

УДК 351.07:005.2:352

А. Сельський

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Розглянуто первинні особливості запровадження стратегічного управління на місцевому рівні. Окремо звернено увагу на підходи щодо їх врахування в Україні.

Ключові слова: стратегічне управління, економічний розвиток, територіальна громада.

Стратегічне управління поступово набуває ознак невід’ємного елементу муніципального менеджменту в сучасному швидкоплинному і конкурентному світі. Доцільність його запровадження в Україні обґрунтовується, насамперед, вдалою практикою використання стратегічного управління у високорозвинених ринкових країнах. Проте придатність такого механізму в трансформаційних управлінських системах, зокрема в Україні, залишається малодослідженою. У фокус аналізу науковців потрапляють, як правило, результати і методики запровадження стратегічного управління у розвинутих країнах на основі багатого емпіричного матеріалу. Відтак особливості його застосування у перманентно непевних управлінських ситуаціях мають істотні обмеження щодо досягнення очікуваного результату. Констатація цього факту актуалізує вивчення серед різноманітних компонентів стратегічного управління особливостей його реалізації у державному управлінні.

До розгляду проблематики стратегічного управління в практиці управлінні суспільними справами зверталися такі дослідники, як: О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка [1], Дж. Брайсон [2], Е. Блейклі [3], В. Мамонова, Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, І. Федів, І. Санжаровський [4], Ю. Шаров [5] та інші. Зокрема, більшість із них намагалися встановити обов’язкові умови, за яких стратегічне управління досягатиме необхідної дієвості за будь-яких обставин. Окремі науковці і практики акцентували увагу на “класичних” особливостях його запровадження і реалізації у повсякденну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Тобто раз за разом науковці деталізували і адаптовували певне управлінське середовище до усталених протягом останніх років методик запровадження стратегічного управління.

Поряд із цими науковими розвідками, перші спроби практичного використання стратегічного управління в Україні було здійснено на місцевому рівні. Це обумовлювалося тим, що перед місцевою владою постає велика кількість складних проблем, від яких залежить життєзабезпечення територіальної громади як первинного об’єкта суспільного управління. Проте в дійсності такі спроби зіткнулися з дилемами вирішення поточних питань, що відбирають усі сили та ресурси, не залишаючи часу і можливості подумати про майбутні перспективи розвитку громади. Тобто стратегічне управління підмінялося тактичним чи взагалі залишалося формальним, незважаючи на повне дотримання типових алгоритмів його застосування. Як наслідок, запровадження такого управління лише призводило до накопичення проблем, пов’язаних із нагромадженням зобов’язань органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, що лише загострювало неоднозначність управлінських ситуацій в умовах постійної трансформації в Україні. Отже, метою статті є встановлення первинних особливостей запровадження стратегічного управління на місцевому рівні в українських умовах.

Стратегічне управління, почасти, повторює стратегічне управління у приватному секторі, де стратегічні підходи зосереджувалися більшою мірою на плануванні, ніж на управлінні. Основними позиціями, на яких будувалося стратегічне управління в управлінні суспільними справами, були такі: фундаментальні рішення ухвалюються на верхньому рівні й не можуть бути прийняті за допомогою звичайних бюрократичних процедур; ці рішення стосуються основи, напрямів діяльності й усього майбутнього організації. Однак стратегічні рішення в суспільному управлінні мають і враховують обмеження політичного та конституційного спрямування, що є важливою відмінністю від приватного сектора. Концепції стратегічного управління у приватному секторі при перенесенні їх до суспільного управління зазнають певних обмежень, пов'язаних із конституційними та законодавчими мандатами, правилами та актами, встановленими урядом, юридичними нормами, політичними чинниками, наявними ресурсами, інтересами виборців [6]. Тобто заздалегідь встановлюється певне чітке бачення і цілі розвитку територіальної громади. Утім, процес стратегічного управління переважно не починається ані з бачення, ані з цілей. Частково це пов'язано з тим, що стратегічне управління рідко починається з послідовно встановлених кроків. Важливою особливістю такого управління, зумовленого потребою вирішити стратегічні проблеми (та й загалом політичного способу прийняття рішень), є те, що не обов'язково досягати повної згоди стосовно цілей, щоб узгодити наступні дії. Наприклад, просто треба узгодити якусь стратегію чи напрям дій, що сприяє врегулюванню конкретної проблеми й відповідає інтересам громади та її головних груп-інтересів. Цілі, відповідно, сформулюються за розроблених дієвих стратегій для врегулювання конкретних проблем і, як правило, будуть прив'язані до відповідних стратегій. Чітке ж стратегічне бачення може дати краще уявлення про те, куди саме має вести та чи інша стратегія або взаємопов'язаний комплекс стратегій [7]. Тому суттєве значення має стратегічний підхід до діяльності, оскільки він: дає підстави для усвідомлення того, що й навіщо робити і, що є важливим, чого не потрібно робити й чому; орієнтує на широке філософське осмислення управлінської діяльності крізь призму головного призначення організації; розглядає організацію в її зовнішньому середовищі, визначає цілі та завдання діяльності, що є систематичним намаганням відійти від рутинного управління й краще уявити майбутнє організації; спрямовує увагу організації на зміцнення її позицій у нестабільному оточенні, завдяки чому щоденні рутинні дії перетворюються на загальний, осмислений рух до заданої цілі; на відміну від тоталітарного мислення, не нав'язує єдину модель управління, а орієнтується на плюралізм підходів і позицій, на співробітництво для узгодження інтересів. Як наслідок, більшого значення для успішного розвитку організації, регіону чи населеного пункту має стратегічне мислення й, відповідно, – стратегічні дії державних службовців і представників місцевого самоврядування. Стратегічне мислення формується завдяки виробленню результативних і ефективних стратегічних планів [8].

