

УДК 351.82:338.24:303.43

М. Свистович

АНАЛІЗ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЦЕСУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД РІЗНИХ ШКІЛ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовано процес державного стратегічного планування України через призму теоретичних посилок різних шкіл та течій у стратегічному плануванні. На підставі аналізу зроблено висновки та подано рекомендації щодо напрямків удосконалення інституційного забезпечення державного стратегічного планування соціально-економічного розвитку України.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, державне управління, стратегічний процес, система стратегічного планування.

Стратегічне планування – складний процес який потребує ґрунтовних теоретичних знань та практичних навиків у сфері менеджменту та, зокрема, у галузі формування та реалізації стратегій. Обов’язковою умовою продовження досліджень у галузі державного стратегічного планування та розробки рекомендацій щодо його впровадження в практику державного управління в Україні є аналіз існуючого процесу його особливостей, недоліків через призму існуючих у науковій літературі теорій стратегічного планування.

Теорія стратегічного планування представлена різними школами стратегічного планування, а також дослідниками, які намагалися систематизувати та класифікувати існуючі теорії. Найбільший внесок у розвиток теоретичної бази стратегічного планування зробили В. Ньюмен, Г. Міцберг, І. Ансофф, Б. Друкер, Дж. Куйн, Ф. Селзник, А. Чандлер, К. Ендрюс, М. Портер, Б. Лемпел, Т. Левитт, Ф. Коглер, Р. Сингх, А. Мартине, Ж. Боумен, А. Акер, Р. Акофф, Р. Бранденбург, Дж. Гелбрейт, П. Карлоф, У. Кінг, Д. Кліланд, Г. Мінцберг, Дж. Стейнер, Д. Хассі, Н. Федоров. Серед вітчизняних учених великий внесок у розвиток теорії планування зробили О. Машков, В. Горбулін, Н. Нижник, Ю. Шаров, В. Віханський, В. Тертичка, Я. Жаліло, О. Трухан та інші.

Більшість робіт вітчизняних дослідників присвячені методології та обґрунтуванню необхідності впровадження стратегічного планування. Серед запропонованих підходів домінують теорії шкіл дизайну та планування, які акцентують увагу на формалізації процесу стратегічного планування, його поетапності та послідовності. Проте упущено низку теоретичних підходів до аналізу стратегічного процесу, притаманних іншим (здебільшого дескриптивним) школам. На думку автора, останні, хоч і не дають конкретних рекомендацій щодо розробки стратегій, але допомагають усвідомити та пояснити глибинні та підводні течії процесу стратегічного планування, обумовлені політичними, культурними, ментальними особливостями тієї чи іншої країни, а відтак і відшукати ті недоліки, які роблять недієздатною систему стратегічного планування, чи навпаки – ті чинники, які можуть підсилити переваги. Звідси, мета статті – дослідження та аналіз процесу стратегічного планування України через призму теорій різних шкіл.

Аналіз історії розвитку стратегічного планування в Україні свідчить про те, що в країні існує стійкий попит на стратегію соціально-економічного розвитку як з боку

суспільства, так із боку влади, яка потребує чітких орієнтирів в своїй роботі та критеріїв її оцінки.

Запровадження ефективного державного стратегічного планування шляхом прийняття Закону України “Про державне стратегічне планування” стоїть другим пунктом у Національному плані дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженому Указом Президента України № 128/2013 від 12.03.2013 р. [1]. Строк виконання зазначеного пункту (прийняття закону) визначено на травень 2013 р. Проте до цього часу відповідний законопроект прийнято лише в першому читанні.

Наявність цього пункту першим серед пріоритетів національного розвитку свідчить про усвідомлення на найвищому державному рівні того, що ефективність державного регулювання залежить від наявності ефективної системи стратегічного планування. З іншого боку, факт затягування із прийняттям відповідного закону, свідчить про відсутність культури стратегічного планування та неузгодженість дій серед різних гілок влади, від яких залежить прийняття зазначеного закону.

