



Методология формирования эффективной модели государственного стратегического планирования и управления¹

И.Н. Дауранов¹, А.С. Кожумов²

¹ Институт экономики КН МОН РК, ² АГУ при Президенте РК

Аннотация

Цель работы заключается в обосновании основных методологических положений, обеспечивающих разработку эффективной модели государственного стратегического планирования и управления. В статье проведен анализ смысла и значения, широко используемого в настоящее время понятия «стратегическое планирование». В результате сделан вывод, что в странах с централизованной унитарной формой государственного устройства правильно использовать термин «государственное стратегическое планирование и управление», а не государственное стратегическое планирование». Это обусловлено тем, что регулирование деятельности предприятий корпоративного сектора осуществляется косвенными методами, основанными на принципах индикативного планирования. При этом по отношению к организациям государственного сектора, деятельность которых финансируется из бюджетных средств, процесс управления осуществляется в полном объеме методами прямого действия.

В статье предложена и обоснована принципиальная модель государственного стратегического планирования и управления. В её состав помимо традиционных элементов, в число которых входят миссия, система целей, совокупность средств, обеспечивающих её достижение, организационная структура и механизмы управления включена организационная культура. Последняя является одним из главных и действенных стратегических инструментов, обеспечивающих согласованность в работе руководства и коллектива для достижения установленных целей. Однако в реальной практической деятельности государственных органов этот важный элемент практически не учитывается. В статье приведена система принципов, требований которых необходимо соблюдать при разработке стратегических документов и соответствующих им методов. Также на основе анализа зарубежного опыта, в частности стран ОЭСР, приведены ограничения, а также типичные ошибки в области использования стратегического планирования и управления.

Ключевые слова: стратегическое планирование и управление, корпоративный сектор, государственный сектор, организационная культура, принципы, модель государственной службы.

Мемлекеттік стратегиялық жоспарлау мен басқарудың тиімді моделін қалыптастыру әдістемесі

Түйін

Жұмыстың мақсаты мемлекеттік стратегиялық жоспарлау мен басқарудың тиімді үлгісін әзірлеуді қамтамасыз ететін негізгі әдіснамалық ережелерді негіздеу болып табылады. Мақалада қазіргі уақытта кеңінен қолданылатын “стратегиялық жоспарлау” ұғымының мағынасы мен мәніне талдау жасалынды. Нәтижесінде, мемлекеттік құрылымының орталықтандырылған унитарлық формасы бар елдерде «мемлекеттік стратегиялық жоспарлау» емес, “мемлекеттік стратегиялық жоспарлау және басқару” терминін қолдану дұрысырақ деген тұжырым жасалынды.

Бұл корпоративтік сектор кәсіпорындарының қызметін реттеуді жанама әдістермен жүзеге асыратындығына байланысты. Бюджет қаражатынан қаржыландырылатын ұйымдарға қатысты басшылық тікелей іс-қимылдың экономикалық және ұйымдық-құқықтық әдістерімен жүзеге асырады.

Мақалада мемлекеттік стратегиялық жоспарлау мен басқарудың принципті үлгісі ұсынылған және негізделген. Оның құрамына дәстүрлі элементтерден басқа, сонымен қатар миссия, мақсаттар жүйесі, оның қол жетімділігін қамтамасыз ететін құралдар жиынтығы, ұйымдық құрылым және басқару тетіктері қарастырылған. Соңғы элемент белгіленген мақсаттарға жету үшін басшылық пен ұжымның жұмысында үйлесімділікті қамтамасыз ететін негізгі және тиімді стратегиялық құралдарының бірі болып табылады. Алайда, мемлекеттік органдардың нақты тәжірибелік қызметінде бұл маңызды элемент жоспарлы, бағдарламалық және жобалық құжаттарды әзірлеу және іске асыру тәртібін регламенттейтін нормативтік құқықтық құжаттарға енгізілмейді.

Мақалада стратегиялық құжаттар мен оларға сәйкес әдістерді әзірлеу кезінде талаптары сақталуы керек принциптер жүйесі келтірілген. Сондай-ақ шетелдік тәжірибелерде, атап айтқанда ЕЭЫДҰ елдерінің тәжірибесін талдау негізінде стратегиялық жоспарлау мен басқаруды пайдалану саласындағы типтік қателер, сондай-ақ шектеулер келтірілген.

Түйін сөздер: стратегиялық жоспарлау және басқару, корпоративтік сектор, мемлекеттік сектор, ұйымдастырушылық мәдениет, қағидаттар, мемлекеттік қызметтер үлгісі.

¹ Исследование проведено в рамках программно-целевого финансирования Комитетом науки Министерства образования и науки Республики Казахстан «Разработка концепции и механизмов сбалансированного территориального развития экономики и общества Казахстана»

Methodology for the formation of an effective model of state strategic planning and management

Abstract

The purpose of the work is to substantiate the basic methodological provisions that ensure the development of an effective model of state strategic planning and management. The article analyzes the meaning and significance of the currently used concept of "strategic planning". As a result, it was concluded that in countries with a centralized unitary form of government, it is more correct to use the term "state strategic planning and management" rather than state strategic planning. " This is due to the fact that regulation of the activities of enterprises in the corporate sector is carried out by indirect methods. In relation to organizations that are funded from the budget, management is carried out by economic and organizational and legal methods of direct action.

