
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.13>

І. С. Педак

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

О. В. Свиридова

старший викладач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

У статті досліджено процес стратегічного планування, який виступає одним із інструментів державної політики. Державне стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, для створення Стратегії та політики розвитку необхідне зменшення дисбалансів у економічному розвитку, створення умов для солідарності та взаєморозуміння, які є запорукою єдності державного простору та стійкості держави. Акцентується увага на тому, що кібернетичний підхід може бути методологічною основою державного стратегічного планування, яке становить цілісну ієрархічну систему.

Встановлено, що процес стратегічного планування науковці частіше формулюють як концептуальне бачення, яке сягає за п'ятирічний горизонт, та сучасні управлінці доводять, що найсприятливішим є період п'яти років як максимальна часова межа. Між тим стратегічні плани мають сильну зовнішню орієнтацію та покриваються основною функціональною сферою. Стверджуємо, що такий план народжується у верхньому ешелоні управління і має часовий горизонт відповідно до можливостей і встановлених рівнів ризику. Специфіка плану адресована питанням ресурсних потреб, конкурентних переваг, очікувань якості, питань соціального забезпечення і синергії.

Тому зазначимо, що процес публічного управління інституційною системою стратегічного планування має такі основні компоненти:

- системний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища;*
- встановлення стратегічних цілей та орієнтирів;*
- визначення стратегії їх досягнення;*
- розробка стратегічних результатів. Вони мають бути представлені у формі стратегічних прогнозів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та інших стратегічних документів.*

Конкретні його види чи підсистеми мають формуватися у єдиному комплексі та чіткій узгодженості цих документів, об'єднаною єдиною системою стратегічного планування та публічного управління.

Ключові слова: стратегічне планування, публічне управління, розробка стратегії, стратегічні документи, державна політика.

Постановка проблеми. Публічне управління визначається як функція, що планує, організовує та контролює процеси, які відбуваються в державі, та спрямована на виконання завдань і цілей [1]. Ця діяльність забезпечується застосуванням усіх інструментів публічного управління за злагодженої взаємодії органів влади та громадянського суспільства. Її можна реалізувати за допомогою державного стратегічного планування як головного інструменту, що забезпечить бачення довгострокової перспективи, розвиток і злагоджену взаємодію.

Дієва система публічного управління є одним із основних чинників конкурентоспроможності держави. Мета системи – забезпечити своїх громадян рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг і зберегти єдність державного простору за соціоментальних відмінностей, що є однією з передумов демократичного врядування.

Державне стратегічне планування є платформою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, важливим кроком процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей.

Специфіка стратегічного планування як процесу полягає в тому, що одним із його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього. Щоб більш предметно розуміти мету і завдання державного стратегічного планування, варто ознайомитися з головними підходами до стратегічного планування у контексті збалансування інтересів держави та її народу. Для створення Стратегії та політики розвитку необхідне зменшення дисбалансів у економічному розвитку, умови для солідарності та взаєморозуміння, які є інструментом єдності державного простору та стійкості держави. Таким чином, можливості для розвитку та конкурування дає нам державне стратегічне планування, для якого характерні такі ознаки: зіставлення й аналіз минулого та теперішнього, характеристика бажаного майбутнього, формулювання місії, виділення пріоритетів, аналіз зовнішньої політики, наявність суб'єктів реалізації, моніторинг та оцінювання.

Державне стратегічне планування діє відповідно до законів і закономірностей державного управління. Закономірність єдності соціально-економічної системи – одна із найважливіших у державному стратегічному плануванні. Вона відображає зв'язок між елементами системи, які тривалий час зберігають її цілісність під час зміни стану. Тому державне стратегічне планування становить цілісну ієрархічну систему, і методологічну основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Він оперує законами управління й інформаційної взаємодії одночасно на декількох рівнях структурної організації матерії. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур) [2].

Сьогодні ми бачимо, що Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, які пов'язані з державним управлінням. Необхідна реформа чинної системи державного управління та нова стратегія розвитку.