Практичні ж засоби досягнення чітко пов'язуються з проектами, що виникають з конкретних програм дій, які реалізуються у межах стратегії. Треба розрізняти стратегії й проекти, оскільки часто трапляється, що “місцевою економічною стратегією” називають поодинокі проекти або низку проектів, які не мають чіткого спрямування. Найчастіше такі окремі проекти є лише реакцією на поточні обставини. Більшість із них, зазвичай, мотивують тим, що “щось треба було робити”. Кожна стратегія економічного розвитку спрямована на те, щоб створити якісні робочі місця для місцевого населення. Метою планування розвитку економіки й зайнятості є створення робочих місць для постійних

жителів конкретного міста їхніми ж силами. Це краще, аніж покладатись на прихід нових працевластців, яким можуть знадобитись працівники з іншими вміннями і навиками, аніж ті, якими володіє чи яких може набути місцева робоча сила; забезпечити економічну стабільність у певній місцевості. Економічний розвиток буде успішним лише тоді, коли громада вчасно задовольнятиме усі потреби бізнесу [9]. Важливими завданнями на першому етапі розроблення належної стратегії розвитку є аналіз місцевої соціально-економічної бази та аналіз готовності конкретного міста чи району до розвитку, проведення аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища. Після проведення цих досліджень громада зможе визначити свої потенційні можливості, свої труднощі, а також ресурси для розвитку. На цьому етапі громада повинна також чітко окреслити свої економічні цілі, які б визначили ті сектори й групи населення, чиє становище мав би поліпшити економічний розвиток. Аналіз економічної бази повинен охоплювати: визначення секторів, що є домінуючими у місцевій економіці у сенсі кількості робочих місць, обсягів продажу, суми податків і зв'язків із іншими місцевими економічними галузями; визначення важливих зв'язків між місцевою економікою й зовнішньою економікою, щоб оцінити, як місцеві сектори економіки реагують на зміни в економіці регіону, держави та світу; оцінку потенційної схильності конкретної місцевості до економічного зростання, стабільності або спаду, а також визначення тих обставин, що можуть започаткувати чи доповнити кожен з тенденцій. Визначення таких подій та обставин, які матимуть важливе значення для місцевого населення чи політичних лідерів, і можуть значно впливати на робочі місця, обсяги торгівлі, рівень доходів, надходження до місцевого бюджету й обсяги витрати, продуктивність економіки, якість робочих місць та якість життя у конкретній місцевості [10]. Після чіткого визначення цільових секторів економіки й соціальних груп процес формулювання й аналізу альтернативних стратегій економічного розвитку буде зрозумілим, однак складним завданням. Визначені напрями економічного розвитку, очевидно, не забезпечать достатньої кількості робочих місць для всіх безробітних у конкретній місцевості. Для задоволення потреб місцевого населення знадобиться не одна стратегія економічного розвитку, а більше. Тобто треба формувати альтернативні і одночасно взаємно доповнювані стратегії поведінки. Існує чотири типи стратегічних альтернатив. Кожна надає особливого значення або розвиткові місцевості, тобто фізичного середовища, або розвиткові бізнесу, або розвиткові людських ресурсів, або місцевим громадським ініціативам.

