

УДК 35.351.354

О. Л. Євмешкіна, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ при Президентіві України

АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ НАПРАЦЮВАНЬ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Виділено й узагальнено основні теоретичні напрацювання щодо державного стратегічного планування на основі аналізу наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених у відповідній галузі.

Ключові слова: *державне стратегічне планування; стратегія; наукові школи стратегічного планування; концепції стратегічного планування.*

The article highlighted and summarized theoretical work on the main state strategic planning based on the analysis of scientific works of domestic and foreign scientists in the relevant field.

Key words: *state strategic planning; strategy; scientific school of strategic planning; concept of strategic planning.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах в Україні поки що не вдалося побудувати функціонально ефективної та структурно злагодженої системи державного управління, в якій, зокрема, бракує цілісного стратегічного планування на вищому рівні. Воно особливо важливе, оскільки в іншому разі під впливом зовнішніх чинників перед органами державного управління ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі, поставлені поліпиками. Державне стратегічне планування має особливе значення для забезпечення ефективного державного управління. У цьому зв'язку важливо вироблення наукових засад такого планування, яке серед іншого потребує узагальнення наявних теоретичних напрацювань з відповідних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічного планування досліджена в багатьох працях вітчизняних та іноземних авторів. У даній науковій статті певним чином враховано думки таких науковців-практиків стратегічного планування, як І. Ансофф, А. Чандлер, П. Друкер, Г. Мінцберг, М. Портер, Г. Хемел, К. Прахалад, Р. Рейч та ін. У дослідженнях виділено загальні підходи, які сприяють підвищенню ймовірності ефективного досягнення цілей організації. Деякі вітчизняні дослідники (В. Вакулєнко, В. Горбулін, А. Сельський, А. Семенченко, В. Терличка, Ю. Шаров та інші) досліджували стратегічне управління на галузевому, регіональному, місцевому рівнях.

Мета статті – виділення та узагальнення основних теоретичних напрацювань щодо державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Наукова зацікавленість щодо поняття, змісту стратегії, процесів, здійснення яких вони обумовлюють, виникла на початку шістдесятих

© О. Л. Євмешкіна, 2015

років минулого сторіччя з появою праці А. Чандлера “Стратегія і структура” [1]. У праці проаналізовано 70 великих американських корпорацій, які мали однакові економічні проблеми: ефективне управління й розширення виробництва. На основі узагальнення історії розширення національної індустрії протягом останніх ста років і здійснення глибокого аналізу незалежно від існуючих децентралізованих корпоративних структур автор намагається пояснити, яким чином процеси розробки та впровадження стратегій обумовлюють суттєві організаційні зміни. Це дослідження спонукало до появи ряду наукових праць, що значно розширили дану галузь знань.

Поряд із цим слід згадати наукову працю зі стратегії І. Ансоффа “Корпоративна стратегія” [2]. На основі дослідження він доходить висновку, що, починаючи з 50-х рр., виникають нові проблеми, а саме:

- необхідність відродити підприємство;
- зростання інтенсивності конкуренції, що набула міжнародних масштабів;
- широка зацікавленість суспільних сил у визначенні принципів управління й ролі фірми в постіндустріальному суспільстві.

Передумовами цього автор вважає те, що до початку 30-х рр. попит на основні споживчі товари став близьким до насичення. З підвищенням благоустрою споживач почав шукати більше, ніж задоволення основних потреб. Уведення принципу щорічної зміни моделей символізувало перехід від стандартної продукції до диференційованої. Таким чином з’явилася тенденція до ринкової орієнтації. Це потребувало іншого ставлення до завдань управління: їх потрібно було розглядати не в середині організації, а у відкритій перспективі, що передбачало зміни установки і примирення з тим, що майбутнє характеризувалось вищим рівнем невизначеності [2, 15].