Під час планування стратегії розвитку варто пам'ятати, що не існує нормативної бази, тому ми повинні врахувати переваги стратегічного планування, яке:

- заохочує чи змушує керівників усіх рівнів мислити стратегічно, перспективно;
- здійснює цільову орієнтацію всіх учасників на досягнення генеральної мети, спрямованої в майбутнє, на спільну розробку і виконання будь-якого інноваційного проекту чи програми розвитку держави загалом;
- веде до чіткої координації зусиль управлінської ланки на різних рівнях;
- координація здійснюється як попереднє узгодження дій у підготовці планів і як узгоджена реакція на перешкоди та проблеми, що виникають під час виконання планів;
- змушує керівництво чітко визначати завдання;
- веде до встановлення показників діяльності як об'єктивної бази для ефективного контролю;
- сприяє посиленню зв'язків і комунікацій між рівнями стратегічного планування [1].

Створення чи реформа дієвої державної політики практично неможливе без стратегічного планування. Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією, воно може розглядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України, з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України і можливістю формування і координації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти окресленої проблеми досліджували вітчизняні та зарубіжні фахівці Г. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, М. Кондратьєв, В. Леонтьєв, В. Матвієнко, М. Месарович, М. Моїсеєв, Е.П. Сорокін, С. Уткін, Ю. Шаров, С.О. Телешун, Л. Берталанфі, В.Р. Ешбі, Дж. Міллер, І. Ансоффа, Г. Стейнер Реймонд, А. Розенфельд, Т. Парсонс.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного дослідження на основі результатів аналізу загальнотеоретичних знань сучасного стану процесу інституціональної системи стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Інноваційні наукові аспекти засновані на концепції, яка підкреслює, що процес стратегічного планування є елементом аналізу політики. Аналіз політики та процес стратегічного планування послідовно рухаються у напрямку, який починається з визначення проблеми й оцінки можливостей, систематизує альтернативні рішення і завершується імплементацією політики у практичну площину й аналізу одержаних результатів [2].

Стратегічне планування як елемент аналізу політики під час формування й оцінки політичних альтернатив з метою вибору однієї з них визначається у формуванні таких чинників, як:

- виявлення конкретних учасників, які мають і неодмінно висловлять свою думку стосовно тієї чи іншої альтернативи – ті, кого зачіпає проблема, і ті, хто офіційно відповідає за вибір певного її розв'язання;
- з'ясування мотивів і переконань учасників, аби передбачити оцінку цими групами конкретних пропозицій;
- оцінювання ресурсів учасників;

– вибір політичного рівня та прорахування офіційних і неофіційних правил вибору політичної альтернативи, що передбачені на цьому рівні.

Стратегічне планування прогнозує також низку політичних стратегій, які можна задіяти для офіційного визнання бажаної альтернативи: перенесення розгляду проблеми на контраверсійний політичний рівень; кооптація, сенс якої є у переконанні людей у тому, що пропонується альтернатива є їхньою власною ідеєю; компроміс, тобто модифікація політичних пропозицій, щоб зробити їх більш політично прийнятними шляхом усунення тих елементів, які викликають найбільше заперечень в опонентів; критерії оцінювання; риторика – використання переконливої мови з метою пояснення або приховування імовірних наслідків пропонованої політики [2].

Таким чином, поняття державного стратегічного планування необхідно сформулювати як стратегічне планування на загальнодержавному рівні. Державне стратегічне планування в Україні – це процес формування політики держави, яка на основі прогнозування, бачення, місії, основних цілей розвитку країни з урахуванням наявних ресурсів визначає пріоритети державної політики, що мають бути спрямовані на реалізацію національних інтересів і досягнення на цій основі прогресивного соціально-економічного розвитку.

Ще одним інструментом стратегічного планування є стратегічне мислення. Ефективна діяльність органів влади щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності стратегічного мислення. Таким чином, визначаємо критерії:

1. Ознаками помилкового стратегічного мислення є: думка про те, що середовище незмінне; початок розробки програми дій з аналізу лише внутрішніх можливостей; бажання розписати все наперед в оперативних «планах» чи будувати «на століття».

