



ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. В. Лаврищева

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
вул. Державіна, 2, м. Макіївка, Україна, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Отримана 14 вересня 2010, прийнята 24 вересня 2010.

Анотація. В статті розглянуто особливості сучасного етапу розвитку методології та практики стратегічного планування діяльності органів державного управління. Розглянуто природу виникнення поняття стратегічне управління та стратегічне планування. Проаналізовано зв'язок стратегічного планування та державного управління у діяльності органів державного управління, розглянуто стратегічні підходи до управління на макро-, мезо- та мікрорівнях, котрі фрагментарно застосовуються у практиці управління економікою України, зроблено висновок, що у системі державного управління відсутній цілісний механізм стратегічного планування, наявні планові процеси носять епізодичний характер, не містять передумов для виконання намічених планів у повному обсязі та підвищення ефективності управління.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне планування, державне управління, органи державної влади.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М. В. Лаврищева

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
ул. Державина 2, г. Макеевка, Украина, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Получена 14 сентября 2010, принятая 24 сентября 2010.

Аннотация. В статье рассмотрены особенности современного этапа развития методологии и практики стратегического планирования деятельности органов государственного управления. Рассмотрена природа возникновения понятий стратегическое управление и стратегическое планирование. Показана связь стратегического планирования и государственного управления в деятельности органов государственного управления. Рассмотрены стратегические подходы к управлению на макро-, мезо- и микроуровнях, которые фрагментарно применяются в практике управления экономикой Украины. Сделан вывод, что в системе государственного управления отсутствующий целостный механизм стратегического планирования, имеющиеся плановые процессы носят эпизодичный характер, которые не содержат предпосылок для выполнения намеченных планов в полном объеме, повышение эффективности управления.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегическое планирование, государственное управление, органы государственной власти.

THEORETICAL ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING OF ACTIVITY STATE ADMINISTRATION ORGANS

M. V. Lavriseva

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,
2, Derzhavin Str., Makiivka, Ukraine, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Received 14 September 2010, accepted 24 September 2010.

Abstract. The particularities of modern stage of methodology development and practice of the strategic planning of activity of state administration organs are considered. The Nature of concepts origin rising and strategic management and planning has been considered. The strategic planning connection and state management in the activity of state administration organs has been shown. The strategic approaches to the management on the macro-, mezo- and microlevels which fragmentary are used in practice of management by the economy of Ukraine. The conclusion has been done, that the absent integral complete mechanism of the strategic planning, the available planning processes have episodic character, which have no premises for implementation of marked plans entirely of management efficiency.

Keywords: strategic management, strategic planning, state administration, public authority.

Вступ

Після здобуття незалежності в Україні виникла потреба у формуванні ринкової економіки. В основу трансформаційних процесів економіки були закладені ідеї лібералізму, які заперечували необхідність державного впливу на ринкові механізми, визнаючи їх самодостатніми. Нині науковцями й практиками чітко окреслюється неефективність трансформаційних процесів, що мали місце в країнах постсоціалістичного табору, при яких було проігноровано важливий трансформаційний етап, на якому саме держава повинна була здійснювати підтримку й регулювання соціально-економічних процесів перехідного суспільства.

У контексті відмежування держави від становлення ринкової системи відбулася сублімація адміністративно-командних відносин безпосередньо в ринку, що викликало важливий деструктивний вплив на економіку. Як наслідок, в Україні, всупереч офіційно задекларованому статусу країни з ринковою економікою, економічний розвиток і стан добробуту населення перебувають на досить низькому рівні. При незмінності даних обставин втягування її в інтеграційні й глобалізаційні процеси, які є неминучим, тільки поглибить трансформацій-

на криза. Тому необхідність застосування стратегічного планування як передумови визначення тих стратегічних векторів розвитку, орієнтація на які дозволить із максимальною ефективністю використати внутрішній потенціал національної й регіональної економік, обумовить здійснення економічного прориву в умовах висококонкурентного ринкового середовища.

Основна частина

За своєю сутністю планування – найперша функція управління, яка передує решті управлінських функцій і визначає їх природу. Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних позицій, вимагає спільних зусиль і участі всіх складових організації.

У свою чергу, стратегічне планування є видом планування і за визначенням М. Мескона являє собою набір дій та рішень, які використовуються керівництвом і сприяють розробці специфічних стратегій для досягнення цілей організації.

