

**Добрій Діана Олександрівна,**  
*аспірант кафедри європейської інтеграції*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **АДАПТИВНА МОДЕЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ НА ОСНОВІ ОЦІНКИ ЗМІН**

Вирішення питання розробки та виконання стратегії місцевого економічного розвитку розглядається з точки зору застосування відповідних механізмів та методів державного управління змінами. Для визначення їх переліку та змісту пропонується застосовувати організаційно-функціональну модель процесу МЕР, в рамках якої визначені основні механізми стратегії.

**Ключові слова:** місцевий економічний розвиток, механізми державного управління, методи державного управління.

**Dobriy Diana**

## **ADAPTIVE MODEL OF STRATEGIC MANAGEMENT OF LOCAL DEVELOPMENT BASED ON EVALUATION OF CHANGES**

Any program of strategic management of local development must necessarily include such components as the monitoring and evaluation of its effectiveness, which is made on the basis of assessment of changes obtained in the process of socio-economic transformation. This requires a first step in determining such definitions as "monitor", "strategic management and planning," "indicator and the indicator" that will take into account how the features of strategic management of local development, and its ability, if necessary, adapt the program to new conditions. The approach can provide the strategic management of local development appropriate adaptive organizational and functional scheme able to provide strategic management mechanisms of adaptation to the conditions of the current state of local development.

The article is to study the possibility of constructing an adaptive system of strategic management of local development based on the results of monitoring and evaluation of the changes in the state of the local economic environment.

Obligatory element of any system of strategic management is to monitor its implementation, the basic principle of which is systematic, integrity, objectivity, validity and performance indicators and more.

A common approach to monitoring its construction is based on valuation of changes which are being the process of moving from the real to the desired position. But as you know, of all the recommendations there is no single method for assessing the consequences of changes due to the desire to approach, linking assessment method with the specific development strategies. Such an approach largely associates possible approaches to the evaluation of methods of setting the process of strategic management. The link here is the evaluation criteria or indicators which are defined as: "... a leading measure of the structural characteristics and functional properties of the socio-economic system, its status or change, which is used for the purpose of analyzing and forecasting trends of development in certain operating conditions".

As a general approach, adaptive system strategic management structure which will include an assessment of changes has a defined specific structure, uses methods, drivers and tools of leverage effect on facility management with relevant legal, regulatory and information support. It has specific organizational and functional connections, resulting from a priori conditions and the current uncertainty of description of objects and factors of influence (the environment), when such uncertainty significantly affects the performance management process. To build such a scheme it is proposed to use the concept of adaptive management that allows to present it as a system in which on the basis of information on the nature and level of impact of external actions, the dynamic characteristics of the object or the system itself – an active change is made for the control algorithm or some of its parameters in order to provide the optimal, in defined terms, work of a closed system (the state of local development).

It is clear that for each local development strategies should be applied its own scheme of strategic management, which should take into account the specific mechanisms of governance used and should allow possibility of adaptation of either complex or individual functional mechanisms of governance. Given the condition of adaptation mechanisms of management, it is proposed in the work an adaptive scheme of strategic management, which includes a range of current and strategic feedback. The function of this feedback is to determine the deviation of real state from the one being set and generation of commands from the control unit to the object of strategic management. Strategic feedback is necessary for further development of the management strategy of local development. That is, strategic feedback in general can change the concept of strategic management itself and thus can ensure adaptation to changes in the current state of the local economic environment.

Summing up, the paper concludes that the current driving of the strategic management process should be carried out on the basis of information collected through the use of circle feedback (evaluation of the indicator of changes) and through comparing the values of obtained evaluation indicators with the initially specified parameters. Accordingly, administrative decisions of the local authority for further action are designed to ensure the implementation of local development strategies till achieving the goal specified, taking into account the condition of compliance of the values of the indicators with a defined level (efficiency of the actions). As part of this process can be done either change in the organizational and functional structure or the the change in relationships between its elements.

**Keywords:** local economic development, governance mechanisms, methods of governance.

## АДАПТИВНАЯ МОДЕЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЙ

Решение вопроса разработки и выполнения стратегии местного экономического развития рассматривается с точки зрения применения соответствующих механизмов и методов государственного управления изменениями. Для определения их перечня и содержания предлагается применять организационно-функциональную модель процесса МЭР, в рамках которой определены основные механизмы стратегии.

**Ключевые слова:** местное экономическое развитие, механизмы государственного управления, методы государственного управления.

