

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННІ СУЧАСНИМ МІСТОМ

В. Мамонова,

*кандидат економічних наук, доцент
Харківський філіал Української Академії державного управління
при Президентові України*

У сучасних умовах управління містом являє собою складний процес, зумовлений багатьма факторами, що впливають на нього і мають іноді протилежну спрямованість. Насамперед йдеться про процес державотворення, який супроводжується становленням системи місцевого самоврядування як інституту демократії і в якому місто відіграє особливу роль, оскільки воно є однією з основних ланок реалізації принципів та повноважень місцевого самоврядування, відображених у Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування та закріплених у Конституції України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, необхідно враховувати зміну характеру відносин у нашому суспільстві: послідовний перехід до ринку, що означає функціонування різноманітних форм власності, створення підприємств різних організаційно-правових форм господарювання, дію інших законів та закономірностей у сфері економіки, побудову відносин між державою та підприємствами, державою та населенням, а також міжбюджетних відносин на новій основі.

Безпосередньо процес управління, як відомо, розглядається з двох точок зору: як процес прийняття управлінських рішень і виконання певних функцій управління. В теорії менеджменту досі відсутня єдина думка щодо кількості функцій державного управління та місцевого самоврядування. Дослідження літературних джерел з питань муніципального менеджменту дало змогу виявити такий перелік функцій управління: планування, організація, координація, керівництво, розпорядництво, командування, мотивація, контроль, оцінка, комунікація, представництво

тво, ведення переговорів тощо. Однак, на наш погляд, доцільно все ж використовувати розробки А. Файоля, одного з основоположників школи адміністративного управління, який розглядав п'ять функцій управління: планування, організацію, мотивацію, контроль і координацію [4]. Особливу увагу привертає функція планування, при реалізації якої визначаються насамперед цілі діяльності, способи і ресурси, необхідні для її досягнення. Саме вона має важливе значення при здійсненні управління містом, оскільки, як вважав ще Сенека, «коли корабель не знає, в який порт він пливе, ніякий вітер не буде йому ходовим».

Коли йдеться про планування у місцевому самоврядуванні, слід зазначити, що це багатогранний процес, схему якого можна представити як «діамант», кожна грань якого відбиває окрему стадію організаційного планування, а її розміщення — ступінь впровадження (рис. 1).

Першим кроком при здійсненні планування є визначення цілей: основної (генеральної), що втілюється в місії органу міського управління, а також кількох окремих підцілей, які розробляються для досягнення основної. Звичайно, при визначенні місії органу управління робиться спроба формалізувати відповідь на запитання: «Що передбачає робити ця організація?» На жаль, в Україні наука «Державне управління» та її галузі «Регіональне управління», «Міське самоврядування» досить «молоді». Тому вони ще не виробили уніфікованих правил щодо формулювання місії територіальних органів влади та управління, і сьогодні існує безліч підходів до її визначення. Однак впевнено можна стверджувати, що коли йдеться про управління містом, мета не може бути однозначною, а обов'язкова місія в даному випадку являє собою триєдиний процес, який охоплює, по-перше, обсяг громадських послуг населенню (відповідно до мінімальних стандартів, які ще передбачається розробити); по-друге, забезпечення якості цих послуг (відповідно до встановлених критеріїв); по-третє, організацію надання таких послуг (взаємодія суб'єктів, партнерство тощо). Крім того, місія повинна відображати значення місцевого самоврядування в сучасному суспільстві, його роль у створенні належних умов життєдіяльності територіальної громади нині та в перспективі.

У процесі планування призначення такої системи управління містом повинне підкріплюватись визначенням конкретних цілей, для досягнення яких функціонує та розвивається місцеве самоврядування. Однак перш ніж визначити цілі, необхідно виявити ті цінності, наприклад, організаційну культуру, яку має керівництво міста і яка впливатиме безпосередньо чи опосередковано на управлінські рішення. Як правило, такі цілі (економічні, соціальні, політичні та ін.) визначаються ще в період передвиборчої кампанії міського голови та в перші тижні здійснення повноважень депутатським корпусом міста.

