

## РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ярослав Бережний,  
магістр державного управління,  
НАДУ, головний спеціаліст відділу  
координації спеціалізованих вчених  
рад та атестування наукових кадрів  
управління з підготовки наукових  
та науково-педагогічних кадрів

*У пропонованій статті подано бачення та висвітлено взаємозв'язок стратегічного планування з владною системою стримувань і протитваг децентралізованого суспільного [державного] управління. Визначено зміст стратегічного планування та запропоновано його характеристику як вираженого ступеневого організаційного процесу з нелінійною формою здійснення. Як наслідок, стаття покликана активізувати дослідження щодо предметного змісту стратегічного планування в державному управлінні як механізму прогностичного зваження у владній системі стримувань та протитваг.*

*Ключові слова: система стримувань і протитваг, планування, прогнозування, організація, процес стратегічного планування, суспільне управління.*

## ROLE AND MISSION OF THE STRATEGIC PLANNING IN THE SYSTEM OF DECENTRALIZING PUBLIC ADMINISTRATION

Yaroslav Bereznyi

*In the article vision is given and intercommunication of the strategic planning is reflected with the imperious system of inhibitions and counterbalances of decentralizing public administration. Certainly maintenance of the strategic planning and his description is offered as the expressed sedate organizational process with the nonlinear form of realization. As a result, the article is called to activate research in relation to subject maintenance of the strategic planning in public administration as to the mechanism of the prognostication iin the imperious system of inhibitions and counterbalances.*

*Keywords: system of inhibitions and counterbalances, planning, prognostication, organization, process of the strategic planning, public administration .*

---

Формування і вироблення державної політики в демократичних країнах є ступеневим процесом, що ґрунтується на принципі поділу влади та характеризується об'єктивними залежностями. Вони, будучи похідними від внутрішньої структури системи «стримувань і протитваг» окремих країн, мають чітко окреслені межі очікуваних коливань у державній політиці. Відповідно, такі очікування заздалегідь врівноважують суспільну поведінку,

знижують рівень «різких» рухів державного апарату та неадекватність у суспільному прийнятті.

Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. «Стимування» і «противаги», з одного боку, сприяють співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку – створюють потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів. Тобто, наявність лише меж можливої дії – протидії не дають відповіді на те, – яким чином формується державна політика до подання конкретної моделі розвитку суспільству. Втрачається розуміння змісту пропонованих рішень та моделей поведінки держави, що спонукає до ефекту «управлінського маятника» – постійного коливання рішень від межі до межі розпорюючи потенційно доречні управлінські дії в процесі функціонування державного організму і суспільства, в цілому. Визначальним у такому разі стає розуміння підстав для прийняття того чи іншого рішення, можливості вплинути на них зацікавлених сторін ще на початку їх вироблення та дійсної об'єктивності пропонованого.

Як наслідок, необхідною та основною компонентою процесу прийняття управлінського рішення стає чітка і найповніша процедура досягнення рівневих (проміжних) рішень адміністративного характеру, що найменше пов'язані з суб'єктивною волею широкого кола зацікавлених сторін при їх найповнішого взаємного врахування. Виникає необхідність використання сталих процедур аналізу державної політики, і безпосередньо – процедур стратегічного планування.

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого органи влади (так само як і приватні компанії) прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує владу і громадян на досягнення поставлених цілей. Стратегічне планування не повинно замінити інші види планування, а, навпаки, доповнювати їх. Воно має допомогти у виявленні центральних проблем, що стоять перед суспільством або організацією на шляху до майбутнього [3, с. 45]. Практично, стратегічне планування – це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі.

Не варто забувати і те, що державна політика за природою є свідомою діяльністю держави щодо реалізації мети нації (за врахування інтересів тої чи іншої владної групи) та її власної, як інституції. Свідоме структурування проблем в аналізі державної політики надає інформацію, що має суттєве значення для аналізу політики – прогнозування майбутностей політики (визначення наступних дій). Через структурування проблеми аналітики політики створюють нове знання про межі проблеми, умови, що сприяють її появі, дії, які слід виконати для її розв'язання або ліквідації, й відчутні можливості для вдосконалення, що перетворюють її на проблему першого порядку. Також слід розуміти, що використовуваний механізм держави – це цілісна ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави. При цьому, механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як система цих елементів, функціонально сумісних, узгоджених між собою і

системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з метою підтримання своєї основної категоріальної функції – управління [6].

