

Проблеми територіального розвитку

УДК 332.1:352/354:005(477)

В. М. Кузьмин

Засади і принципи інтеграційного управління територіальною громадою (теоретичний аспект)

Висвітлено можливість об'єднання основних підходів, видів, функцій, стилів управління територіальною громадою в одну управлінську концепцію, яку доцільно окреслити як інтеграційне управління. Наведені основні принципи інтеграційного управління, які створюють умови для його практичного використання територіальними громадами. Розглянуті теоретичні аспекти і принципи створили основу для формування визначення інтеграційного управління територіальною громадою.

Ключові слова: цінності, цілі, стратегія, принципи, інтеграційний менеджмент.

Перехід від планової до ринкової економіки зумовлює необхідність формування адекватних управлінських систем і не тільки в економічній сфері, а й в соціальній, політичній, культурній та іншій. Однак практичні реалії демонструють відсутність значного поступу та цілісності реформування управління територіями, громадами. Крім того, формальна орієнтація на моделі управління сусідніх країн не завжди є ефективною, тому необхідне впровадження власних підходів до управління трансформаційними процесами в країні на локальному рівні.

Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» серед стратегічних завдань визначає: «Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади» [1, с. 3]. Але не менш актуальним є формування власних (з урахуванням кращих світових теорій і практик) теоретичних підходів до управління розвитком однієї з основних ланок суспільства – територіальної громади.

Проблемам сучасного управління суспільними системами присвячені роботи відомих зарубіжних вчених: І. Ансоффа, П. Друкера, Л. Греттон, Б. Жихареви́ча, Г. Мінцберга, В. Міхеєва, Б. Кузика, Д. Львова, Ю. Яковця. Різні теоретичні і методологічні підходи до управління державою та територіями в сучасних умовах господарювання знайшли віддзеркалення в роботах вітчизняних учених С. Вовканича, М. Долішнього, В. Геєця, О. Кузьміна, В. Кравціва, В. Нудельмана, В. Петренка, Л. Семів, В. Семиноженка, Л. Шевчук, С. Шульц та ін.

Разом з тим, попри значні результати досліджень, важливі аспекти сутності й ефективності управління розвитком територіальних громад вимагають додаткового аналізу та вивчення.

Мета статті полягає в окресленні сучасних управлінських підходів для формування цілісної концепції управління територіальною громадою для забезпечення розвитку громади та її основних систем.

Перехід нашої держави від тоталітарного до громадянського суспільства є складним процесом, можливо, навіть складнішим, ніж становлення громадянського суспільства еволюційним шляхом у розвинених демократичних країнах. «Громадянське суспільство – це постійно функціонуюча організація людей, об'єднаних

© В. М. Кузьмин, 2012.

навколо самостійно обраних моральних і політичних цілей, на яку держава, незважаючи на її владні орієнтації, не може справляти свого підпорядковуючого впливу» [2, с. 356]. Самоврядна територіальна громада є однією з основних систем громадянського суспільства, причому це складна система (включає економічну, соціальну, культурну, духовну та інші підсистеми) і відкрита система, яка функціонує в складному зовнішньому середовищі. В той же час, це диференційована (розділена на різні підсистеми) система і для ефективного свого функціонування і розвитку вимагає впровадження інтеграційних управлінських рішень. «Сучасний менеджмент інтегрує досягнення цивілізації з управління складними відкритими системами. Тенденція до інтеграції, тобто об'єднання методів різних наук і встановлення їх загальних закономірностей, є однією з особливостей розвитку наук на сучасному етапі розвитку соціуму на шляху до «вільного суспільства», тобто ідеальному соціуму, в якому всім культурним традиціям надані рівні права» [3]. Інтеграція відбувається не тільки в сукупності різних наук, але й підходів до управління, функцій і видів менеджменту, елементів управління. В сучасних системах має місце інтеграція процесів, що відбувається в системі, інтеграція систем менеджменту, рівнів управління, взаємодії особи і організацій громади, громади і суспільства та ін. Тому одним з основних завдань управління територіальною громадою в сучасних умовах зростання складності й невизначеності зовнішнього середовища є інтеграція різних підсистем громади та окремих її членів системою управління через спільне визначення цілей, об'єднання підходів, видів, функцій управління підходів у комплексній (інтегрованій) системі управління територіальною громадою. Це дозволить досягти синергетичного ефекту в управлінні – ефекту підвищення результативності за рахунок взаємозв'язків, взаємодії та взаємопідсилення діяльності більшості членів громади чи груп у різних сферах діяльності.

