

Удосконалення системи менеджменту в органах місцевого самоврядування на прикладі управління розвитком локальних інтегрованих структур

Августин Руслан Ростиславович¹, Демків Ірина Олегівна²

Опубліковано	Секція	УДК
01.02.2023	Економіка	

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8022892>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячена подальшому розвитку науково-прикладних засад у сфері публічного управління та адміністрування, а також ефективізації політики органів місцевого самоврядування щодо становлення, розвитку і якісного функціонування локальних інтегрованих структур (кластерів). Метою дослідження визначено розробку рекомендацій з удосконалення системи менеджменту в органах місцевого самоврядування на прикладі управління розвитком локальних інтегрованих структур. Зроблено висновок, що для більшості вітчизняних територіальних громад характерною є потреба в удосконаленні систем їх менеджменту в частині управління місцевим економічним розвитком. Для покращення ситуації запропоновано використання т. зв. проектного підходу зі залученням потенціалу якомога ширшого кола стейкхолдерів таких проектів. Однією зі сфер упровадження підходу визначено створення та розвиток на території громади локальних інтегрованих структур – кластерів, функціонування яких надає ефекти синергії, а також створює можливості для залучення зовнішніх інвестицій та налагодження бізнес-співпраці з потужнішими підприємствами з інших територій, включно з обласним центром. Доведено, що для стимулювання створення і розвитку діяльності локальних інтегрованих структур органам місцевого самоврядування необхідно: надати інституційну підтримку, підтримувати кластерні ініціативи, розробити відповідну стратегію/програму, сформувати інформаційну базу учасників локальних інтегрованих структур, забезпечити взаємодію підприємницьких і дослідницьких організацій, просування спеціальних проектів, досягти покращення кадрового забезпечення.

Ключові слова: інститути публічного управління, органи місцевого самоврядування, державне управління, система менеджменту, розвиток локальних інтегрованих структур.

Annotation. The article is devoted to the further development of scientific and applied principles in the field of public management and administration, as well as to the effectiveness

¹ доктор економічних наук, професор, Західноукраїнський національний університет, <https://orcid.org/0000-0003-3101-7107>

² кандидат економічних наук, доцент, Західноукраїнський національний університет, <https://orcid.org/0000-0001-6538-7988>

of the policy of local self-government bodies regarding the formation, development and quality functioning of local integrated structures (clusters).

The purpose of the study is to develop recommendations for improving the management system in local self-government bodies using the example of managing the development of local integrated structures.

It was concluded that most domestic territorial communities are characterized by the need to improve their management systems in terms of managing local economic development. To improve the situation, it is proposed to use the so-called project approach with the involvement of the potential of the widest possible range of stakeholders of such projects.

One of the areas of implementation of the approach is the creation and development on the territory of the community of local integrated structures - clusters, the functioning of which provides synergy effects, and also creates opportunities for attracting external investments and establishing business cooperation with more powerful enterprises from other territories, including the regional center. It is shown that the proper creation, initiation of activities and development of local integrated structures requires the presence of favorable macro- (institutional, organizational, economic, financial-resource, social-psychological, administrative) and micro-economic (resource, market, institutional-legal, organizational, financial-economic, professional-professional, social-psychological) conditions.

It has been proven that in order to stimulate the creation and development of local integrated structures, local self-government bodies must: provide institutional support, support cluster initiatives, develop an appropriate strategy/program, form an information base of participants of local integrated structures, ensure the interaction of business and research organizations, promote special projects, to achieve improvement in staffing.

Keywords: public administration institutes, local self-government bodies, state administration, management system, development of local integrated structures.

Вступ

Вже не перший рік до пріоритетних напрямів посткризової стабілізації та забезпечення поживлення місцевого економічного розвитку в Україні належить забезпечення формування і розвитку локальних інтегрованих структур – територіально-галузевих виробничих систем (кластерів) та інших різноманітних інтеграційних форм господарювання – мереж співробітництва, кооперативів, центрів розвитку, стратегічних альянсів, кластерів (функціонування яких спрямоване на покращення виробничо-господарської та фінансової взаємодії, а також захист економічних інтересів їх учасників).

Слід наголосити, що об'єктивною конкурентною перевагою горизонтальної інтеграції виробництва продукції, продажу товарів є мінімізація трансакційних витрат і зміцнення конкурентних позицій кожного з учасників локальної територіально-виробничої соціально-економічної системи у процесі вдосконалення її структури – реальних відношень між елементами.

