

Проблеми територіального розвитку

УДК 332.14(075.8)

В.М. Кузьмин

Формування моделі управління адміністративно-територіальними одиницями на основі аксіологічного підходу

Розглянуто формування моделі управління адміністративно-територіальними одиницями (АТО) на основі теорії подвійного управління: оперативного управління та управління програмами і проектами, а також основні структурні елементи моделі: цінності, потенціал, стратегія, цілі, завдання. Модель управління АТО базується також на використанні аксіологічного підходу і адаптована до сучасних концепцій управління, зокрема «живого» менеджменту. Створення (збереження) цінностей для забезпечення потенційної здатності територіальної громади до ефективного її функціонування в умовах невизначеного зовнішнього середовища є однією з загальних цілей управління соціальним і економічним розвитком АТО. Цінності окремих територіальних громад є неідентичними, що обумовлює унікальність стратегій АТО.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, управління, розвиток, цінності, потенціал, ціль, проект.

Однією з ключових передумов успішного розвитку України в ХХІ ст. є впровадження ефективних моделей управління соціально-економічним розвитком держави, її адміністративно-територіальних одиниць (АТО).

Необхідність впровадження нових підходів до розвитку країни, регіонів, громад, які б зумовили суспільний розвиток в умовах динамічної зміни факторів внутрішнього і зовнішнього середовища, не викликає жодних сумнівів, однак практичні кроки нашої держави на ряд перешкод, у тому числі і науково-методологічного плану. «Пробуксовування» адміністративно-територіальної реформи, повільне впровадження засад стратегічного управління, децентралізації управління тощо показують, що формальна імплементація моделей управління розвинутих країн не приносить очікуваних результатів, тобто тільки технологічні аспекти управління без розвитку ментальних аспектів управління, без розуміння сутності і цілей сучасного управління кожним членом громади не забезпечують очікуваних результатів.

Слід відзначити вагомий теоретичний доробок, різноманітність наукових і методологічних підходів до управління соціально-економічними системами в сучасних умовах господарювання, які знайшли віддзеркалення в роботах вітчизняних учених М. Долішнього, В. Кравціва, О. Кузьміна, В. Нудельмана, В. Петренка, Л. Семів, Л. Шевчук, З. Шершньової та ін.

Метою цього наукового дослідження є структурування основних елементів управління у цілісну модель управління АТО. Теоретико-методологічну основу дослідження становить синтез класичних управлінських теорій та сучасних підходів і поглядів на поставлену проблему.

В основу моделі покладено теорію подвійного управління І. Ансоффа [1, с. 506], яке включає:

© В.М. Кузьмин, 2009.

- управління операціями: ціль – отримання прибутку;
- стратегічне управління: ціль – забезпечення майбутнього потенціалу для отримання прибутку.

Дана теорія була сформована для корпоративних організацій, проте універсалізм менеджменту дозволяє більшість положень стратегічного управління організаціями значною мірою трансформувати для стратегічного управління адміністративно-територіальними одиницями. На початку 80-х років XX ст. теоретикам і представникам державного управління стало очевидно, що чинники, які впливають на результати підприємницької діяльності, так само можуть впливати на здатність державних структур реалізувати свої цілі і завдання. Проте рішення влади впливають на щось більше, ніж потенціал і прибуток фірми. Вони впливають на життя людей. Тому адаптація принципів корпоративного управління на суспільство – набагато складніший процес.

На рисунку 1 представлена модель управління АТО, яка сформована на основі аксіологічного підходу і адаптована до сучасних концепцій управління, зокрема «живого» менеджменту. Основна відмінність представленої моделі полягає у тому, що в модель введений елемент «цінності». Нові позитивні цінності як результат реалізації стратегічних проектів є лише одним з аспектів елемента «цінності». За проблемою цінностей стоять складні питання духовного, правового, політичного,