Стратегічні програми розвитку здебільшого містять різні елементи цих альтернатив, залежно від потреб та умов конкретної місцевості. Кожний із цих основних компонентів є частиною тієї суміші методів, що їх розробляє місцева громада для створення стратегії місцевого економічного розвитку. Тобто стратегії, як і проблеми, є унікальними у їх розробленні та застосуванні. Однак всі вони зводяться до: стратегії, що ґрунтується на розвиткові фізичного середовища місцевості; стратегії, що ґрунтується на розвиткові бізнесу; стратегії, що ґрунтується на розвиткові людських ресурсів; а також стратегії, що ґрунтується на місцевих громадських ініціативах як засіб або підвищення рівня зайнятості в окремих районах. Суть економічного розвитку виявляється через конкретну діяльність, спрямовану на поліпшення реальної ситуації у різних секторах економіки, з використанням наявних або досяжних ресурсів: інфраструктурні та природні ресурси; людські ресурси; наявність ринків для розширеного розвитку; управління і менеджмент; фінансові ресурси [11]. Зазвичай у виборі конкретних проектів із економічного розвитку доводиться йти на компроміс та чимось поступатись. Гіпотетично

можна розглядати проекти, що поліпшують добробут населення, збільшують продуктивність економіки та її життєздатність або підвищують якість життя й праці, однак може виявитись, що для цих продуктів насправді немає ринку. Здебільшого доводиться робити вибір між місцевим розвитком і зароблянням грошей. Відтак розглядаючи можливі проекти, загалом треба надавати перевагу тим із них, що сприяють місцевому економічному розвитку й одночасно приносять поміркований прибуток при невеликому ступені ризику. Стратегія не є винятково адміністративним документом – вона стає своєрідним суспільним договором громадської згоди, згідно з яким місцеві органи влади, суб'єкти господарювання, громадські організації та окремі громадяни беруть на себе певні зобов'язання. Її опрацьовують, потім реалізують та відстежують всі “дійові особи”, які мають вплив на сучасний та подальший розвиток території.

В Україні застосовують такі підходи до розроблення стратегії: орган влади доручає розроблення стратегії своїм підрозділам; стратегію на конкурсних засадах розробляють консультативна організація, науково-дослідна установа, вищий навчальний заклад тощо, які мають потенціал для опрацювання стратегії; до розроблення стратегії залучають міжнародних експертів, робота яких фінансується з міжнародних фондів або донорських організацій. Це передбачає творчу та добровільну співпрацю органів влади, бізнесу, громади, органів самоорганізації громадян, наукових, конфесійних та культурних організацій, а також їх об'єднань й асоціацій та інших потенційних суб'єктів розвитку території. Основою такого методу є усвідомлення важливості та практична реалізація ідеї ділового партнерства всіх секторів у процесі розроблення стратегії та консолідована відповідальність за втілення її в життя. Спільно опрацьовані орієнтири розвитку визначають, у який спосіб влада, суб'єкти господарювання, активний громадський потенціал повинні об'єднати зусилля в процесі реалізації перспективного розвитку території [12]. Базовою умовою ефективною стратегічної діяльності у місцевому самоврядуванні є можливість використання його потенціалу самоорганізації. Ця категорія означає здатність систем приймати певну форму чи структуру, що їм природно притаманні для найбільш раціональної реакції на діяння зовнішнього середовища і адаптації до нього. Самоорганізація і в суспільному управлінні є об'єктивною категорією, яка базується на особливостях і специфіці життя, традиціях, історії і ментальності людей певної соціальної групи. Таким чином, методологічною базою всіх стратегічних рішень місцевого самоврядування є ідея самоорганізації, яка виходить з того, що орган місцевого самоврядування підпорядковується, насамперед, жителям відповідної території. Згідно з цим, орган місцевого самоврядування повинен здійснювати свою стратегічну діяльність як реальний суб'єкт управління, раціонально реалізуючи “правила гри” в умовах існуючого співвідношення свободи і відповідальності. Останнє визначається, насамперед, ступенем децентралізації управління в державі [13]. Елементами процесу стратегічного управління є оцінка конкурентних переваг і недоліків регіону, а також можливостей та загроз щодо його подальшого розвитку. Відповідна територія так само, як і суб'єкти господарювання в ринковому середовищі, діють і розвиваються в умовах конкуренції, змагаються за привабливість території для інвесторів, підвищення рівня життя мешканців тощо. Для досягнення цієї мети формуються та демонструються переваги території. Відбувається усвідомлення, які функції необхідно розвивати, визначати та долати перешкоди для розвитку. Розгляд подібної проблематики зазвичай є основою для започаткування процесу опрацювання та впровадження стратегії розвитку території.

