

УДК 351 : 334.2.001.18

*Мироненко Петро Володимирович,
кандидат політичних наук, доцент кафедри
парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України*

ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті розглядається комплекс теоретичних та практичних аспектів здійснення стратегічного планування в системі державного управління з визначенням його ролі у забезпеченні ефективності та цілеспрямованості функціонування суспільства в умовах домінуючої політичної нестабільності перехідного періоду суспільно-державного розвитку.

Ключові слова: *стратегічне планування, політична стратегія і тактика, політична нестабільність, державне управління, система державного управління, політична стабільність.*

Досліджуючи проблематику ролі та значення політичної стратегії і тактики в системі керівництва процесами, що відбуваються в країні, варто визначитися з категоріями. Зауважимо, що дослідники для позначення названих феноменів вживають поняття «стратегічне управління» та інші категорії, похідні від нього. Одним з авторів поняття «стратегічне управління» є відомий аналітик І. Ансофф, який використовує цей термін для аналізу економічної діяльності організації. Проте пізніше поняття «стратегічне управління» почали вживати і дослідники політичних процесів, які певним чином екстраполювали економічні категорії на політичний ґрунт. За визначенням І. Ансоффа, діяльність щодо стратегічного управління слід розглядати як таку, що «спрямована на забезпечення майбутньої життєздатності організації за умов, які змінюються». Стратегічна соціальна архітектоніка управлінської діяльності визначається наступними особливостями:

- структура і динаміка влади;
- системи і процедури;
- організаційна культура, норми, цінності і моделі дійсності, які лежать в основі організаційної поведінки;
- межі і можливості щодо обробки та передачі інформації;
- організаційні завдання окремих осіб і груп [1, с. 240-241].

При визначенні політичної стратегії і тактики як основи ефективного державного управління за умов постіндустріальної стадії цивілізаційного розвитку не можливо не враховувати особливості синергетичної методології. Остання сьогодні є базовою для моделювання систем державного і соціального управління. З точки зору синергетичної парадигми, системи державного управління є нелінійними, відкритими, такими, що споживають з зовнішнього середовища ресурси й інформацію. Саме тому особливо важливим при формулюванні політичної стратегії є виявлення меж усталеності політичної системи в цілому та системи державного управління зокрема. Сутністю синергетичного підходу до державного управління є також ідея самоорганізації системи [2, с. 3-4]. Як зазначають білоруські дослідники під керівництвом С. Князева, ідея самоорганізації у теорії та практиці державного управління спирається «на врахування закономірностей самоорганізації системи, яка управляється, неспівпадіння цілей організації і цілей самоорганізації, а також на всебічне врахування активності об'єкту управління» [4, с. 337, 46].

Дослідники зазначеної проблематики також виходять із головних засад управління в умовах демократії. До основних принципів системи державного управління за таких умов науковці відносять наступні:

- принцип системності (державне управління покликане забезпечувати та вдосконалювати структурну й функціональну єдність політичної системи);
- принцип ефективності й оптимальності;
- принцип інформаційної достатності, який пов'язаний з посиленням значення інтенсифікації інформаційних процесів у сучасному світі;
- принцип зворотнього зв'язку, що передбачає створення багатоступеневої структури управління з постійним контролем;
- принцип еволюціонізму (державному управлінню має бути притаманний поступовий, плановий характер, що виражає послідовність стадій й етапів соціально-політичного розвитку);
- принцип окреслення провідної ланки, яка визначає якісну специфіку політичної системи, що допомагає їй збереженню та водночас динамічному розвитку;
- принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації держави [6, с. 53–58; 131, с. 183, 185].

У соціальній архетиктоніці стратегічного управління можна виокремити такі важливі елементи, як: культура управління і управляючого, система управління, інформація, структура і влада. Так, стратегічна культура орієнтована на успіх, який базується на гнучкості та винахідливості, а також на вмінні передбачувати майбутню ситуацію суб'єктом управління. Управляючим або суб'єктом управління І. Ансофф називає «добродійним лідером» та «провідником новацій». Сутністю системи управління є стратегічне планування, стратегічне проблемне управління та стратегічний контроль. Метою інформаційної підсистеми є пошук проблем та віднайдення можливостей. Структура стратегічного управління для забезпечення ефективності має бути динамічною. Влада повинна бути централізованою та спиратися на керівництво інноваційного спрямування [1, с. 242].