Майже всі дослідження у цьому напрямі початку 60-х рр. XX ст. мали позитивний характер і спрямовувались переважно на опис поняття стратегії з огляду на потенціал первинної економічної ланки – комерційного стратегування, крім того, з’явилися і почали інтенсивно розвиватись теорії інституціоналізму. Дослідники вважають, що саме тоді в даній галузі науки і практики почали формуватись дві школи: школа стратегії підприємства та школа його загальної політики. За своєю сутністю та вихідними теоретичними позиціями ці дві течії переросли в школу стратегії за змістом та школу стратегії як процесу [3, 55].

Кардинальні зміни в розвитку функції планування всередині фірми відбулися в американських, а потім у європейських корпораціях в 60–70-ті рр. Цей період називають “бумом стратегічного планування”, коли фірми почали створювати в себе нову функцію – планування, спрямовану не всередину підприємства, а зовні, в економічне, науково-технічне, соціально-політичне середовище – концепція організації як “відкритої” системи [2, 12].

У результаті здійсненого аналізу розвитку стратегічного планування І. Ансофф стверджує, що традиції довгострокового планування замінюються стратегічним плануванням. У системі довгострокового планування майбутнє може бути передбачено шляхом екстраполяції історично складених тенденцій зростання. В системі стратегічного планування немає припущення про те, що майбутнє мусить бути кращим минулого, й не йдеться про те, що майбутнє можна вивчити методом екстраполяції. Тому спочатку здійснюється аналіз перспектив фірми, завданням якого є з’ясування тих тенденцій, небезпек, а також окремих “надзвичайних” ситуацій, що здатні змінити наявні тенденції [2, 23–24].

Отже, внесок І. Ансоффа в розвиток науки стратегічного планування такий:

– створено всеохопну теорію управління стратегічною поведінкою організацій, що обслуговують зовнішнє середовище;

– розроблено теоретичну парадигму можливого стратегічного успіху, в якій висуюються різні гіпотези успішної поведінки організації за різних зовнішніх умов.

Центральною ідеєю моделі стратегічного планування І. Ансоффа є підхід, що базується на зборі максимально можливої кількості даних. У результаті багато його послідовників стикались із явищем під назвою “параліч від аналізу” [4].

Г. Мінцберг розглядає стратегію як сукупність здійснюваних різних видів діяльності протягом певного періоду часу [5] і вважає, що стратегія передбачає наявність певної стабільності й може призвести до серйозних помилок, якщо у зовнішньому середовищі відбуваються непередбачені зміни. На думку Г. Мінцберга, правильно розроблена стратегія являється результатом вивчення планів, що виникають, імпровізацій, поточних заходів адаптації та стратегічних основ. Таким чином, Г. Мінцберг заперечує школу “планування стратегії” і пропонує школу “розвиваючої (виникаючої) стратегії”. Більш детально суть даних шкіл подано в табл. 1.

Внесок Г. Мінцберга у процес розвитку стратегічної наукової думки полягає у формулюванні та систематизації низки напрямів (шкіл), що формували стратегію, яких він виділив десять. Три перших описують, як стратегія повинна формуватися, шість інших описують, як вона формується на практиці. Десята й остання школа об’єднує тих, хто розглядає постійне, залежне від обставин. За Г. Мінцбергом, існують такі школи: дизайну, планування, позиціонування, підприємництва, когнітивна школа, навчання, влади, культури, зовнішнього середовища, конфігурації [6].

У своїй праці “Конкурентна стратегія” [7] М. Портер розробляє модель п’яти сил, що дозволяє застосовувати стратегічний принцип не тільки до організації, але й до великих секторів промисловості. Модель п’яти сил складається з:

- 1) загрози появи на ринку нових фірм;
- 2) суперечності діючих конкурентів;
- 3) загрози появи замінників актуальних товарів або послуг;
- 4) ринкової влади поставників;
- 5) ринкової влади покупців.