Для того, аби сповна оцінити вигоди стратегічного планування, треба усвідомлювати, що це, водночас, і процес, і продукт. Процес передбачає систематичний аналіз організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху у майбутньому. Продукт – це документ, в якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування приносять багато вигід будь-якій державній організації.

Стратегічне планування збільшує вірогідність того, що лідери організації зрозуміють, що на них чекає у майбутньому і будуть до цього готові, замість того, щоб постійно реагувати на події лише тоді, коли вони трапляються.

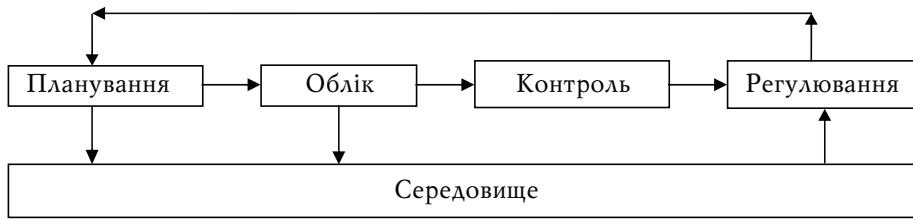
Стратегічне планування спонукає до постановки цілей і досягнення консенсусу навколо цих цілей, що збільшує вірогідність досягнення поставлених цілей. На місцевих рівнях влади це передбачає співпрацю багатьох громадян, які мають різні точки зору про те, що має робити місцева влада. Вони досягають консенсусу через компроміси і часом нелегкі поступки. Процес досягнення консенсусу є надзвичайно важливим для стратегічного планування.

Стратегічне планування допомагає визначити, як оптимально використувати людські та фінансові ресурси. Воно виходить з того, що ресурси обмежені, і за них йде серйозне змагання.

І нарешті, стратегічне планування пропонує такі цілі і задачі, які можуть служити орієнтирами, або стандартами, відповідно до яких можна виміряти ефективність виконавської діяльності. У такий спосіб влада та громадяни можуть дізнатися, чи досягнуто успіху чи ні [3, с. 45].

Стратегічне планування це процес раціональний і систематичний. Однак аналіз політики й стратегічне планування за своєю природою не є чисто раціональними процесами, і тим вони відрізняються від строгих раціональних підходів, які нам допомагають приймати доцільні рішення, але вони обидва вимагають послідовного руху, що починається з визначення проблеми і оцінки можливостей, що охоплює розгляд альтернативних рішень і завершується втіленням політики на практиці та оцінкою одержаних результатів [2, с. 46]. Тобто здійснення стратегічного планування безпосередньо пов'язане з організацією конкретних дій, у контексті як внутрішнього, так і зовнішнього вияву. Властиво, планування одночасно має власні специфічні характеристики та є елементом ширшої категорії у форматі організації суспільної діяльності – менеджменті (управління в соціально-економічних системах). Відповідно, будучи формотворчим, функціонально-орієнтаційним елементом системи управління воно природно відтворює систему в собі, її елементи надаючи їм власних параметрів. Так стратегічне планування є ключовим елементом стратегічного управління його функцією, що допомагає центральним органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей і завдань (Рис. 2.1).

Стратегічне планування в державному секторі стосується, передусім, опрацювання та підготовки стратегій розвитку т.зв. державного простору, тобто країни, регіону чи визначеної території, оскільки кожна з цих територій має свого урядника, в обов'язки якого входить опрацювання такої



**Рис. 2.1. Типова схема процесу управління.**

стратегії розвитку. Будь-яка державна адміністрація, що намагається бути відповідальною і чесною по відношенню до мешканців (і виборців) повинна мати чітко сформульовану стратегію своєї діяльності, що буде представлена у вигляді відповідно записаного документу. Дуже часто це є обов'язок, що визначається законом.

Стратегічне управління полягає у прийнятті рішень щодо майбутніх напрямків діяльності та у виконанні даних рішень. Згідно з цим, в стратегічному управлінні можна виділити дві фази: період стратегічного планування та період реалізації стратегії. При цьому, реалізація стратегії охоплює повторюваність управлінського функціонального циклу за визначеними кроками.