Відтак, актуалізувалися завдання втілення відповідних удосконалень в систему менеджменту на рівні органів місцевого самоврядування заради більш якісного і ефективного управління процесами створення й нарощення обсягів діяльності локальних інтегрованих структур.

Потрібно розуміти, що вирішення цього завдання потребує подальшого розвитку та вдосконалення вже існуючих напрацювань (теоретичних та прикладних) в частині:

- основ публічного управління та адміністрування, зокрема таких авторів, як З. Балабаєва, В. Пономарьов [1,с.9-14], О. Бойко [2], С. Кравченко [9,с.14-22], В. Цветтков [10,с.34-42];

- механізмів, інструментів та засобів державної галузевої і структурної політики, заходів у напрямі формування та нарощення обсягів діяльності кластерів, інших форм співпраці суб'єктів господарювання, у т. ч. з різних галузей системи національного господарства, які напрацьовані та висвітлені у публікаціях таких вчених, як Т. Васильців, О. Мульска, Ю. Шопська [3;4,с.81-90], М. Міненко [7,с.15-22], С. Ліпсет [11,с.1-22];
- стратегічного планування і програмування політики органів місцевого самоврядування відносно забезпечення місцевого економічного розвитку, що розкриваються у працях Т. Гладки [5], В. Мартиненка [6,с.16-22] та ін. вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Однак, все ще невирішеною частиною аналізованої проблеми на сьогодні залишається розробка і апробація нових підходів до модернізації систем менеджменту в структурі органів місцевого самоврядування заради більш ефективного розвитку локальних інтегрованих структур як вагомих елементів ефективно функціонуючої місцевої економіки територіальних громад в Україні.

Метою дослідження є розробка рекомендацій з удосконалення системи менеджменту в органах місцевого самоврядування на прикладі управління розвитком локальних інтегрованих структур.

Результати

На сьогодні багато дискусій точиться навколо того, що належний структурно збалансований розвиток регіонів України є неможливим без місцевого економічного розвитку. Суб'єктом останнього виступає держава, однак в якості органів влади якого рівня? Центрального – ні, адже реформа децентралізації, власне, була покликана передати якнайширші повноваження, ресурси, а з ними й відповідальність на місцеві органи влади, тобто громади. Чи відповідальні за ці процеси регіональні органи влади? Так, однак їх ресурс теж недостатній і паритетно профінансувати розвиток 60-80 громад (залежно від області) вони об'єктивно не спроможні.

Відповідно, головним суб'єктом формування та реалізації політики місцевого економічного розвитку залишилися органи місцевого самоврядування. Чи мають вони для цього достатні повноваження? Так. Однак, у превалюючій більшості наявний у громад бюджетно-фінансовий ресурс є недостатнім. Можна з усією впевненістю стверджувати, що понад 90 % українських територіальних громад не мають достатнього фінансового ресурсу для повноцінного стимулювання розвитку бізнесу, особливо на сільських та віддалених від адміністративного центру громади територіях.

Постає питання, а наскільки готовими є системи менеджменту громад аби належним чином управляти їх соціально-економічним розвитком у нинішніх реаліях? Це питання потребує окремої дискусії та дослідження, проте люди, скоріше, «на своїх місцях», але організаційні структури, методи менеджменту і т. п. явно застарілі, не відповідають прогресивним зарубіжним практикам і не спроможні вплинути на покращення ситуації. Підтвердженням цього є в тому числі факт неспроможності фахівців більшості територіальних громад навіть розробити стратегії чи програми соціально-економічного розвитку власних територій. Більше того, навіть за наявності відповідних стратегічних планових документів політика, яка реалізується по факту, часто не має нічого спільного з тими горизонтами, які були визначені.

Одним із шляхів вирішення проблеми менеджменту та зміни підходу до управління місцевим економічним розвитком є проектний підхід з консолідацією зусиль якнайширшого кола стейкхолдерів. Таким прикладом і пілотним проектом може стати розвиток на території громади локальних інтегрованих структур, тобто т. зв. кластерів. Від влади вимагається виділення приміщень / земельних ділянок,

організаційно-консультаційна підтримка тощо, від місцевого бізнесу – участь та вкладення економічного ресурсу.

