

УДК 330.3

В. В. Комірна,

к. е. н., докторант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Уточнено основні категорії стратегічного планування регіону. Досліджено методологічні особливості організації процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

The basic categories of the strategic planning of region are specified. The methodological features of organization of process of the strategic planning of regional development are explored in Ukraine.

Ключові слова: процес, регіональний розвиток, стратегічне планування, теоретична база, управління, формування.

ВСТУП

Ідеологія стратегічного управління виходить із визнання того факту, що середовище буде активно змінюватися й неможливо досить точно передбачати довгострокові тенденції. Тобто воно є технологією управління за умови високої нестабільності й непередбачуваності зовнішнього середовища. Для реалізації місії та самозбереження організації їй потрібно добиватися динамічного балансу із зовнішнім оточенням, хоча не можна повністю контролювати майбутні зміни та керувати ними. Проте за умови готовності організації до передбачуваних та очікуваних змін вона може не тільки адаптуватися до них, а й певним чином впливати на небажані зміни середовища.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Різні аспекти стратегічного планування та окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: О. Анісімова, І. Ансоффа, В. Богущького, Д. Брайсона, В. Вакуленка, В. Дергачова, Г. Дробенка, М. Кларка, Б. Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонної, А. Масловської, Ю. Орловської, В. Пархоменка, Д. Стеченка, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова. Проте чимало найсуттєвіших аспектів залишаються недостатньо розробленими.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- уточнити основні категорії стратегічного планування регіону;
- дослідити методологічні особливості органі-

зації процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Стратегічне управління означає зосередженість на передбаченні, плануванні й впровадженні необхідних та найістотніших у всьому комплексі змін, на визначенні бажаного й можливого становища організації в майбутньому. Стратегічне управління не стосується вирішення повсякденних проблем поточного управління, яке діє в ритмі безперервності сьогоденних подій і в кожному своєму циклі лише відтворює існуючу схему роботи, зберігаючи її суть. Стратегічне управління за призначенням — це технологія управлінського прориву, виходу за традиційні рамки, зламу старих схем. З цього приводу М. Кларк і Дж. Стюарт відмічають: "Будь-яка організація впроваджує нове, проте в певних межах, які їй доступні. Реагує, однак, у доступних їй межах реакції. Розвивається, але у доступних їй межах розвитку. Нормальні способи діяльності самозакріплюються. Причиною цього є те, що дані способи базуються на оперативному управлінні, тісно пов'язаному з даною моделлю чи способом дій; сама структура організації, внутрішні процеси, прийняті стандарти, пов'язані з поведінкою людей, є невід'ємною частиною цієї діяльності. Хоча й існує деяка можливість коригування, природа такого коригування буде визначатися природним порядком роботи: вона зумовлена межами вже існуючої моделі. Вийти за ці межі — ось у чому полягає задача" [3, с. 9].

Нові завдання місцевого самоврядування вимагають переходу від управління, орієнтованого на

традиційний лад і напрацьовані методи роботи, які не завжди відповідають сучасним вимогам до управління, адекватного змінам, що відбуваються в реальному житті. Сьогодні у вітчизняній практиці місцевого самоврядування широко вживаються терміни "стратегічне управління" та "стратегічне планування". Використання обох цих термінів, на наш погляд, має суттєві змістові акценти, які — з одного боку, визначають сферу застосування, а з іншого — наголошують на певних підходах і стилях управління.

Стратегічне управління орієнтоване на майбутнє. У зв'язку з цим стратегічне планування, яке визначає бажаний і можливий стан організації в майбутньому, відіграє провідну роль серед функцій стратегічного управління. Саме стратегічне планування спрямовує в майбутнє поточну діяльність організації.

З практичної точки зору стратегічне планування й стратегічне управління є іманентними сторонами реалізації стратегічного мислення менеджерів. Тому важко розмежувати й чітко визначити, де закінчується перше й розпочинається друге. З однієї сторони, коли говорять про стратегічне планування, мають на увазі — і це очевидно — наявність етапу впровадження плану. З іншої, зрозуміло, що неможливо здійснювати стратегічне управління без етапу стратегічного планування. Отже, застосування цих термінів пов'язане з різною акцентуацією: стратегічне планування зосереджує увагу на аналізі, розробці стратегії й стратегічного плану, тоді як стратегічне управління наголошує на необхідній увазі до всіх функцій, виконання яких складає повний управлінський цикл (стратегічне планування, організація, мотивація, контроль).