The article proposes and substantiates a fundamental model of state strategic planning and management. In addition to traditional elements, which include a mission, a system of goals, a set of means to achieve it, an organizational structure and management mechanisms, it includes an organizational culture. The latter is one of the main and effective strategic tools that ensure consistency in the work of management and the team to achieve established goals. However, in the real practical activities of state bodies, this important element is not included in the regulatory legal documents governing the procedure for the development and implementation of planning, program and project documents. The article provides a system of principles, the requirements of which must be observed when developing strategic documents and the methods corresponding to them. Also, based on the analysis of foreign experience, in particular of the OECD countries, limitations and typical mistakes in the use of strategic planning and management are given.

Keywords: strategic planning and management, corporate sector, public sector, organizational culture, principles, public service model.

Введение

В Казахстане, в результате целенаправленной политики, проводимой Главой государства и Правительством страны, создана рациональная система государственного планирования. Мероприятия, которые осуществляются для повышения её эффективности, соответствуют передовому зарубежному опыту и адекватны проводимым в Республике Казахстан социально-экономическим реформам. Вместе с тем, не смотря на достигнутые успехи на современном этапе развития, она требует модернизации. Это обусловлено двумя основными группами факторов.

Первая связана с необходимостью устранения недостатков, присущих действующей системе государственного планирования. Вторая группа факторов обусловлена сложными задачами, которые необходимо решать государственным органам в процессе реализации Стратегии «Казахстан-2050», Посланий Президента РК, Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года.

В число основных недостатков действующей системы государственного планирования входят:

- недостаточно эффективное планирование и использование бюджетных средств;
- в плановых и программных документах наблюдается слабая связь между значениями целевых индикаторов, показателей результата и величиной выделяемых для их достижения бюджетных средств;
- внесение частных и недостаточно обоснованных изменений и дополнений

в нормативные правовые и методические документы, регламентирующие содержание и порядок разработки и реализации плановых и программных документов;

- отсутствие персональной ответственности за принимаемые решения и их негативные последствия.

Вторая группа факторов обусловлена началом проведения радикальной реформы системы государственного управления в планирования, цель которой заключается в создании «человекоцентричной» модели - «Люди прежде всего» и переходом на инклюзивное экономическое развитие.

Результаты проведенного исследования показывают, что в число главных причин входит несовершенство применяемой методологии, а также недостаточная их пилотная апробация. Вышеизложенное обуславливает актуальность рассматриваемых в статье методологических проблем в области государственного стратегического планирования и управления.

Обзор литературы

В результате проведенного исследования было выявлено, что в теории и практике государственного управления не сложилось общепризнанных подходов к определению такого основополагающего понятия, как «стратегическое планирование». Отечественные и зарубежные специалисты используют различные формулировки, что затрудняет применение их рекомендаций и предложений на практике. Принципиальное значение, связанное с выбором трактовки рассматриваемой категории, заключается в том, что её содержание во многом определяет методологию разработки стратегических документов.

Принципиальное отличие существующих формулировок заключается в том, что одни из них имеют общий характер, другие являются более конкретными. Следует отметить, в большинстве случаев формулировки рассматриваемого понятия носят весьма обобщенный характер [4-8]. В их число, например, входит трактовка Батова Г.Х.: «Стратегическое планирование представляет собой набор действий, направленных на достижение намеченных стратегий, долгосрочных целей развития. Таким образом, ядром стратегического планирования является цель, которую необходимо достичь, а сама стратегия представляет собой комплекс действий по осуществлению цели» [7]. В соответствии с теорией и практикой основными элементами стратегического планирования являются миссия, измеримые цели, которые определяются на основе анализа внешней и внутренней среды и т.д. Следовательно, данная формулировка не отражает содержания рассматриваемого сложного понятия.

Примером конкретной формулировки можно признать следующую трактовку, которая, по нашему мнению, является более лаконичной и правильной, так как в большей мере соответствует основам теории стратегического управления: «Стратегическое планирование экономики - определение на основе прогноза изменений внутренней и внешней среды основных направлений развития страны на долгосрочную перспективу, установление целей и формирования стратегического плана, по их достижению» [1]. Это обусловлено тем, что в ней предусмотрены практически все основные элементы, которые выражены в таких ключевых понятиях как, основные направления развития, долгосрочная перспектива, изменения во внешней и внутренней среде, цели и планы по их достижению. Другие подобные определения в дополнение к вышеперечисленным элементам содержат такой важный элемент как «стратегия поведения», которая зависит от сложившейся организационной культуры [2, 3].

Также отдельные трактовки рассматриваемого понятия, помимо стадии планирования, включают стадию реализации стратегического плана, что со строгих позиций теории управления является не точным. Появление таких определений было обусловлено вполне объективными причинами. На первоначальном этапе развития стратегического планирования основное внимание уделялось составлению прогнозов, а также плановых и программных документов. При этом вопросы, связанные с организацией системы мониторинга и контроля

выполнения разрабатываемых стратегий, рассматривались недостаточно, что существенно снижало их эффективность, а порой приводило к провалу.

На рубеже 80-ых годов прошлого века для устранения этого перекося был осуществлен вполне естественный переход от стратегического планирования к стратегическому управлению, которое включает в свой состав методический и административный инструментарий по организации эффективного мониторинга и контроля над выполнением разработанных стратегий. Это обусловлено тем, что все функции, образующие управленческий цикл, имеют равноправное значение. По этому поводу следует отметить, что на современном этапе развития теории и практики стратегического управления большинство специалистов придерживается следующей позиции: «Стратегическое планирование - это одна из функций стратегического управления, которая представляет собой процесс выбора целей организации и путей их достижения» [9, 10].