Визначення стратегічного планування базується на дефініції «стратегія». Стратегія (за

визначенням М. Мескона) – є детальний усебічний комплексний план, призначений для того, щоб забезпечити існування місії організації та досягнення її цілей [1].

Крім М. Мескона, класиками стратегічного планування по праву вважаються Альфред Д. Чандлер, Кеннет Ендрюс і Ігор Ансофф. Альфред Д. Чандлер уперше в рамках історичного аналізу досліджував генезис фірми через співвідношення зовнішнього оточення, стратегії розвитку й організаційної структури управління. Кеннет Ендрюс сконцентрував свою увагу на вищому керівництві в процесі розробки й реалізації стратегії розвитку підприємства. Під його керівництвом склалася й кілька десятиліть плідно працює знаменита Гарвардська група. Ігор Ансофф у своїх роботах поставив і блискуче вирішив завдання реалізації і схематизації процедури стратегічного планування, особливо для процедур розробки стратегії росту великих компаній. Крім того, книга І. Ансоффа «Корпоративна стратегія» багатьма дослідниками визнається як перша монографія, цілком присвячена проблемам стратегічного планування.

Величезним проривом у теорії стратегічного планування є робота Майкла Портера «Конкурентні стратегії», опублікована в 1980 році. Сформульовані ним загальні стратегії конкуренції дотепер вважаються багатьма дослідниками в галузі стратегічного планування найбільш працездатними інструментами для практичної діяльності сучасних фірм. На жаль, в останні роки Майкл Портер відійшов від наукової роботи й займався консультативною діяльністю в створеній ним для цього фірмі.

У середині 70-х років після відомої світової економічної кризи динамізм і невизначеність ділового навколишнього середовища ще більше посилились. Методологія стратегічного планування у своїй класичній формі стала давати збої. Це привело до того, що декілька економістів стали говорити про те, що час стратегічного планування пройшов, найбільше чітко ця точка зору представлена в роботі Р. Уотермена «Фактор відновлення. Як зберігають конкурентоспроможність кращі компанії». Однак сама необхідність у визначенні довгострокових перспектив розвитку підприємства змусила вчених і практиків шукати нові підходи в даному напрямку. Вони одержали назву «стратегічне управління» (strategic management). Упер-

ше концепція стратегічного менеджменту була оприлюднена І. Ансоффом у травні 1973 року на конференції, організованій Вищою школою управління при Університеті Вандербілта. В 1979 році вийшла знаменита книга І. Ансоффа «Стратегічне управління». У ній велика увага приділяється не тільки процесам розробки, але й реалізації стратегії, при цьому безперервність і ітеративність даного процесу обов'язково корелюються з динамізмом ділового навколишнього середовища.

Наприкінці 80-х років зійшла зірка Генрі Минцберга, лідера сучасних дослідників в галузі стратегічного планування й управління, президента Суспільства стратегічного менеджменту. Особливо нашуміла його книга «Зльоти й падіння стратегічного планування», видана в 1994 році, у якій Г. Минцберг зробив висновки про те, що стратегія не може бути спланована, оскільки планування належить до аналізу, а стратегія по своїй сутності є синтезом. Однак у наступній своїй монографії «Стратегічний процес», виданій разом із Дж. Б. Квіном в 1995 році, його висловлення носять уже більше помірний характер.

До середини 1990-х років, коли почався економічне зростання у більшості промислово розвинених країн, з'явилися нові, свіжі ідеї, пов'язані зі стратегічним розвитком фірми. Найбільш відомими з них є теорії ключових компетенцій Г. Хамела й К. Н. Прохолада, ціннісних дисциплін М. Трейси й Ф. Вирсема, екосистем Дж. Мура, змін правил гри Адама М. Бранденбурга й Барри Дж. Нейлбаора.

У російській літературі до 1992 року проблеми стратегічного планування розглядалися лише епізодично, насамперед, як досвід управління в капіталістичних фірмах (наприклад, роботи Ю. П. Васильєва, М. М. Крейсберга, А. Р. Стерліна, А. Л. Семенова). Особливо слід зазначити В. М. Архипова, що ще в 1984 році у своїй монографії «Проектування виробничого потенціалу об'єднання (теоретичні аспекти)» порушив питання про необхідність розробки стратегічного плану на великих радянських промислових підприємствах. У той період часу така теза носила явно революційний характер.