Визначаючи нероздільність взаємозв'язку зазначених категорій, доцільно підкреслити два важливих моменти для його оптимізації. Так, з точки зору Шарова Ю.П., планування повинно розглядатися не як локальна діяльність, яку здійснює плановий департамент, а як діяльність, у якій беруть участь і за яку відповідають усі менеджери. Тому принципи роботи мають орієнтувати на зміцнення інтеграції між всіма функціями управління через відповідну організаційну структуру, комунікативні зв'язки та систему інформаційного забезпечення управління, систему мотивації та винагород, контроль результатів. Провідна увага повинна надаватися "людському фактору" організації, розвитку персоналу, впровадженню стратегічного мислення, усвідомленню місії та принципів роботи, формуванню належної організаційної культури. Тому маємо на увазі "...стратегічну діяльність організації, під якою розуміються інтегровані процеси реалізації стратегічного мислення через системне стратегічне планування, прийняття ситуативних стратегічних рішень, реалізацію стратегічних задумів, розвиток персоналу й організаційної культури в зазначених напрямках. Змістовним "ядром" цієї діяльності є стратегічне планування" [4, с. 90].

Останнє розглядається як системний процес розробки фундаментальних рішень і дій, який формує розуміння того, чим організація є, що вона має робити і навіщо. Через стратегічне планування організації суспільного управління можуть досліджувати середовище, в якому вони діють, тенденції та фактори, які впливають на способи дій, намагатися відповідати своїм мандатам і виконувати місію, визначити проблеми й знаходити способи їх розв'язання [7, с. 25].

Що стосується вибору моделей стратегічного планування, то це залежить від стратегічних напрямів, впровадження яких потребує відповідного розвитку організаційної структури. Розроблена експертами Дослідницького центру Університету штату Мінесота модель вважається базовою і може використовуватись як у корпоративному, так і державному управлінні. Відповідно до цієї моделі існує сім етапів розробки стратегічного плану [2, с. 64—66]:

1. Організаційний, на якому відбувається узгодження дій учасників процесу створення стратегічного плану відповідно до цілей, плану, етапів планування, засобів, необхідних для здійснення покладених на них функцій.

2. Визначення законодавчої бази стратегічного планування, юридичних повноважень і прав, що мають учасники процесу. У організації суспільного управління є встановлені відповідними законодавчими актами мандати, які обмежують сферу їх повноважень (мандати мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень у суспільному управлінні, тому необхідно періодично робити ревізію прав і повноважень організації).

3. Уточнення місії, тобто вибір цілей і завдань стратегічного плану і визначення його суспільного значення, адже розмитість цілей, поставлених ще на початку створення плану, на даному етапі призводить до розпорошення зусиль.

4. Аналіз стану "зовнішнього середовища", під час якого виявляються всі труднощі, з якими можуть мати справу органи управління. Це, як правило, макроекономічні, політичні та соціальні умови, стратегічні виміри глобальних, соціальних, технологічних змін, зв'язки з іншими установами у політичному, економічному та екологічному середовищі.

5. Оцінка внутрішнього потенціалу з метою виявлення слабких і сильних сторін організаційної структури. У науковій літературі цей аналіз отримав назву "SWOT" — абревіатура від strength (сильні сторони) — внутрішні можливості чи ресурси, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; weaknesses (слабкі сторони) — види діяльності, які організація здійснює не досить добре, або ресурси, підсистема потенціалу, що неправильно використовуються; opportunities (можливості) — альтернативи, що їх може використати організація для досягнення стратегічних цілей; threats (загрози) — будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху організації для досягнен-

ня місії та цілей. Два елементи аналізу — сильні сторони та можливості — є позитивом організації, а інші два — слабкі сторони і загрози — негативом. Відповідно до цього, SWOT-аналіз розглядають як баланс, який отримав назву стратегічного [8, с. 79]. Стратегічний баланс — це певне поєднання негативно та позитивно впливаючих факторів (загроз і можливостей), що об'єктивно існують у зовнішньому оточенні організації та суб'єктивно оцінені керівниками, з відносно сильними та слабкими сторонами у функціонуванні організації.

6. Визначення очікуваного стратегічного результату.

7. Вироблення стратегії за досягненням кінцевого результату, який включає визначення цілей, методів, і механізму реалізації плану. На цьому етапі вирішення стратегічних проблем набуває активної дієвої форми для досягнення встановлених цілей, визначаються заходи, підзвітність і терміни виконання плану.