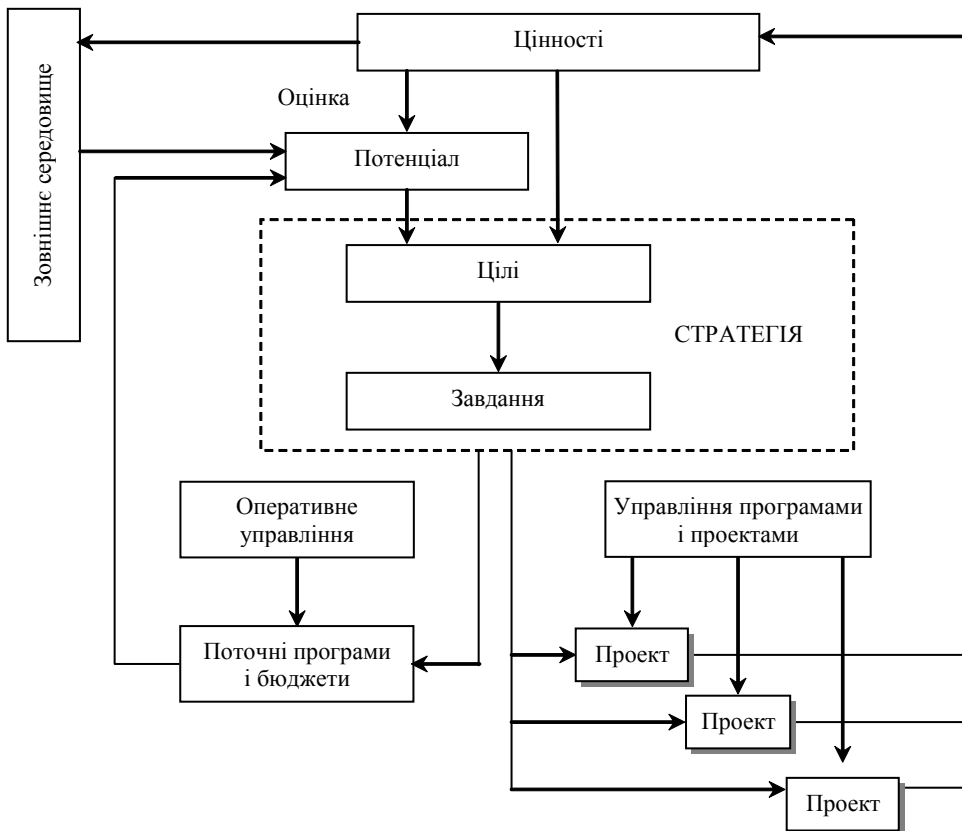


Рис. 1. Модель управління АТО (авторська розробка)

економічного розвитку будь-якого сучасного суспільства, країн, територій, громад. Цінності, їх системи, ціннісне відношення людини до світу – це першооснова, конструктивне ядро в складі складних суспільних систем і людини.

З. Скринник у праці «Ринковий вибір та антиринкова свідомість: світоглядні аспекти економічної модернізації» [2] обґрунтовує відмінність між цінностями населення західного і східного регіонів України: «Населення західного регіону України, історично орієнтованого на Європу в силу багатоміліардної включеності в її життя у складі низки історичних європейських державних утворень, тяжіє до цінностей ліберальної економіки та демократії, тоді як жителі східного регіону, що пройшов аналогічний історичний період у складі Російської імперії, ставиться до них недовірливо, а часом і з певною агресивністю. Вирішальну роль при цьому відіграють ціннісні орієнтації не в соціально-економічній сфері, а в домені культурної самоідентифікації, у першому випадку, як самодостатньої європейської нації, а, в другому, як частини великої Російської держави з її вибором особливого євразійського шляху».

Отже, ціннісні орієнтації виступають одним з найважливіших факторів спрямованості процесу трансформації суспільства, ціннісні орієнтації різних регіонів України є неідентичними, розвиток регіональних соціально-економічних систем є ефективним тільки при гармонійному використанні і створенні нових позитивних об'єктивних і суб'єктивних цінностей.

Цінності різними суб'єктами, соціальними групами оцінюються по-різному. «Оцінка поєднує потенційну цінність предмета з потребами і інтересами суб'єкта [3, с. 390]».

В теорії стратегічного управління констатується, що будь-яка організація, визначаючи цілі розвитку, визначає можливості їх реалізації на основі свого потенціалу. Визначення потенціалу адміністративно-територіальних одиниць є сьогодні однією з ключових умов їх ефективного управління, що викликане необхідністю адаптації системи управління ними до нових умов діяльності.