Історично першими роботами в галузі теорії стратегічного планування, виданими в Росії в 1992 році, є монографії А. Н. Петрова і Ю. В. Гусєва. За наступні роки кількість моно-

графій в галузі стратегічного планування й управління, виданих вітчизняними дослідниками, не можна назвати великою. Звертають на себе увагу роботи В. М. Архипова, С. П. Болотова, О. С. Виханського, А. П. Градова, Р. А. Фатхутдинова, Е. А. Уткіна, А. Т. Зуба, В. С. Катькало.

В Україні проблематиці стратегічного управління присвячені роботи Д. Є. Довгань, В. Д. Немцова, С. В. Оборської, З. С. Шершньової (на рівні підприємства); О. В. Берданової, В. Малиновського, А. Семенченка, Я. Базилюка, В. Воронкової, А. Гальчинського, В. Геєця, Д. Покришки, Ж. Поплавської, Ю. П. Шарова (на рівні держави).

Процес стратегічного планування посідає центральне місце в системі стратегічного управління. Більшість західних і східних організацій використовують стратегічне планування для того, щоб змінити себе, вийти з безнадійних ситуацій, які сформувались зовні та всередині підприємства.

Основними передумовами застосування стратегічного планування є наступні:

- необхідність реакції на зміни умов функціонування підприємств;
- потреба в об'єднанні різних напрямків діяльності підприємства в умовах розвитку процесів децентралізації та диверсифікації (насамперед, конгломератної);
- наявність яскраво виражених конкурентних переваг і необхідність їхньої підтримки (у підприємств, що їх мають) або створення їх (в аутсайдерів); посилення конкуренції;
- інтернаціоналізація бізнесу, розвиток зв'язків з підприємствами, які використовують систему стратегічного планування;
- наявність висококваліфікованих менеджерів, здатних вирішувати складні питання, застосовуючи систему стратегічного управління;
- розвиток теорії та практики стратегічного планування, які допомагають перейти від методу «проб і помилок» до наукових методів передбачення й підготовки майбутнього та до майбутнього;
- наявність доступної інформації (глобальних інформаційних мереж) для вивчення сильних і слабких сторін підприємства, зовнішнього середовища та умов конкуренції;
- посилення інноваційних процесів, генерація та швидке освоєння підприємствами нових ідей;

- необхідність впровадження високої культури управління, орієнтованої на запобігання опору змінам та стимулювання розвитку підприємства.

Крім того, існують макропроцеси, які стимулюють розвиток стратегічного планування. Понад 40 країн розвивають свою економіку за допомогою системи п'ятирічних планів. Наприклад, у Японії планувалося 10 п'ятирічок, у Франції п'ятирічні плани застосовуються з 1947 року. Наявність таких планів орієнтує підприємства на певні напрямки та спонукає їх планувати свою діяльність.

Стратегічне планування – це систематизовані та більш-менш формалізовані зусилля всього об'єкта управління, спрямовані на розробку та організацію виконання стратегічних планів, проектів і програм. У свою чергу, розробка планів як специфічний вид діяльності – це послідовний ітераційний процес, що складається з кількох взаємопов'язаних етапів:

- встановлення цілей;
- визначення стратегій (стратегічного набору та заходів щодо їх реалізації);
- передбачення послідовності дій у межах досить тривалого часу та закріплення їх у планах, проектах і програмах різного типу, що є інструментами досягнення цілей та реалізації стратегій;
- організація виконання планових завдань;
- облік, контроль та аналіз їх виконання.

Останні два етапи є переходом до впровадження цілісної системи стратегічного управління, оскільки зумовлюють необхідність організаційно-аналітичної та контрольної-координаційної діяльності не лише в органах стратегічного планування, а й у ланках, де виконуються дії, визначені стратегічними планами та програмами.

Мета стратегічного планування – встановлення певного порядку дій для підготовки ефективного функціонування об'єкту управління.

Реалізація мети стратегічного планування можлива, якщо воно відповідає таким основним принципам:

- цілевстановлення та цілереалізація – всі заходи та шляхи їхнього здійснення, передбачені в системі стратегічного планування, спрямовані на встановлення та досягнення цілей (стратегічних орієнтирів), система планування відповідальна за це. Відпо-