Більшість стратегічних планів, які використовуються у державному управлінні й місцевому самоврядуванні, створені на основі цієї моделі. Її універсальність пов'язана з тим, що при виконанні основних етапів планування відбувається наголошення на вирішенні найголовніших проблем. Використання моделі дозволяє не тільки систематизувати той великий обсяг інформації, яким володіють органи управління, але і певним чином сформулювати стратегічне бачення у керівництва і виконавців проекту. Близьким за структурою є алгоритм стратегічного планування в Канаді (автор — Ф. Хейвуд), яке здійснюється за методикою метрополітенівського планування та складається з наступних основних етапів [2, с. 77]: громадська і політична дискусія щодо цілей; професійний аналіз цілей і можливостей; вироблення громадських і політичних методів оцінки; вибір цілей і можливостей; прийняття обраної політики; спільне (політиками і спеціалістами з планування) приведення до виконання.

Зарубіжні фахівці-практики пропонують і інші конструкції моделей. Так, Д. Харісон розробив модель на основі "стратегічної прогалини". Стратегічною прогалиною він називає поле стратегічних рішень, які повинні прийняти керівники організації для того, щоб перетворити наявні тенденції в належному напрямі (нижня межа) з метою досягнення потрібних параметрів розвитку організації (верхня межа). Такий підхід акцентує увагу на приведення у відповідність "того, що можливо" з "тим, чого треба досягти" [5, с. 89].

Також серед стратегічних моделей суспільного управління, які з'явилися на початку 80-х років ХХ століття й базувалися на досягненнях у приватному секторі, варто назвати модель, запропоновану Оксеном і Едлі, близьку до моделі ділового стратегічного планування, та модель, запропоновану Озборном і Габлером, що більше відповідає моделі корпоративного стратегічного планування [6, с. 29]. Згідно з зазначеним, стратегічне

планування є процесом дослідження поточної ситуації й майбутнього розвитку організації чи громади, постановкою цілей, розробкою стратегії для їх досягнення та вивчення майбутніх результатів. Відповідно це передбачає такі кроки:

- аналіз внутрішньої та зовнішньої ситуації;
- діагностика чи ідентифікація ключових проблем, що стоять перед організацією;
- визначення загальної місії організації;
- постановка базових цілей організації;
- створення стратегічного бачення, що забезпечить успіх діяльності;
- розробка стратегії для реалізації;
- розробка плану-графіка реалізації стратегії;
- вивчення та оцінка результатів.

Також однією з базових моделей, адаптованої до стратегічного планування в суспільному управлінні, вважається модель, запропонована Дж. М. Брайсоном [7, с. 56]. Вона відрізняється від алгоритмів інших моделей вихідними позиціями та послідовністю їх виконання. А саме: ініціалізація процесу стратегічного планування й забезпечення згоди сторін; ідентифікація мандатів організації; уточнення місії та цінностей організації; аналіз і оцінка зовнішнього середовища (можливостей та загроз); аналіз та оцінка внутрішнього середовища (сильних та слабких сторін); визначення стратегічних проблем, що постають перед організацією; формулювання стратегії розв'язання проблем; створення ефективного стратегічного бачення майбутнього організації.

Таким чином, стратегічна перспектива розглядає організацію в її зовнішньому середовищі, висуває цілі та завдання діяльності, що є систематичним прагненням відійти від рутинного управління, краще уявити майбутнє організації. Стратегія акцентує увагу організації на зміцненні її позицій у нестабільному оточенні, тому що саме завдяки їй щоденні дії перетворюються на осмислений рух до досягнення визначеної цілі.

В Україні та Росії проведення наукових досліджень щодо особливостей використання стратегічного планування у практиці управління регіоном та містом в економіці перехідного типу почалось у 90-х роках ХХ ст. Так, створенню теоретичних моделей присвячена робота О.С. Анісімова [1, с. 5], де він представляє етапність розробки стратегічного плану як конкретизацію абстракції, якою і є стратегія у цьому баченні. Відзначаючи, що стратегічне планування має на меті опрацювати управлінську схему щодо раціонального руху до майбутнього, все ж не ставить перед плануванням надзавдань. Серед переваг стратегічного підходу до управління він виділяє відкритий характер діяльності місцевих органів влади, програмно-функціональний тип структури управління, робить акцент на організаційному проектуванні як на методі організаційного прирощення ресурсів.

В.М. Вакуленко, В.В. Мамонова, Ю.П. Шаров [2, с. 66—68] схильні до того, щоб надати складанню стратегічних планів роль спеціальної форми

співпраці зацікавлених сторін при досягненні максимального результату.