В загальній частині Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. підкреслюється: «... спрямованість розвитку потребує нових підходів до використання економічного, людського та природно-ресурсного потенціалу регіонів, що забезпечить досягнення якісно нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки та життя населення [4]».

Питання визначення потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є вкрай актуальним, оскільки потенціал є однією з основ формування системи цілей розвитку території, а постановка цілей є вирішальним фактором ефективності управління розвитком території.

В централізованій плановій економіці потенціал території визначався тільки ресурсним потенціалом, а поняття ресурсного потенціалу співпадало з поняттям ресурси, в основному природно-сировинними, фізичними, людськими та фінансовими ресурсами. Питання природно-ресурсного потенціалу територій на відповідній науковій основі детально розроблені ще в часи планової економіки. Проте величина ресурсного потенціалу визначається не тільки кількісними характеристиками відповідних складових ресурсів, але і характером їх взаємодії.

Спосіб взаємодії ресурсних складових формує і підвищує ресурсний потенціал території, а результат їх взаємодії дає нові якісні характеристики ресурсів.

Проте жодна зі складових ресурсів сама по собі не почне взаємодіяти, доки вони не будуть приведені в дію раціонально і цілеспрямовано. Таким механізмом,

здатним привести в дію всі ресурси, є менеджмент, його якісні та організаційні основи, закладені в структурі управління, організаційній культурі, компетенціях персоналу, інноваційності персоналу і управління, які сформовані в територіальних органах управління, установах, організаціях та підприємствах адміністративно-територіальної одиниці і формують організаційний потенціал території.

Ресурсний та організаційний потенціали формують стратегічний потенціал території. Проте при переході до ринкової економіки, трансформації території у відкриту систему необхідні механізми й інструменти адаптації до постійних змін зовнішнього середовища, ефективної дії на зовнішні чинники та відповідного реагування на фактори зовнішнього середовища, які формують ринковий потенціал території.

Ринковий потенціал повинен бути виділений в структурі потенціалу території як здатність суб'єктів територіального соціально-економічного комплексу продукувати і реалізовувати конкурентноздатну продукцію і збільшувати свій вплив у зовнішньому середовищі. В такому контексті ринковий потенціал території необхідно розглядати як поняття, що враховує можливість забезпечення ефективного взаємозв'язку і взаємодії внутрішнього і зовнішнього середовища території, а також здатності оновлення (розвитку) в зв'язку зі змінами зовнішнього середовища. Тому розвиток даного потенціалу є необхідною умовою не тільки успішного функціонування в ринковому середовищі, але і самого розвитку території.

Таким чином, потенціал адміністративно-територіальної одиниці – це взаємозв'язана сукупність ресурсного, організаційного та ринкового потенціалів, яка визначає можливості та обмеження розвитку території і є одним з об'єктів управління розвитком адміністративно-територіальної одиниці [5].

Ще одним з основних елементів моделі є цілі. Ціль – це конкретний кінцевий стан або бажаний, очікуваний результат діяльності територіальної громади. Стан виражається здебільшого якісними показниками (наприклад, привабливий імідж, сприятливий інвестиційний клімат, тощо), результат – кількісними показниками (збільшення інвестицій, ріст виробництва і т.д.). Проте основу визначення цілі складає «мотив», ціль повинна створювати мотиви для її реалізації. Таким чином, ціль – це мотивований конкретний стан або результат діяльності.

У процесі поступу громади АТО від сучасного стану до бажаного використовується цілісна система цілей.

До системи цілей АТО здебільшого відносять [6]:

- бачення;
- місія;
- стратегічні цілі;
- операційні цілі.

Система цілей АТО має досить складну структуру і будучи загально орієнтована в одному напрямку, в той же час має різні по величині вектори та точки прикладення.

Розвиток соціально-економічної територіальної системи повинен забезпечуватися в спрямованому стратегічному полі адміністративно-територіальних одиниць регіону, його громад і підприємницьких структур.

Стратегічне поле [7], наприклад, регіону, можна представити як сукупність стратегічних цілей усіх територіальних громад та адміністративно територіальних одиниць регіону і розділити на три рівні стратегічних цілей:

- стратегічних цілей територіальних громад сіл, селищ, міст;
- стратегічних цілей розвитку районів і міст обласного значення;
- стратегічних цілей розвитку регіону.