Проведенный анализ категориально понятийного аппарата и объекта государственного стратегического планирования свидетельствует, что в сфере государственного управления наиболее правомерно использование термина «стратегическое планирование и управление», так как уполномоченные органы занимаются не только планированием, но и осуществляют непосредственное руководство подведомственными им организациями в полном объеме.

По нашему мнению, по своему содержанию государственное стратегическое планирование и управление представляет собой исследовательскую и практическую деятельность, результатом которой является определение (уточнение) миссии, системы целей и средств, обеспечивающих их достижение. В число основных средств входит набор адекватных экономических и административных инструментов, а также формирование соответствующей организационной структуры управления и организационной культуры.

Методология

Общеизвестно, что в теории управления содержание методологии определяется объектом, в качестве которого в проводимом исследовании выступает единый социально-экономический комплекс страны. С институциональной точки зрения он подразделяется на два сектора – частный (корпоративный) и государственный.

По отношению к корпоративному сектору государство и его уполномоченные органы в рыночной экономике выполняют функции опосредованного воздействия на деятельность частных производственно хозяйственных и коммерческих организаций с помощью экономических и организационно-правовых регуляторов. Для целенаправленного регулирования их деятельности используется индикативное планирование, которое является одним из основных инструментов в системе государственного стратегического планирования.

По отношению к предприятиям и организациям государственного сектора, деятельность которых финансируется из бюджетных средств, уполномоченные государственные органы обладают всей полнотой власти. Это проявляется в том, что они имеют право определять их организационно-правовой статус, порядок приема и увольнения сотрудников, систему оплаты и стимулирования труда, а также осуществлять

руководство всеми остальными подсистемами. В данном случае имеет место прямое непосредственное управление всеми сферами деятельности подведомственных уполномоченным органам предприятий и учреждений.

В связи с этим, при разработке стратегических документов необходимо использовать дифференцированный подход, что должно быть предусмотрено в методологии, так как инструменты воздействия и регулирования деятельности организаций корпоративного и государственного сектора кардинальным образом отличаются друг от друга.

Результат

Предлагаемая обобщенная модель государственного стратегического планирования и управления (СПУ), приведенная на рисунке 1, которая в упрощенной схематичной форме содержит основные компоненты стратегии. Её теоретической основой является интеграция методологии системного, процессного и ситуационного подходов.

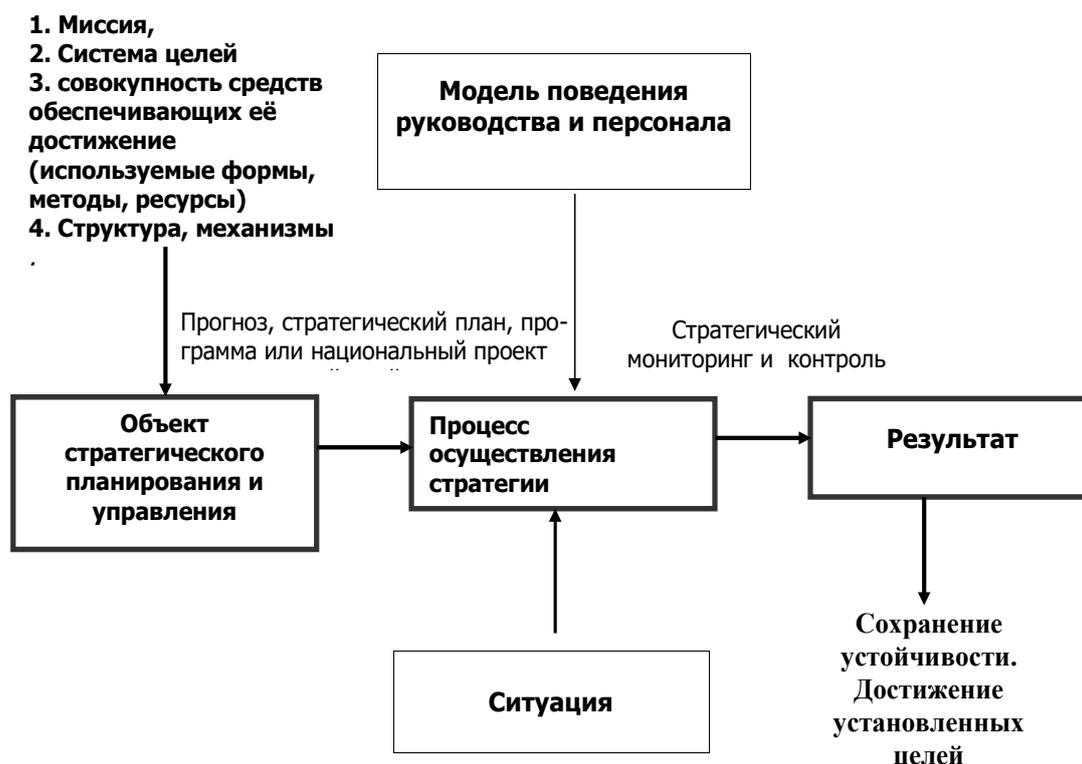


Рисунок 1 - Принципиальная модель государственного стратегического планирования и управления

Реализация приведенной модели на практике предполагает соблюдение определенных принципов, которые являются качественными критериями эффективности разрабатываемых стратегических документов.

В число основных из них входят: принцип целеустремленности, принцип рациональной организации, принцип необратимости, принцип обратной связи, принцип ответственности.