Процес реалізації стратегії спрямований на:

1. Розвиток організаційної структури та її пристосування до обраної стратегії;
2. Збереження або запровадження нових функцій, що є необхідними для належної роботи організації з метою успішної реалізації нею обраної стратегії;
3. Проведення моніторингу ефективності реалізації окремих етапів процесу впровадження стратегії.

Стратегічне управління – це процес первісного і, в подальшому, повторно-го визначення стратегії у відповідь на зміни оточення, що відбулись, чи на зміни, що лише відбудуться, або навіть процес, що спричиняє ці зміни, і пов'язаний з ним процес реалізації/виконання, в якому ресурси та можливості організації розподілені таким чином, щоб вона могла реалізувати перспективні/довгострокові цілі щодо розвитку, а також була здатна забезпечити своє існування в потенційних ситуаціях переривистості (Рис.2.2).

Існування притаманних загальній системі елементів стратегічному плануванню ілюструє наявність у творенні організаційної бази, а також яскраво віддзеркалює особливості процесу, специфіку циклів.

Хоча не існує однієї загальноприйнятої методики стратегічного планування процес аналізу та прийняття рішень досить передбачуваний та структурований, залежно до обраного методу планування. Процес переважно зводиться до етапів:

1. Організація;
2. Вивчення середовища;
3. Визначення критичних питань та розробка стратегічного бачення;
4. Аналіз SWOT: сильні та слабкі сторони, загрози та можливості;
5. Встановлення стратегічних і оперативних цілей та завдань – плани дій;

6. Об'єднання матеріалів – стратегічний план;
7. Виконання стратегічного плану;
8. Моніторинг виконання та коригування плану [5].

Усі етапи процесу стратегічного планування є важливими. Однак, вирішальним задля досягнення успіху є організація процесу, оскільки процес який від самого початку організовано неналежним чином виконувати на наступних етапах буде набагато складніше чи, взагалі, не досягне жодного позитивного результату. Таке зазначення має своє продовження в широкому окресленні основних етапів процесу стратегічного планування на основі раціональних моделей. Найпоширенішою в цьому відношенні є модель Джона Брайсона, який пропонує 10 фаз процесу стратегічного планування:

1. Ініціювати й узгодити процес стратегічного планування;
2. Визначити офіційні повноваження й обов'язки організації;
3. Визначити місію та цінності організації;
4. Проаналізувати зовнішнє та внутрішнє середовище організації, щоб виявити її переваги, вади, можливості й загрози;
5. Визначити стратегічні проблеми, які стоять перед організацією;
6. Розробити стратегії, щоб урегулювати ці проблеми;
7. Переглянути та затвердити стратегічний план або плани;
8. Визначити ефективне стратегічне бачення організації;
9. Розробити ефективний процес впровадження плану;
10. Наново оцінити стратегії та процес стратегічного планування.

Ці десять кроків повинні вести до дій, результатів та оцінки. Варто наголосити, що дії, результати та оцінні судження мають з'являтися на кожному кроці процесу. Інакше кажучи, впровадження й оцінка не повинні чекати «кінця» процесу, а натомість постійно бути його невід'ємною частиною – повторювати малий цикл управління. Цей процес можна застосовувати до державних та неприбуткових організацій, служб, які виходять поза межі одного типу організацій, міжорганізаційних мереж та громад. [1, с. 46].

