

УДК 352.071:005.21(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.1.3>

Николаєва Валентина Іванівна,

доктор наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри соціального управління
Навчально-наукового інституту управління
Маріупольського державного університету
ORCID ID: 0000-0003-4594-303X

Погребняк Лариса Олександрівна,

кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри раціонального природокористування
та охорони навколишнього середовища
Маріупольського державного університету
ORCID ID: 0000-0003-2836-5610

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

STRATEGIC CITY MANAGEMENT: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

У статті досліджено аспекти стратегічного управління соціально-економічним та екологічним розвитком міста (зокрема, на прикладі Стратегії розвитку м. Маріуполя) з визначенням низки недоліків у декларованій владою відкритості процесу стратегічного управління; проаналізовано літературні джерела, присвячені визначенню поняття стратегічного управління, його головних функцій, зокрема, планування та прогнозування; виділено етапи стратегічного управління, починаючи із аналізу його стану, з використанням SWOT- і PESTEL – аналізу, слабких та сильних якостей, можливостей та ймовірних загроз у розвитку. Підкреслено, що проведення цього етапу дозволяє перейти до стратегічного планування розвитку міста, визначення його політики та розробки необхідних програм, проектів та кроків для досягнення стратегічної мети. Окремим етапом стратегічного управління слід виділити її перманентний PR супровід з максимальним використанням можливостей засобів масової інформації. Перехід до етапу реалізації стратегії розвитку повинен супроводжуватися моніторингом досягнення поставлених цілей та завдань з їх постійним коригуванням.

У роботі зазначено, що систематизоване стратегічне управління перш за все повинне надавати відповіді на питання щодо місії, профілю міста, стратегічних цілей його розвитку і переліку завдань, які стоять перед місцевою владою, для виконання стратегії і досягнення поставлених цілей, для чого необхідно застосовувати комплексний, інтегрований інструментарій. Складовими такого інтегрованого підходу визначено: збирання і аналіз необхідної інформації; формування цілей розвитку; визначення меж розвитку; аналіз наявних ресурсів; розробку альтернативних варіантів стратегії; вибір оптимальної стратегії. У якості прикладу практичного застосування вищезгаданого інструментарію наведено досвід розробки та прийняття Стратегії розвитку м. Маріуполь до 2030 року. Місією Маріуполя в Україні заявлено стати візією українського Приазов'я, хабом динамічного розвитку Сходу України, його економічним, соціальним і мультикультурним центром, одним із символів незалежної і розвинутої європейської країни.

Ключові слова: стратегічний розвиток, стратегічне планування, SWOT- і PESTEL аналіз, моніторинг, соціо-еколого-економічна система, прогнозування, місія, профіль міста, інтегрований підхід.

The article examines aspects of strategic management of socio-economic and environmental development of the city (in particular, on the example of the Development Strategy of Mariupol) with the identification of a number of shortcomings in the declared openness of the strategic management process; The article analyzes the literature sources on the definition of strategic management, its main functions, in particular, planning and forecasting; the stages of strategic management are highlighted, starting with the analysis of its condition, using SWOT and PESTEL analysis, weaknesses and strengths, opportunities and potential threats to development. It is emphasized that this stage allows to move to strategic planning of city development, definition of its policy and development of necessary programs, projects and steps to achieve the strategic goal. A separate stage of strategic management should be its permanent PR support with maximum use of media opportunities. The transition to the stage of implementation of the development strategy should be accompanied by monitoring the achievement of goals and objectives with their constant adjustment.

The article states that the systematized strategic management should first of all answer the questions about the mission, profile of the city, strategic goals of its development and the list of tasks facing local authorities to implement the strategy and achieve the goals, which requires comprehensive, integrated tools. The components of this integrated approach are: collection and analysis of necessary information; formation of development goals; defining the boundaries of development; analysis of available resources; development of alternative strategies; choosing the optimal strategy. The experience of developing and adopting the Mariupol Development Strategy until 2030 is given as an example of practical application of the above-mentioned tools. Mariupol's mission in Ukraine is to become a vision of the Ukrainian Azov region, a hub for the dynamic development of Eastern Ukraine, its economic, social and multicultural center, one of the symbols of an independent and developed European country.

Key words: *strategic development, strategic planning, SWOT and PESTEL analysis, monitoring, socio-ecological-economic system, forecasting, mission, city profile, integrated approach.*

Постановка проблеми. На сьогодні часто декларована відкритість процесу стратегічного управління соціально-економічним та екологічним розвитком міста супроводжується відсутністю конкретних механізмів її забезпечення та можливості населення брати участь в управлінні стратегічним розвитком. Потрібно також розробка механізмів стимулювання до участі в здійсненні змін як тих суб'єктів стратегічного управління, які безпосередньо отримує вигоду від реалізації конкретних заходів, так і тих, які в результаті втрачають наявні вигоди.