Принцип целеустремленности предполагает, что цель первична, средства ее достижения - вторичны. Цель может быть достигнута в том случае, если будут выбраны и рационально использованы адекватные по составу и содержанию средства. Однако это предполагает, что цель должна иметь, четкие качественно-количественные характеристики. В противном случае не представляется возможным определить необходимые ресурсы и создать соответствующие условия, необходимые для их достижения. Таким образом, данный принцип отражает следующую закономерность: чем более четко и конкретно определены измеряемые цели, тем более правильно и обоснованно определяются средства и ресурсы, необходимые для их достижения.

В предметно-практической деятельности при разработке стратегий преимущество целевой ориентации по сравнению с функциональной заключается в том, что цели могут достигаться различными способами и средствами. В свою очередь это требует определенной гибкости используемых структур и механизмов управления. В государственном стратегическом планировании и управлении система целей должна быть сформирована таким образом, чтобы обеспечивать максимально возможное согласование личных, коллективных и общенациональных интересов.

Принцип рациональной организации процесса стратегического планирования и управления свидетельствует, что разработку прогнозных, плановых, программных (проектных) документов необходимо осуществлять в параллельно-последовательном режиме и на единой методической основе с документами, регламентирующими порядок проведения мониторинга и контроля.

Принцип цикличности и обратной связи обязывает соблюдать определенную технологическую последовательность выполнения функций управления по стадиям процесса подготовки и реализации управленческих воздействий с обязательной обратной связью, содержащей полную и достоверную информацию о последствиях принимаемых решений. Использование этого принципа на практике требует учета главного свойства различных управленческих воздействий, которые могут материализоваться и проявляться со всей очевидностью по истечении определенного времени. Реализация данного принципа требует организации эффективной системы мониторинга, способной предоставлять лицам, принимающим решение, своевременную и достоверную

информацию о ходе реализации стратегических документов.

Принцип ответственности обуславливает необходимость установления экономической, административной, а при необходимости и уголовной ответственности должностных лиц за конечные результаты своей деятельности. Кроме того, согласно этому принципу, права, обязанности и ответственность органов управления и отдельных должностных лиц должны находиться в строгом соответствии между собой. Несоблюдение приводит к тяжелым последствиям из-за искусственного разделения работников аппарата управления на две группы. Первую группу образуют бесконтрольные и безответственные обладатели полномочий, которые имеют реальные возможности их использования для злоупотреблений. Вторая группа объединяет бесправных носителей обязанностей, которые не могут их исполнять должным образом. Одно из основных требований данного принципа заключается в организации действенной системы контроля, обеспечивающей своевременное выявление допускаяемых нарушений и принимающей профилактические меры по их недопущению.

Соблюдение принципа необратимости свидетельствует, что принимаемые в рамках СПУ меры обеспечивают прогрессивное развитие страны и организаций, успешно проходя «точки не возврата» в прежнее состояние. Это достигается в первую очередь за счет трансформации институтов, сложившейся ранее организационной культуры, которая в новом качестве стимулирует инновационное экономическое поведение у большинства руководителей и персонала. Данный принцип является интегральным критерием эффективности принимаемых мер в определенной сфере деятельности.

В приведенном перечне ключевое значение принадлежит принципу целенаправленности. Важность соблюдения его требований обусловлена тем, что цели в стратегическом планировании и управлении принадлежит основополагающее место. Во-первых, она отражает будущее желаемое, возможное и необходимое состояние управляемой системы, обеспечивающее её устойчивое развитие. Во-вторых, на её основе определяются основные направления развития. В-третьих, позволяет обоснованно выбрать формы и методы управления, позволяющие с наименьшими затратами и усилиями достичь намеченных результатов. В-четвертых, правильно сформулированные цели во многом определяют состав и объем управленческой информации,

необходимой для принятия обоснованных и своевременных решений. В связи с этим научно обоснованная система целей позволяет определить состав и содержание:

- экономических и административных инструментов, использование которых обеспечивает достижение запланированных в стратегии результатов;
- функций управления, выполняемых государственными органами и отдельными должностными лицами в процессе подготовки и реализации принимаемых решений;
- информации, необходимой для управления процессом разработки и реализации стратегии.

Для положительного решения связанных с этим задач используется проверенный мировой практикой метод структуризации целей, который основан на дезагрегировании главной цели на систему взаимосвязанных между собой подцелей с установлением для них качественных и количественных измерителей. В специальной литературе этот процесс получил название построения «дерева целей», которое является структурной основой для установления взаимосвязи между различными видами деятельности в системе управления [11].

При использовании данного метода необходимо учитывать, что основная часть ошибок в управлении происходит из-за неправильной формулировки главных целей. Это обусловлено традиционным подходом, исходящим из того, что цель очевидна и может быть сформулирована глобально, в обобщенном виде, что позволяет произвольно и без особой ответственности за последствия принятых решений выбирать средства их достижения.

Правильное формулирование главной цели предполагает определение цели более высокого уровня. Это связано с тем, что для обоснованного решения различных практических задач, имеющих локальное значение необходимо знать, какую роль играют эти цели в целях более высокого уровня. Такой подход позволяет правильно определить содержание главной цели на рассматриваемом уровне. При проведении такой работы изучаются все имеющиеся по данному вопросу законодательные, плановые и программные документы. Главный критерий правильности сформулированной цели заключается в том, чтобы цель была измерима сразу или после её разложения на подцели каким-либо количественным или качественно-количественным показателем.