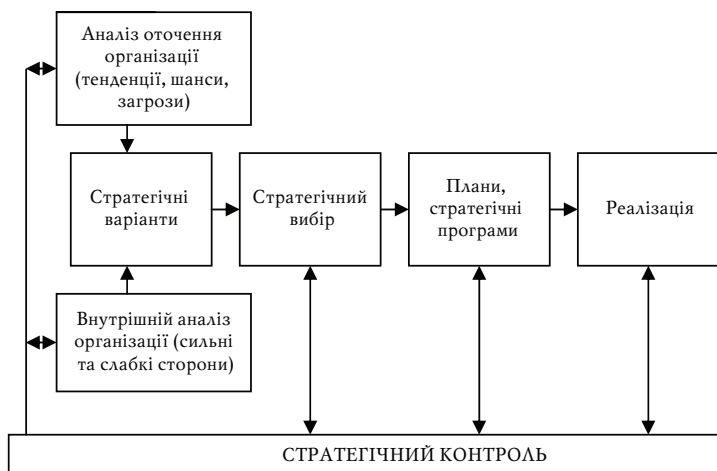


Рис. 2.2. Процес стратегічного управління

Процес можна застосовувати на різних щаблях, у різних підрозділах та функціональних сферах організації. Перший цикл системи складається з розроблення стратегічного плану за принципом «знизу догори» у межах схеми, визначеної на найвищому організаційному щаблі. Стратегічний план, складений на найнижчому щаблі, переглядають та коригують на кожному наступному щаблі. У другому циклі розробляють оперативні плани для впровадження стратегічного плану. Частіше трапляється система «менеджменту стратегічних питань», що призначена для врегулювання конкретних стратегічних проблем і не має на меті інтегрувати між собою відповідні стратегії у всіх організаційних підрозділах та функціональних сферах [1, с. 64].

Розуміння та вміння застосовувати в плануванні процесуально-циклічні процедури та моделі дає змогу звужувати пошук придатних варіантів формування та реалізації політики та знижує рівень розпорошення уваги управлінців, особливо для складних систем управління до яких належить суспільна організація.

Певний час моделі стратегічного планування мали тенденцію до концентрації на алгоритмічних кроках без урахування людського фактора. Практика доводить, що людська поведінка в процесі планування й реалізації планів є важливішим чинником, ніж «механіка» процесу. У міру того, як люди навчаються ідентифікувати проблеми й формулювати стратегії, все більше уваги треба приділяти розвитку їх потенціалу й здібностей. Разом з тим зростає усвідомлення корисності застосування «колективного розуму» як при формулюванні, так і при реалізації стратегії.[4, с. 81]. Тобто, за суттю, процес стратегічного планування не є лінійним, а тому варіюється залежно від результуючого мислення «творців».

Учасники процесу переосмислюють зроблене декілька разів, перш ніж остаточно ухвалюють рішення – процес не завжди починається спочатку. Переважно організації виявляють або якийсь свій новий обов'язок, або якусь нагальну стратегічну проблему, або якусь невдачу стратегію або потребу наново оцінити те, що вони роблять, і це змушує їх вдатися до стратегічного планування. Коли організація вже зайнялась цим, то дуже ймовірно, що вона повернеться назад і почне спочатку – а саме, з визначення своєї місії. До того ж, впровадження, зазвичай, починається перед тим, як усе планування завершено. Як тільки корисні дії визначено, їх треба виконувати, якщо тільки ці дії не ставлять під загрозу якісь майбутні дії, що теж можуть виявитися потрібними [1, с. 60].

Власне, послідовність кроків залишається незмінною, за врахування специфіки конкретного об'єкту, хоча вона і не виключає паралельного перебігу її складників, які незважаючи на швидкість їх автономного здійснення залишаються щаблями цілісного процесу. Іншими словами, якби процес був лінійний та послідовний, то після перших восьми кроків відбувалося б впровадження запланованих заходів та оцінювання результатів. Утім, як правило, впровадження не чекає і не має чекати, аж усі перші вісім кроків будуть завершені. Наприклад, якщо треба переформулювати місію організації, то слід це зробити. Якщо у результаті аналізу виявлено якісь недоліки чи загрози, з якими потрібно щось робити негайно, то слід це робити. Якщо якісь аспекти стратегії можна впроваджувати, не чекаючи на інші плани, то слід їх упроваджувати. І так далі. Як уже було зазначено, значення мають

стратегічне мислення та дії, і необов'язково, щоб усе мислення передувало виконанню будь-яких дій.

Відсутність стратегічних підходів була одним з недоліків традиційної моделі публічного адміністрування, яка критикувалася за спрямованість переважно на внутрішні проблеми організації та короткостроковий характер. Така модель не вимагала стратегічного погляду, тому перспективне планування здійснювалося обмежено. Управління здійснювалося переважно інструкціями й розпорядженнями й акцентувалося на процесі, а головна ціль, заради якої суспільство й держава створювали організацію, нерідко залишалася осторонь [4, с. 81]. Саме тому орієнтований на дії характер стратегічного планування – це те, що робить його таким привабливим для керівників державних організацій.

