

## ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДИКИ SWOT-АНАЛІЗУ ДЛЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

*Проаналізовано можливості адаптації та використання популярної методології SWOT-аналізу для розробки стратегії державного управління міграційними процесами. Запропоновано методичний інструментарій, що може бути використаний на кожному з етапів SWOT-аналізу.*

*Possibilities of adaptation and use of popular methodology SWOT-analysis for development state management migratory processes strategy are analysed in the article. Methodical tools which can be used on each of the stages of SWOT-analysis is offered.*

**Ключові слова:** державне управління, міграційні процеси, стратегія, аналіз.

У багатьох офіційних державних документах, наукових і практичних дослідженнях йдеться про визначальну роль чіткої стратегії управління в загальній системі державного управління міграційними процесами. Це зафіксовано в Указі Президента України від 20 липня 2007 р. (№ 657/2007), що вводить в дію рішення РНБОУ “Про напрями державної міграційної політики України і невідкладні заходи по підвищенню її ефективності”. У рішенні констатується “концептуальна невизначеність державної міграційної політики України, зокрема її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань, стандартів по забезпеченню прав людини [2]” і визначається необхідність розробки Концепції державної міграційної політики України й вибору стратегічного напрямку руху держави щодо регулювання міграції. Таким чином, актуальність проблеми розробки стратегії державного управління міграційними процесами в нашій країні усвідомлюється на найвищому рівні.

У той же час майже не існує досліджень щодо методів розробки стратегії державного управління міграційними процесами. Низка досвідчених науковців і практиків присвячують свої дослідження проблемам державного управління міграцією, але акцентують увагу на окремих аспектах проблеми чи досліджують стан, причини та динаміку окремих міграційних потоків. Серед найбільш актуальних і ґрунтовних робіт, на наш погляд, варто виділити публікації А. Гайдуцького, що стосуються проблем державного управління міграційним капіталом в Україні; дослідження О. Малиновської, в яких представлено детальний аналіз результатів управління зовнішніми міграціями з України, опис відповідного світового досвіду та надано рекомендації з удосконалення державної міграційної політики; доробки спеціалістів Національного інституту стратегічних досліджень, що намагаються комплексно освітити стан проблем у сфері державного управління міграцією та окреслити можливі перспективи їх подолання.

Щодо державного рівня, то окремого документа нормативно-правового, регулятивного чи концептуального характеру, що мав би назву “Державна міграційна стратегія” або аналогічну за змістом, не існує.

У той же час, згідно з постановою КМУ від 24 червня 2006 р. № 879, було затверджено Стратегію демографічного розвитку України в період до 2015 р., і одним із ключових розділів цієї стратегії є саме “Регулювання міграційних процесів”. Аналіз даного розділу документа дає можливість стверджувати, що стратегія державного управління міграційними процесами як така не є розробленою, чітко сформульованою та деталізованою до конкретних завдань. У Стратегії зазначається, що “...з метою подолання зазначених негативних тенденцій планується:

- 1) скорочення масштабів нелегальної трудової міграції громадян України за кордон;
- 2) створення умов для подолання тенденції виїзду висококваліфікованих спеціалістів за кордон на низькокваліфіковані роботи;
- 3) посилення боротьби з нелегальною міграцією (насамперед із транзитом через територію України нелегальних мігрантів з країн третього світу);
- 4) збільшення штатної чисельності працівників МВС, які займаються виявленням та припиненням незаконної діяльності, пов’язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном;
- 5) збільшення можливостей легального працевлаштування громадян України за кордоном та забезпечення їх соціальної захищеності;
- 6) збільшення квот для тимчасового працевлаштування громадян України за кордоном [1]”.

У наведеному переліку очевидними є такі хиби:

1) напрями стратегічної роботи не доведено до формулювання конкретних цілей (не вказано, до якого рівня потрібно скоротити трудову міграцію, не наведено коректних оцінок цього явища, не описані інструменти вимірювання і контролю тощо);

2) поряд із напрямками, що можуть бути доведені до формулювання як стратегічні цілі, у наведеному переліку стоять підпорядковані завдання – наприклад, “збільшення чисельності штатних працівників МВС”,

що не є окремою метою (таке завдання має слугувати інструментом для скорочення потоків нелегальної трудової міграції), або “збільшення квот для тимчасового працевлаштування” – ця задача має бути засобом досягнення цілі “збільшення можливостей легального працевлаштування”.