Стратегічне управління – це таке управління, яке спирається на людський потенціал як на основу організації, орієнтує функціональну діяльність на запити споживачів, гнучко реагує і здійснює своєчасні зміни, які відповідають викликові з боку оточення і дозволяють створювати конкурентні переваги, що у сукупності дає можливість організації вижити у довготривалій перспективі, досягаючи при цьому своєї мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти стратегічного управління містом здавна привертала увагу як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Особливий інтерес ця проблема традиційно викликала у економістів і дослідників, що спеціалізуються в області соціального управління. Питання управління стратегічним розвитком міст розглядалися такими науковцями, як В. Бабаєв, М. Долішній, Ю. Куц, Д. Лічфілд, В. Мамонова, І. Турок, С.Романюк, П. Хілі, П. Холл та ін.

В економічній літературі можна зустріти понад сотню визначень стратегічного управління. Так, Пірс і Фоберсон визначають стратегічне управління як набір дій і рішень з визначення і виконання стратегій, розроблених для того, щоб досягти основні цілі організації чи підприємства.

Хатен і Шандель розглядають стратегічне управління як процес визначення зв'язків організації з її оточенням, що складається в реалізації обраних цілей і в спробах досягти бажаного стану взаємин з оточенням за допомогою розподілу

ресурсів, які дозволяють ефективно і результативно діяти організації і її підрозділам [1].

Метою статті є визначення основних вимог до розробки та формування Стратегії соціально-економічного та екологічного розвитку муніципального утворення та надання деяких пропозицій щодо підвищення ефективності його управління.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування, будучи ключовою функцією стратегічного управління і координуючи відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими громадами, дає їм можливість спільно бачити перспективи розвитку муніципального освіти, дозволяє свідомо обирати єдиний стратегічний вектор розвитку, а не реагувати на вже відбулися події. У цьому полягає перевага стратегічного планування над середньостроковими і короткостроковими [2].

Стратегія соціально-економічного та екологічного розвитку муніципального утворення – документ стратегічного планування, що визначає цілі і завдання муніципального управління та соціально-економічного розвитку муніципального утворення на довгостроковий період.

Система стратегічного управління складається з аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища, розробки альтернативних стратегій, визначення місії та стратегічних цілей, вибору оптимальної стратегії, впровадження розробленої стратегії, а також оцінки і контролю за ходом впровадження стратегії і результатами фінансово-господарської діяльності [3].

У процесі стратегічного управління можна виділити кілька основних етапів [4].

1. Етап аналізу міста: проведення SWOT- і PESTEL-аналізу, виявлення на їх основі сильних і слабких сторін міста, можливостей і загроз. Етап аналізу міста передбачає початкове вивчення його внутрішнього середовища, а також зовнішніх факторів впливу.

2. Етап стратегічного планування, який передбачає вироблення загальної стратегії розвитку міста і розробку на її основі приватних міських політик, програм і проектів.

В Україні на сучасному етапі існує три види планування соціально-економічного та екологічного розвитку на муніципальному рівні, це [5]:

1) бюджетне планування передбачає розробку різного роду документів фінансового обґрунтування проєктів і напрямів перспективного розвитку, планів капітального будівництва за рахунок бюджетних коштів, програм муніципальних запозичень, програм приватизації муніципального майна;

2) територіальне планування передбачає розробку генерального плану міста, схеми його територіального планування, правил землекористування і забудови, схем функціонального зонування;

3) соціально-економічне та екологічне планування передбачає розробку різного роду програм і планів соціально-економічного розвитку, стратегічний план, розраховані на середньо- і довгостроковий термін.

3. PR супровід стратегії означає публікації в ЗМІ етапів розробки і реалізації стратегії.

4. Етап реалізації стратегії, пов'язаний з втіленням в життя запланованих заходів, з визначенням організаційних структур, за якими закріплюється певний набір завдань і функцій. Реалізація стратегії передбачає орієнтовану на конкретні дії роботу керівництва міста з проведення організаційних змін, спрямованих на досягнення стратегічних цілей управління.

5. Етап моніторингу досягнення стратегічних цілей і коригування стратегії, коли можуть переглядатися основні положення стратегії міста. Моніторинг має на увазі безперервне спостереження за станом впровадження намічених заходів і аналіз причин в разі їх невиконання.