Різні організації та громади можуть схотіти почати процес стратегічного планування з визначення стратегічного бачення. Сформульоване з самого початку бачення може допомогти їм досягнути консенсусу та забезпечити натхнення і напрям для решти процесу, хоч у цьому випадку воно навряд чи буде настільки ж докладним, як бачення, сформульоване на пізніших стадіях процесу. Однак є і інші моменти, коли можливо сформулювати бачення. Причому, за допомогою бачення можна визначити стратегічні проблеми або напрями розроблення стратегій. Стратегічне бачення може допомогти швидше ухвалити стратегічний план або шляхи його впровадження. Рішення сформулювати стратегічне бачення має залежати, по-перше, від того, чи це бачення потрібне, щоб визначити напрям подальших дій, по-друге від того, чи люди вже готові сформулювати бачення, яке б було достатньо змістовним, у міру докладним та мало б широку підтримку, а по-третє від того, чи після формулювання бачення в учасників цього процесу залишиться достатньо насаги, щоб рухатися далі.

Цілі так само можна визначати у багатьох різних моментах процесу. Деколи процес стратегічного планування починається з цілей нової ради директорів, новообраних політичних органів, виконавчих директорів або інших посадовців найвищого рівня, вповноважених ухвалювати рішення. Такі цілі уособлюють програму реформ організації (або громади). В інших випадках процес стратегічного планування може починатися з цілей, які відображають офіційні обов'язки й повноваження організації. У інших випадках організації визначають цілі, щоб на їх підставі сформулювати стратегії для врегулювання конкретних проблем або щоб визначити напрями впровадження конкретних стратегій. Якщо цілі розробляють на пізніших стадіях процесу планування, то вони переважно бувають докладнішими і конкретнішими, ніж цілі, визначені на початку. Цілі можна сформулювати у будь-який момент, коли вони будуть потрібні, щоб визначити напрям наступних дій, та коли вони матимуть достатню підтримку з боку головних сторін, щоб викликати бажані дії [1, с. 62].

Стратегічне планування в суспільному управлінні, почасти, повторювало стратегічне планування в приватному секторі, де стратегічні підходи зосереджувалися більшою мірою на плануванні, ніж на управлінні. Основними позиціями, на яких будувалося стратегічне планування в суспільному управлінні, були такі: фундаментальні рішення ухвалюються на верхньому рівні й не можуть бути прийняті за допомогою звичайних бюрократичних процедур; ці рішення стосуються природи, напрямів діяльності й усього майбутнього організації. Однак, стратегічні рішення в суспільному управлінні мають і враховують

обмеження політичного та конституційного характеру, що є важливою відмінністю від приватного сектора. Концепції стратегічного планування в приватному секторі при перенесенні їх до суспільного управління зазнають певних обмежень, пов'язаних з конституційними та законодавчими мандатами, правилами та актами, встановленими урядом, юридичними нормами, політичними чинниками, наявними ресурсами, інтересами виборців.[4, с. 82].

Утім, процес стратегічного планування переважно не починається ані з бачення, ані з цілей. Частково, це пов'язано з тим, що стратегічне планування рідко починається з першого кроку. Важливою особливістю планування, зумовленого потребою розв'язати стратегічні проблеми (та й загалом політичного способу прийняття рішень), – це те, що вам не обов'язково досягати повної згоди стосовно цілей, щоб узгодити наступні кроки. Вам просто треба узгодити якусь стратегію, яка би сприяла врегулюванню конкретної проблеми й відповідала інтересам організації (або громади) та її головних стейкхолдерів. Цілі, відповідно, сформулюються за розроблених дієвих стратегій для врегулювання конкретних проблем, і, як правило, будуть прив'язані до відповідних стратегій. Чітке ж стратегічне бачення може дати краще уявлення про те, куди саме має вести та чи інша стратегія або взаємопов'язаний комплекс стратегій [1, с. 62].