Друга його модель описує “генеричні стратегії”. М. Портер вважає, що кожна компанія має чотири основних стратегічних варіанти вибору. Для визначення майбутньої генеричної стратегії необхідно розв’язати дві проблеми: обрати простір для ведення конкурентної боротьби; обрати конкурентні переваги – лідерство за витратами чи диференціювання товару. Таким чином, науковий внесок М. Портера полягає у розробленні ефективних методів аналізу конкуренції та розробленні стратегії як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках.

Р. Рейч розглядає стратегію як відтворення складених у суспільстві переконань і переказів [8]. Свій науковий пошук Р. Рейч починає з вихідного твердження про те, що в США, так само у Великобританії та Канаді, завжди існувала фундаментальна розбіжність між цінностями бізнесу, з одного боку, і громадянськими або політичними, з іншого. Замість об’єднання економічного і громадянського розвитку в єдиний процес, у якому значне місце належить громадянським і ліберальним цінностям і в якому життєво важлива роль відводиться державі, ці два види цінностей розглядаються у протиставленні один одному.

Школи стратегічного планування, сформульовані Г. Мінцбергом

Назва школи	Засновники	Провідна ідея
Школа дизайну	А. Чандлер, К. Ендрюс	Формування стратегії як процес осмислення. Метод SWOT-аналізу
Школа планування	І. Ансофф	Формування стратегії як формальний процес. Послідовність процедур формування стратегії як невід'ємної частини процесу планування, що поділяється на конкретні кроки, кожний із яких супроводжується аналітичною роботою й пошуком відповідей на питання
Школа позиціонування	М. Портер	Формування стратегії як аналітичний процес. За допомогою аналізу обрати кращу з можливих стратегій
Школа підприємництва	П. Друкер	Формування стратегії як процес передбачення. Вибір стратегії базується на інтуїції, а успішність вибору залежить від підприємницького таланту
Когнітивна школа	Г. Саймон	Формування стратегії як ментальний процес.
Школа навчання	Дж. Куін	Формування стратегії – розвиваючий процес. Стратегія розвивається в міру того, як внутрішні рішення й зовнішні події поєднуються, щоб створити консенсус серед вищого керівництва
Школа влади	Г. Аллісон	Формування стратегії – це процес ведення переговорів
Школа культури	Т. Пітерс, Р. Уотермен, Дж. Джонсон	Формування стратегії як колективний процес. Традиції та історія або культура створюють очікування, яке потім формує поведінку. Це веде до конкретного набору поглядів і намірів, які формують активні стратегії
Школа зовнішнього середовища	М. Ханнан, Дж. Фріман	Формування стратегії як реактивний процес Зовнішні обставини диктують стратегію
Школа конфігурації (структурна школа)	І. Ансофф, П. Хандавалл, Д. Міллер	Формування стратегії – це процес трансформації. Вибір стратегії являє собою науковий процес, заснований на грамотному й усебічному дослідженні зовнішнього середовища, проведенні стратегічного аналізу та використанні матриць стратегічного планування. Розроблені основні методи стратегічного планування, рекомендації щодо вибору стратегій. Дана школа розглядає формування стратегії, як такої, що визначається часом і обставинами

Г. Хемел і К. Прахалад [9] присвятили науковий пошук розвитку глобальної стратегії. Автори свідчать, що старші менеджери витрачають близько 40 % часу обговоренню зовнішніх проблем і близько 30 % йде на те, щоб зазирнути на три, чотири, п'ять або більше років у майбутнє. З часу, витраченого на обговорення проблем майбутнього, не більше 20 % витрачається на наміри створити колективне уявлення про нього (протягом інших 80 % обговорюється майбутня діяльність самого менеджера). Таким чином, у середньому керівництво вищого рівня витрачає менше 3 % своєї енергії на створення корпоративної перспективи. Проте стратегія – це дещо більше, ніж розподіл обмежених ресурсів серед конкуруючих проєктів, це – подолання нестачі ресурсів за допомогою творчого і постійного використання ресурсних важелів. Автори наполягають на розробленні довгострокових стратегій, що дасть можливість боротись за лідерство у сфері ключових компетенцій та передувати конкуренції за лідерство в продукції. Отже, можна стверджувати, що Г. Хемел і К. Прахалад поклали початок розробленню довгострокових стратегій.