Із часу здобуття Україною незалежності, з боку урядових організацій було як мінімум чотири спроби створити серйозний стратегічний документ загальнонаціонального значення. Проте тільки один із цих документів Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.) “Шляхом Європейської інтеграції” [2] був офіційно затверджений. У цій стратегії, яка охоплювала період 11 років, було встановлено завдання для розвитку всіх секторів економіки. В окремих випадках було визначено кількісні параметри розвитку. Однак недоліком документа став його надмірний обсяг (понад 400 сторінок) і деталізація документа, які перешкождали його сприйняттю як стратегії – з одного боку, та відсутність плану реалізації конкретних завдань із розподілом їх за виконавцями та ресурсами, що унеможливило моніторинг та контроль за його виконанням – з іншого. Хоча з урахуванням положень цієї стратегії було розроблено значну кількість регіональних, галузевих та інших програмних документів основні цілі розвитку досягнуті не були.

Крім того, за період із 2000 р. було розроблено сім програм діяльності КМУ і одну антикризову Програму діяльності КМУ “Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток” [3].

Довгострокові стратегії національного розвитку періодично розроблялись науковими інституціями, політичними партіями або окремими політиками, громадськими організаціями міжнародними консультантами. Але, більшість стратегічних документів залишаються гарними деклараціями на папері, які не приносять ніякої користі суспільству, попри значні ресурсні затрати на їхню підготовку.

Представники ООН в Україні у своїх “Рекомендаціях щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу” виклали своє бачення причин неефективності стратегічного планування в Україні: 1) відсутність єдиного понятійного апарату стратегічного планування, в результаті чого “цілі, напрями, пріоритети, завдання, проблеми” як категорії не мають єдиного загальноприйнятого визначення та розуміння; 2) велика кількість цілей та завдань у всіх напрямках, величезна кількість пріоритетів та завдань розвитку; 3) присутність у багатьох документах рис, характерних для документів “радянської” системи планування: декларативності, наукоподібності, неструктурованості, значний обсяг документа;

4) відсутність можливості (механізмів) для подальшого контролю. Відсутні критерії оцінювання та механізму контролю за виконанням; 5) відсутність фінансового/ресурсного забезпечення програмних документів. Виконання заходів/завдань не узгоджується з наявністю ресурсів [4].

На думку авторів документа, для удосконалення вітчизняного стратегічного планування необхідним є: 1) переосмислення ролі процесів ціле покладання та управління змінами в умовах ринкової економіки та несталих демократичних традицій; 2) розроблення послідовної та чіткої нормативно-правової регламентації; 3) впровадження сучасних процедур та технологій, які застосовуються у провідних розвинених країнах.

За останні роки помітні прогресивні зміни у складанні стратегічних документів. Кожен наступний документ розроблений за ініціативи уряду, все більше нагадує документ, у якому не тільки присутні філософсько-світоглядні концепції та побажання, але й конкретні завдання, які опираються на реальні можливості та ресурси, містять показники вимірювання реалізації завдань.

Так, для реалізації програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яка була розроблена на виконання завдань Президента України з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни, викладених у Посланні до Верховної Ради України 2010 р., урядом щорічно розробляються Національні плани дій щодо впровадження цієї програми, які у табличній формі структуровані так: мета – зміст завдання та заходи – відповідальний за виконання – строк виконання – індикатор виконання. Останнім таким документом є уже згаданий нами вище Національний план дій на 2013 р. (затверджений Указом Президента України № 187/2012 від 12.03.2012 р.) [5].

Втім вдосконалення самих документів не призвело до підвищення рівня ефективності стратегічного планування.

Пояснення недієздатності системи стратегічного планування з позицій класичної школи планування вичерпало себе і є недостатнім для пояснення невдач існуючого стратегічного планування в Україні. Нагадаємо, що зазначена школа базується на декомпозиції та формалізації процесу стратегічного планування, роблячи його основною запорукою успіху стратегічного управління. Як свідчить досвід якості самого документа стратегічного планування не є запорукою успіху його реалізації.

Є необхідність більш глибокого аналізу існуючої системи державного стратегічного планування з позицій альтернативних шкіл та теорій стратегічного планування, зокрема тих, які є описовими.