Діяльність зі стратегічного управління пов'язана з постановкою завдань і цілей організації, з підтримкою взаємовідносин між організацією та зовнішнім оточенням, що дозволяє здійснювати цілі стратегічного управління, адекватно сприймати зовнішні подразники. Відповідно з зазначеною специфікою можна виокремити такі складові процесу стратегічного управління:

- зовнішній подразливий сигнал, який змушує організацію розробляти стратегію діяльності;
- особливі цілі (зазвичай довготермінові), що визначаються специфікою конкурентного середовища та конкурентною позицією;
- здійснення портфельного аналізу, завданням якого є формулювання цілей диверсифікації/інтернаціоналізації;
- опора на синергізм як базову методологію стратегії, яка визначає напрямок розвитку організаційної структури компанії;
- визначення різновидів стратегії (портфельна, технологічна, соціальна, адміністративна, стратегія фінансування), причому їх формування може відбуватися як послідовно, так і паралельно у залежності від конкретних пріоритетів розвитку [9, с. 278 -279].

Якщо розуміння стратегічного управління застосувати до особливостей системи державного управління, то можна стверджувати, що технологічна стратегія у даному випадку має на меті співвідношення власної політичної стратегії з конкурентними стратегіями і розробку на основі цього комплексу тактичних заходів. Соціальна стратегія передбачає наявність відповідальності органів державної влади й управління за власну соціально-політичну діяльність. Портфельна, конкурентна, технологічна і соціальна стратегії висувають, у свою чергу, певні вимоги до змісту адміністративної стратегії. На рівні функціонування державного управління зміст такої стратегії визначається комплексом заходів державного аналізу, які ми розглянемо нижче. Таким чином, економічна

термінологія парадигми стратегічного управління сьогодні більшістю дослідників застосовується для розгляду проблематики політичної стратегії і тактики.

Доцільним, на наш погляд, уявляється також підхід, відповідно до якого політичний механізм управління розглядається «як сукупність організаційних структур суспільства, взаємодію всіх цих елементів на основі норм, правил, процедур і традицій з урахуванням послідовності і субординації з метою налагодження дієвих відносин між громадянським суспільством і державою, узгодженням політичних інтересів усіх суспільних сил» [3, с. 96]. Отже, політичний механізм державного управління являє собою зосередження протидіючих соціально-політичних сил з метою узгодження суспільних інтересів.

З точки зору розробки політичної стратегії і тактики державного управління його політичний механізм можна розглядати у таких аспектах:

а) динамічному – у процесі вироблення, прийняття і реалізації конкретних політико-владних рішень (цьому аспекту державного управління буде присвячений наступний підрозділ представленої роботи. – Авт.);

б) нормативному, тобто як сукупність усталених норм і правил взаємодії суб'єктів політико-владних відносин (у даному дисертаційному дослідженні цей аспект розглядається через проблематику легітимації політико-владної діяльності. – Авт.);

в) ресурсному, тобто як потенційні можливості самих суб'єктів політико-владних відносин [3, с. 96].

У контексті дослідження значення політичної стратегії і тактики у забезпеченні ефективності державного управління, на наш погляд, доцільно також розглянути підхід до зазначеної проблематики, який пропонується представниками теорії політичного менеджменту. Саме політичний менеджмент є тим напрямком досліджень політичної науки, в якому об'єктом аналізу є політичне управління. Так, з точки зору політичного менеджменту, головним змістом політичної боротьби є боротьба за об'єкт управлінського впливу з метою прихилення на свій бік громадян, парламентарів, представників політичних партій тощо. За цих умов ефективність державного управління визначається успішністю або неуспішністю політичної взаємодії ключових політичних акторів. Змістом політичної стратегії є вироблення моделі такої політичної взаємодії, блок тактики полягає у корегуванні основних параметрів цієї моделі [8, с. 31–35].

Складовими моделі політичної взаємодії, які мають враховуватися при розробці політичної стратегії і тактики, є: процеси мотивації, процеси комунікації та процеси структуризації. Процеси мотивації – це суто особистісні, психічні процеси, які спонукають індивідів включатися у політичну взаємодію. Процеси мотивації активізуються під впливом інформації, яку сприймає індивід та яка формує уявлення особи про політику в усіх її виявах. Процеси комунікації являють собою обмін інформацією між учасниками політичної взаємодії. Процеси комунікації стають можливими завдяки тим структурам, які об'єднують людей. Процеси структуризації – це створення відносно сталих, прогнозованих відносин між суб'єктом й об'єктом управління на основі спільних правил гри [7, с. 88, 90-91].

Процес вироблення комплексу заходів політичної стратегії і тактики щодо організації та функціонування системи державного управління є надзвичайно складним і багатоплановим, основою якого виступає стратегічне планування. У другій половині ХХ століття представниками західної політології вироблено декілька десятків моделей стратегічного планування, які можуть застосовуватися у політичній, соціальній, економічній сферах життєдіяльності суспільства. Розглянемо просту модель стратегічного планування, одним з авторів якої є американський дослідник А. Халачмі. Відповідно до цієї моделі, стратегічне планування дозволяє накопичувати якомога більш повні знання й уявлення про оточуюче середовище, про законодавство, про майбутні наслідки і можливості альтернативних дій. Проста модель стратегічного планування включає сім сходинок: розробку мета-плану, збір даних, стратегічний аналіз, розробку альтернатив, стратегічний вибір, організаційне лідерство і підтримку, перевірку й оцінку.