Формування локальних інтегрованих структур є об'єктивною необхідністю, адже дозволяє: 1) забезпечити розширене відтворення ресурсного потенціалу за рахунок інвестицій у перспективні напрями економічної діяльності та високої їх ефективності на основі синергетичного ефекту та економії на масштабах діяльності; 2) збільшити обсяги фінансово-господарської діяльності та покращити ринкові позиції підприємств через підвищення якості продукції, оптимізації витрат та цінової політики внаслідок забезпечення системного управління всіма етапами технологічного процесу; 3) покращити параметри життєздатності та економічної безпеки суб'єктів та реального сектора економіки загалом внаслідок кращого доступу до ресурсів та ринків, диверсифікації діяльності і створення належних передумов для розвитку; 4) покращити характеристики соціально-економічної безпеки територій; 5) залучити ресурси бізнесу з інших громад та навіть з обласного центру чи за кордону (ці питання можуть бути особливо актуальними для громад, які розташовані поблизу кордону з країнами ЄС).

Про актуальність та своєчасність створення локальних інтегрованих структур свідчать також наступні переваги:

- активізація та посилення ефекту синергії при використанні факторів конкурентоспроможності місцевого виробництва;
- сприяння техніко-технологічній модернізації, розробці та впровадженню інновацій при співпраці з освітніми і науковими закладами, науково-дослідними інститутами;
- удосконалення організації виробничо-господарських процесів;
- покращення конкурентного середовища та розширення конкурентних можливостей учасників об'єднання;
- підвищення можливостей лобіювання інтересів суб'єктів реального сектора економіки шляхом створення єдиних координуючих структур;
- залучення зовнішнього інвестування та вирівнювання проблемних аспектів виробничо-господарської діяльності шляхом об'єднання інтелектуальних, фінансових, організаційних, ресурсних можливостей;
- підвищення продуктивності праці та загальної економічної ефективності господарювання як суб'єктів реального сектора, так і економіки загалом, у т. ч. за рахунок покращення доступу до робочої сили, ресурсного забезпечення, ринків, інфраструктури, інформації, інституцій та розширення ринків збуту;
- підвищення гнучкості та маневреності поведінки економічних суб'єктів;
- забезпечення економії на масштабах виробництва, зниження рівня трансакційних витрат, збільшення потоку інформації у межах міжфірмових мереж;
- суттєве зменшення економічного ризику господарювання і життєздатності шляхом його розділення між учасниками об'єднання, а, відтак, – суттєве зміцнення економічної безпеки суб'єктів господарювання.

Втім, не зважаючи на застосування того, чи іншого методу або конкретних чи загальних показників оцінювання економічної ефективності локальних інтегрованих структур, необхідно вказати на те, що головною метою їх утворення та розвитку є підвищення конкурентоспроможності учасників. Це головне, навіть не зважаючи на досягнення й інших важливих супутніх цілей, як покращення ресурсного забезпечення, зниження трансакційних витрат, отримання економічного ефекту синергії тощо.

Перший етап формування такого типу структур потребує надання загальної характеристики конкурентного середовища в регіональній економіці, результати якої формують інформаційний базис подальшої роботи з оцінювання

конкурентоспроможності локальних інтегрованих структур, утворених з суб'єктів реальної економіки.

На наступному етапі важливо ідентифікувати фактори та критерії оцінювання конкурентоспроможності, зокрема в цих цілях можна використати системну сукупність показників ефективності. Очевидно, що інтегральна оцінка перспектив створення локальних інтегрованих структур можлива лише шляхом формування системи бальної оцінки індикаторів та критеріїв конкурентоспроможності, встановлення вагових коефіцієнтів їх значущості, на основі чого в подальшому може проводитися розрахунок показників оцінювання конкурентоспроможності та переведення їх у бальні оцінки.

За результатами розрахунку інтегрального показника конкурентоспроможності локальних інтегрованих структур стають можливими групування кластерів згідно інтегрального коефіцієнта конкурентоспроможності та розробка рекомендацій із розвитку і посилення конкурентних переваг.