Почнемо із теоретичних постулатів школи дизайну, які вимагають приведення у відповідність внутрішнього стану організації (суб'єкту стратегічного планування) до зовнішніх очікувань, а також відповідності структури організації до вимог зовнішнього середовища [6]. Як відомо, з цією метою засновниками школи було запроваджено SWOT-аналіз, покликаний визначити переваги і недоліки сторони суб'єкта стратегічного планування та його можливості у світлі зовнішніх загроз. Цей етап, який є обов'язковим елементом процесу розробки стратегії у школі планування, мав свої позитивні наслідки для державного управління, оскільки вказав на необхідність проведення адміністративної реформи та зміни структури державного управління, відповідно до вимог запланованих соціальних та економічних реформ. Проте подальше застосування цих принципів передбачає постановку реальних цілей та завдань, узгодження їх з реальними можливостями організації, що на рівні державного управління мало б відобразитися в

узгоджені стратегічних цілей та пріоритетів із ресурсними можливостями держави. Кожен захід повинен передбачати конкретне джерело та обсяг фінансування (не обов'язково з державного бюджету), а бюджетне фінансування має бути чітко пов'язане із стратегічними цілями та напрямками розвитку, визначаючи ступінь пріоритетності розподілу ресурсів та державного фінансування, відповідно до визначених стратегічних пріоритетів. Та, на жаль, розподіл фінансових ресурсів і надалі відбувається в ручному режимі без узгодження з цілями та пріоритетами стратегії розвитку. Із затверджених державних та регіональних програм фінансується менше половини.

Школа позиціонування, яка, на відміну від шкіл планування і дизайну, зосереджена не на процесі, а на змістовній частині стратегічного планування, закладає теоретичні основи для розробки ефективної стратегії досягнення визначених цілей і пріоритетів [7]. Беручи за основу розробки стратегічного плану такі поняття, як конкурентні переваги, кластерна модель розвитку економіки, галузі – локомотиви, фактори розвитку, вона дає можливість із чисельної кількості важливих галузей та напрямків фінансування визначити ті, ресурсне забезпечення яких з боку держави призведе до мультиплікаційного ефекту та стимулюватиме подальший самостійний розвиток економіки та держави загалом. Вищезгадана концепція конкурентних переваг згадується майже у всіх існуючих стратегічних документах, проте це не має сенсу, допоки вона буде основою визначення пріоритетності розподілу державних ресурсів (зокрема фінансових) та черговості фінансування конкретних програм і заходів, визначених на її основі.

Відсутність тісного зв'язку між стратегічними та фінансово-бюджетними документами відмічається чисельними вітчизняними та зарубіжними експертами. Очевидно, що в цьому випадку необхідна відповідна нормативно-правова база. Адже, на відміну від підприємницької структури, де керівник особисто зацікавлений в оптимізації розподілу ресурсів та їх ефективному використанні, сам просуває свою концепцію та особисто контролює її здійснення (школа підприємництва [8]), в державному секторі ці функції розділені між різними суб'єктами державного управління та різними гілками влади, а інтереси кожного з них можуть не співпадати з потребами оптимального та ефективного розподілу державних ресурсів. Відповідна законодавча база покликана встановити регламент, певні принципи та правила розподілу фінансового регулювання, щоб забезпечити економіку від можливих неправильних і помилкових рішень, продиктованих обмеженістю досвіду, знань та особистих інтересів окремих посадових осіб, на чому акцентує увагу когнітивна школа стратегічного планування [9]. До того ж, когнітивний шлях вдосконалення діючої нормативно правової бази державного регулювання забезпечує від повторення старих помилок та недоліків системи.

Тим не менше треба розуміти, що зміна будь-якої раніше створеної, стратегії, навіть після того, коли вона віджила і перестала бути продуктивною, супроводжується значними труднощами. Тому не потрібно відмовлятися від запланованої стратегії, тільки тому, що на початковому етапі вона зустріла опір з боку виконавців, чи зацікавлених сторін, адже більшість із них здебільшого насамперед подумали про власні інтереси та комфорт, а не про загальний інтерес. Натомість, потрібно вжити заходів для подолання відчуження між ними та наміченою стратегією шляхом широкого залучення їх до процесу стратегічного планування.