Необхідність визначення цілей, які б окреслили сферу діяльності органів місцевого самоврядування в місті можна проілюструвати відомою фразою Д. Леонарді: «Хто не має мети, той не може знайти радості ні в якому занятті». Діяльність міського голови, міської ради та міськвиконкому має багато напрямів, тому треба формулювати різноманітні цілі, на які потім будуть орієнтовані всі рішення, які ними приймаються. Оскільки теорія менеджменту пропонує встановлювати цілі, коли йдеться про господарське підприємство, з використанням деревовидного графа, в місцевому самоврядуванні доцільно рекомендувати визначення цілей з урахуванням певної ієрархії, тобто шляхом послідовної декомпозиції основної (генеральної) мети, кількість рівнів якої залежить від кількох факторів (складності цілей, організаційної структури, сфери повноважень, стану економічного та соціального розвитку міста, ступеня самостійності тощо).

Наступною стадією організаційного планування має стати формування політики, досягнення визначених цілей, тобто певних способів діяльності органів уп-

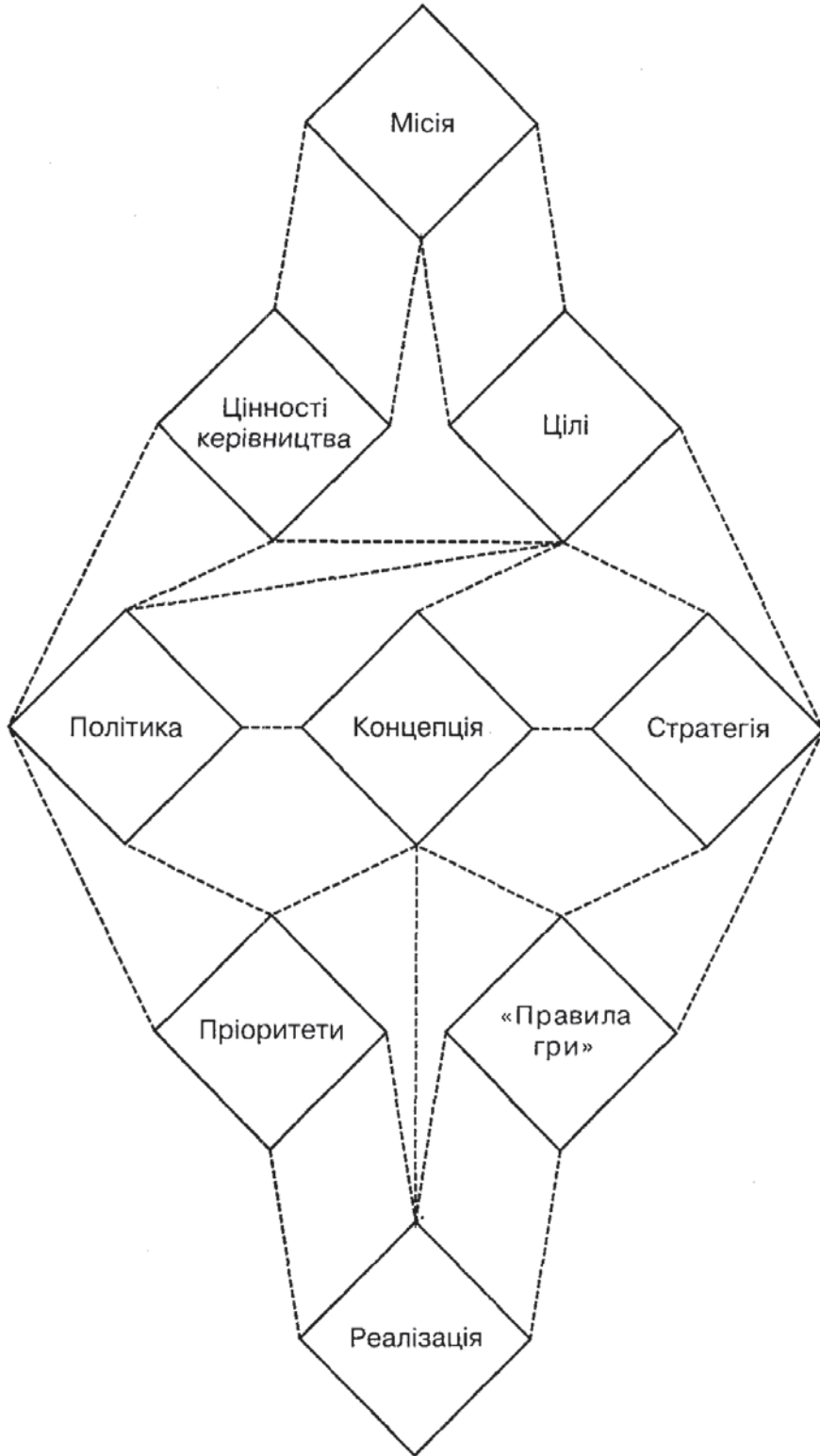


Рис. 1. «Діамант» організаційного планування

равління. Ця стадія дуже важлива, оскільки саме політика «спрямовує дію на досягнення мети або виконання завдання».