Про нові методики й інструменти міграційної стратегії йде мова в багатьох аналітичних доповідях й документах проектного характеру, що розробляються експертами з України та ЄС у межах спільних ініціатив, що мають сприяти посиленню співпраці нашої держави з європейською спільнотою в міграційних питаннях (Біла та Зелена книги “Удосконалення механізмів реалізації міграційної політики України”, “Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання угод про реадмісію” тощо). Але й у цих джерелах розглянуто узагальнені напрямки, приклади вже виконаних завдань і працюючих інструментів, а не методики та прийомі розробки міграційної стратегії, від якої мають відштовхуватися всі інші завдання у сфері державного управління міграцією.

Окремі уявлення про процес розробки міграційної стратегії, інструменти її впровадження, контролю та оцінки ефективності можна отримати з аналізу міжнародних документів, планів дій, стратегічних ініціатив. Основним документом, що, на наш погляд, має цінність для розробки міграційної стратегії України, є Стратегія управління міграцією Ради Європи, оприлюднена в 1998 р., що базується на таких чотирьох принципах:

1) організованість – об’єднання зусиль для того, щоб максимально забезпечити можливості і права для окремих мігрантів і для суспільства країн, що приймають, звести до мінімуму незаконну міграцію і пов’язаний з нею кримінальний бізнес на мігрантах;

2) захист – як прав різних категорій мігрантів, так і місцевого суспільства у разі виникнення гострих суперечностей і ситуацій, що виходять з-під контролю;

3) інтеграція – створення умов, що сприяють інтеграції мігрантів у суспільстві, що приймає;

4) співпраця на міждержавному рівні як засобами міжнародної політики, на двосторонній і багатобічній основі, так і силами недержавних організацій країн прийому мігрантів, країн їх походження та транзиту.

Стратегія не є ані конвенцією, ані запропонованим до обов’язкового застосування механізмом, але заслуговує на увагу, оскільки пропонує підходити до процесу міграції – як безповоротної, так і тимчасової – комплексно, сприймає як даність, що Європа є регіоном імміграції, управління якою повинне бути організоване на всеосяжній основі. Стратегія робить наголос на тому, що захист індивідуальних прав людини є основою управління. В основі цієї стратегії “лежить визнання того, що багато міграційних проблем, з якими зараз стикаються уряди, виникли через уривковий підхід до таких питань, як економіка, надання політичного притулку, нелегальні або зворотні рухи населення [5]”.

Саме наведеним принципам, на наш погляд, має відповідати міграційна стратегія України, як і будь-якої цивілізованої держави. Тому інструментарій, який буде запропоновано для розробки й імплементації міграційної стратегії України, має підбиратися з урахуванням зазначених принципів.

Як показав аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми розробки державної стратегії управління міграційним процесами в Україні, вітчизняна теорія і практика поки що, за великим рахунком, не пропонує механізмів розробки та впровадження стратегії управління міграцією, зосереджуючись на наданні рекомендацій щодо подолання окремих складнощів та апелюванні до накопиченого досвіду інших країн у сфері управління міграцією.

Тому метою даного дослідження є розробка і пропозиція прийняттого механізму (тобто набору та послідовності взаємопов’язаних методичних інструментів у межах єдиної методології), який можна ефективно використати саме для розробки стратегії управління міграційними процесами в Україні.

При цьому під розробкою стратегії мається на увазі формулювання напрямку дій щодо управління певним об’єктом з урахуванням його поточного стану, цільового стану, наявного зовнішнього оточення та можливих ресурсів впливу на даний об’єкт.

Урахування поточного та цільового стану об’єкта управління, визначення можливостей його досягнення передбачає проведення різнопланового аналізу об’єкта управління (у даному випадку – міграційних процесів), як в аспекті “ззовні – усередину”, тобто визначення стану об’єкта в зовнішньому середовищі, так і в аспекті “зсередини – назовні”, тобто визначення впливу об’єкта на зовнішнє оточення. За допомогою такого аналізу відбувається обґрунтоване визначення напрямку стратегічних дій суб’єкта управління. Тому, якщо вести мову про інструменти розробки стратегії, що комплексно враховують ситуацію як щодо самого об’єкта управління, так і щодо навколишнього середовища і спрямовані на запобігання фрагментарному підходові, то оптимальним підходом, на наш погляд, можна назвати методологію SWOT-аналізу.

У 1963 р. в Гарварді професор К. Ендрюс вперше публічно озвучив акронім SWOT: Strengths (сили) – Weaknesses (слабкості) – Opportunities (можливості) – Threats (погрози). Так він назвав запропонований ним новий метод структуризації й оцінювання інформації на попередній стадії розробки програми, що дозволяє виділити її основні сильні і слабкі сторони, а також можливі “побічні ефекти”. Спочатку SWOT-аналіз було засновано на озвучуванні та структуризації знань про поточну ситуацію і тенденції. Пізніше він став використовуватися в ширшому розумінні – для конструювання стратегій.