Зазначимо, що модель PESTEL-аналізу включає дослідження політичного, економічного, соціального, технологічного, екологічного та законодавчого впливів, факторів, які зазвичай перебувають поза сферою контролю організації, але мають враховуватися як джерело конкурентних переваг (можливостей) та як потенційний ризик їх руйнування (загрози) [6].

Важливою умовою, для організації комплексної системи державного і муніципального прогнозування і планування є наявність відповідної нормативно-правової бази. Стратегічне планування здатне забезпечувати формування довгострокових пріоритетів діяльності держави, прозорість та узгодженість планів федеральної і регіональних гілок влади, реалізацію великомасштабних завдань, ув'язку прийнятих в процесі державного стратегічного управління рішень з бюджетними обмеженнями, обумовленими як

на середньострокову, так і на довгострокову перспективу.

Стратегічне управління являє собою одну з підсистем менеджменту, що виконує велику кількість завдань стосовно стратегічного аналізу, розробки, реалізації і контролю реалізації стратегії міста.

Система стратегічного управління повинна давати відповіді на три найважливіших питання:

1. Яка місія і цілі міста?
2. Який існуючий і майбутній профіль міста?
3. Що міська влада має зробити, щоб забезпечити виконання місії і досягнення поставлених цілей?

Предмет стратегічного управління – базисні процеси в місті і за її межами, вишукування і нарощування стратегічного потенціалу

Як відомо, стратегія – це сукупність пов'язаних дій, спрямованих на досягнення певної мети. При цьому можна відзначити, що створення стратегії є поєднанням інформації і знань, творчого мислення, об'єктивної оцінки, керівництва і лідерства [4]. А сама стратегія складається з набору п'яти ключових елементів: чітко сформульованих цілей і завдань; розуміння процесів, що відбуваються, і сильних і слабких сторін «своїх» і «опонентів»; оцінки наявних ресурсів; творчих, оригінальних ідей; вибору реалістичних шляхів досягнення поставлених цілей і завдань.

Під час розробки стратегії міського розвитку доцільно застосовувати так званий інтегрований підхід, для чого є дві основні причини. По-перше, завдяки ньому легше зрозуміти ті складні й інколи суперечливі явища і ситуації, які впливають на процеси міського розвитку або занепаду. По-друге, як наголошувалося неодноразово, міський розвиток буде набагато ефективнішим, якщо в усіх його аспектах братимуть участь різні суб'єкти, об'єднавши свої можливості, зусилля і ресурси.

У даному разі інтегрований підхід має на увазі наявність, як правило, восьми типів інтеграції:

1) територіальної інтеграції – розгляд міста як частини більшої території (району, області, регіону тощо), оскільки міські проблеми і бажані результати розвитку певною мірою залежать від більшої системи, до складу якої входить місто;

2) інтегрованої інтерпретації ситуації – розуміння взаємозв'язків між різними чинниками, що впливають на міський розвиток (наприклад, освітою, доходом, житлом тощо), а також причинно-наслідкових зв'язків (наприклад, розвиток виробництва – збільшення кількості робочих місць – залучення додаткових працівників – залучення молодих матерів – розширення системи доступних дитячих садків);

3) інтегрованої команди управління – наявність представників різних організацій із різних сфер, хоча б на рівні експертів;

4) інтегрованої розробки стратегії розвитку – врахування в ній побажань та інтересів усіх учасників, використання самого процесу розробки як засобу залучення учасників в «загальну справу»;

5) інтегрованого використання ресурсів – залучення ресурсів з різних джерел;

6) інтегрованої політики – узгодженості політики (там, де це стосується міського розвитку) різних організацій і установ, залучених до процесу розвитку міста;

7) інтегрованих дій – співпраці всіх учасників стосовно реалізації стратегії розвитку.

Використання інтегрованого підходу дозволяє, на наш погляд, розробити кращу з можливих на даний момент стратегій. Сам же механізм розробки стратегії розвитку включає шість складових частин, кожною з яких потрібно ретельно управляти. Ці складові такі: збирання і аналіз необхідних даних та інформації; підтвердження цілей розвитку; визначення меж розвитку; аналіз ресурсів; підготовка альтернативних варіантів стратегії; оцінка альтернативних варіантів і вибір стратегії.