Структуризация главной цели – процесс творческий и формально может быть осуществлен посредством использования различных принципов. Можно построить «дерево целей», работ, мероприятий или «смешанное дерево». Практика показала, что наилучшей является та форма, которая будет наиболее эффективной для решения, имеющихся методических и организационных задач в каждом конкретном случае. Сложность процесса структуризации заключается в том, что исходя из особенностей системы управления, одна и та же цель более высокого уровня может быть различным образом разделена на подцели. При построении структуры целей, как правило, используются два основных принципа.

В соответствии с первым из них, элементы «дерева целей» разделяются на элементы той же природы, только более дробные, например, «цель – подцели первого уровня – подцели второго уровня» и т. д. Иначе говоря, на всех уровнях представлены элементы одного и того же типа, но сформулированные с разной степенью детализации. Построение структуры целей по второму принципу осуществляется по схеме «цели – средства достижения целей – мероприятия, обеспечивающие достижение целей». В этом случае на каждом уровне включаются элементы, последовательно детализирующие и конкретизирующие направления и содержания работ, по достижению целей изложенных на первых целевых уровнях.

Оба принципа построения структуры целей не противоречат друг другу и применяются в зависимости от поставленной задачи. В связи с этим в одном «дереве целей» при построении его структуры они могут совмещаться. Например, некоторый уровень структуры целей, построенный по второму принципу, может быть подразделен на несколько подуровней, детализирующих его по целевому признаку. Цели соответствующего уровня отражаются в прогнозных, плановых и программных документах.

Принцип целеустремленности также требует, чтобы были предусмотрены меры по формированию у руководителей всех уровней и персонала государственной службы такой модели поведения, которая будет способствовать успешной реализации стратегии.

Со времен А. Смита и до середины XX века в экономической теории доминировала так называемая концепция рационального экономического человека, поведение которого рассматривалось с точки зрения получения максимальной выгоды при наименьших

трудовых затратах. В дальнейшем с развитием поведенческих наук было выявлено, что действия людей обусловлены не только экономическими стимулами, но и целым рядом других потребностей, которые не могут быть удовлетворены с помощью денег. Во второй половине XX века это получило свое отражение в новой институциональной экономической теории и связанной с ней теории ограниченной рациональности. В них модели поведения обусловлены не только материальными стимулами, но и неформальными институтами в число которых Д. Норт относит «традиции, обычаи, договоры, соглашения, добровольно взятые на себя нормы поведения, неписанные кодексы чести, достоинство, профессиональное самосознание» [12].

В настоящее время у специалистов не сложилось единой общепризнанной теоретической базы, позволяющей диагностировать и применять обоснованные меры, обеспечивающие нужное руководству экономическое поведение сотрудников. Однако достигнуто согласие в том, что поведение персонала во многом зависит от организационной культуры (ОК), которая является одним из главных и действенных стратегических инструментов, обеспечивающих согласованность в работе руководства и коллектива для достижения установленных целей. В специальной литературе существует множество различных формулировок рассматриваемого понятия.

По своему содержанию, согласно сложившимся положениям, она представляет собой совокупность неформальных институтов, основанных на знаниях, убеждениях, ценностях и верованиях, которые во многом предопределяют поведение человека в процессе выполнения возложенных на него трудовых функций. В общем случае ОК представляет собой «совокупность ценностей и норм поведения, принятых в организации (иными словами — корпоративная культура)» [13].

В государственном управлении наряду с этим термином используются такие понятия как «административная культура», государственно-служебная культура, политико-административная культура, культура государственной службы и некоторые другие подобные словосочетания. Их формулировки также имеют определенные отличия [14-17]. По нашему мнению, применительно к государственному управлению наиболее оптимальным будет институциональный подход, основанный на достижениях новой

институциональной экономической теории, так как он включает экономические, политические и социальные аспекты. Исходя из этого, организационная культура государственной службы и отдельных органов включает: набор ценностей, формальных и неформальных норм, правил, адекватных им механизмов реализации, историю развития, примеры выдающихся личностей, символы, ритуалы, обряды, дресс-код, оформление зданий и рабочих мест. В совокупности перечисленные элементы оказывают существенное влияние на поведение руководителей и персонала государственной службы, как при выполнении, возложенных на них функций, так и в обществе.

Существуют различные типологии организационных культур. Например, некоторые специалисты рекомендуют использовать в системе государственного управления типологию, разработанную К. Камероном и Р. Куинном для хозяйственных структур, которые выделяют четыре базовых вида ОК, определяющих экономическое поведение: клановую, иерархическую (бюрократическую), рыночную и адхократическую [18]. По нашему мнению, это не правильно, так как производственно-хозяйственные, коммерческие и другие организации, осуществляющие свою деятельность на рынке и система государственных органов, по своей природе являются различными видами социально-экономических систем. Применительно к государственному управлению наиболее подходит типология, разработанная специалистами ОЭСР, которые при оценке государственной службы используют «концептуальную рамку, основанную на 3-х основных стадиях развития: профессиональной, стратегической и инновационной» [19].

Профессиональная модель государственной службы основывается на соблюдении принципа меритократии, наличии эффективно функционирующей системы управления талантами, оптимальном соотношении между численностью сотрудников, имеющих узкоспециализированные компетенции в определенной предметной области и количеством работников широкого профиля. Руководитель в этой модели должен иметь высококвалифицированный уровень в области разработки и реализации политики в определенных сферах государственного управления. Персонал государственных служащих в своем подавляющем большинстве соответствует предъявляемым должностью квалификационным требованиям, и стремится неукоснительно, соблюдать этические нормы [19].