Практика сучасного менеджменту переконливо свідчить про існування двох основних типів менеджменту, двох модусів управлінської діяльності [4, с. 24]. Тобто управління може реалізовуватися на основі двох підходів: цільового і ціннісного (вірніше — нормативно-ціннісного).

Цільове управління спрямоване на досягнення цілей, тобто стану, що задовольняє критеріям поставленої мети, яка є нічим іншим, як образом бажаного майбутнього, визначеним у часі і просторі. Концепцію управління за цілями в ділових організаціях запропонував 1954 р. П. Друкер, у подальшому вона відобразилася в розвитку стратегічного планування та управління.

Нормативно-ціннісне управління. Це управління направлене на створення нових (позитивних) цінностей і пов'язане з діяльністю у площині певних норм (правил), що задаються відповідною шкалою цінностей. Такі цінності можуть бути здебільшого конкретними і досяжними, але можуть бути й «ідеальними», «трансцендентними», тобто їх реальне досягнення практично, а то і в принципі неможливе. «Управління, що базується на цінностях, створює умови для саморегульованої поведінки, інновацій і розвитку нових підходів. При цьому, якщо в основі інновацій лежить філософія компанії, нові рішення містять в собі її принципи і цінності» [4, с. 26].

Ціннісні норми задають площину, яка визначає допустимі межі суспільних і особистих цілей. Окрема конкретна ціль є по суті конкретизацією ціннісних норм та ідеалів. У діяльності з досягнення цілі (навіть суто особистої) відбувається інтеріоризація (суб'єктивація, «засвоєння») цієї цілі свідомістю і тим самим формування ціннісних орієнтацій та установок. (Спочатку ми формуємо свої цілі, а потім цілі формують нас).

В той же час «проект – людська діяльність з створення нових цінностей майбутнього, яка є унікальною по сукупності умов здійснення» [5, с. 87]. Таким чином, відбувається своєрідний синтез (інтеграція) цільового і нормативно-ціннісного управління. «Реальний менеджмент неминуче містить в собі обидва компоненти, проте, можна і потрібно говорити про розстановку акцентів» [4, с. 31].

Багато чинних стратегій регіонального розвитку в Україні містить елементи ціннісного управління. Для прикладу Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. [6] містить окремий розділ III «Принципи регіональної політики», а Стратегія економічного і соціального розвитку Івано-Франківської області [7] сформована на принципах сталого розвитку.

Інтеграція стратегічного і оперативного управління. Теорію подвійного управління сформулював І. Ансофф у класичній праці «Стратегічне управління» [8, с. 506], визначивши такі цілі для основних видів управління:

- управління операціями: ціль – отримання прибутку;
- стратегічне управління: ціль – забезпечення майбутнього потенціалу для отримання прибутку. І. Ансофф формував дану теорію для великих ділових організацій, згідно з наведеною теорією, реалізацію різних цілей стратегічного та оперативного управління повинні забезпечувати різні підрозділи організації.

Проте фізичні особи, приватні підприємці, невеликі підприємства поєднують (інтегрують) операційну і стратегічну діяльність, і проблема об'єднання (інтеграції) стратегічних та операційних цілей неминуче постає для всіх організацій, як великих підприємств, так і територіальних громад.

Модель, яка реалізує вищенаведені підходи, показано на рис. 1.

Інтеграція цілей. Як уже зазначалося, територіальна громада – це складна відкрита система, яка включає економічну, політичну, соціальну, культурну, духовну та інші підсистеми. Ці підсистеми можуть формуватися як формаль-