Зовнішнє і внутрішнє середовища регіону, стратегічні цілі й завдання суттєво відрізняються від фірми чи підприємства, що вимагає розробки теорії планування і управління регіоном, яка має ґрунтуватися на:

— теорії систем (розгляд регіону як складної соціально-еколого-економічної відкритої системи, якій властива самоорганізація);

— теорії функціонування регіону (забезпечення ефективного функціонування регіону, який включає множину активних елементів);

— теорії розвитку регіону (передбачає вивчення особливостей змін стану регіону та його різноманітних систем);

— теорії управління регіоном (регіон як система не може функціонувати без управління);

— теорії організації управління розвитком регіону (складній системі необхідна складна система управління, а їй необхідна особлива організація);

— теорії стратегічного і теорії тактичного управління розвитком регіону (значимість об'єктів, процесів і явищ на території регіону є різною, що вимагає особливих підходів до управлінням розвитком різних об'єктів).

Слід зазначити, що запозичена зі сфери корпоративного управління теорія стратегічного планування, яка на сьогодні пройшла тільки первинну адаптацію, використовується при розробці регіональних стратегій розвитку. Це пов'язано з тим, що стратегічне планування в суспільному управлінні фактично повторювало (з проміжком у декілька років) ті ж самі зазначені стадії, які воно пройшло в приватному секторі. Основними позиціями, на яких будувалося стратегічне планування в суспільному управлінні, були такі:

— фундаментальні рішення ухвалюються на верхньому рівні й не можуть бути прийняті за допомогою звичайних бюрократичних процедур;

— ці рішення стосуються природи, напрямів діяльності й усього майбутнього організації;

— стратегічні рішення в суспільному управлінні враховують обмеження політичного та конституційного характеру, що є важливою відмінністю від приватного сектора.

Концепції стратегічного планування в приватному секторі при перенесенні їх до суспільного управління зазнають певних обмежень, пов'язаних із конституційними та законодавчими повноваженнями, правилами та актами, встановленими урядом, юридичними нормами, політичними чинниками, наявними ресурсами, інтересами виборців. Тому не слід механічно застосовувати підходи щодо планування приватного сектора, які передбачають наявність конкретних цілей, прибутку чи економічних інтересів, необмежений простір дій, обмежену відповідальність за діяльність, контроль через ринкові механізми. У суспільному управлінні не всі підходи є доречними.

Основним засобом реалізації місії регіону виступає регіональна стратегія розвитку, що мусить органічно вписуватися у стратегію розвитку країни і утворювати з нею єдине ціле. На сьогодні вітчизняна та зарубіжна наукова думка накопичила чималу кількість наукових досліджень з проблематики стратегічного управління та стратегічного планування.

ВИСНОВКИ

Таким чином, існує певна узгодженість термінології стратегічного планування, однак це не виключає деяких відмінностей у підходах, розумінні й тлумаченні термінів. Будемо виходити з того, що стратегія — це складне соціальне явище, що має зміст (гносеологічний і семантичний аспект), форму, юридичний статус і соціальне значення. Стратегія тоді відіграє роль активного учасника вирішення проблем виходу з кризи та подальшого розвитку, коли вона показує рушійну силу процесу. Стратегія формується у ході розробки науково-обґрунтованої програми дій з реалізації об'єктивно зумовлених принципів розвитку регіону. Вона стає стрижнем, науковою основою регіональних програм. Вироблення стратегії здійснюється на основі концепції регіонального розвитку — сукупності поглядів на шляхи вирішення соціально-економічних проблем, досягнення цілей і завдань розвитку регіону у перспективі.

Література:

1. Анисимов О.С. Стратегическое мышление и развитие профессионализма управленческой деятельности // Стратегическое планирование в муниципальном управлении: Введение в предмет / Сост. и ред. А. Е. Балобанов, О.И. Генисаретский. — М.: Московский общественный научный фонд, 2000. — С. 159—173.
 2. Вакуленко В.М., Мамонова В.В., Шаров Ю.П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. — Ужгород: Патент, 2004. — 198 с.
 3. Кларк М., Стюарт Дж. Стратегія успіха: пер. с англ. — Клайпеда: центр по исследованию проблем местного самоуправления, 1993. — 83 с.
 4. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муниципальном менеджменті: концептуальні аспекти. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 224 с.
 5. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. — К.: КНЕУ, 2004. — 699 с.
 6. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К.: Наука, 1983. — 320 с.
 7. Bryson J. M., Alston F. K. Creating and Implementation Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations. — San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996. — 117 p.
 8. Bryson J.A. A strategic planning process for public and non-profit organization // Long rang planning. — 1988. — Vol. 21. — № 1. — P. 73—89.
- Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.*