У 1982 р. професор Х. Вайхріх опублікував роботу, в якій запропонував новий вигляд SWOT-моделі, він назвав її TOWS-матрицею і розглядав як концептуальну основу систематичного аналізу, що полегшує

зіставлення зовнішніх погроз і можливостей із внутрішніми слабкостями й силами організації. Учений запропонував будувати стратегії поведінки фірми на основі систематичного зіставлення наперед створених списків зовнішніх чинників з внутрішніми силами і слабкостями. У подальшому, в роботах інших дослідників, ця модель фігурує як розширена SWOT-модель, або як інтегрована SWOT-модель. Проте в більшості робіт зі стратегічного планування, як і раніше можна зустріти термін “SWOT-аналіз”, хоча в них використана модель Вайхріха. У цій моделі процес стратегічного планування із застосуванням розширеної SWOT- матриці було запропоновано організувати як послідовність кроків:

- аналіз зовнішнього оточення організації;
- аналіз внутрішнього оточення організації;
- побудова стратегій і тактичних дій.

Мета побудови розширеної SWOT-матриці полягає в тому, щоб сфокусувати увагу аналітика на побудові чотирьох груп різних стратегій. Кожна група стратегій використовує певну пару комбінацію внутрішніх і зовнішніх обставин. Сумісному аналізу піддаються пари таких показників: сили – можливості (SO); сили – погрози (ST); слабкості – можливості (WO); слабкості – погрози (WT).

У результаті аналізу показників з кожної пари формується набір стратегій:

1. Стратегії WT “слабкості – погрози” (mini-mini). Спрямовані на подолання тих слабкостей, що можуть посилитися в разі настання несприятливих умов зовнішнього оточення і погіршити оточення фірми.

2. Стратегії WO “слабкості – можливості” (mini-maxi). Стратегії даної групи намагаються “перетворити слабкості на сили” за рахунок можливостей, які представляє зовнішнє оточення.

3. Стратегії ST “сили – погрози” (maxi-mini). Мета даних стратегій полягає в тому, щоб максимально розвинути певні сильні сторони, до того, як на них почнуть впливати негативні фактори зовнішнього оточення, або за допомогою наявних ресурсів мінімізувати дію цих несприятливих чинників.

4. Стратегії SO “сили – можливості” (maxi-maxi). Будь-яка організація повинна прагнути того, щоб максимально використати можливості, які надає зовнішнє оточення, щоб зміцнити свої переваги – сильні сторони.

Хоча після створення SWOT-аналізу з’явилося багато інших підходів до вивчення стратегічної поведінки організацій та розробки стратегій, проте SWOT-аналіз продовжує активно використовуватися і вдосконалюватися.

Так, Є. Маршаков, Є. Кузнєцова та Ю. Буссель у своєму дослідженні [3] підкреслюють, що вже в 1980-і рр. SWOT-аналіз повноцінно використовувався у сфері державного управління – застосовувався адміністраціями штатів і міст у США при реалізації політик розвитку. Із середини 1990-рр. цей підхід зарекомендував себе в розробці стратегій, планів і програм регіонального розвитку в Європі, оцінки ефективності соціальної політики, бюрократичних структур і управлінських рішень у рамках державного сектора, оцінки галузевих політик.

На думку виконавця даної роботи, методологія SWOT є універсальною, достатньо зарекомендувала себе на практиці і цілком може бути використана як інструмент стратегічного планування в державному управлінні, у тому числі як основний механізм розробки стратегій управління міграційними процесами. Але для її використання в зазначеному контексті необхідно чітко визначити: 1) технологію (етапи) проведення SWOT-аналізу; 2) аналітичні інструменти, що можуть бути використані на кожному з етапів та відбивають специфіку дослідження об’єкта управління – міграційних процесів.

Щодо опису технології проведення, то, на наш погляд, найбільш ґрунтовно технологію SWOT для державного описали в згаданому дослідженні російські автори Є. Маршаков, Є. Кузнєцова та Ю. Буссель таким чином:

- 1) “сканування” контексту – включає пошук і установку основних проблемних трендів, які можуть вплинути на розвиток конкретного об’єкта;
- 2) підготовка та інвентаризація можливих дій – містить формулювання можливих дій держави в загальних концептуально однорідних поняттях і встановлення обмежень;
- 3) зовнішній аналіз можливостей і погроз – перераховуються ті параметри “оточення”, які недоступні для контролю державної влади, але можуть істотно вплинути на реалізацію політики;
- 4) внутрішній аналіз сильних і слабких сторін об’єкта управління – містить аналіз чинників, які хоча б частково підконтрольні державі і можуть прискорити або загальмувати розвиток об’єкта;
- 5) класифікація можливих дій – виділення тих дій, які відповідно до результатів попереднього етапу можуть по-максимуму використовувати сильні сторони розробленої програми і нівелювати слабкі;
- 6) оцінювання розробленої поліси-стратегії ґрунтується на порівняльному аналізі релевантних досвідів подібних програм.