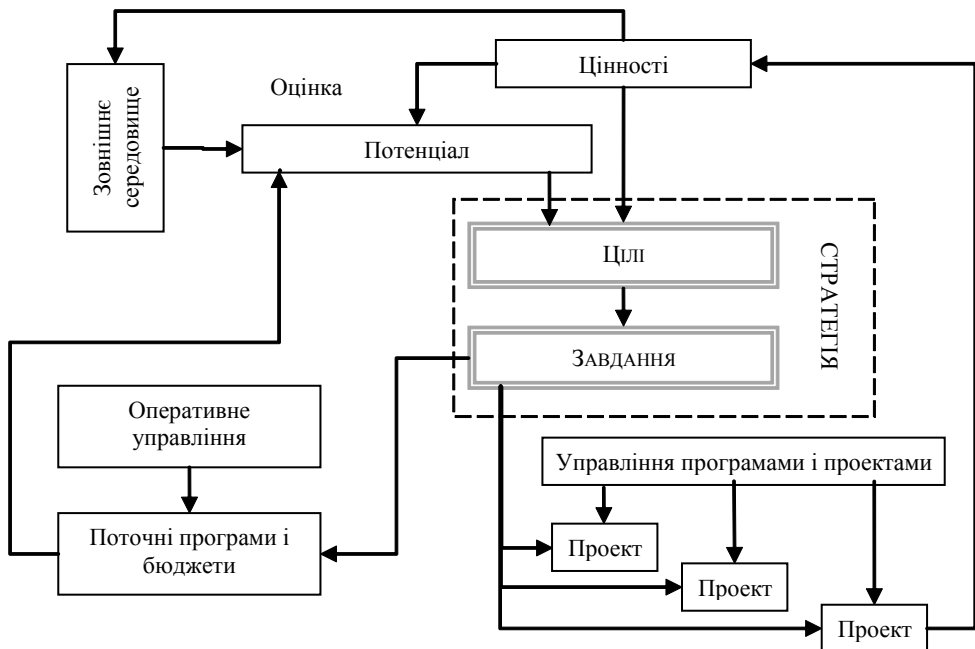


Рис. 1. Модель управління територіальною громадою [9, с. 37]

ні або неформальні організації: підприємницькі структури, владні чи самоврядні структури, політичні партії, установи освіти, культури, релігійні організації, громадські організації тощо. Особливістю громади є те, що кожний член громади може брати участь у діяльності кожної з підсистем. Ядром кожної з підсистем є система цінностей. Інтеграція члена громади в ту чи іншу підсистему проявляється в тому, що він приймає (поділяє) сформовану нею систему цінностей. Звичайно, система цінностей у будь-якій підсистемі формується також під впливом зовнішніх систем та загальноприйнятих цінностей. Проте система цінностей для кожної громади (як і для кожного члена громади) є унікальною, що визначає ідентичність громади. На основі системи цінностей формуються цілі кожного члена громади, причому ці цілі можуть бути в рамках кожної з підсистем громади, але здебільшого формується одна головна ціль (місія), яка визначає сферу (підсистему) діяльності члена громади. Проте цілі окремих членів можуть виходити за межі ціннісної системи, що може привести як до розвитку системи цінностей (якщо більшість громади визнає такі цілі), так і збереження громадою власної ціннісної системи через заперечення громадою таких цілей, можливо й інші трансформації.

Проте притаманне громадам прагнення до розвитку значною мірою забезпечує єдність цілей в більшості підсистем, що приводить до удосконалення самоорганізації, а єдність цілей є одним з головних чинників координації діяльності та інтеграції громади.

Інтеграція в часі. Обґрунтування інтеграційних процесів у часі, насамперед минулого і майбутнього, характеризується двома поширеними суперечливими твердженнями:

- що далі ми дивимося в минуле, то краще бачимо майбутнє,
- неможливо будувати майбутнє, дивлячись назад.

Необхідно зазначити, що Толкотт Парсонс, засновник структурного функціоналізму, одну з вимог до організації суспільства (громади) сформував як збереження цінностей.

Цінності – своєрідний культурний «код». «Цей своєрідний «код» забезпечує процес культурної ідентифікації особистості, народу, нації, розвитку національної свідомості. Ціннісна «система ідентифікації» зберігає націю як носія унікального, самобутнього, лише їй притаманного. Ієрархія національних цінностей вибудовувалась віками, обумовлювалася всією історією нації і коригувалась нею через зміну ціннісних норм і настанов у залежності від часу, конкретної епохи розвитку» [10, с. 41]. Територіальна громада (кожний член громади) самостійно обирає майбутнє (формує систему цілей), але досвід і традиції минулих поколінь (які часто можуть навіть не усвідомлюватися) мають вплив як на вибір, так і реалізацію цих цілей. Саме успішний досвід реалізації цілей приводить до зміни ціннісного конструктору громади.