2. Базовими положеннями, що свідчать про правильні напрями стратегічного мислення, є: орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача; розуміння потреби постійної готовності до змін; усвідомлення

суті стратегічного порівняно з «поточним», оперативним; комплексне розуміння результату стратегічного планування; розуміння «пасток» стратегічного планування; інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення; володіння навичками стратегічного мислення надає вагомих переваг.

Такі критерії дають можливість визначити, що сьогодні у системі державного стратегічного планування України існують такі проблеми:

- розрив між завданнями, які визначаються першочерговими та необхідними у рішеннях Кабінету Міністрів України, та фінансовими ресурсами, що закладаються у проект держбюджету;

- визначення повноважень основних інституцій (Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади) щодо підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень;

- відсутність методологічних та унормованих основ державного стратегічного планування і, як наслідок, залежність виконання, доведення до логічного завершення стратегічних документів від політичної ситуації у країні;

- неузгодженість державних стратегічних документів, програм на центральному, галузевому та регіональному рівнях;

- резистентна система програмних стратегічних документів;

- відсутність моніторингу, контролю й оцінки виконання стратегій, державних цільових програм.

Зазначимо, що стратегічне планування є водночас і процесом, і результатом, оскільки в його основу покладено:

- вибір цілей і завдань, які мають привести до кращого суспільства;

- визначення найдієвішого способу досягнення цілей і завдань.

Зорієнтованість стратегічного планування на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої цілі, тому процес стратегічного планування прогнозує: розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські кадри, технологічний досвід); адаптацію до зовнішнього середовища (поліпшення відношень із її зовнішнім

середовищем); внутрішню координацію; організаційно-стратегічне передбачення.

Однак стратегічне планування не варто вважати самоціллю чи панацеєю від усіх негараздів. Це не є догматична ідеологія безпечного і безтурботного існування, оскільки цей процес є неперервним і, з бюрократичного погляду, містить чіткішу регламентацію діяльності з постійним моніторингом виконання стратегічного плану.

Системний процес державного стратегічного планування показує багаторівневий характер стратегічних державних планів, структуру й організацію процесу цілепокладання, зокрема: формування загальних стратегічних цілей розвитку країни; вибір конкретних цілей розвитку країни (галузевий, регіональний рівні) та їх узгодження із загальними стратегічними цілями; розробку ієрархії цілей, їх оцінку і деталізацію в часі та просторі; визначення послідовності розробки довгострокових і середньострокових документів стратегічного планування на загальнодержавному рівні; узгодження довгострокових і середньострокових документів державної системи стратегічного планування за цілями та пріоритетами; упорядкування термінів підготовки документів державного стратегічного планування і бюджетної політики між собою.

Також процес стратегічного планування тісно пов'язаний з аналізом політики, як згадувалося раніше, але планування не є аналізом, хоча воно може ґрунтуватися на раціональних ідеях і діях, а також може бути результатом здійснення аналізу політики. Дієвість стратегічного планування та зв'язок теорії та практики аналізу політики забезпечується їх прикладним характером і дотриманням науково обґрунтованих принципів. Характерними рисами стратегічного планування, що відрізняють його від аналізу політики, є такі: спрямованість на середньострокову та довгострокову перспективи; орієнтація на досягнення визначальної системи цілей; органічний взаємозв'язок поставлених цілей з обсягом і структурою ресурсів, потрібних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі); врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування.

Отже, стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання за умов змінного середовища. Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища у майбутньому.

Зазначаємо, що суб'єктами системи державного стратегічного планування виступають:

- держава як політична організація, що здійснює управління країною;

- суспільство як сукупність індивідів, які проживають на території держави й організовані у групи, колективи, об'єднання, партії та ін. Об'єктом державного стратегічного планування виступає соціально-економічний розвиток країни [1].

