегічного контролю та контролінгу; використання стимулів щодо освоєння стратегічного управління через формування стратегічної поведінки; розроблення системи стратегічних документів на всіх рівнях публічного управління шляхом реалізації планово-організаційних і соціально-економічних заходів; спеціальної підготовки управлінських кадрів для всебічного забезпечення функціонування органів публічної влади у стратегічному режимі, а також підготовка та підвищення кваліфікації персоналу щодо прийняття стратегічних рішень, їхніх застосування та аналізу наслідків; створення гнучкої управлінської структури, що здатна змінюватись відповідно до впливу динамічності та невизначеності зовнішнього середовища тощо.

Виклики сьогодення вимагають переоцінки окремих цінностей та зміни пріоритетів інституту партнерства в управлінні стратегічними змінами на регіональному рівні. Стратегічні зміни сильно впливають на всіх учасників таких перетворень, що мають значні можливості для обстоювання власних інтересів, оскільки ігнорування їхньої думки як реалізаторів стратегічних трансформацій на регіональному рівні, є дуже небезпечним. Це може призвести до суттєвого зростання вартості проведення перетворень або ж вони можуть взагалі не відбутися. У публічній сфері стратегічні зміни на регіональному рівні слід упроваджувати шляхом постійної співпраці між всіма зацікавленими учасниками, ідентифікації їхніх інтересів, реалізації стратегії розвитку як результату діалогу та пошуку суспільного консенсусу з використанням успішного світового європейського досвіду, новітніх технологій та практик. Вважаємо за необхідне також посилити активні підходи до управління стратегічними змінами, тобто розробити нові стратегії змін разом з удосконаленням тих, що існують. Невід’ємною складовою даного процесу має стати упровадження інноваційних інформаційних систем для уніфікації даного процесу. Сучасні державні службовці повинні оволодіти ключовими компетенціями з управління стратегічними змінами та активно їх розвивати, тому що дане питання виступає на перший план публічного управління на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. Гусєва О. Ю. Проблеми управління стратегічними змінами на вітчизняних підприємствах [Електронний ресурс]. URL: <http://duan.edu.ua/uploads/vidavnitstvo-15-16/13549.pdf>.
2. Гусєва О. Ю. Управління стратегічними змінами: теорія і прикладні аспекти: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2014. 395 с.
3. Иванова Т. Ю., Жесткова О. В. Влияние управления изменениями на устойчивость организации//Менеджмент: теория и практика. 2001. № 1/2. С. 45–49.
4. Катякало В. С. Эволюция теории стратегического управления: монография/С.-Петербург. гос. ун-т, фак. менеджмента. СПб.: ИД С.-Петербург. гос. ун-та, 2006. 548 с.
5. Приймак Н. С. Управління стратегічними змінами на підприємстві [Електронний ресурс]. URL: <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/89.pdf>.
6. Саєнко М. Г. Стратегічне управління підприємством [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/488/1>.
7. Стратегічне управління: навч. посіб./В. Л. Дикань, В. О. Зубенко, О. В. Маковоз та ін. Київ: ЦУЛ, 2013. 272 с.
8. Фесенко М. Глобальне стратегічне партнерство провідних акторів: теоретико-методологічний вимір [Електронний ресурс]. URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/knu/article/view/2797/2507>.
9. The American Heritage Dictionary of the English Language. 4th ed. N. Y.: Houghton Mifflin Company, 2000. 2112 p.

Надійшла до редколегії 18.11.2016 р.