На нашу думку, розробку політики як загального керівництва і стратегії розвитку міста доцільно здійснювати в межах певної концепції. Насамперед необхідне уточнення цих понять, оскільки існують різні погляди дослідників, фахівців на їх визначення. Так, термін «концепція» вживається в двох значеннях: як загальний задум, конструктивний принцип діяльності та як система способів розуміння будь-яких явищ і процесів. Розглядаючи зміст такого складного об'єкта дослідження, як система управління містом, доцільно використовувати термін «концепція» в

його першому значенні, що визначає напрями інвестиційної, інноваційної, економічної, соціальної політики. Стратегію можна розглядати як узагальнюючу концепцію, оскільки вона являє собою модель досягнення мети. Логічна схема обґрунтування стратегії розвитку міста в умовах становлення інституту місцевого самоврядування передбачає використання цілісної системи методик, що дають можливість не тільки оцінити стартові передумови і похідні умови, а й накреслити основні напрями соціально-економічного зростання на перспективу.

Одна із стадій організаційного планування полягає у виборі головних пріоритетів розвитку міста, в яких провідну роль відіграють органи місцевого самоврядування. Іншими словами, визначаються першочергові завдання стратегії на найближчу перспективу. Слід підкреслити, що вибір пріоритетів є невід'ємною частиною організаційного планування незалежно від того, на якому рівні воно здійснюється (країна, регіон, місто). Наприклад, у Франції головні напрями розвитку країни сформульовані таким чином: зміцнення національної валюти і забезпечення зайнятості населення; освіта; наукові дослідження; соціальний захист населення; благоустрій територій; оновлення державної служби. Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 р. визначила такі основні пріоритети розвитку регіону на перспективу: підтримка вітчизняного виробника; розвиток конкурентного середовища (підтримка підприємництва); здійснення структурної перебудови промисловості; технічне переоснащення і підвищення ефективності підприємств; створення технопарків (технополісів); поглиблення спеціалізації сільськогосподарського виробництва; зміцнення виробничої інфраструктури; стабілізація функціонування систем життєзабезпечення області [3]. У свою чергу ці напрямки повинні мати статус цільових програм, які супроводжуються різними фінансовими пільгами та привілеями, які можуть зацікавити підприємців та залучити їх до реалізації програм.

Для точного визначення того, що буде здійснено в кожному вибраному напрямі, а також ступеня участі суб'єктів господарювання, населення, інших організацій і установ потрібно встановити так звані «правила гри», тобто допустимі методи і способи дії, форми поведінки учасників у реалізації планів і програм. Вони можуть бути сформульовані у рішеннях і постановах, положеннях, які приймають органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначені чинним законодавством, а також іншими нормативними актами локального значення. Такі правила покликані, з одного боку, гарантувати виконання завдань, прийнятої стратегії, привести до досягнення цілей та місії місцевого самоврядування в місті, а з другого — створити відповідне правове поле для функціонування агентів міської або регіональної системи, забезпечити захист їх власності та інтересів.

Реалізація розглянутих етапів організаційного процесу часто супроводжується виникненням великих перешкод та труднощів. Тому окремо необхідно виділити управління реалізацією, включаючи контроль за виконанням запланованих завдань та внесення відповідних коректив, потреба в яких може виникнути під впливом різних факторів внутрішнього та зовнішнього середовища.

Для досягнення успіху в соціально-економічному розвитку міста територіальна громада та органи управління, які вона створює, повинні мати бачення свого майбутнього та плани, які поступово забезпечать його досягнення. Зробити це дозволяє тільки стратегічне планування. Крім того, ігнорування останнього, орієнтація на поточні інтереси, визначення лише короткострокових цілей і завдань спричиняє ряд негативних явищ, які є наслідком утворення «ефекту доміно», описаного академіком Ю. Пахомовим стосовно ринкових реформ у нашій країні: «...когда какой-либо существенный пробел порождает целую цепочку провалов» [2]. Тому з розглянутих складових організаційного планування найбільш пильної

уваги, на наш погляд, заслуговує розробка стратегії і дій з її реалізації, тобто стратегічного планування.