- відність цьому принципу свідчить про дієвість планів, які цінні тим, що дають змогу досягти результатів;
- багатоваріантність, альтернативність та селективність – реакція на середовище, що змінюється шляхом переходу на заздалегідь обґрунтовані та визначені альтернативи;
 - глобальність, системність, комплексність і збалансованість – орієнтація на охоплення окремими стратегіями всіх аспектів діяльності об'єкта та взаємозв'язок між ними; в межах стратегічного планування готують систему рішень, а не окремі рішення; спрямованість на зміну ситуації зовні та всередині об'єкту управління;
 - спадковість і послідовність – стратегічні зміни мають впроваджуватися в певному порядку з урахуванням досягнутих результатів і специфічних особливостей процесів та явищ;
 - безперервність – стратегічна діяльність є складним процесом, зупинка якого повертає об'єкт управління у початкову позицію;
 - наукова та методична обґрунтованість – використання поширених науково-методичних підходів допомагає розробляти реальні плани, узгоджені з параметрами зовнішнього та внутрішнього середовища;
 - реалістичність, досяжність – врахування особливостей функціонування об'єкта, відносно якого розробляються стратегічні плани, та можливості досягнення певних параметрів;
 - гнучкість, динамічність, реакція на ситуацію – урахування часових характеристик і характеру змін, що відбуваються на об'єкті управління згідно з етапами «життєвих циклів» (підприємства та пов'язаних з ним окремих підсистем); цьому сприяє наявність надійного зворотного зв'язку;
 - ефективність і соціальна орієнтованість – забезпечення, з одного боку, перевищення результатів, передбачених плануванням над витратами, потрібними для його здійснення; з іншого – розв'язання не лише суто виробничих проблем, а й участь у пом'якшенні суспільних проблем;
 - кількісна та якісна визначеність – планування має дати певні орієнтири, які відіграватимуть роль контрольних точок, але не можна процес планування звести лише до роз-

- рахунків показників, забуваючи про сутність процесів, які потрібно здійснити;
- довгостроковість заходів – орієнтація на розв'язання складних проблем, які існуватимуть у довгостроковій перспективі;
- неможливість усунення їх одномоментним заходом спонукає до обґрунтованих, послідовних, складних заходів.

Період (часові характеристики) стратегічного планування залежить від специфіки об'єкту управління, його галузевої приналежності, рівня невизначеності та динамічності середовища.

Збільшення «часового горизонту» не підвищує ефективність планів. Необхідність визначення періоду стратегічного планування, коригування або перегляду стратегій залежить від конкретних умов; вони визначають також ступінь деталізації стратегічних планів.

Головними перевагами стратегічного планування є:

- зв'язок поточних рішень з майбутніми результатами, організоване осмислення рішень (усупереч спонтанному прийняттю) з прогнозуванням їхніх наслідків;
- орієнтація на пошук альтернативних варіантів досягнення цілей, тобто допустимих цілей у межах визначених цілей та наявних обмежень;
- визначення можливостей і загроз, сильних та слабких сторін діяльності об'єкту управління, врахування їх при встановленні цілей і формулюванні стратегій для забезпечення впливу на ці аспекти вже сьогодні;
- свідомо підготовка майбутнього і до майбутнього;
- розподіл відповідальності не лише між напрямками діяльності, а й між поточною та майбутньою діяльністю.

Переваги стратегічного планування не реалізуються самі по собі. Як кожне явище, стратегічне планування має характеристики, які в разі їх невдалого використання можуть зашкодити розробці та впровадженню стратегічних планів.

Аналіз умов розвитку об'єкта в рамках прогнозу породжує питання про можливості змінювати ці умови. Дане завдання вирішується в рамках планування. За словами І. В. Бестужевої-Лади, «прогноз і план розрізняються способами оперування інформацією про майбутнє. Імовірнісний опис можливого або бажа-

ного – це прогноз. Директивне рішення щодо заходів з досягнення можливого, бажаного – це план» [2].

Розходження між прогнозом і планом представлені в табл. 1.

Важливим є досягнення погодженості між планом і прогнозом – усунування акцентів управлінської діяльності відповідно до тенденцій дає можливість скористатися синергетическим ефектом, тобто одержати максимальний результат при мінімумі витрат.

Отже, планування є видом управлінської діяльності, спрямованим на вибір оптимальної альтернативи розвитку об'єкта, розрахованої на певний період.

Планові рішення повинні містити дві групи характеристик:

- характеристики бажаного стану об'єкта в опорних точках;
- характеристики способів досягнення індикаторів – заходів і закладених у них механізмів.

Планування покликане забезпечити два типи інтеграції:

- просторову – координацію ресурсів у фізичному середовищі;
- тимчасову – чітку послідовність і єдність різних етапів.

Планування можна інтерпретувати в наступних ракурсах (табл. 2).