Висновки і пропозиції. Таким чином, одним із важливих етапів державного стратегічного планування є визначення стратегічних напрямів і цілей. Кожен напрям розвитку повинен включати в себе стратегічні завдання, котрі вказують, якого саме розвитку держава хоче досягти у цій сфері.

Також стратегічне планування є особливим видом розумової діяльності. Воно пов'язане з невизначеністю майбутнього і тому вимагає значних і специфічних інтелектуальних зусиль. Для успішного розв'язання стратегічних проблем необхідне стратегічне мислення. Воно становить певну сукупність взаємопов'язаних етапів аналітичного процесу, спрямованого на пошук і обґрунтування оптимальних рішень про розвиток і використання можливостей тієї чи іншої системи; наукові методи досліджень, аналізу, теоретичного осмислення можуть безпосередньо застосовуватися до опрацювання стратегії. Стратегічне мислення як особливий тип інноваційного системного мислення, що поєднує раціональний і творчий компоненти, об'єктивний і суб'єктивний аспекти, інтегрує різноманітні концепції

та методи, забезпечує плюралізм позицій і поглядів у процесі аналізу та розв'язання складних стратегічних проблем.

Отже, для визначення цілей державного стратегічного планування має використовуватися система прогнозів, зокрема демографічних, соціальних, економічних, прогнозів науково-технічного прогресу, природних ресурсів та інших, тобто всіх видів сфер розвитку суспільства.

Оскільки результатом процесу державного стратегічного планування є ієрархія стратегічних документів, актуальною потребою є їх узгодження. Узгодження документів стратегічного планування має здійснюватися шляхом:

- оцінки їх відповідності нормативно-правовим актам, що визначають порядок їх розроблення, проведення моніторингу, оцінки;

- узгодження документа стратегічного планування нижчого рівня з аналогічним документом вищого рівня;

- узгодження документа стратегічного планування зі стратегією розвитку держави (головною стратегією).

У процесі державного стратегічного планування формулюються цілі розвитку, які прописуються у системі стратегічних документів за пріоритетністю й ієрархічною узгодженістю. Всі цілі узгоджені між собою, мають часові рамки, ресурсне забезпечення, відповідають цінностям розвитку держави.

Список використаної літератури:

1. Запровадження стратегічного планування в Україні : збірник документів і матеріалів / укл. В. Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. Розд. 1; 3; 5. URL: www.uara-csar.org.ua/ua – 2004 – 2.htm.
2. Шаров Ю.П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Опорний конспект дистанційного курсу. Київ, 2004. С. 3–22.

Pedak I., Sviridova O. Conceptual approach to public administration of the institutional system of strategic planning

The article explores the process of strategic planning as one of the tools of public policy. It is revealed that the state strategic planning is the basis of all vital processes of state development. The creation of the Political Development Strategy revealed the need to reduce the imbalance between economic development and the creation of conditions for solidarity and understanding, which are the basis for state stability. Emphasis is placed on

the fact that the cybernetic approach can be the basis of the methodology of laws for state strategic planning. Such planning is a holistic hierarchical system.

Most often, the process of strategic planning, scientists form as a conceptual vision for the next five years. However, according to current research by current managers, five years is the maximum limit that is the most favorable period for planning. Strategic plans have a strong external orientation and are covered by the main functional area. Typically, such a plan is created at the highest levels of management and has a life cycle according to the current level of risk. Such specifics of planning should address issues of resource needs, competitive advantages, quality expectations, social security issues and synergies.

Therefore, we emphasize that the process of public administration of the institutional system of strategic planning has the following key components:

- systematic analysis of the internal and external environment;*
- setting strategic goals and benchmarks;*
- defining a strategy for achieving goals and benchmarks;*
- development of strategic results. They should be presented in the form of strategic*

forecasts, concepts, doctrines, strategies, programs, plans and other strategic documents. Specific types or subsystems of strategic forecasts should be formed in a single set and clear consistency of such documents. They should be a single system of strategic planning and public administration.

Key words: *strategic planning, public administration, strategy development, strategic documents, state policy.*