Еволюція стратегічного планування в суспільному управлінні, як і в приватному секторі, виявляє тенденцію до ширшого застосування всеохоплюючого підходу – стратегічного управління. Причиною переходу до нього є потреба в ефективному виконанні планів та тісніша взаємодія з оточенням. З цього приводу ще раз підкреслюється одна з особливостей стратегічного планування в суспільному управлінні, а саме необхідність враховувати наявність політичної влади. Зазначене пов'язане з переважною орієнтацією на «м'які» фактори управління, на суб'єктивний людський фактор. Поведінкова теорія – біхевіоризм – значно вплинула на становлення теорії стратегічного планування. Вона досліджує ділову й особистісну поведінку людей в умовах стратегічних змін і розглядає організаційну культуру як один з ключових чинників успішного формування й реалізації стратегії. Однією з найважчих проблем прийняття стратегічних рішень є переконання персоналу в корисності стратегічного фокусування діяльності й у вигідності подальших змін в довготерміновому аспекті. Дуже важливо передбачити виникнення можливої опозиції та залучити працівників всіх рівнів до процесу планування. Важливою ознакою стратегічного управління є переважаюча увага до ключових осіб організації. Внутрішні ключові особи – ті, що приймають рішення в організації, та зовнішні – ті, хто має до неї інтерес і може допомагати чи заважати в здійсненні стратегії, мають бути зацікавлені в забезпеченні успіху. В організаціях працюють люди з власними переконаннями, а зміна останніх є процесом, який не повинен здійснюватися самотужки й має бути керованим.

Треба враховувати таку особливість стратегічного управління, як намагання відповідних груп персоналу розглядати план як «власність». Зазначається, що часто наявність окремого департаменту планування для розробки стратегічних завдань не є кращим способом формулювання будь-якої стратегії, тому що інші частини організації не відчують себе «власниками» плану й повноцінними співавторами стратегії. Вважається також доцільним залучати до роботи команд планування людей, які репрезентують інтереси й «центри влади» в організації й поза нею, що стають основними джерелами



ідей стосовно необхідних змін та організації їх здійснення. Керівник повинен бути постійним і дієвим членом команди планування, якщо він прагне управляти стратегічно й безперервно. Отже, однією з головних задач організації процесу стратегічного управління можна вважати органічне включення стратегічного мислення в усі стадії процесу, починаючи від створення плану до його втілення [4, с. 81].

Тому розуміння стратегічного планування як творчого процесу є більш ніж дієвим стосовно вироблення та впровадження управлінських рішень, які базуються на миследії.

При цьому, розглядаючи стратегічне планування можемо помітити притаманність йому елементів планування, ширше стратегічному управлінню елементів управління. Це наявність тих самих складових у окремому явищі одного цілого, навіть за різної пропорції. Пропорція, в даному разі, скоріше характеристика гнучкості ніж відмінності згаданих категорій, де поняття планування виступає відправним пунктом у визначенні характеристики управління. Така гнучкість вимагає дослідження та вибудовування алгоритму реалізації категорії, спираючись на прослідковану пов'язаність елементів управління. Саме, наявність спільностей диктує спільний корінь, що безпосередньо пов'язаний з організаційним процесом, і не лише зовнішнім – наслідковим, а, в першу чергу, внутрішнім – базовим. У цьому контексті, було розглянуто та продемонстровано процес стратегічного планування, відображено закономірності організаційної послідовності, за включення особливостей явища – специфіки втілення в реальних формах. Їх риси, фактично, віддзеркалюють багатофакторні моделі, конструювання яких априорі відкидає уніфіковані підходи організації, а тому вимагає моделювання і самого процесу. Тобто процес визначається організаційним змістом, – є організаційним процесом природно притаманним для стратегічного планування. А, відтак, використання стратегічного планування надає будь-яким діям щодо формування та визначення державної політики прозорості та зрозумілості для зовнішніх агентів та суспільства, вказує на черговість (обґрунтованість) рішень скорочуючи тим самим час до їх реалізації чи відхилення.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій: Пер. з англ. А.Кам'янець. – Л.: Літопис, 2004. – 352 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
3. Розенфельд, Реймонд А. Лекції з державної політики. – К.: Вид. «К.І.С», 2002. – 60 с.
4. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти: Монограф. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
5. <http://www.led.net.ua/ukr/tools/53.html> (матеріали US AID)
6. <http://www.lawbook.by.ru/theory/Skakun/cont.shtml>