Вирішувати завдання створення локальних інтегрованих структур повинно бути прерогативою виключно регіональних та місцевих органів влади, які на місцях більш обізнані з потенціалом розвитку і перспективами створення виробничо-територіального об'єднання у певних сфері чи виді діяльності. Відповідно, для започаткування створення, а в подальшому розвитку локальних інтегрованих структур, що сприятиме зміцненню їх конкурентоспроможності, необхідно передусім реалізувати такі заходи:

- формування інституціонального базису створення і розвитку локальних інтегрованих структур;
- всебічна підтримка кластерних ініціатив та ініціювання програм розвитку виробничо-територіальних об'єднань і забезпечення їх довгострокового розвитку;
- розробка регіональних і місцевих стратегій та програм розвитку локальних інтегрованих структур у сільському господарстві, промисловості, будівництві, сфері послуг, як це відбувається в країнах ЄС (зادля цього при регіональних та місцевих органах влади повинні створюватися робочі групи з представників бізнесу, науковців і влади, компетентних у розвитку кластерних ініціатив);
- формування методично-інформаційної бази, інтернет-каталогу для потенційних учасників локальних інтегрованих структур із інформацією про виробників продукції, її переробників, постачальників, збутову мережу, а також інституції інфраструктурного забезпечення бізнесу у відповідних видах економічної діяльності;
- створення платформи для взаємодії підприємницьких і дослідницьких організацій, забезпечення державної підтримки та просування спеціальних проектів, що базуються на використанні НДДКР у реальному секторі економіки;
- пошук можливостей інтегрування діяльності підприємств у міжнародну, міжрегіональну та транскордонну мережу постачальників, що працюють із великими підприємствами;
- стимулювання припливу висококваліфікованих кадрів у галузі базових видів економічної діяльності через модернізацію навчальними закладами освітніх програм (варто забезпечувати співробітництво бізнесу та сфери освіти шляхом наповнення освітніх програм необхідними дисциплінами; бізнес-структури повинні давати замовлення ЗВО та ЗПТО на фахівців і перелік завдань, які їм доведеться вирішувати; доцільними є розробка програм стажування на підприємствах – представниках реальної економіки і залучення до них студентів на конкурсній основі).

За результатами теоретичних пошуків відносно розвитку локальних інтегрованих структур можна стверджувати і про перспективність таких підходів у межах місцевої економічної політики:

- функціональний підхід, за якого органами місцевого самоврядування ініціюється налагодження співпраці між зацікавленими сторонами та здійснюється надання фінансової підтримки при реалізації відповідних проектів;
- підтримуючий підхід, коли роль влади посилюється спрямуванням і підтримкою інвестицій в інфраструктуру локальних інтегрованих структур з метою стимулювання їх розвитку;
- директивний підхід, за якого органами місцевого самоврядування розробляються відповідні програми, спрямовані як на розвиток локальних інтегрованих структур, так і регіональний та місцевий розвиток, який забезпечується за рахунок функціонування локальних інтегрованих структур;
- інтервенційний підхід, який передбачає відповідальність влади за створення і розвиток виробничо-територіальних систем шляхом надання трансфертів, субсидування, інших інструментів активного регулювання та формування їх спеціалізації.

Належне створення, започаткування діяльності та розвиток локальних інтегрованих структур потребує наявності сприятливих для цього макро- (інституційних, організаційних, економічних, фінансово-ресурсних, соціально-психологічних, адміністративних) та мікроекономічних (ресурсних, ринкових, інституціонально-правових, організаційних, фінансово-економічних, фахово-професійних, соціально-психологічних) умов. Їх чинники здебільшого стосуються наявності інвестиційного та якості ресурсного забезпечення; характеристик інституціонального оформлення діяльності; стійкості та ефективності функціонування окремих підсистем, їх елементів, етапів технологічного процесу, економічних агентів та системи загалом; фінансово-економічних передумов започаткування діяльності та доступу до ринків; знань і мотиваційних аспектів.

Висновки відносно ефективності політики органів місцевого самоврядування у сфері створення і розвитку локальних інтегрованих структур можна робити на основі оцінки сформованого в результаті регулюючих заходів економічного та інституційного середовища, що потребує обґрунтування відповідної моделі просторово-структурного розвитку, в основу якого закладається формування орієнтованих на використання місцевих сировинних ресурсів комплексних технологічних процесів, належного інституціонального, методичного та ресурсного забезпечення для залучення інвестицій, розвиток повноцінної горизонтальної та вертикальної інфраструктури, покращення інвестиційно-ресурсного забезпечення розвитку локальних інтегрованих систем.