**Постановка проблеми.** Обов'язковими складовими будь-якої системи стратегічного управління місцевим розвитком є моніторинг та оцінка його ефективності, які, в свою чергу, можуть здійснюватися шляхом оцінки рівня змін, отриманих в стані соціально-економічного комплексу. На рівні місцевих органів влади звичайно розглядаються прояви змін у:

1. методах управління, які повинні відповідати новим умовам діяльності;
2. модернізації стратегії й корегування стратегічної мети відповідно до досягнутих показників та рівня життя місцевої громади;
3. удосконаленні функціональних стратегій розвитку базових економічних галузей для забезпечення їх конкурентних переваг.

Поза специфічних відмінностей окремих видів змін слід відзначити, що для проведення моніторингу процесу стратегічного управління необхідно також встановити якісні та кількісні критерії (індикатори) оцінки змін, що очікуються.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання стратегічного управління місцевим розвитком та його моніторингу розглянуто в численних публікаціях вітчизняних і зарубіжних фахівців.

Теоретичне обґрунтування використання стратегічного планування в діяльності місцевих органів влади знайшло відображення у працях вітчизняних

та іноземних дослідників, в численних посібниках, виданих за підтримкою міжнародних програм допомоги, що діяли в Україні останнє десятиріччя [6; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 18].

В ряді з них зроблено наголос, що різноманітність стратегічних планів місцевого розвитку та вимог щодо їх практичної реалізації визначають таку вимогу, як адаптивність системи їх управління. Передумовою тут є результати моніторингу та оцінки змін у стані місцевого соціально-економічного комплексу, з наступним корегуванням регламенту умов взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління [4; 5]. Але у будь-якому разі, в основу побудови відповідної схеми стратегічного управління в першу чергу слід покласти поняття «оцінки зміни» у стані об'єктів управління.

У відомих публікаціях, актуальність вирішення таких завдань, як побудова адаптивної системи стратегічного управління місцевим розвитком та покладання в її основу результатів оцінки рівня отриманих змін лише визначено, свого повного розгляду ця проблема ще не отримала.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Відтак, при розгляді питання стратегічного управління місцевим розвитком на засадах адаптації до змін зовнішнього середовища, можливим підходом є його представлення адаптивною організаційно-функціональною схемою, яка в процесі моніторингу цього процесу здійснює необхідну адаптацію механізмів стратегічного управління. В основу проведення такого моніторингу пропонується покласти оцінку змін, що буде здійснюватися з застосуванням та урахуванням попередньо визначених індикаторів.

Застосування запропонованого в роботі підходу, незважаючи на те, що він певною мірою є розвитком відомих робіт, потребує у якості першого кроку узагальнення основних науково-теоретичних визначень дефініцій «моніторинг», «стратегічне управління та планування», «індикатор та показник». Таке узагальнення повинно урахувати особливості стратегічного

управління місцевим розвитком та таку вимогу, як спроможність адаптації до умов, коли зміни є обов'язковою рисою процесу.

**Мета.** Відповідно до викладеного, метою статті є дослідження можливості побудови адаптивної системи стратегічного управління місцевим розвитком на засадах поточного моніторингу та оцінки отриманих змін в стані економічного середовища. Отримані результати повинні знайти своє відображення у відповідній організаційно-функціональній схемі процесу стратегічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Актуальність запровадження системи стратегічного планування на місцевому рівні обумовлена таким [1; 8; 12; 13; 15]:

- стратегічне планування є визнаним світовою практикою елементом у системі управління місцевим економічним розвитком (далі – МЕР), який дає змогу використовувати потенціал абсолютних або порівняльних переваг для перспективного розвитку;
- в умовах докорінних соціально-економічних перетворень, які передбачають адаптацію економіки територій до зовнішніх умов конкурентного ринку, цей інструмент допомагає приймати поточні рішення з урахуванням стратегічних цілей розвитку;
- стратегічне планування виступає інструментом, здатним не тільки консолідувати зусилля влади, бізнесу та громади в розв'язанні проблем місцевого розвитку, поліпшити імідж території та створити єдине поле дій для суб'єктів процесу, але і визначити прийнятні для всіх пріоритети подальшого розвитку.

Як відзначено вище, базовим елементом будь-якої системи стратегічного управління місцевого розвитку є моніторинг, або поточне оцінювання ефективності та результативності стратегії, що запропонована до виконання.

На сьогодні відсутнє єдине загальновизнане тлумачення дефініції «моніторинг» у контексті стратегічного управління місцевим розвитком. В

наукових колах існує низка загальноприйнятих визначень цього терміна, відмінності яких обумовлені специфікою сфери його застосування.