Стратегическая модель государственной службы базируется на высоком уровне предвидения трендов социально-экономического развития в будущем, гибкой, оперативной и эффективной реакции на текущие события и критические ситуации, а также открытости и восприимчивости к проведению необходимых изменений. Руководителям необходимо обладать компетенциями в области управления трансформационными процессами в ходе подготовки и реализации реформ различного масштаба. Государственные служащие в данной модели при выполнении возложенных на них функций должны ориентироваться на достижение результата и принимать решение на основе достоверной информации и проверенных фактов. При этом они должны обладать качествами проактивности и коммуникабельности [19].

Инновационная модель государственной службы, включая определенные свойства предыдущих моделей, основывается на инновационном типе организационной культуры, ориентированной на непрерывное обучение. Является открытой и восприимчивой к переменам, а также инклюзивной, автономной и мобильной [19].

При разработке стратегических и программных документов в области государственного регулирования развития корпоративного сектора экономики также необходимо учитывать, сложившуюся на предприятиях соответствующих отраслей и видов экономической деятельности ОК. Это обусловлено тем, что стимулирующие меры государственной поддержки, направленные на внедрение различного рода технологических и организационных инноваций, обеспечивающих повышение эффективности и производительности труда, без учета особенностей ОК будут не эффективны. Теория и мировая практика показали, что определенные виды ОК невосприимчивы к инновациям. В 90-ых годах прошлого столетия был проведен целый ряд серьезных исследований крупных индустриальных корпораций, посвященных определению степени влияния организационной культуры на производственные и финансовые показатели. В результате было установлено, что «культура является определяющим фактором долгосрочного финансового успеха» [39, С. 30]. В рассматриваемом периоде в ряде стран, входящих в ОЭСР, для повышения эффективности и производительности труда были приняты решения по внедрению:

- системы всеобщего качества (TQM);

- реинжиниринга бизнес процессов и управленческих процедур;
- уменьшению размеров организаций посредством сокращения численности работающего персонала.

Для оценки результатов по первому направлению было обследовано 584 компании США, Японии, Германии и Канады. Они осуществляли свою деятельность в автомобильной компьютерной и банковской отраслях, а также в здравоохранении. Результаты проведенного исследования позволили выявить, что большинству фирм не удалось внедрить систему TQM.

Оценка эффективности реинжиниринга, внедрение которого предусматривает осуществление перепроектирования большинства бизнес-процессов и управленческих процедур, проводилась на 497 предприятиях США и 1245 европейских компаниях. В результате было выявлено, что у 85% из числа обследованных организаций эффективность от внедрения оказалась на весьма низком уровне или практически нулевой [18, с. 36].

Третье направление заключалось в принятии мер по сокращению численности работающего персонала с целью повышения производительности труда и эффективности производства. Социологический опрос руководителей крупных и средних корпораций экономически развитых стран показал, что большей части организаций, принявших такие меры, достигнуть повышения эффективности и производительности труда не удалось. При этом отмечалось ухудшение морально-психологического климата в целом и снижения уровня доверия как между сотрудниками, так и с руководством компании, что негативно повлияло на эффективность производственно-хозяйственной деятельности. На половине предприятий в результате сокращения персонала отмечалось снижение показателей производительности труда, что вызвало необходимость пересмотра кадровой политики.

Рассмотренные широкомасштабные исследования со всей очевидностью выявили главную причину неудач, связанных с внедрением новых форм и методов организации производства и управления, которая заключалась в том, что организационная культура в этих компаниях оставалась неизменной. Из этого следует важный практический вывод. Анализ опыта развитых стран, в том числе ОЭСР, свидетельствует, что реализация стратегических планов требует проведения определенных институциональных и организационных реформ. Однако

их успех непосредственно зависит от выбора адекватных мер, направленных на изменение и формирования соответствующей организационной культуры, определяющей поведение персонала.

Следует отметить, что, несмотря на важность рассматриваемой подсистемы стратегического планирования и управления, в настоящее время еще не разработано надежного и достаточно функционального инструментария для диагностики и трансформации организационной культуры в нужное руководству состояние. В связи с этим в этом плане многое зависит от компетенций руководства, которое должно постоянно не выпускать из виду складывающийся в коллективе морально-психологический климат и своевременно принимать меры по его поддержанию на должном уровне. По нашему мнению, для хозяйственных структур, в том числе и квази государственного сектора, в методическом и практическом плане наиболее проработанной является методология оценки ОК, предложенная К. Камерона и Р. Куинном, которая имеет аббревиатуру OCAI [18, с. 50].

Заключение

В заключении статьи следует отметить, выявленные теорией и мировой практикой ограничения, которые присущи стратегическому планированию и управлению. Передовой зарубежный опыт свидетельствует, что использование современных форм и методов стратегического планирования не является гарантией того, что намеченные цели будут достигнуты. Объективно это обусловлено сложностью, присущей социально-экономическим системам, что делает невозможным точное предсказание будущего, а позволяет лишь уменьшить неопределенность и определить общее направление развития, основанное на предположениях экспертного сообщества. В связи с этим система СПУ должна быть динамичной, гибкой, открытой и восприимчивой к различного рода изменениям, которые в современном мире постоянно происходят как во внешней, так и внутренней среде. При принятии решения о разработке стратегических документов необходимо учитывать, что СПУ не является элементом антикризисного управления и не предназначена для решения связанных с этим проблем. В связи с этим одним из основополагающих условий, обеспечивающих успех при разработке и реализации стратегий, является то, что организация в этот момент должна быть устойчивой и стабильной. При этом система

управления должна быть рациональной и эффективно функционирующей. Также с ней должен быть сведен до минимума уровень бюрократизма и формализма [20].

