

заміщення і конкурентоспроможності, не варто відмовлятися від застосовування протекціоністських методів підтримки (переважно тарифних методів), де це ще можливо.

Література

1. Low, Patrick and Julia Tijaja. Global Value Chains and Industrial Policies [Електронний ресурс] / E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, — 2013. — / Режим доступу до ресурсу: www.e15initiative.org

УДК 332.122

Лариса ЄМЕЛЬЯНЕНКО*

СТРАТЕГУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Анотація. Визначено проблеми функціонування державної системи стратегічного управління національною економікою, обґрунтовано методологічні аспекти її оновлення за засадах запровадження технології та інструментів стратегування в контексті організації процесу та забезпечення результату на рівні регіонів та муніципальних утворень.

Загострення фінансово-економічної, структурної та політичної кризи в сучасних умовах нових викликів глобалізації і посилення міжнародної конкуренції призвели до ускладнення та деградації механізмів стратегічного управління на всіх рівнях національного господарювання, що об'єктивно зумовлює необхідність розробки та реалізації методології стратегування розвитку складних соціально-економічних систем, таких як регіони, міста, райони, муніципальні утворення тощо.

Існуюча в Україні система стратегічного управління економічним розвитком не зазнала особливих змін порівняно з тією, що сформувалася в період централізованої економіки СРСР. За роки незалежності владні структури на регіональному та муніципальному рівнях виявилися здатнішими до відтворення старої коман-

* **ЄМЕЛЬЯНЕНКО Лариса Михайлівна** — д.е.н., професор кафедри макроекономіки та державного регулювання ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ, Україна, lora-lara@ukr.net

дно-адміністративної системи, ніж до інноваційних методів і форм управління. Практично відсутні інноваційні інструменти управління, їх нестача заповнюється копіюванням західних зразків і механічним перенесенням їх на українську практику у вигляді різного роду реформ.

Проведений аналіз існуючих стратегій регіонального розвитку свідчить, що всі вони слабо орієнтовані на реалізацію: у них немає чітко взаємопов'язаних цілей і ресурсів для їх виконання, а також відповідальності за їх невиконання [8; 9]. Крім того, «в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів» [7, с. 41], тому оцінити ефективність реалізації стратегій і ввести необхідні корективи в процесі їх реалізації не є можливим.

Практично всі регіональні стратегії не є інноваційними. Традиційно при формуванні соціально-економічних стратегій регіон розглядається в адміністративних межах, відособлено від решти світу, без урахування світових тенденцій. Державна адміністрація регіонів намагається оперувати конгломератом широко диверсифікованих напрямів розвитку, що диктуються тенденціями, які склалися. Ми поділяємо думку науковців-практиків, які справедливо вважають, що основний методологічний недолік таких стратегій — прив'язка до середньогалузевих і середньонаціональних трендів розвитку, в них не ставиться завдання пошуку резервів соціально-економічного розвитку і підвищення конкурентоспроможності регіону для того, щоб у перспективі зламати існуючі тенденції [1; 4, с. 65; 5; 8; 9].

Сучасні стратегії регіонального та муніципального розвитку в Україні будуються за шаблоном стратегічного планування діяльності фірм і корпорацій без врахування специфічних особливостей регіонів та муніципалітетів, як більш складних соціально-економічних систем. Практично відсутній моніторинг ефективності реалізації державних стратегій і програм. Суттєвим недоліком стратегічного планування в регіонах і на містах є слабке залучення бізнес-структур та інститутів громадського суспільства до процесів формування і реалізації стратегій та програм. В цілому стратегічне планування в Україні здійснюється у форматі одиничних акцій, що слабо пов'язані між собою, реалізуються поза контекстом спільних системних перетворень суспільства, економіки і управління.

Модернізація економічних інститутів і відносин власності, розвиток ринкових відносин, трансформація системи державного

регулювання за умов поширення глобалізаційних викликів та загострення системної кризи обумовлюють необхідність удосконалення діючої системи прогнозування та стратегічного управління соціально-економічним розвитком. Орієнтація векторів національної економіки в напрямку інноваційного та регіонального розвитку вимагають зміни системи принципів, методів, підходів в теорії і практиці планування і прогнозування [8; 9]. В економіці країни назріває новий тип планування — індикативний, що базується не тільки на галузевий, а й територіальній проекції. Кардинальна зміна ситуації у територіальному розвитку пов'язана з подоланням у державній регіональній політиці тенденції до надмірної централізації. Необхідний перехід від надцентралізованої системи з домінуванням інтересів, ресурсів і дій державного рівня влади до нової, децентралізованої системи, в якій визначальна роль повинна належати самостійному пошуку регіонами і муніципальними утвореннями шляхів свого соціально-економічного розвитку.

Гострота накопичених проблем розвитку національної економіки вимагає принципово нового підходу до управління, що має комплексний характер, спирається на стратегічне мислення і оновлену методологію програмно-цільового управління, яка передбачає оновлення принципів, функцій, методів, технологій та інструментів.