Перша сходинка процесу стратегічного планування – розробка мета-плану – полягає у загальному дослідженні внутрішньої ситуації та зовнішнього середовища системи державного управління. Метою такого дослідження є з'ясування меж зовнішнього оточення досліджуваного об'єкту, визначення конкретних дій, які співвідносяться з повноваженнями і ресурсами цього об'єкту. Американський аналітик І. Дрод використав термін «пункт (горизонт) відсікання» для характеристики межі часу, території і сфер соціальної активності, за межами яких вплив даної політики можна ігнорувати [10, с. 678-679]. Отже, якщо ми не знаємо меж дії повноважень системи державного управління, її ресурсної бази, часових обмежень та інших важливих характеристик, ми не зможемо розробити адекватну конкретній ситуації політичну стратегію і тактику, яка забезпечила б ефективність функціонування системи в цілому та окремих її компонентів.

Розробка мета-плану передбачає «постановку діагнозу» та ідентифікацію стратегічних проблем, що становить осереддя всього процесу стратегічного планування. Мета цієї стадії – ідентифікація фундаментальних проблем і варіантів політики. Така ідентифікація неможлива без визначення так званих «силових полів» – з'ясування базових характеристик сил, які формують зовнішнє середовище та впливають на свободу дій управлінської системи. Саме результати досліджень мета-фази значно впливають на роботу над формуванням політичної стратегії і тактики в цілому та на масштаби, хронологічні рамки процесу стратегічного планування зокрема. На цій стадії стратегічного планування створюється модель процесу – логічна схема уявлення, що допомагає учасникам передбачати різні етапи цього процесу [10, с. 680-681].

Друга сходинка процесу стратегічного планування – збір даних – передбачає вилучення необхідної інформації з джерел, які перебувають всередині системи та поза нею. Завдання цієї стадії – зробити ніби миттєвий фотознімок реальності, а також можливих альтернативних дій. Основними питаннями, які має з'ясувати дослідник на цьому етапі, є наступні:

- яких юридичних вимог, заборон або обмежень мають дотримуватися органами державного управління;
- який зв'язок існує між минулою та теперішньою діяльністю різних носіїв політичних інтересів;
- що вказує на те, що громадськість хотіла б бачити зміни в офіційному статусі і місії органів державного управління;
- якщо виходити з професійних стандартів, що можна сказати про елементи структури органів державного управління та елементи програми, які входять до їх юрисдикції;
- якою є репутація органів державного управління у внутрішньому та зовнішньому середовищі;
- які очікування та переваги поділяє більшість учасників політичних процесів;
- яким є можливий вплив змін, що плануються, у використанні інформаційних технологій за умов новітніх політичних, соціальних й економічних тенденцій [10, с. 681-682].

Третя стадія стратегічного планування включає стратегічний аналіз, тобто критичну оцінку відповідей на поставлені вище питання. Результат цієї стадії – це формування списку можливих переваг і недоліків, слабких сторін розвитку системи державного управління. Визначення переваг дозволяє сформулювати бажаний напрямок альтернативних дій, віднайдення слабких місць дає можливість виявити обмеження на дії і царини, де необхідна переміни. Варто враховувати і такий феномен, коли часто слабкість з однієї точки зору може виявитися силою з іншої позиції.

Четверта сходинка процесу стратегічного планування – ідентифікація або генерування і порівняльний аналіз альтернатив можливих дій. Сутність роботи на цій стадії полягає в тому, що система має вести пошук ідей відносно того, що може бути зроблено, а що не має робитися і чому [10, с. 683-684]. За сучасних умов розвитку цивілізації розробка альтернатив є особливо важливою для забезпечення діяльності системи державного управління, адже чим

більше незалежних джерел інформації будуть використовуватися, тим вищим буде ступінь адаптації самої політичної системи в цілому та окремих її складових до середовища, що зазнає постійних змін і трансформацій.

На п'ятій стадії процесу стратегічного планування здійснюється стратегічний вибір – обираються ті варіанти плану, які будуть втілюватися в життя. На цьому етапі формуються зобов'язання щодо досягнення конкретних цілей у конкретний період часу (блок політичної тактики), щодо наслідування функціональних цілей і політики. Стратегічний вибір передбачає також й утвердження системи контролю за процесом стратегічного управління.