Необхідно зауважити, що розвиток локальних інтегрованих структур є істотним аспектом удосконалення інституціонального середовища місцевого економічного розвитку в Україні. Задля цього органам місцевого самоврядування необхідно ініціювати та всебічно сприяти створенню і розвитку техніко-впроваджувальних спеціальних економічних зон (пов'язаних із науково-виробничими та інноваційними завданнями), торгових та промислових зон (для утворення переробних підприємств, складальних цехів, створення промислових та зразків інноваційної продукції, нових технологій виробництва продукції, зорієнтованих на використання регіональних чи локальних конкурентних переваг), а також підприємницьких мереж для виконання таких завдань, як формування інформаційних реєстрів підприємницького середовища (про діючі підприємства, їх виробничо-господарські історії, територіально-галузеві об'єднання (кластери) та динаміку їх розвитку, рівень конкурентоспроможності,

експортно-імпорту та спільну продуктову спрямованість), здійснення планування і стимулювання розвитку систем якості управління підприємствами промислових територіально-галузових виробничих систем (кластерів), підвищення їх конкурентоспроможності, утворення на базі асоціативних підприємницьких структур (із забезпеченням відповідного фінансування їх роботи) комітетів розвитку підприємницьких мереж.

Утім, важливо узагальнити, що незалежно від обраної стратегії розвитку локальних інтегрованих структур їм операційні цілі необхідно спрямовувати на виявлення, підтримку і розвиток потенційних і латентних локальних інтегрованих структур зі подальшим їх переходом у сегмент сильних та стійких кластерів, здатних забезпечити місцевий економічний розвиток.

Висновки

До пріоритетних напрямів посткризової стабілізації та відновлення місцевого економічного розвитку в Україні належить вдосконалення системи менеджменту на рівні органів місцевого самоврядування. Одним з векторів політики в цьому керунку є формування і розвиток локальних інтегрованих структур.

Належне створення, започаткування діяльності та розвиток локальних інтегрованих структур потребує наявності сприятливих для цього макро- (інституційних, організаційних, економічних, фінансово-ресурсних, соціально-психологічних, адміністративних) та мікроекономічних (ресурсних, ринкових, інституціонально-правових, організаційних, фінансово-економічних, фахово-професійних, соціально-психологічних) умов. Їх чинники здебільшого стосуються наявності інвестиційного та якості ресурсного забезпечення; характеристик інституціонального оформлення діяльності; стійкості та ефективності функціонування окремих підсистем, їх елементів, етапів технологічного процесу, економічних агентів та системи загалом; фінансово-економічних передумов започаткування діяльності та доступу до ринків; знань і мотиваційних аспектів.

Для стимулювання розвитку локальних інтегрованих структур органам місцевого самоврядування необхідно: надати інституційну підтримку, підтримувати кластерні ініціативи та програми розвитку локальних інтегрованих структур і забезпечувати довгостроковий розвиток цих програм; розробити стратегію розвитку мереж і кластерів у базових видах економічної діяльності; створити інформаційну базу, електронний каталог та бази даних для потенційних учасників локальних інтегрованих структур; забезпечити взаємодію підприємницьких і дослідницьких організацій, просування спеціальних проектів, що базуються на використанні НДДКР у галузях із значною доданою вартістю; досягти покращення кадрового забезпечення підприємств базових видів економічної діяльності через модернізацію закладами освіти навчальних програм.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі доцільно зосередити на формуванні методики аналізування ефективності функціонування інститутів публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Балабаєва З., В. Пономарьов. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 9–14.
2. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

3. Васильців Т. Г., Лупак Р. Л., Рудковський О. В. Напрями та засоби стимулювання соціальної відповідальності підприємництва в Україні. *Економіка та держава*. 2019. Вип. 5. С. 4-8.
4. Васильців Т. Г., Мульська О. П., Шопська Ю. К. Засоби фінансового контролю розвитку об'єднаних територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2021. №1 (99). С. 81-90.
5. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_12_10.
6. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16-22.
7. Міненко М. А. Трансформація систем державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. С. 15-22.
8. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
9. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. К. : НАДУ, 2008. 296 с.
10. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика. К. : Юридична думка, 2007. 336 с.
11. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1-22.