Запропонована технологія реалізації SWOT-аналізу вважається цілком прийнятною, але на неї накладається специфіка конкретного завдання, для якого вона використовувалася (зазначені науковці оцінювали регіональну політику). Також у ній відсутній опис конкретних інструментів, що можуть бути використані на кожному з етапів аналізу. Тому, згідно з метою даного дослідження, пропонуємо таку технологію SWOT-аналізу з описом аналітичного інструментарію (табл.).

Більш детальний опис інструментів, що використовуються під час проведення кожного з етапів SWOT-аналізу, а саме адаптованої моделі Портера, PEST-аналізу представлено в інших дослідженнях автора даної роботи [4].

Комплексна технологія SWOT-аналізу  
для розробки стратегії державного управління міграційними процесами

<i>Етап SWOT-аналізу</i>	<i>Зміст етапу</i>	<i>Механізм проведення (інструменти реалізації етапу)</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1) "сканування" контексту	опис основних характеристик (ключових індикаторів) певного міграційного процесу, пошук і установка основних проблемних трендів, які пов'язані з результатами функціонування даного процесу за поточного стану державного управління	1. Експрес-аналіз міграційних процесів (потоків), проводиться за аналогією з галузевим аналізом у менеджменті комерційних організацій, маркетингу
2) підготовка й інвентаризація можливих дій	формулювання можливих дій органів державної влади в загальних концептуально-однорідних поняттях і встановлення обмежень для цих дій	1. Формулювання місії та візії державної структури, що відповідає за управління міграційними процесами (у т. ч. за допомогою benchmarking-a) 2. Установлення обмежень і можливих напрямків дій за допомогою методів експертних обговорень (мозкового штурму, кольорового голосування, побудови концептуальних карт)

1	2	3
3) зовнішній аналіз можливостей і погроз	опис некерованих параметрів зовнішнього оточення (прямого та непрямого впливу), що можуть істотно вплинути на певний міграційний процес	1. Аналіз функціонування міграційних процесів за допомогою адаптованої моделі п'яти сил Портера 2. PEST-аналіз
внутрішній аналіз сильних і слабких сторін поточної системи управління даним міграційним процесом	аналіз чинників, які хоча б частково підконтрольні органам державної влади, що безпосередньо займаються питаннями міграційної політики	1. Визначення необхідних та наявних стержньових компетенцій держави у сфері управління міграційними потоками (у т. ч. за допомогою benchmarking-a). 2. GAP-аналіз (для визначення можливих дій у досягненні необхідних компетенцій)
класифікація можливих напрямків дій – узагальнених стратегій державного управління міграцією	класифікація можливих напрямків дій (за результатами аналізу сильних та слабких сторін, зовнішніх погроз та можливостей)	1. Інтегрована матриця SWOT-аналізу (модель Вайхріха)
прогноз ефективності розробленої полісу-стратегії	порівняльний аналіз релевантних досвідів подібних програм, які вже були реалізовані	1. Benchmarking 2. За можливістю – кількісні прогностичні моделі (регресійні, трендові, у межах conjoint-аналізу тощо)

Запропонований механізм стратегічного аналізу на базі методології SWOT буде використано в подальших дослідженнях для розробки стратегії управління найбільш проблемним міграційним процесом, до якого залучена наша держава – процесом трудової еміграції українських громадян.

## Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року від 24 червня 2006 р. № 879. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=879-2006-%EF>
2. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності № 657/2007. – Режим доступу : <http://www.rainbow.gov.ua/documents/138.html>
3. *Маршаков В.* Методы структурированной оценки: SWOT-анализ, концептуальная карта, цветовое голосование / В. Маршаков, Е. Кузнецова, Ю. Буссель. – Режим доступу : <http://politanaliz.ru>
4. *Шевченко О. М.* Адаптація методики PEST-аналізу для розробки стратегії державного управління міграційним процесами / О. М. Шевченко // Збірник доповідей VI регіональної наук.-практ. конф. “Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України”. – Дніпропетровськ : ДПІ НАДУ, 2009.
5. Activities of the Council of Europe in the migration field. – Режим доступу : [http://www.coe.int/T/E/Social\\_Cohesion/Migration/Documentation/publications\\_and\\_reports/Reports\\_and\\_proceedings/1998\\_CDMG\(98\)2E\\_rev.asp](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1998_CDMG(98)2E_rev.asp)

Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.