Модернізація державного управління обумовлює необхідність переходу від стратегічного планування до стратегування, тобто до конструювання «Майбутнього» у взаємозв'язку з «Минулим» і «Сучасним» через такі важливі засоби-функції управління як концептування, прогнозування, моделювання, програмування, проектування, планування.

У теперішній час термін «стратегування» перетворюється в науково-прикладну категорію, яка застосовується в процесі дослідження складних соціально-економічних систем як найбільш адекватний інструмент для вирішення проблем та обґрунтування управлінських рішень, що дозволяють визначати та створювати умови для перспективного розвитку регіону і муніципальних утворень на основі стратегічних цілей, здатних консолідувати зусилля влади, бізнесу і суспільства.

Проблемним питанням стратегування економічного розвитку приділяли увагу учені-економісти Л. Ахтарієва [5], Т. Бочкарьова [1], О. Вільямсон [12], Н. Кухарська [3; 4], Р. Маннапов [5], В. Марача [6], М. Паламарчук [8], А. Сухоруков [9] та інші. Англійським економістом-класиком О. Вільямсоном вперше був вве-

дений науковий термін «strategizing» [12], який спочатку перекладався як стратегічне планування у контексті розробки корпоративних стратегій. В економічній науковій літературі останнім часом використовується термін «стратегування», який розглядається як збагачення синоніму стратегічного планування. Змістовно цей термін припускає ширше трактування як все «те, що пов'язане з процесом розробки і реалізації стратегії».

Ідеологія стратегування базується на системній парадигмі процесу формування цілісної багаторівневої і багатооб'єктної процесної системи стратегічного управління з міцною внутрішньою структурою, яка охоплює і об'єднує всі компоненти стратегічного процесу (включаючи об'єкти, суб'єкти, стратегічні інститути, стратегічні стейкхолдери, результати як комплексні, цілісні і взаємопов'язані стратегії функціонування об'єктів різних рівнів: від підприємства до міста, муніципального утворення, регіону і країни в цілому і механізми їх реалізації) в єдину систему стратегічного управління [3, с. 57].

Стратегування економічного розвитку, на відміну від стратегічного планування, — ширше системне поняття, яке представляє собою єдиний технологічний комплекс програмно-проектних засобів розробки стратегії (концептування, прогнозування, розробки сценаріїв, моделювання, планування, проектування, програмування) та механізмів стратегічного управління (залучення стейкхолдерів, формування полісуб'єктних приватних партнерств, контролінг і т.ін.) і є безперервним процесом, що включає визначення цілей, багаторівневий опис регіону або муніципального утворення, оцінку бізнес-середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудова стратегічних карт, моніторинг, організацію процесів комунікації і інституціоналізації діяльності стратегічних суб'єктів для вирішення регіональних проблем і контроль за її виконанням [4, с. 64].

Однією з прогресивних технологій активного проектування «Майбутнього» є Форсайт. Ця технологія використовується на рівні підприємств, муніципалітетів, регіонів, суспільства в цілому. Форсайт як інструмент стратегічного планування розглядалося в роботах П. Бішопа [11], Дж. Реткліфа [13], Б. Кузика [2], П. Третяка [10] та ін.

Форсайт важливо розглядати як прогресивну «технологію впливу на майбутнє, що формується, за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств громадянського суспільства і за допомогою стимулювання їх активності» [10, с. 15]. Технологія форсайту включає систему методів експертної оцінки

стратегічних напрямків соціально-економічного та інноваційного розвитку систем різного рівня та визначення можливих варіантів майбутнього. Ця технологія ґрунтується як на традиційних, так і на інноваційних експертних методах, таких як: експертні панелі, Дельфі, SWOT-аналіз, мозковий штурм, побудова сценаріїв, технологічні дорожні карти, дерева релевантності, аналіз взаємовпливовості. На відміну від прогнозування і футурології Форсайт передбачає активну позицію управління змінами, що передбачає орієнтацію не тільки на визначення можливих альтернатив, але і на вибір найбажаніших. Дана технологія передбачає крім «основного продукту» — сценаріїв розвитку і заснованої на цих сценаріях стратегії, розвиток неформальних взаємозв'язків між їх учасниками, створення єдиного уявлення про ситуацію, тобто формування суб'єкта управління розвитком.

При цьому кожний із засобів управління є одночасно процесом і результатом. Серед широкого спектру методів Форсайту, які застосовуються в стратегічному управлінні соціально-економічним розвитком муніципального утворення, найперспективнішим є поєднання методу побудови сценаріїв і дорожнього картування. Побудова прогнозних сценаріїв соціально-економічного розвитку муніципального утворення — це гіпотетична «картина» послідовного розвитку в часі і просторі подій, що у сукупності становлять еволюцію всієї соціально-економічної системи [2, с. 374]. Для розробки сценаріїв розвитку муніципальних утворень застосовують кореляційний аналіз, екстраполяцію трендів, експертний, розрахунково-конструктивний методи, інтервальний прогнозування, якісний аналіз і ін. Використання сценарного прогнозування в сучасних умовах макроекономічної нестабільності буде забезпечувати: варіативне розуміння ситуації, її еволюції; оцінку потенційних загроз; виявлення сприятливих можливостей; виявлення можливих і доцільних напрямків діяльності; підвищення рівня адаптації до змін зовнішнього середовища. Сценарний підхід доцільно доповнювати дорожніми картами, які, з одного боку, є інструментом передбачення (прогнозування), з іншого — інструментом конкретизації стратегічних планів.