Анализ опыта применения СПУ, в частности в странах СНГ позволил выявить типичные ошибки руководства, о которых следует знать и по возможности их избегать. В число основных из них входят следующие:

- высшее руководство по разным причинам со временем старается дистанцироваться от работ, связанных разработкой и внедрением СПУ переадресуя максимальное количество полномочий и работ уполномоченным структурным подразделениям;

- преждевременный отказ от некоторых форм и методов СПУ, которые не удалось внедрить ранее по субъективным причинам;

- предположение о том, что для внедрения системы СПУ не требуется много усилий и затрат, а также кардинального пересмотра функций, которые выполняются в настоящее время госаппаратом;

- механический перенос зарубежного опыта без учета особенностей существующей организационной культуры и сложившихся традиций, определяющих поведение большинства сотрудников, которые с большой вероятностью могут оказать сопротивление переменам в неявном виде, которое сложно будет обнаружить и преодолеть;

- нехватка или отсутствие базовых компетенций у сотрудников, задействованных во внедрении системы СПУ;

- предположение о том, что специализированные подразделения и уполномоченный орган совместно с привлеченными консультантами способны внедрить систему СПУ в полном объеме [21].

Важность учета перечисленных недочетов и ошибок заключается в том, что в нашей стране повсеместно сложилась практика изучать только положительные стороны, внедряемых различного рода организационно- управленческих инноваций, не обращая внимания на негативные моменты. В современных условиях для успешного внедрения системы СПУ необходимо принять кардинальные меры по искоренению этой традиции, приводящей к негативным последствиям.

Список использованных источников

1. Исаева Н.И. 5.1 Государственная система стратегического планирования в Украине: проблемы и перспективы развития. Состояние и перспективы развития экономики (мировой, национальной, региональной). В 2 книгах. К 2.: монография / [авт.кол. : Безденежных Т.И., Пахомова Е.А., Резников А.В. и др.]. – Одесса: КУПРИЕНКО СВ, 2015 – 174с. : ил., табл. 4 [Дата обращения 02.04.2021]

2. Логвинов С.А. Макроэкономическое стратегическое планирование: Учебное пособие. — М: ИНФРА-М, 2001. — 348 с.

3. Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э. А. — М.: Ассоциация «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 1998. - 440 с.

4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело», 1992. – 792 с.

5. Яковлева С.И. Стратегическое планирование регионов и городов [Электронный ресурс]: учеб. пособие. 3-е дополненное издание. - Тверь: Твер. гос. ун-т, 2015. - 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM). URL: http://texts.lib.tversu.ru/texts/OR/ucheb/12747d/01_start.html [Дата обращения 02.04.2021]

6. Стратегическое планирование. Официальный Интернет ресурс Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie [Дата обращения 23.03.2021]

7. Батов Г. Х. Стратегическое планирование как инструмент стратегического управления региональной социально-экономической системой // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 212–218. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.2.212.218 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-kak-instrument-strategicheskogo-upravleniya-regionalnoy-sotsialno-ekonomicheskoy-sistemoj> [Дата обращения 07.04.2021]

8. Кирбитова С. В. Презентационные материалы по дисциплине Прогнозирование и планирование (ОФО, Кафедра ЭУ) 20005. Год издания 2014. Сайт ВГУЭС URL: https://www.vvsu.ru/enter/distance/distance_education/profile/disciplines/presentation/idp/23095/prezentatsii_k_leksiiam [Дата обращения 02.04.2021]

9. Лафта Дж. К. Менеджмент: уч. пособие. – М.: ТК Велби, 2004.

10. Стратегическое планирование. Понятие и этапы стратегического планирования. Сайт STPLAN.RU. Стратегическое планирование и управление. URL: <http://www.stplan.ru/articles/theory/strplan.htm> [Дата обращения 09.04.2021]

11. Волкова, В. Н. Теория систем и системный анализ: учебник для академического бакалавриата / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 462 с.

12. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. Экономика. Фонд экономической книги «Начало». М.: – 1997.

13. Организационная эффективность. Сайт HRHelpline - информационный портал по вопросам управления персоналом и лидерству. URL: <https://hrhelpline.ru/organizacziionnaya-effektivnost>

14. Литвинцева Е, Переверзина О. Внедрение принципов открытости в государственно-служебную культуру // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА. - 2015. - № 2 (94).

15. Дугина О. Корпоративная культура и организационные изменения // Кадровый вестник. - 2000. - № 12. URL: <https://quality.eup.ru/MATERIALY7/kki.html>

16. Комаровский В.С. Политико-административная культура и публичные ценности россиян. Электронное СМИ «Обозник». URL: <http://www.oboznik.ru/?p=45689>

17. Зинченко Г.П. Социология управления: учебник. - Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. — 384 с.

18. Камерон К., Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры / Пер. с англ. под ред. И. В. Андреевой. – СПб: Питер, 2001. – 320 с.: ил. – (Серия «Теория и практика менеджмента»).