Зрозуміло, що ресурси міста включають не просто фінансові ресурси, але також інші економічні ресурси (наприклад, потенціал для туризму) і людські ресурси (включаючи, наприклад, здатність місцевих мешканців інвестувати свій час у підвищення свого професійного рівня та спроможність посадових осіб місцевого самоврядування функціонувати ефективніше). Проте аналіз ресурсів необхідний не тільки для того, щоб визначити реалістичність стратегії, що розробляється, з точки зору її «забезпеченості», але і допомогти знайти неефективність використання наявних ресурсів, щоб зрозуміти, яким потенціалом володіє місто. Дійсно, майже в кожного міста, від найбагатшого до найбіднішого, є певний потенціал для поліпшення якості життя його мешканців, а також для внеску, який він може зробити для поліпшення функціонування свого району, області та країни в цілому. Такий потенціал міститься в різних аспектах – фізичних, економічних і людських. Наприклад, він може базуватися на недостатньо ефективно використовуваному міському майні, нерезалізованих економічних і конкурентних перевагах, невикористанні зв'язку між наявною системою науки й освіти та підвищенням кваліфікації робочої сили тощо. У деяких випадках даний потенціал міститься навіть у вигляді невикористаних фінансових ресурсів.

При цьому потенціал може бути в місцевих організаціях, у тому числі і в органах влади, які працюють неефективно або нескоординовано, але, перш за все, його слід шукати в людях, які, будучи безробітними, недостатньо працевлаштованими або нетворчими, які не використовують повною мірою свої знання, вміння, можливості і таланти. Тому стратегія, яка прагне покращувати управління наявними ресурсами, вимагає значною мірою ретельного обдумування й інвестування у людей, чия діяльність здатна створити це ефективне управління.

Коли йдеться про розвиток, то тут важливо відшукати додаткові ресурси, які повинні з'явитися, в основному, внаслідок використання наявного потенціалу. При цьому всі додаткові ресурси, які можна використовувати для розвитку, представлені трьома видами:

1) зовнішні ресурси – вони включають як спеціальне фінансування з бюджетів різного рівня, так і комерційні інвестиції від приватних організацій;

2) перерозподілені ресурси – їх можна знайти там, де зміна в пріоритетах фінансування в межах території може принести великі блага цільовим територіальним громадам, або там, де перенесення якої-небудь діяльності з однієї території в іншу може принести велику вигоду;

3) недостатньо використані ресурси, які з різних причин, як правило, існують у більшості сфер [7].

Під час розробки стратегії необхідно надавати увагу всім трьом видам ресурсів, оскільки їх визначення і грамотне користування здатне більшою мірою створити умови для довгострокового сталого розвитку міста, порівняно з, наприклад, одноразовим «вливанням» коштів.

Підготовка альтернативних варіантів стратегії, їх оцінка і вибір стратегії. Будь-яке оцінювання до початку дій повинне не тільки порівнювати розроблені альтернативи між собою, але і з якимсь «ідеальним варіантом», а також з варіантом бездіяльності. Саме таке порівняння, обов'язковою частиною якого є прогнозування результатів різних альтернативних стратегій, найкраще допомагає у виборі оптимальної стратегії. Крім того, оцінювання до початку дій – це частина інтегрованого стратегічного планування, коли актори і партнери беруть участь у розгляді та ухваленні різних варіантів, що дозволяє краще зрозуміти і погодити їхні різноманітні переваги [8].

Критерії для оцінювання можуть змінюватися, але, на наш погляд, вони завжди повинні відображати, в першу чергу, дію на людей, на всіх тих, кого можуть торкнутися передбачувані результати розвитку. Іншими словами, це повинне бути

оцінювання дії на територіальну громаду, що бере до уваги всі ті групи в територіальній громаді, які, ймовірно, випробують вигідні або несприятливі зміни в близькій і віддаленій перспективі в результаті реалізації стратегії. Це дозволить вибрати таку стратегію, яка максимально дозволить «задовольнити» місцеву громаду, отже, одержить від неї найбільшу підтримку, що є важливим при реалізації даної стратегії.

Є протиріччя щодо програм соціально-економічного розвитку як інструменту стратегічного і бюджетного планування. Бюджетний кодекс України не містить положень щодо програм соціально-економічного планування, хоча інші види програмно-цільового методу планування (довгострокова цільова програма і відомча цільова програма) визначені.

Неодноразово говорилося про наявність протиріччя в Законі про місцеве самоврядування, коли в повноваженнях муніципалітетів передбачено лише «прийняття і організація виконання планів і програм комплексного соціально-економічного та екологічного розвитку муніципального утворення», а в питаннях місцевого значення не відображені питання комплексного розвитку муніципальних утворень. Такий підхід залишає за межами законодавчо окресленого поля питання реструктуризації і розвитку економіки міста, залучення інвестицій, участь в реалізації стратегії розвитку муніципальних утворень громадськості, бізнес-спільноти, тобто свідомо звужує сферу діяльності і знижує ефективність дій міської влади.