Концепція стратегічних намірів і ключових компетенцій отримала подальший розвиток і нині входить до концепції стратегічної платформи, яка вперше була висвітлена у статті директора Бостонської консалтингової групи Ж. Мілана [3, 57]. У цьому ж напрямі щодо поняття стратегії проводить дослідження й К. Омаїе у своїй книзі “Мислення стратега” [10]. На його думку, наше мислення стане чіпкішим, якщо ми зарезервуємо термін “стратегія” для визначення дій, які націлені безпосередньо на розвиток сильних сторін, що стосуються конкурентного середовища.

У процесі вивчення наукових праць зарубіжних дослідників виявляється, що стратегічне планування – це одна з основних функцій стратегічного управління, процес прийняття управлінських рішень щодо стратегічного передбачення (формування стратегій), розподілу ресурсів, адаптації компанії до зовнішнього середовища, внутрішньої організації. Стратегічне планування забезпечує основу для всіх управлінських рішень, функцій організації, мотивації і контролю, орієнтованих на розробку стратегічних планів. Процес стратегічного планування забезпечує основу для управління.

У працях вітчизняних учених досліджувалися проблеми стратегічного планування у державному управлінні на місцевому, регіональному та галузевому рівнях.

Внесок В. Терпички у розвиток вітчизняної науки стратегічного планування полягає у детальному аналізі проблеми запровадження процесів виконавчої влади України, узагальненні зарубіжного досвіду із зазначених проблем і питань [11]. Концептуальні аспекти стратегічного планування в муніципальному менеджменті розкрито Ю. Шаровим [12].

Дослідженню сучасних тенденцій та проблем стратегічного планування у сфері національної безпеки, а саме поєднанню стратегічного планування та стратегічного менеджменту присвячено монографію В. Горбуліна та А. Качинського [13]. Значну увагу приділено розробленому авторами методу – циклу стратегічних змін, що складається з восьми кроків. Розглядаються індивідуальність системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) держави та її суб'єктів; офіційні обов'язки, повноваження й місія СЗНБ держави та її суб'єктів; застосування методології SWOT-аналізу для оцінки стану внутрішнього й зовнішнього середовищ; методи визначення стратегічних проблем національної безпеки й окреслення основних кроків процесу їхнього структурування; методи сценарного планування; нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері національної безпеки; оцінка ризику.

Питанням стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою присвячено докторську дисертацію А. Семенченка [14]. Автором досліджено теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою, зокрема, розроблено метод обґрунтування стратегічних рішень, концептуальні засади формування адаптивних механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування, методичний підхід до розробки комплексних механізмів антикризового стратегічного управління. Запропоновано модель системи стратегічних документів і методичний підхід до її розробки, концепцію та комплексну модель стратегічного планування, уточнено класифікацію загроз і понятійний апарат стратегічного планування у цій сфері.

У кандидатській дисертації В. Вакуленка [15] висвітлено теоретико-методологічні та прикладні основи державного регулювання розвитку великих міст через методи, механізми, підходи стратегічного планування. Визначено, що в умовах багатокладної економіки стратегічне планування є основним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку міських поселень та раціонального використання ресурсів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні територіальних громад. Воно має значний потенціал щодо підвищення ефективності управління адміністративно-територіальними одиницями з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування за умови застосування комплексу науково обґрунтованих напрямів, методів і прийомів, визначення стратегічних цілей та їх послідовної реалізації.

В. Галанець узагальнює і поглиблює теоретичні засади стратегічного управління сільськогосподарським виробництвом, що передбачає розробку довгострокових цілей, політики, установок, орієнтирів, напрямів діяльності. Автор також надає економічну оцінку, розкриває тенденції розвитку сільськогосподарського виробництва у Львівській області та допущені прорахунки й недоліки у здійсненні аграрних реформуваль [16].