З точки зору зарубіжних дослідників, суть поняття «стратегічне планування» полягає у визначенні мети організації, ресурсів, необхідних для її досягнення, і політики, спрямованої на придбання й використання цих ресурсів. На наш погляд, стратегічне планування можна визначити як процес накреслення перспектив розвитку та утворення тривалої відповідності між метою організації, ресурсами, необхідними для її досягнення, та політикою, спрямованою на придбання і використання даних ресурсів. При цьому стратегічне планування має характеризувати не тільки основний шлях розвитку системи, а й дозволяти модифікувати його або у разі потреби коригувати напрям, враховуючи непередбачені зміни зовнішніх умов.

Динамічна зміна стану зовнішнього середовища є об'єктивною причиною переходу до стратегічного планування, що дає змогу побачити широкий спектр можливого майбутнього його стану і відповідно варіантів адаптації до нього.

Між стратегічним і перспективним плануванням існує істотна відмінність, хоча деякі дослідники вважають ці терміни ідентичними. Висловлюється думка, що стратегія повинна передувати перспективному плануванню, оскільки вона визначає напрям розвитку. Перспективні плани складаються з проектів, що розробляються на нижчих рівнях управління, які не володіють усією необхідною для прийняття перспективних управлінських рішень інформацією, внаслідок чого передбачати нові явища на вищому рівні керівництва практично неможливо. Щодо стратегічних планів — головного інструменту стратегічного управління, то вони повинні розроблятися не шляхом узагальнення проекту перспективних планів, а на принципово іншій основі — чітко визначеній стратегії функціональних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування.

Існує багато підходів до змісту стратегічного планування, різні спеціалісти називають різну кількість його етапів (від двох до десяти). На наш погляд, заслуговує на увагу думка Дж. М. Бризона, який включає в процес стратегічного планування вісім стадій: започаткування; визначення організаційних повноважень; зрозуміння цінностей; аналіз зовнішнього середовища; аналіз внутрішнього середовища; визначення стратегічних завдань; формування стратегії їх виконання; організаційне забезпечення бачення майбутнього. На основі узагальнення зарубіжних та вітчизняних розробок, теоретичних засад та власного практичного досвіду складена схема стратегічного планування, яка являє собою не тільки цілісний процес, а й відповідає потребам місцевого самоврядування (рис. 2).

Центральне місце в зазначеному процесі займає об'єктивна оцінка переваг та недоліків середовища міста. Одним з методів її проведення є SWOT-аналіз, який протягом останнього десятиліття набув значного поширення. Його використання дозволяє виявити сильні та слабкі сторони міста, його можливості та загрози, які виникають з боку навколишнього середовища. Так, сильними сторонами територіальної громади міста є її ресурси (наприклад, у м. Харкові це — науково-технічний та промисловий потенціал, кваліфікована робоча сила, наявність підприємницького сектора тощо), а слабкими — перешкоди, які стоять на шляху розвитку міста (неврегульованість міжбюджетних відносин, неадекватна соціальна інфраструктура, незадовільний стан міського транспорту, проблеми у функціонуванні житлово-комунального господарства, фінансуванні освітньо-виховного комплексу міста та закладів охорони здоров'я). Під можливостями, очевидно, необхідно розуміти ті сприятливі умови, які створює зовнішнє середовище міста (регіон, держава) для полегшення або стимулювання його розвитку (наприклад, закони про спеціальні економічні зони та спеціальні режими інвестування). На