Організація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, планування бюджетів всіх рівнів, прийняття середньострокових програм соціально-економічного та екологічного розвитку, цільових програм та інвестиційних проектів, соціально-економічна політика формуються на основі цілей і завдань, що містяться в документах стратегічного планування.

Інтерес до стратегічного планування на всіх рівнях управління обумовлений знову отриманими потребами в перспективному баченні цілей і шляхів розвитку як країни в цілому, так і територіальних утворень (регіонів, муніципалітетів). Зростає попит на відповідні управлінські інструменти.

Застосування частини цих інструментів прямо пропонується чинним законодавством, вибір же інших – предмет вільного волевиявлення самих зацікавлених владно-управлінських структур регіонально-місцевого рівня, які в межах своєї компетенції мають можливість самостійно встановлювати юридичні правила і застосовувати свої технології розробки орієнтованих на перспективу документів.

До легітимізованої групи інструментів слід віднести вже добре знайомі прогнози соціально-економічного розвитку; програми соціально-економічного розвитку; схеми територіального планування на регіональному та місцевому рівнях; цільове бюджетне планування та ін.

У якості прикладу практичного застосування вищезгаданого інструментарію вважаємо доречним зупинитися на основних положеннях Стратегії м. Маріуполь до 2030 року, що була розроблена за участі Маріупольської міської ради, громадської організації «Фонд розвитку Маріуполя», компанії «МЕТІНВЕСТ ХОЛДІНГ», «PwC Україна», Офісу проектів ОБСЄ в Україні, Маріупольського державного університету, Приазовського державного технічного університету, Донецького державного університету управління, Офісу ініціатив перехідного періоду Агентства США з міжнародного розвитку в Україні (USAID), Датської Ради з питань біженців, Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВОЗ), представництва ЄС в Україні та була представлена у 2021 році головою міської ради [9]. Місією Маріуполя в Україні заявлено стати візією українського Приазов'я, хабом динамічного розвитку Сходу України, його економічним, соціальним і мультикультурним центром, одним із символів незалежної і розвинутої європейської країни. Реальним терміном втілення заявлених цілей Стратегії визначено період у 5 років. Документ містить аналіз існуючого і майбутнього Профілю міста та визначення завдань міської влади для досягнення заявлених цілей і виконання місії міста Маріуполя.

Висновки та пропозиції. Таким чином, Стратегія міста повинна бути спрямована на підвищення рівня ефективності виконання завдань з проведення екологічного моніторингу довкілля, інспекторських перевірок та надання експертних оцінок стану забруднення природного середовища, оцінки відповідності законодавству планів благоустрою населених пунктів.

Наразі необхідно більш широко використовувати фінансово-економічні інструменти для проведення необхідних заходів, направлених на створення, збереження, відтворення, розвиток та охорону соціо-еколого-економічної системи міста.

Більш широке використання міжнародного досвіду із застосування новітніх технологій благоустрою міст, зокрема, у країнах ЄС та досвіду з охорони навколишнього природного середовища дозволить нашій країні та її містам наблизитися до стандартів демократичного суспільства із забезпечення стійкого економічного, екологічного та соціального розвитку.

Отже, необхідним для організації комплексної системи державного і муніципального прогнозування і планування є наявність відповідної нормативно-правової бази. Необхідно формування нормативно-правової бази, а також в методич-

них рекомендаціях різного рівня положень щодо порядку застосування методу стратегічного планування в державних органах влади і в органах місцевого самоврядування та визначення основ їх взаємодії в процесі стратегічного планування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кузнецова Г. Ю., Любовный В. Я. Монопрофильные города – мониторинг и возможные направления решения проблем. *Маркетинг и стратегия*. 2015. № 2. С. 167–182.
2. O'Hagan S, Cecil B. A Macro-level Approach to Examining Canada's Primary Industry Towns in a Knowledge Economy. *Journal of Rural and Community Development*. 2007. 2(2).
3. Hall P. *Urban and Regional Planning*. Harmondsworth : Pelican Books, 2007. 450 p.
4. Hickling A. *Managing Decisions: The Strategic Choice Approach* Hickling, Rugby : MANTEC Publications, 2005. 83 p.
5. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.
6. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 232 с.
7. Lichfield D. *Urban Regeneration for the 1990-s*. London : London Planning Advisory Committee, 2002. 310 p.
8. Turok I. Continuity, change and contradiction in urban policy / In D. Donnison and A. Middleton (eds.) *Regenerating the Inner City*. London : Routledge & Kegan Paul, 2006. 460 p.
9. «Стратегія розвитку Маріуполя 2021». Маріуполь : 2017, 208 с. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/page/strategija-rozvitku-2021> (дата звернення: 21.01.2022).