Беручи до уваги особливості розвитку України та вплив глобалізації, стратегії територіальних громад передбачають таке: сприяння розвитку підприємництва та ремісництва; налагодження системи розроблення та впровадження інновацій, підвищення конкурентності території на внутрішньому та світовому ринках; формування привабливого інвестиційного середовища й залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій у пріоритетні напрямки розвитку території; розвиток інженерної, комунальної та інституційної інфраструктур регіону; вдосконалення системи надання публічних послуг та розвиток людського потенціалу; підвищення ефективності використання бюджетних коштів. І зосереджуються на: баченні перспектив розвитку, що значною мірою допомагає приймати подальші короткотермінові рішення з урахуванням далеких перспектив; ключових та перспективних напрямках розвитку, ідентифікованих у процесі аналізу наявного ресурсного потенціалу, переваг і недоліків; альтернативних (можливих) сценаріях розвитку, принципах та підходах, які стають орієнтирами для бізнесу, потенційних інвесторів, місцевої влади та мешканців відповідної території [14]. Стратегічні пріоритети, визначені в стратегії, розкриваються постановкою стратегічних завдань, розробленням механізмів їх досягнень. Зрозуміло, що досягнення мети неможливе без відповідного фінансового та матеріально-технічного забезпечення, без створення ефективної управлінської структури.

Тому формуються і короткотермінові, і стратегічні (довготермінові) програми, що включаються у загальні стратегії економічного розвитку. При цьому, якщо короткотермінові програми вирішують, як правило, завдання кількісного змісту, регламентують досягнення певних рубежів у процесі цільового розвитку, то стратегічні програми складаються з метою якісних перетворень в економіці, глобальних змін у її структурній побудові. Упровадження на територіальному рівні програмно-цільового методу управління соціально-економічним розвитком, було кроком вперед у порівнянні з директивним методом планування, який використовувався раніше.

Висновки

Отже, стратегічне управління в державному управлінні на місцевому рівні часто повторює практики комерційного управління, проте має чіткі нормативно-правові обмеження щодо можливостей його реалізації. Тому, здебільшого, цей термін означає стратегічне мислення державних службовців, їх дій. Практичні ж засоби досягнення пов'язуються з проектами, що виникають з конкретних програм дій, що реалізуються у межах обраної стратегії. Виділяють чотири типи стратегій. Кожна надає особливого значення або розвитку місцевості, тобто фізичного середовища, або розвитку бізнесу, або розвитку людських ресурсів, або місцевим громадським ініціативам. Стратегічні програми розвитку здебільшого містять різні елементи цих альтернатив, залежно від потреб та умов конкретної місцевості. Кожний із цих основних компонентів є частиною тієї суміші методів, що їх розробляє місцева громада для створення стратегії місцевого економічного розвитку. Тобто стратегії, як і проблеми, є унікальними у їх розробленні та застосуванні, що у світовій практиці мають природне джерело з формування місцевих ініціатив.

В Україні, як правило, запровадження стратегічного управління на місцевому рівні здійснюється навпаки. Спочатку на найвищих щаблях органів управління визначаються певні програми і стратегії розвитку і лише тоді вони адаптуються до місцевих умов. Часто це здійснюється шляхом прямого дублювання наперед визначених показників і напрямів розвитку територіальних громад.

Отже, залишається відкритим питання щодо механізмів розкриття потенціалу можливостей розвитку територіальної громади, що надає місцевим жителям активна

участь у житті громади через запровадження повноцінного стратегічного управління. Оскільки, на відміну від комплексних програм соціально-економічного, розвитку метою стратегічного управління є вирішення критичних проблем та визначення обмеженого кола пріоритетів розвитку безпосередньо для кожної “неподільної” територіальної громади.

Література

1. Берданова О. Стратегічне планування [Текст] : навч. посіб. / Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. — Львів : ЗУКЦ, 2008. — 138 с.
2. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій [Текст] / Дж. Брайсон ; пер. з англ. А. Кам'янець. — Львів : Літопис, 2004. — 352 с.
3. Едвард Дж. Блейклі Планування місцевого економічного розвитку (теорія і практика) [Електронний ресурс] / Едвард Дж. Блейклі. — Режим доступу : <http://www.management.com.ua/books/view-books.php?id=83>.
4. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону [Текст] : практ. посіб. / Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г. [та ін.] ; за ред. І. Санжаровського. — К. : Вид-во К.І.С., 2008. — 214 с.
5. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти [Текст] : монографія / Ю. П. Шаров. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.
6. Там само. — С. 62.
7. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій... — С. 62.
8. Берданова О. Стратегічне планування... — С. 8.
9. Едвард Дж. Блейклі Планування місцевого економічного розвитку (теорія і практика)...
10. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону... — С. 50—53.
11. Едвард Дж. Блейклі Планування місцевого економічного розвитку (теорія і практика)...
12. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону... — С. 20.
13. Шаров Ю. Принципи стратегічного менеджменту в місцевому самоврядуванні / Шаров Ю. // Вісник УАДУ [Текст]. — 1998. — № 4. — С. 235—243.
14. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону... — С. 20—25.

A. Selskyi

FEATURES OF STRATEGIC MANAGEMENT AT LOCAL LEVEL

The features of strategic management at local level are considered. Special attention is paid to the approaches of its realization in Ukraine.

Key words: strategic management, economic development, territorial society.