Інтеграція в просторі. Простір (територія) функціонування українських громад формувалась віками, проте сучасні реалії вимагають об'єднання зусиль окремих громад для ефективної реалізації функцій усіх підсистем громади та їх розвитку. Питання адміністративно-територіальної реформи дискутується і вирішується уже тривалий час, однак після невдалого початку таких реформ у 2005 р. центральна влада масштабних територіальних реформ не ініціює. В основі інтеграції громад цілком обґрунтовано використовується функціональний підхід, особливо в соціальній сфері. Так, цілком доречним є підхід, за яким територіальна громада повинна бути спроможною забезпечити середню освіту та первинне медичне обслуговування членам громади. Проте фінансування освіти та охоро-

ни здоров'я значною мірою централізоване, тобто здійснюється з державного бюджету. Для ефективнішого використання бюджетних коштів центральні та місцеві органи державної влади здійснюють оптимізацію мережі освітніх і медичних закладів, яка в основному полягає у закритті таких закладів у невеликих територіальних громадах. Створення функціональних округів (медичних, освітніх та інших) часто не враховує необхідність єдності функцій територіальної громади (одна територіальна громада може бути в різних функціональних округах). Проте для забезпечення якості освіти, медицини, інших сфер, які лежать в основі розвитку територіальних громад, їх інтеграція є незворотною.

Інтеграція стилів управління. Удосконалення демократичних засад управління територіальною громадою забезпечує можливість участі в управлінні кожного її члена. Реалізація принципу участі при стратегічному і оперативному плануванні діяльності територіальної громади, особливо, якщо рішення приймаються консенсусом, сприяє демократизації громади, однак прийняті рішення необхідно ефективно реалізувати. Проте реалізація рішень буде найефективнішою при авторитарних методах керівництва, тобто для ефективного виконання навіть консенсусних рішень територіальна громада повинна визначити компетентного менеджера-лідера з наданням йому широких повноважень (в ідеальному варіанті – це виборний голова громади), але процес виконання рішень є прозорим і відкритим, що забезпечує можливість постійного контролю громади за виконанням прийнятих рішень. Таким чином, інтеграція демократичних і авторитарних стилів управління забезпечує ефективний механізм прийняття та реалізації стратегічних і оперативних рішень.

Інтеграція стратегічного та інноваційного менеджменту. Без інновацій у всіх сферах діяльності і головним чином управлінні забезпечити ефективної реалізації сформованих громадою цілей проблематично. Інноваційна діяльність повинна бути в основі стратегічного розвитку територіальної громади. Аналогічні твердження для ділових організацій наводять О. П. Коробейников та А. А. Трифилова ще в 2001 р.: «Взаємопроникнення стратегічного та інноваційного управління може привести до того, що можливо в майбутньому ці два види менеджменту, один з яких сьогодні стосується загального управління (стратегічний), а інший – функціонального (інноваційний), повністю інтегруються» [11]. Це твердження є актуальним і для територіальних громад. Власне інтеграційне управління є також інноваційним.

Впровадження інтеграційного управління у практичну діяльність територіальних громад здійснюється через загальні принципи інтеграційного управління, які забезпечують формування необхідних закономірностей взаємовідносин суб'єктів управління. Переважна частина цих принципів загальновідома, проте їх системне об'єднання утворює нормативно-ціннісний конструкт, який власне притаманний тільки інтеграційному управлінню.

До загальних принципів інтеграційного управління необхідно включити:

1. Єдність цінностей – система цінностей забезпечує орієнтуючу роль для всієї територіальної громади, зумовлює необхідність відповідності їх (цінностей) взаємодії між членами громади, окремими соціальними групами і відповідно є основною умовою ефективності (управління) цією взаємодією.

2. Власний вибір цілей – базується на пріоритетності цінностей та інтересів людини (члена громади) над груповими, громадськими та державними інтересами, передбачає право вільного цілепокладання кожним членом громади в рамках ціннісної системи.

3. Спільність цілей – цілі кожного члена громади можуть і повинні бути інтегровані та узгоджені. Механізми узгодження вельми складні – в загальному, це зустрічне планування з багатьма ітераціями, в результаті якого формується перспективний план розвитку громади (стратегія).

4. Консенсус – усі члени громади повинні досягти згоди щодо бачення майбутнього громади, визначених стратегічних цілей і завдань та готові взяти на себе посилені зобов'язання щодо їх втілення.

5. Інтеграція стратегічного і операційного управління – для членів громади не існує поділу на важливі (стратегічні) і поточні (операційні) рішення, бо всі рішення в кінцевому підсумку зумовлюють розвиток громади та її членів.

6. Відкритість і прозорість (транспарентність) – максимальна інформованість членів громади щодо питань прийняття всіх рішень та їх реалізації. Для реалізації цього принципу необхідно створити відповідну інформаційну систему та систему легітимізації всіх рішень.