Так, моніторинг пропонується розглядати як систему регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних [3]. Альтернативним є визначення, за яким під моніторингом мається на увазі систематичне збирання інформації про діяльність органів державного спрямування та доведення отриманих результатів до всіх зацікавлених суб'єктів державно-управлінських відносин [7]. Можливо також застосування підходу, коли поняття «моніторинг» та «оцінка» взагалі пропонується розділити. Наголошую на тому, що вони є невіддільні, в той же час пропонується прийняти, що вони є різними складовими процесу стратегічного управління. За таким розглядом, під моніторингом розуміється управлінська функція, яка забезпечує всі зацікавлені сторони даними, що представляють сам процес, стан виконання поставлених завдань та визначення можливостей для подальшого розвитку прийнятої до виконання стратегії [4, 10–13].

В той же час існує думка, що між поняттями «моніторинг» та «оцінка» різниця полягає в застосуванні певних технологій та умов здійснення. З цим можна погодитися, хоча теза, що оцінка не завжди є регулярною процедурою, досить суперечна [1; 3]. Певні сумніви можуть бути також в твердженні, що моніторинг процесу управління здійснюється тільки для отримання оперативної інформації про поточний стан системи стратегічного управління, а оцінка спрямована на визначення кінцевого результату процесу управління, визначення результатів вже за фактом: «оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, в тому числі відносно її результатів, з подвійною метою – дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу».

На нашу думку, оцінка є невід’ємною частиною моніторингу, яка покликана забезпечити як кількісні, так і якісні дані [5].

Здійснення поточного моніторингу системи стратегічного управління місцевого розвитку, як і будь-яка цілеспрямована діяльність, в першу чергу має відповідати специфічним умовам об’єкту управління. В той же час, існують загальні принципи проведення моніторингу будь якого процесу: оперативність, відповідність поставленим завданням, цілісність, системність та детальність інформації, можливість прогнозу подальшого розвитку тощо [14–16].

Ураховуючи перераховані та відомі загальнонаукові підходи до визначення понять моніторинг та оцінка, ми пропонуємо віднести до принципів моніторингу системи стратегічного управління таке: системність щодо збору та оцінки даних, цілісність, об’єктивність, цілеспрямованість, гнучкість, обґрунтованість індикаторів та показників, публічну відкритість отриманих результатів.

Як відзначено вище, обов’язковою складовою процесу проведення системи стратегічного управління, оцінки її ефективності є оцінка змін, які відбуваються у стані місцевого соціально-економічного комплексу відповідно до стратегії МЕР. Самі зміни тут являють собою процес руху від дійсного (або поточного) до бажаного положення. Часовий період між дійсним і бажаним (майбутнім) станами є перехідним, котрий характеризується частковою присутністю як у минулому, так і майбутньому положеннях (рис. 1).



Рисунок 1. Стадії змін при реалізації стратегії МЕР

Оцінку рівня та наслідків змін, які відбуваються в процесі стратегічного управління місцевим розвитком, можливо зробити на засадах ідентифікації



економічних і соціальних ефектів, які відбуваються в процесі місцевого розвитку та характеризуються відповідними рівнями, таблиця 1, [4; 10; 11; 14].

Таблиця 1

**Рівні організаційних змін**

<b>Потреба</b>	<b>Рівень змін</b>	<b>Підхід</b>
Нова місія.	Організаційні цінності, культура й стиль менеджменту.	Організаційний розвиток.
Нова стратегія організації.	Організаційні цілі й завдання. Організаційна структура.	Стратегічне планування. Зміна системи управління організацією.
Удосконалювання діяльності, підвищення конкурентних можливостей.	Організаційна структура. Конкурентна стратегія. Система управління, зміна функцій менеджменту.	Керування за цілями. Нова мотивація персоналу.
Підвищення ефективності й економічної результативності.	Функціональна стратегія організації та її тактичних завдань.	Вивчення досвіду. Зміна критеріїв оцінки.

Оцінюючи наведені стадії змін, слід відзначити, що до системи управління змінами, яка є обов'язковою складовою будь-якого стратегічного плану, в свою чергу повинні входити такі підсистеми, як:

- ресурсного (фінансове та матеріальне) забезпечення;
- кадрового забезпечення;

- загального менеджменту і координації стосунків співпраці між секторами місцевої громади.

Ці підсистеми є взаємозалежними, дії в рамках будь-якої з них обов'язково будуть мати вплив на інші.