Теоретичні посилки когнітивної та інших шкіл стратегічного планування вказують на труднощі, які виникають при розробці та реалізації нових стратегій та планів їх реалізації. А також шляхи та місця, де потрібно шукати нові ідеї та відповіді на ті чи інші питання в

процесі стратегічного планування. Школа навчання передбачає те, що хоча, безсумнівно, керівник залишається ведучою і визначальною силою стратегічного планування, найкращі стратегії передусім виникають там, де є необхідні ресурси для навчання [10]. Таким чином стратегії можуть виникати в самих несподіваних місцях і самим незвичайним чином. Деякі ініціативи розвиваються самі по собі або методом проб і помилок, тоді як інші підхоплюються захисниками нових ідей з числа менеджерів, які поширюють їх у колективі і (або) доводять до вищого керівництва, що стимулює їх розвиток. Успішні ініціативи формують досвід дій, який може перерости в схему, тобто розвивається в стратегію. З огляду на це, залученням до процесу стратегічного планування осіб, які безпосередньо зайняті в тих чи інших сферах суспільного життя, набуває додаткового особливо важливого значення.

В такому суспільстві як в Україні, де мають місце недостатньо розвинені демократичні традиції, існує загроза, що влада буде використовувати надані їй повноваження не для інтересів суспільства та держави, а задля інтересів окремих владних груп та політичних сил. Тому залучення до розробки стратегії зацікавлених сторін, зацікавлених осіб та виконавців усіх рівнів не тільки допоможе віднайти найкращі рішення, але убезпечить суспільство від корупційних факторів у ході розробки та виконання стратегічного плану та розподілу державних ресурсів. Представники школи влади безпосередньо трактують процес формування стратегії як відкриту боротьбу за вплив, і при цьому особливо акцентується увага на важливості використання менеджерами владних і політичних методів [11]. Очевидно, що проблема прийняття чи не прийняття тих чи інших стратегічних документів та їх виконання в Україні часто зводиться до боротьби між різними політичними силами та владними групами за реалізацію власних політичних чи економічних інтересів та доступ до державних ресурсів. Саме цим пояснюється той факт, що, маючи практично однакові виборчі програми, різні політичні сили не можуть знайти спільної мови в стінах парламенту. Окрім того, має місце боротьба за ресурси між різними структурами державної влади та провладними групами між собою.

Назрілі реформи та економічний розвиток стали заручниками перманентної політичної кризи, яка продовжується уже багато років поспіль. Вирішення стратегічних питань пасують перед фінансово-економічним лобі, політичною доцільністю та нетривкими компромісами. Затягнене відкладання давно назрілих змін обертається для України мільярдними втратами з державного бюджету, прогресивно зростаючим безробіттям, та соціальною незадоволеністю, які перетворюються на загрозу для існування самої держави.

Проблема неефективності стратегічного планування, як уже зазначалося, криється зокрема і у відсутності демократичних традицій та низькій політичній культурі, на жаль, як більшості населення України, так і політичної еліти зокрема. Має місце фактор політичної корупції, починаючи від продажу голосів на виборах і закінчуючи зрадою національних інтересів окремими посадовими особами. Низька культура і особливо ідеологія сприяють швидше не стратегічним змінам, а збереженню поточної стратегії, спрямованої на укріплення і розбудову кланово-олігархічної системи господарювання та політичного правління олігархічних груп.

Попри те, що представники школи культури вважають, що культура є дзеркальним відображенням школи влади в позитивному розумінні, оскільки не “дробить” об’єкт званий організацією, а пов’язує сукупність індивідів в єдину сутність під назвою

організація, в Україні маємо той випадок, коли існуюча культура виступає головним чинником консервації недосконалої політичної системи та гальмування соціально-економічного розвитку [12].