Стратегія є серцевиною запропонованої моделі управління, яка визначає алгоритм («програму») управління АТО, а, відповідно, ефективність управління і розвиток АТО. Крім того, стратегія є унікальною цінністю АТО, яка значною мірою забезпечує створення інших визначальних цінностей АТО.

Узагальнюючи численні визначення стратегій [8], стратегія АТО – це:

1. Вибір і формування вектора спрямованості розвитку АТО. Політика багато-векторності призводить до «розмивання» потенціалу АТО і як наслідок – до сповільнення необхідних стратегічних змін.
2. Визначення основних (стратегічних) цілей і завдань АТО. Відповідно до критеріїв цілей (наприклад, SMART: конкретності, вимірюваності, узгодженості, реалістичності, визначеності в часі) формуються також індикативні показники, як бажаний результат досягнення цих цілей. На основі оцінки потенціалу і цільових індикаторів виникає розрив стратегії (поняття ввів І. Ансофф [1, с. 300]) або стратегічний розрив – більш вживаний термін у сучасному менеджменті.
3. Вибір принципів і механізмів досягнення поставлених цілей і завдань. Сутність полягає у розробці механізмів подолання стратегічного розриву і створення нового стратегічного потенціалу.
4. Оптимальний баланс ресурсів між операційною і стратегічною діяльністю або, цитуючи А. Чандлера: «Розміщення ресурсів найкращим чином для досягнення поставлених завдань» .

Не вдаючись до детального розгляду і відмінностей дефініцій «оперативне управління», «операційний менеджмент», «функціональне управління» тощо, узагальнимо, що оперативне управління АТО – це управління регулярними операціями і функціями, визначених оперативними програмами і бюджетами.

В системі подвійного управління стратегічний розрив трансформується у відповідні стратегічні розриви контуру оперативного управління і контуру управління програмами і проектами. Чітких визначень приведених стратегічних розривів немає, проте визначальною є сутність цих розривів. Операційне управління характеризується інкрементальним (прирістним) стилем [1], для АТО – це оперативне управління (регулювання) економічним комплексом і регулярними функціями в соціальній сфері: освіта, охорона, здоров'я, культура та інші.

В менеджменті напрям управління проектами почав формуватися на початку 60-х років минулого століття. Теорія управління проектів нерозривно пов'язана з стратегічним управлінням, постійно еволюціонує і охоплює все ширші сфери застосування. Найсучасніші підходи до управління проектами представлені в концепціях «живого» менеджменту проектів і програм, «третьої хвилі» менеджменту проектів і програм. В роботі В. Михеева «Живий менеджмент проектів» [9] представлені такі визначення:

Менеджмент проектів програм (надалі МПП) – це діяльність людей зі здійснення проектів і програм у людському співтоваристві в мінливому середовищі [9, с. 29]. В сучасному розумінні МПП – це професійна діяльність людей зі здійснення проектів і програм у соціальній системі в ринковому середовищі з метою зміни майбутнього шляхом створення нових цінностей [9, с. 82].

Для складних соціально-економічних систем, якими є АТО, стратегію доцільно розглядати і формувати як портфель проектів/програм.

Проте, незважаючи на різні підходи до формулювання визначень «програма», «портфель проектів/програм», основним елементом стратегії є проект у сучасному розумінні «третьої хвилі» менеджменту:

- на який впливають фактори зовнішнього середовища (умова невизначеності є основною критеріальною ознакою стратегічного управління [1]);
- який адаптується до умов невизначеності шляхом формування нових навиків, знань і досвіду персоналу;
- який створює результат: нові позитивні цінності.

Проект уже сам є цінністю [9, с. 130], як і його результат – нова позитивна цінність і люди з новими знаннями навиками, досвідом, які здійснили проект. Власне, стратегія є також унікальною цінністю, спрямованою на формування нових цінностей.

Таким чином, сформована модель управління АТО, розроблена на основі аксіологічного підходу, значною мірою відображає сучасні концепції і підходи стратегічного менеджменту і створює теоретико-методологічні передумови для удосконалення структур управління адміністративно-територіальних одиниць.