19. Национальный доклад о состоянии государственной службы в республике Казахстан. Областная общественно-политическая газета «Южный Казахстан». 15 мая 2018. URL: <https://yujanka.kz/natsionalnyj-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoj-sluzhby-v-respublike-kazahstan> [Дата обращения 08.04.2021]

20. Адаптированный перевод курса по стратегическому планированию Автор текста Matt H. Evans, CPA, CMA, CFM. Перевод: Баязитов Т.М., bayazitov@mmk.ru (по материалам сайта Excellence in Financial management. Сайт Интернет-проекта «Корпоративный менеджмент» URL: https://www.cfn.ru/management/finance/strat_trance.shtml [Дата обращения 02.04.2021]

21. Шамгунов Р.Н. Стратегическое планирование или управление – что выбрать? Сайт Интернет-проекта «Корпоративный менеджмент». URL: <https://www.cfn.ru/management/strategy/competit/department.shtml> [Дата обращения 02.04.2021]

References

1. Isaeva N.I. State system of strategic planning in Ukraine: problems and development prospects. State and prospects of economic development (world, national, regional). K 2.: monograph / [auth.col. : Bezdenzhnykh T.I., Pakhomova E.A., Reznikov A.V. and etc.]. - Odessa: KUPRIENKO SV, 2015 - 174p.

2. Logvinov S.A. Macroeconomic Strategic Planning: Textbook. - M: INFRA-M, 2001. -- 348 p.

3. Strategic planning / Ed. Utkina E. A. - M.: Association "Tandem". EK MOS Publishing House, 1998. - 440 p.

4. Mescon M.Kh., Albert M., Hedouri F. Fundamentals of management. - M.: "Delo", 1992. - 792 p.

5. Yakovleva S.I. Strategic planning of regions and cities. - Tver: Tver. state un-t, 2015. - 1 electron. wholesale disc (DVD-ROM). URL: http://texts.lib.tversu.ru/texts/OR/ucheb/12747d/01_start.html

6. Official Internet resource of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie

7. Batov G. Kh. Strategic planning as a tool for strategic management of the regional socio-economic

system. // WORLD (Modernization. Innovation. Development). - 2016. - Vol. 7.No. 2. - P. 212–218.

8. Kirbitova S. V. Presentation materials on the discipline Forecasting and planning (OFO, Department of EI) 20005. Year of publication 2014. VSUES. URL:https://www.vvsu.ru/enter/distance/distance_education/profile/disciplines/presentation/idp/23095/prezentatsii_k_lectsiam

9. Lafta J.K. Management: textbook. allowance. - M.: TK Welby, 2004.

10. Strategic planning. The concept and stages of strategic planning. //Strategic planning and management. URL: <http://www.stplan.ru/articles/theory/strplan.htm>

11. Volkova V.N. System theory and system analysis: a textbook for academic bachelor's degree / VN Volkova, AA Denisov. - 2nd ed., Rev. and add. - Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. - 462 p.

12. North D. Institutions, institutional changes and the functioning of the economy. Economy. Fund for the economic book "Beginning", 1997.

13. Organizational effectiveness. The HRHelpline website is an information portal on personnel management and leadership. URL:<https://hrhelpline.ru/organizaczionnaya-effektivnost>

14. Litvintseva E., Pereverzina O. Implementation of the principles of openness in the state and service culture // STATE SERVICE. - 2015. - No.2 (94).

15. Dugina O. Corporate culture and organizational changes // Journal Personnel Bulletin. - 2000. - No. 12. URL:<https://quality.eup.ru/MATERIALY7/kki.html>

16. Komarovskiy V.S. Political and administrative culture and public values of Russians. Electronic mass media "Obozrnik". URL:<http://www.obozrnik.ru/?p=45689>

17. Zinchenko G.P. Sociology of management. Textbook. Rostov-on-Don: Phoenix, 2004. -- 384 p.

18. C. Cameron, R. Quinn. Diagnostics and change of organizational culture. Series "Theory and Practice of Management". - SPb: Peter, 2001.-- 320 p.

19. National report on the state of public service in the Republic of Kazakhstan. Regional socio-political newspaper "South Kazakhstan". May 15, 2018 URL: <https://yujanka.kz/natsionalnyj-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoj-sluzhby-v-respublike-kazahstan>

20. Adapted translation of the strategic planning course. Text by Matt H. Evans, CPA, CMA, CFM. URL: <http://www.cfin.ru>. Website of the Internet project "Corporate Management" https://www.cfin.ru/management/finance/strat_trance.shtml

21. Shamgunov R.N., Strategic planning or management - what to choose? Website of the Internet project "Corporate Management". URL:<https://www.cfin.ru/management/strategy/competit/department.shtml>

Сведения об авторах

Дауранов Ильдар Наильевич - корреспондирующий автор, к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики КН МОН РК, Алматы, i_dauranov@mail.ru, ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5920-0213>

Кожумов Асхат Султанбекович - аспирант, АГУ при Президенте РК, a.kozhumov@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-4338-9741>

Information about the authors

Dauranov Ildar Nailevich - corresponding author, Candidate of Economics, leading researcher at the Institute of Economics of the KN MES RK, Almaty, i_dauranov@mail.ru, ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5920-0213>

Kozhumov Askhat Sultanbekovich. -PhD student, ASU under the President of the Republic of Kazakhstan, a.kozhumov@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-4338-9741>

Дата поступления: 20.04.2021

Прошла рецензирование: 10.05.2021.

Принято решение о публикации: 04.06.2021.

Received: 20.04.2021.

Reviewed: 10.05.2021.

Accepted: 04.06.2021.

Қарастыруға қабылданды: 20.04.2021.

Рецензиялауды өтті: 10.05.2021.

Жариялауға қабылданды: 04.06.2021.