Така постановка питання значною мірою пов'язує можливі підходи щодо проведення оцінки із методами постановки самого процесу стратегічного управління. Сполучною ланкою при цьому є критерії оцінки або індикатори. За їх допомогою здійснюється моніторинг, визначення та опис результатів в операційно вимірюваних величинах.

Не існує єдиного підходу до розуміння поняття «індикатор», оскільки науковці дотримуються різних поглядів щодо його трактування, включно ототожнюючи його з показником тих або інших процесів. Наприклад, під поняттям «індикатор» пропонується розуміти цифровий показник зміни економічної величини, що потім може знайти своє застосування при обґрунтуванні економічної політики, визначення відповідності спрямованості МЕР та оцінки отриманих результатів прийнятої стратегії [11; 12; 14].

Більш загальним є підхід, який пов'язує поняття «індикатор» з параметрами меж, в яких система управління, в якій суб'єктом управління є місцеві органи влади та до якої відносяться організаційні механізми, зв'язки між підсистемами управління, фінансові потоки тощо, може стійко функціонувати в плані стратегічного управління МЕР.

**Висновки.** Узагальнюючи відомі визначення поняття індикатору, в роботі пропонується взяти за основу таке визначення: «індикатор – це показник, за допомогою якого здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань стратегії та досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньотермінових) тощо» [10; 11; 14]. При цьому, з урахуванням специфіки мети дослідження, яка розглядається в статті, а саме стратегічного управління МЕР, під поняттям «індикатор» може розумітися вимірник структурних характеристик, функціональних властивостей місцевої соціально-

економічної системи, її стану чи зміни, який потім буде використаний для аналізу та прогнозу напрямів її розвитку за певних умов.

### Література.

1. Берданова О. В. Стратегічне планування регіонального розвитку: Навч. посібник / О. В. Берданова, В.М. Вакуленко. – К.: Вид-во НАДУ, 2007 – 96 с.
2. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. монографія / К. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська. – К. : Основи, 2000. – 672 с.
3. Валентюк І. Поняття та сутність моніторингу в системі регіонального управління / І. Валентюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – № 1. – С. 147–152.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм : навч. посіб. / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. В. Шульга. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
5. Винницький Б. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
6. Гбур З. В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління: автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / З. В. Гбур. – Львів, 2007. – 21 с.
7. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. В. Тертичка. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
8. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
9. Добренков В. И. Методы социологического исследования / В. И. Добренков, А. И. Кравченко. – М. : Инфра-М, 2008. – 767 с.
10. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. – Львів: Вид-во «СПОЛОМ», 2001. – 118 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.]; за ред.

Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

12. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу / [А. О. Морозов, В. Л. Косолапов, В. Є. Колосов та ін.] // Наук.-техн. інформація. – 2002. – № 3. – С. 18–23.

13. Концептуальні основи статистичного моніторингу / за ред. М. В. Пугачової. – К. : Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2003. – 436 с.

14. Крушельницька Т. Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 245–257.

15. Лендшел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі [Електронний ресурс] / М. Лендшел. – Режим доступу : <http://194.44.230.3>.

16. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів.: ЗУКЦ, 2007. – 317 с.

17. Куйбіда В.С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід / В.С. Куйбіда, Ю.М. Білоконь. – К.: Логос, 2009. – 108 с.

18. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40.

19. Лендшел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.

20. Лендшел М. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак,

І. Санжаровський / [за ред. Санжаровського І., Полянського Ю]. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 80 с.

21. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: Навч. посібник / [за заг. ред. В. А. Рач]. – Луганськ: ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. – 156 с.

22. Планування місцевого сталого розвитку: Посібник з формулювання стратегії місцевого сталого розвитку. – К. : ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, 2005. – 67 с.

23. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: Навч. посібник / [за заг. ред. В. А. Рач]. – Луганськ: ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. – 156 с.

24. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / [за ред. І. Санжаровського] – К. : Вид-во «К.І.С.», 2008. – 214 с.

25. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.

26. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 224 с.

27. Сухінін Д. В. Моніторинг та оцінювання в діяльності органів місцевого самоврядування як предмет наукового аналізу [Електронний ресурс] / Д. В. Сухінін // Публічне адміністрування : теорія і практика : електр. зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2012. – № 2 (8). – 13 с. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.

28. Стратегічне планування розвитку регіонів України. Аналітичний звіт // Проект з регіонального врядування та розвитку. – К. : 2007. – 39 с.

29. Стратегічне планування: Навч. посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.