У монографії А. Сельського [17] обґрунтовано інтегральні теоретико-методологічні засади стратегічного управління в державному управлінні, запропоновано авторське бачення концепції стратегічного управління в управлінні суспільними справами, окреслено детермінанти її розвитку, розкрито теоретичне та практичне значення стратегічного управління як механізму державного управління. Визначено системні принципи системи стратегічного управління в державному управлінні, методологічні аспекти реалізації стратегії як організаційної основи функціонування органів державної влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз дозволяє виділити коло основних теоретичних напрацювань, що можуть сформувати наукову базу створення системи державного стратегічного планування в Україні. Зокрема, у межах наукових шкіл менеджменту зарубіжними вченими вироблено низку концепцій, підходів, моделей, методів стратегічного планування на рівні організацій або організаційних об'єднань. У працях вітчизняних учених містяться різноманітні теоретичні розробки щодо розв'язання проблем стратегічного планування у державному управлінні на місцевому, регіональному та галузевому рівнях. Водночас аналіз засвідчив, що на даний час немає спеціальних досліджень, присвячених проблематиці стратегічного планування в Україні саме на вищому державному рівні.

Виділений комплекс теоретичних напрацювань може бути використано для розробки та обґрунтування запровадження вітчизняної системи державного стратегічного планування, що визначає перспективи подальших досліджень у даному напрямі.

Список використаних джерел:

1. Chandler A. D. Strategy and structure / Chandler A. D. – Cambridge : Chapters in the history of the industrial enterprise : MIT Press, 1962. – 463 p.
2. Ансофф И. Стратегическое управление : монографія / И. Ансофф. ; пер. с англ. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
3. Бережний Я. В. Стратегічне планування і управління в енергетиці України: механізм забезпечення національних економічних інтересів : монографія / Я. В. Бережний, О. А. Шатило. – Івано-Франківськ : Фоліант, 2015. – 287 с.
4. Миддлтон Дж. Библиотека избранных трудов о стратегии бизнеса. Пятьдесят наиболее влиятельных идей всех времен / Миддлтон Дж. ; пер. с англ. – М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2006. – 272 с.
5. Mintzberg H. Crafting strategy [Електронний ресурс] / Mintzberg H. – Режим доступу : http://www.iuc-edu.eu/group/sem1_L3/2011%20STRATMAN/3R%20crafting%20strategy.pdf
6. Школы стратегического планирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.stplan.ru/articles/theory/stplschl.htm>
7. Porter M. E. Competitive strategy. Techniques for analyzing industries and competitors / Porter M. E. – First Free Press Edition, 1980. – 397 p.
8. Magaziner I. C. Minding America's Business: The Decline and Rise of the American / I. C. Magaziner, Reich R. B. – N.-Y. : Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
9. Hamel G. Competing for the Future [Електронний ресурс] / G. Hamel, C. K. Prahalad. – Режим доступу : http://www.fb-solutions.es/fileadmin/user_upload/Conferencies/competing-for-the-future.pdf
10. Омае К. Мышление стратега: Искусство бизнеса по-японски / Кеничи Омае ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 215 с.
11. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2005. – 437 с.
12. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : УАДУ, 2001. – 302 с.
13. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
14. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. І. Семенченко ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2008. – 30 с.
15. Вакуленко В. М. Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 “Міське самоврядування” / В. М. Вакуленко. – К. : Українська Академія державного управління при Президентові України, 2003. – 24 с.
16. Галанець В. В. Стратегічне планування сільськогосподарського виробництва в системі державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Галанець. – Львів : Львівський регіональний інститут державного управління, 2003. – 24 с.
17. Сельський А. А. Теоретико-методологічні засади стратегічного управління в державному управлінні : монографія / А. А. Сельський. – К. : НАДУ, 2013. – 240 с.