7. Стратегічне програмування – відкритість і прозорість забезпечують можливість комплексної реалізації стратегічних проектів як єдиної програми, причому взаємозв'язки і взаємовпливи між стратегічними проектами формуються на всіх етапах від прийняття рішення про реалізацію до одержання кінцевих результатів як командами, які реалізують проекти, так зацікавленими членами громади.

8. Принцип демоавтократії – демократичний консенсус при прийнятті рішень та єдиноначальність і автократія при виконанні прийнятих рішень, принципи участі й консенсусу створюють умови не тільки для узгодженого планування, а й ефективної реалізації рішень, а відкритість та прозорість підвищують відповідальність керівників виконання рішень, нівелюючи негативи автократизму.

9. Принцип самодостатності та комплексності – територіальною громадою інтегруються функції необхідні для самодостатності (середня освіта, первинне медичне обслуговування тощо) та сталого розвитку.

10. Принцип справедливості – створення й забезпечення однакових умов для реалізації власних цілей кожного члена громади, формування узгодженої системи соціальної відповідальності бізнесу та інших сфер діяльності громади, які використовують ресурси територіальної громади.

11. Принцип постійного удосконалення – плани і дії завжди можуть удосконалени, в основу постійного удосконалення покладено цикл Демінга PDCA, а принцип стратегічного програмування забезпечує можливість об'єктивного повторюваного аналізу програм та проектів на різних етапах їх реалізації та формування коригуючих дій поліпшення процесів і результатів.

Таким чином, інтеграційне управління громадою спрямоване на згуртування для досягнення цілей усіх членів і соціальних груп громади на основі об'єднання принципів, функцій, видів, стилів управління для єдності цінностей, формування і реалізації спільних цілей, впровадження нових підходів та інновацій до управління функціонуванням і розвитком територіальної громади.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на формування методологічних основ інтеграційного управління територіальною громадою.

Список використаних джерел

1. Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02 червня 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>

2. Філософія : навч. посібник / за ред. І. Ф. Надольного. – 5-е вид. – К. : Вікар. – 2005. – 455 с.
3. Родина Л. А. Проблемы структурирования научного знания в аспекте систематизации управленческой информации / Л. А. Родина // Менеджмент в России и за рубежом. – 2004. – №5. – С. 11-20.
4. Тульчинский Г. Л. Бренд-интегрированный менеджмент: каждый сотрудник в ответе за бренд / Г. Л. Тульчинский, В. И. Терентьева. – М. : Вершина, – 2006. – 352 с.
5. Михеев В. Н Живой менеджмент проектов / В. Н. Михеев. – М. : Эксмо. – 2007. – 480 с.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. № 1001 / Кабінет Міністрів України – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Стратегія економічного і соціального розвитку Івано-Франківської області до 2011 року. – Івано-Франківськ: Івано-Франківська обласна державна адміністрація, 2004. – 65 с.
8. Ансофф И. Стратегическое управление : перевод с англ. / научн. ред. и авт. предисл. Л. И. Евенко / И Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
9. Кузьмин В. Формування моделі управління адміністративно-територіальною одиницею на основі аксіологічного підходу / В. Кузьмин // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 36-42
10. Шайгородський Ю. Ж. Ціннісний конструкт міжкультурної комунікації / Ю. Ж. Шайгородський // Український соціум. – 2002. – №1(6). – С. 41-48.
11. Коробейников О. П. Интеграция стратегического и инновационного менеджмента / О. П. Коробейников., А. А. Трифилова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 4 – Режим доступу : <http://www.cfin.ru/press/management/2001-4/02.shtml/>.

Кузьмын В. Н. Основы и принципы интеграционного управления территориальной общиной (теоретический аспект).

Отражена возможность объединения основных подходов, видов, функций, стилей управления территориальной общиной и их объединение в одну управленческую концепцию. Приведены основные принципы интеграционного управления, которые создают условия для его практического применения территориальными общинами. Рассмотренные теоретические аспекты и принципы явились основанием для формирования определения интеграционного управления территориальной общиной.

Ключевые слова: ценности, цели, стратегия, принципы, интеграционный менеджмент.

Kuzmyn V. M. Bases and Principles of Territorial Community Integration Management (Theoretical Aspect).

The possibility of combination of the basic approaches, kinds, functions, styles of territorial community management in one management conception, which is advisably outlined as integration management, is reflected. Basic principles of integration management that create the conditions for its practical use by territorial communities are presented. The examined theoretical aspects and principles provide the basis for forming the definition of territorial community integration management.

Key words: values, objectives, strategy, principles, integration management.

Надійшло 14.10.2011 р.