Аналіз факторів, які впливають на стратегічний процес, свідчить про те, що є необхідність належного інституційного забезпечення стратегічного планування. Серед якого на перший план виходить вдосконалення діючого законодавства. Аналіз процесу стратегічного планування на основі різних теоретичних підходів дає змогу визначити такі напрямки удосконалення нормативної бази стратегічного планування:

1. На унеможливлення маніпуляції стратегічними цілями та пріоритетами на догоду політичним інтересам окремих політичних сил та владних груп. Норми закону повинні бути випсані так, щоб об'єднати зусилля усіх політичних сил, різних гілок влади та державних структур на виконання державних цілей та стратегічних пріоритетів.

2. Розробка та виконання стратегії соціально-економічного розвитку повинна бути покладена в основу роботи всіх органів державної влади та державного апарату як єдина ціль і одночасно форма і мета їхнього існування.

3. Функції щодо розробки, прийняття, затвердження, моніторингу та контролю процесу стратегічного планування повинні бути чітко розподілені між різними гілками влади, представниками парламентської більшості та опозиції і різними центральними органами виконавчих влади та їх структурами так, щоб кожен мав свою зону компетенції та відповідальності в стратегічному процесі, але при цьому не міг (і не був зацікавлений) в тому, щоб заважати іншим виконувати покладені на нього функції. Добитися цього можна лише шляхом збалансування повноважень, компетенції та відповідальності різних владних структур, які беруть участь у процесі стратегічного планування, його жорсткої регламентації та структуризації на кшталт бюджетного процесу.

Потрібно зрозуміти і відобразити у відповідних законодавчих актах той факт, що бюджетний процес це лише частина і похідна процесу стратегічного планування, а право на фінансування мають лише ті заходи, національні програми та проекти, які відповідають стратегічним цілям та пріоритетам і тільки в заздалегідь визначеному порядку, в основі якого є пріоритетність.

Висновки

Стратегічне планування перебуває під впливом різних сторонніх факторів політичного, ментального, культурного спрямування, вплив яких описаний рядом теоретичних шкіл. Не врахування цього факту при розробці та реалізації стратегії, та неврахування виду їх впливу на процес стратегічного планування та реалізації стратегій може призвести до нежиттєздатності розроблених стратегічних документів. Тому нагальною потребою і перспективою подальших досліджень є аналіз діючої нормативної бази та системи стратегічного планування та розробка пропозицій щодо їх вдосконалення в напрямку, який передбачає органічне поєднання стратегії, прогнозу, програм соціально-економічного розвитку та державного бюджету, цілей та ресурсів; унеможливлення маніпуляції стратегічними цілями та пріоритетами заради вузько-партійних та комерційних інтересів. Успішне впровадження реформ в Україні певною мірою залежить від вдосконалення системи державного управління та забезпечення стійкого зв'язку між програмами, програмними заходами, бюджетом та виконавською дисципліною різних політичних сил, гілок влади та владних структур.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Шляхом європейської інтеграції [Електронний ресурс] : Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2015 рр. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
3. Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток [Електронний ресурс] : Програма діяльності КМУ. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=181072357.
4. Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_59817AMDGP_strategic_planning_ukr.pdf.
5. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : Указ Президента України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
6. Selznick Ph. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation [Text] / Ph. Selznick. — Evanston : Row, Peterson, 1957. — P. 42.
7. Porter M. Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior performance [Text] / M. Porter. — New York : Free Press, 1985. — P. 485.
8. Минцберг Г. Школы стратегий [Текст] / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел ; пер. с англ. ; под ред. Ю. Н. Каптуревского. — СПб. : Питер, 2000. — С. 336.
9. Там же. — С. 336.
10. Там же. — С. 336.
11. Там же. — С. 336.
12. Там же. — С. 336.

M. Svystovych

STRATEGIC ANALYSIS ÎF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE THROUGH THE LENS OF THEORETICAL PRINCIPLES OF DIFFERENT SCHOOLS OF STRATEGIC PLANNING

The paper analyzes the process of state strategic planning of Ukraine in the light of theoretical premises of various schools and trends in strategic planning. On the basis of analysis, the conclusions are made and recommendations for improving the institutional support for state strategic planning of the socio-economic development of Ukraine are offered.

Key words: strategy, strategic planning, public administration, strategic process, system of strategic planning.