Основна відмінність дорожньої карти від стратегічного плану — багатоваріантність розвитку муніципального утворення та виявлення ключових вузлів розвитку (соціально-економічних хабів). До переваг дорожнього картування як методу стратегічного прогнозування та управління можна віднести таке: сприяє формуванню загальних цінностей, кращого взаєморозуміння і

розуміння ситуації в цілому суб'єктами стратегічного управління; дозволяє врахувати можливості нелінійного розвитку ситуації в муніципалітеті та в зовнішньому середовищі; акцентує увагу на інноваційному розвитку економіки муніципального утворення.

У цілому, стратегування соціально-економічного розвитку муніципальних утворень слід визнати системою, яка включає такі компоненти: логіко-емоційну (сприйняття того, що відбувається і «Майбутнього»); інституційну (спосіб руху до «Майбутнього»); соціокультурну (характер розвитку самоврядування); управлінську (стратегії розвитку); інструментальну (набір процедур та інструментів стратегування).

На нашу думку, стратегування важливо розглядати як системний процес, який з'єднує прогнозування, планування і управління в формуванні та реалізації можливих траєкторій розвитку економічної системи на муніципальному, регіональному та національному рівнях, у рамках еволюційної парадигми за концептуальним сценарієм. Такий процес повинен мати властивості інституційної гнучкості і включати інтегровані процедури реалізації сценаріїв соціально-економічного розвитку і адаптивну систему коригування цілей на основі безперервного стратегічного аналізу, що забезпечує відтворення системних зв'язків в умовах проривних трансформацій і змін у технологіях, в організаційному та інституціональному забезпеченні, в активації соціальних комунікацій для досягнення високої конкурентоспроможності національної економіки та забезпечення якості життя населення.

Метою стратегування слід визначити розробку нових технологій формування системи стратегічного управління як єдиного системно вибудованого процесу розвитку країни, регіонів, муніципальних утворень і підприємств, що базується на стратегічній взаємодії різних складових суспільства, які становлять єдине ціле — суспільно-державний організм.

Стратегування є єдиним безперервним процесом розробки та реалізації основних програмних документів стратегічного управління, а саме: концепції, стратегії, програми. В такому процесі стратегія є проміжним документом, що постійно потребує коригування і розглядається як механізм координації зусиль усіх рівнів виконавчої влади, державних і приватних господарюючих суб'єктів, громадських організацій та ін., для додання нових імпульсів розвитку національної економіки на регіональному та муніципальному рівнях.

Література

1. *Бочкарева Т.В.* Реализационные проблемы стратегирования: аспекты целеполагания. [Электронный ресурс] / Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев. — Режим доступа: <http://metaconsultant.ru/node/71>
2. *Кузык Б.Н.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. — М.: Экономика, 2008. — 575 с.
3. *Кухарская Н.А.* Региональное стратегирование как системный ресурс управления развитием территорий / Н.А. Кухарская, И.Н. Сараева // Стратегії розвитку України у глобальному середовищі: Тези доповідей V міжнар. наук.-практ. конф., 17-19 листопада 2011 р. — Сімферополь: Кримський інститут бізнесу, 2011. — С. 56-58.
4. *Кухарська Н.О.* Регіональне стратегування — основа формування стратегії розвитку регіону / Н.О. Кухарська // Економіст. — 2012. — №1. — С. 63-65.
5. *Маннапов Р.Г.* Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева // Вестник Челябинского государственного ун-та. — 2009. — № 3 (141). — С. 47-56.
6. *Марача В.Г.* Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации / В.Г. Марача // Труды ИСА РАН — 2008. — Т. 34. — С. 179-214.
7. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендьял, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. — К.: В-во «К.І.С.», 2007. — 120 с.
8. *Паламарчук М.О.* Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : монографія / М.О. Паламарчук; за ред. О. В. Литвиненка. — К. : НІСД, 2014. — 152 с.
9. *Сухоруков А.І.* Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. — К. : НІСД, 2012. — 368 с.
10. *Третьяк В.П.* Структура форсайта // Отраслевые рынки. — 2007. — № 1-2. — С. 13-17.
11. Bishop P. Thinking about the future: Guidelines for Strategic Foresight. N.Y., 2006.
12. Williamson O. E. Strategizing, Economizing, and Economic Organization / O. E. Williamson // Strategic Management Journal. Special Issue. — 1991. — № 12. — P. 75-94.
13. Ratcliffe J. Challenges for Corporate Foresight: Towards Strategic Prospective Through Scenario Thinking (presented at the conference «Foresight Management in Corporations and Public Organizations». URL: <http://www.tukkk.fi/tutu/conference2005>, Helsinki 2005