Створення (збереження) цінностей для забезпечення потенційної здатності територіальної громади до ефективного її функціонування в умовах невизначеного зовнішнього середовища є однією з загальних цілей управління соціальним і економічним розвитком АТО. Цінності окремих територіальних громад є неідентичними, що обумовлює унікальність стратегій АТО.

Стратегія є серцевиною стратегічного управління, яка визначає алгоритм («програму») управління АТО. Конкретніше:

- вибір і формування вектора спрямованості розвитку АТО;
- визначення основних (стратегічних) цілей і завдань АТО;
- вибір принципів і механізмів досягнення поставлених цілей і завдань;
- оптимальний баланс ресурсів між операційною і стратегічною діяльністю.

Наша країна перебуває на шляху побудови громадянського суспільства, значною мірою ще не сформовані усталені соціальні інституції, які закріплюють ієрархію цінностей. Тому вкрай важливо забезпечити формування механізмів розвитку таких інституцій, створення і збереження цінностей, підвищення ролі еліти, яка формує і утримує рівень цінностей в суспільстві, інакше реальною є загроза зниження рівня цінностей через утвердження так званої «масової культури» і деградації суспільства через зростання популізму.

Список використаних джерел

1. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф; сокр. пер. с англ., научн. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
2. Скринник З. Ринковий вибір та антиринкова свідомість: світоглядні аспекти економічної модернізації / З. Скринник // Персонал. – №12/2006; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=406>.
3. Філософія [навч. посібник] / Л.В. Губернський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін.; за ред. І.Ф. Надольного. – 5-те вид. – К.: Вікар, 2005 – 455 с.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. № 1001 / Кабінет Міністрів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Кузьмин В.М. Потенціал адміністративно-територіальної одиниці як об'єкт стратегічного управління В.М. Кузьмин // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону [наук. зб.; за ред. І.Г. Ткачук]. – Івано-Франківськ: ВДВ

- ЦІТ Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2008. – Вип. IV. – Т.2. – С. 57-61.
6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224 / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції. – Комп'ютерна правова система «Ліга: Закон».
 7. Кузьмин В.М. Структура процесу управління розвитком територіальних громад регіону / В.М. Кузьмин // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Інноваційно-інвестиційне забезпечення стратегії розвитку регіону [зб. наук. праць] / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2006. -- Вип. 5 (61). – С. 24-30.
 8. Минцберг Г. Стратегический процесс: Концепции, проблемы, решения / Г. Минцберг, Д.Б. Куинн, С. Гошал; пер. с англ. – СПб.: Питер, 2001. – 684 с. – (Теория и практика менеджмента).
 9. Михеев В.Н Живой менеджмент проектов / В.Н. Михеев. – М.: Эксмо, 2007. – 480 с.

Кузьмин В.Н. Формирование модели управления административно-территориальными единицами на основе аксиологического подхода.

Рассмотрено формирование модели управления административно-территориальными единицами (АТЕ) на основе теории двойного управления: оперативного управления и управления программами и проектами, а также основные структурные элементы модели: ценности, потенциал, стратегия, цели, задания. Модель управления АТЕ базируется также на использовании аксиологического подхода и адаптирована к современному концепциям управления, в частности «живого менеджмента». Создание (сохранение) ценностей для обеспечения потенциальной способности территориальной общины к эффективному ее функционированию в условиях неопределенной внешней среды является одной из общих целей управления социальным и экономическим развитием АТЕ. Ценности отдельных территориальных общин являются неидентичными, что обуславливает уникальность стратегий АТЕ.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, управление, развитие, ценности, потенциал, цель, проект.

Kuzmyn V.M. Forming of Management Model by Administrative-Territorial Units on the Basis of Axiological Approach.

Forming of the model of management by administrative-territorial units has been considered on the basis of theory of double managing: managing operations and programmes and projects management, and also basic structural elements of the model: values, potential, strategy, objectives, tasks. A model of management by administrative units is based also on the use of axiological approach and is adapted to modern conceptions of management, in particular «living management». Creation (saving) of values for the providing of potential capability of territorial community to its effective functioning in the conditions of indefinite external environment is one of general objectives of management by social and economic development of administrative units. The values of separate territorial communities are unidentical, that stipulates the uniqueness of strategies of administrative units.

Key words: administrative-territorial unit, management, development, values, potential, objective, project.

Надійшло 25.11.2008 р.