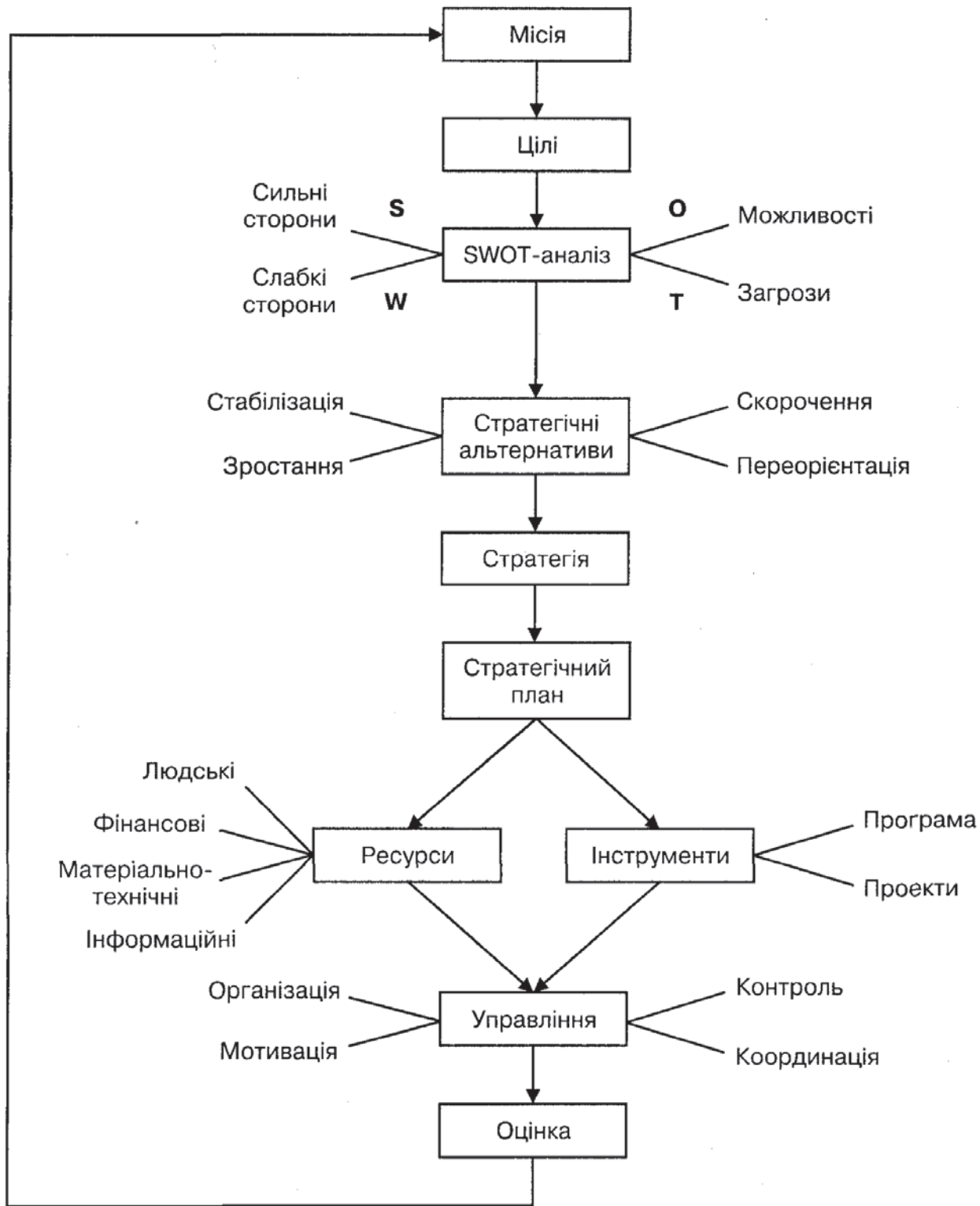


Рис. 2. Схема стратегічного планування.

жаль, зовнішнє середовище багате факторами, що негативно впливають на розвиток міста і тому визначаються як загрози, оскільки здатні призвести до втрат або зниження темпів його соціально-економічного розвитку (наприклад, демографічні зміни в країні та у світі в цілому як сучасна мегатенденція). Завдання SWOT-аналізу полягає в тому, щоб максимально використовувати сильні сторони та можли-

вості, ліквідувати чи обійти труднощі, усунути негативний вплив загроз або перетворити їх в можливості.

Стратегічне планування в міському управлінні має успіх тільки тоді, коли до нього залучається територіальна громада, що є суттєвим фактором зміцнення місцевої демократії.

Список літератури

1. *Без'язичний В. Ф., Мамонова В. В.* Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону // Актуальні проблеми державного управління. — 2000. — № 1 (6).
2. *Пахомов Ю.* Об экономических, социальных и цивилизованных аспектах рыночных реформ // Общество и экономика. — 2000. — № 8.
3. Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року. — Х., 1999.
4. *Файоль А.* Общее и промышленное управление. — М., 1991.