Метою шостої стадії процесу стратегічного планування є забезпечення організаційного лідерства і підтримки. На цьому етапі необхідно врахувати підготовку з власне процесом планування, у тому числі варто брати до уваги можливості нестачі ресурсів, негативні дії інших факторів. У випадку стратегічного планування діяльності системи державного управління підготовка до виконання стратегічного плану може потребувати спеціальної фаховості, модифікації самої системи. Управлінці мають свідомо ставитися до запланованих змін, вони мають бути готові забезпечити лідерство та прагнути взяти участь у мобілізації підтримки [10, с. 685]. Таким чином, важливою умовою ефективності системи державного управління є забезпечення такої функції менеджменту як свідома підтримка стратегічного планування.

На сьомому етапі стратегічного планування здійснюється перевірка та оцінка виконання плану. Причому, підґрунтя для контролю й оцінки базується ще на початковому етапі процесу стратегічного планування, що дозволяє пізніше співставити раніше зроблені прогнози з отриманими пізніше результатами. Механізми контролю й оцінки визначають якісні та кількісні показники вихідних величин, а також перебігу процесу в цілому та кінцевого результату діяльності кожної підсистеми управлінської системи [10, с. 685-686]. Отож, як бачимо, навіть проста схема процесу стратегічного планування передбачає проходження досить складної процедури, яка вимагає високого рівня політичної та організаційної культури як експертів-аналітиків, так і представників системи державного управління.

Безумовно, комплекс заходів політичної стратегії і тактики відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності функціонування системи державного управління в цілому та окремих її складових. Причому, політична стратегія і тактика постають як дуже складний, багатоплановий, різноаспектний політичний феномен. Державне управління може бути ефективним лише за умов постійних змін, постійного вдосконалення не лише самої цієї системи, але й суспільного життя загалом.

На переконання російського дослідника Б. Курашвілі, ефективно державне управління можливе за умов здійснення послідовних реформ, які проводяться «всупереч опорі консервативних й інертних елементів у державному апараті» [5, с. 279]. Тобто успішність впровадження в життя заходів політичної стратегії і тактики залежить багато в чому від сприйняття цих заходів самими управлінцями, державно-політичними менеджерами. Осереддям діяльності державних управлінців є процес підготовки та реалізації владно-політичних рішень, розгляду специфіки якого у контексті ролі і значення політичної стратегії і тактики присвячений наступний підрозділ представленого дослідження.

Література:

1. Айхорн П. Государственное управление на переломе / П. Айхорн // Вестник Московского университета. – Серия 18 (Социология и политология). – 2000. – № 2. – С. 140–161.
2. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: Синергетика и теория социальной самоорганизации / Василькова В. В. – СПб. : Лань, 1999. – 189 с.
3. Гаєвський Б. А. Політичне управління : навч. посібник / Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.

4. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства : монография / [под ред. С. Н. Князева]. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2007. – 461 с.

5. Кучма Л. Д. Україна: Підсумки соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє / Л. Д. Кучма // Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку : Матеріали наукової конференції 15-16 листопада 2000 р. – К. : НТУУ КПІ, 2001. – С. 7–22.

6. Мироненко П. В. Осмислення конфліктологічних підходів у контексті забезпечення стабільності соціально-політичного розвитку / П. В. Мироненко // Політологічний вісник : зб. наук. праць. – К. : «Інтас», 2007. – Вип. 28. – С. 37–46.

7. Романов В. Є. Вступ до аналізу державної політики : навч. посібник / Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. – К. : Вид-во «Основи», 2001. – 238 с.

8. Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи / [за ред. Г.В.Щокіна]. – К. : МАУП, 2000. – 384 с.

9. Бейко О. Запровадження публічних консультацій як вимога часу до сучасного державного управління / О. Бейко // Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні : матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради [«Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку»], (м. Київ, 10 листопада 2001 р.), та наук.-метод. семінару [«Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів виконавчої влади»], (м. Київ, 27 листопада 2001 р.) / упоряд.: М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. – К. : Логос, 2002. – 298 с.

10. Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France / Russel G. Dalton. – Chatham House Publishers, inc., Chatham, New Jersey, 1988. – 270 p.

Мироненко П. В. Основы стратегического планирования в системе государственного управления

В статье рассматриваются сложные теоретические и практические аспекты осуществления стратегического планирования в системе государственного управления с определением своей роли в обеспечении эффективности функционирования общества и упорство в отношении доминирующей политической нестабильности переходного периода социального и государственного развития.

Ключевые слова: стратегическое планирование, политическая стратегия и тактика, политическая нестабильность, государственное управление, система государственного управления, политическая стабильность.

Mironenko P. Principles of strategic planning in the government

The article discusses the complex theoretical and practical aspects of implementation of the strategic planning in the public administration system with the definition of its role in ensuring the effectiveness of the functioning of society and tenacity in the face of dominant political instability of the transition period social and State development.

Keywords: strategic planning, political strategy and tactics, political instability, public administration, public administration, political stability.