Додамо до цього переліку ряд управлінських змістів планування. По-перше, планування дозволяє зменшити складність системи, тобто розбити складний вид діяльності на сукупність простих складових. По-друге, планування полегшує процес наступного аналізу й контролю.

Планування є відправною точкою управлінського циклу в класичній моделі наукового управління. Саме на етапі планування визначаються риси організаційної структури, характер мотивації співробітників і контролю за їхніми діями. У той же час планування замикає управлінський цикл: споконвічні цільові настанови

Таблиця 1. Розходження між прогнозом і планом.

		Прогноз	План
1.	Ціль	виявлення всіх варіантів розвитку системи	визначення одного варіанта розвитку як оптимального
2.	Рівень взаємодії з об'єктом	спостереження процесів	перетворення процесів
3.	Показники	відбиття природного ходу розвитку об'єкта	відбиття бажаного стану об'єкта

Таблиця 2. Інтерпретація планування у деяких ракурсах.

Економічні змісти	Соціальні змісти
Інструмент розподілу обмежених ресурсів.	Процес, що дозволяє уникнути досягнення різними суб'єктами протилежних цілей.
Позиціонування території в соціально-економічних і екологічних рамках.	Коллективне бачення майбутнього.
Процес управління змінами.	Засіб координації діяльності окремих осіб і організацій.
Полігон для втілення в життя інновацій.	Можливість для громадян впливати на рішення, що зачіпають їх інтереси.

можуть коректуватися на основі даних зворотного зв'язку.

У традиційній системі управління плануванням, навпаки, не відіграє істотної ролі, оскільки головними елементами такої системи є організація й контроль. Потреба в мотивації виникає при ускладненні об'єкта управління, що уже не стільки чекає чітких вказівок, скільки має потребу в поясненні причин прийняття того або іншого рішення. Необхідність у плануванні виникає при двох умовах:

- відносно стабільне зовнішнє середовище;
- обмежені ресурси.

Доцільність планування не є аксіомою й має потребу в доведенні, оскільки даний елемент управління має як переваги, так і недоліки (табл. 3).

Як бачимо, відсутність планування веде до розмивання відповідальності, а надмірне захоплення планами – до буквального проходження прописаним нормам без обліку реального стану справ.

За ступенем твердості нормативів розрізняють наступні види планування.

1. Директивне планування – плани носять характер наказу, припускають велику кількість показників, що регламентують весь виробничий процес, аж до обсягів випуску продукції.
2. Індикативне планування – ведеться по ключових точках, проміжні результати не регламентуються. Індикативне планування служить досягненню довгострокових цілей економічного розвитку країни методами непрямого впливу на підприємства. Індикативний план, не сковуючи ініціативи приватного бізнесу, допомагає визначати загальний курс управління підприємствами, буду-

чи джерелом інформації про потенційний попит, стан справ у суміжних галузях, стан ринку робочої сили й т. ін., а також дозволяє обґрунтувати напрямки й розміри інвестицій.

3. Правила, як альтернатива планам – найбільш м'який варіант планування, що встановлює не бажані числові значення індикаторів, а способи досягнення ефекту.

Таким чином, оптимальним на сьогоднішній день є такий план, що регламентує лише загальні напрямки й вузлові точки рішення проблеми, гнучко реагує на зміни в зовнішньому середовищі й припускає широку суспільну участь. Саме метою стратегічного планування є складання таких планів.

Стратегічне планування відрізняється від інших видів планування саме тим, що опирається на досягнення управлінської науки.

Науковий підхід до планування дозволяє одержати наступні переваги:

1. Користуватися однозначними поняттями. Наприклад, не змішувати поняття «ціль», «завдання» і «очікуваний результат».
2. Розглядати об'єкт комплексно, не випустити з уваги окремі його сторони.
3. Обґрунтовувати прогнози й висновки розрахунками, проведеними по відпрацьованих методиках.
4. Дотримуватися норм наукової етики при відстоюванні своєї точки зору в дискусіях з опонентами.

У процедурному плані використання науки в практичній діяльності являє собою перетворення інформації в знання [3], тобто у розробку, придатну для безпосередньої реалізації.

Таблиця 3. Переваги та недоліки планування.

Переваги	Недоліки
Можливість постановки перспективних цілей і створення передумов для їхнього досягнення.	Відсутність динамізму рішень, слабка реакція на зміни зовнішнього середовища.
Комплексне охоплення об'єкта управлінським впливом.	Бюрократичний підхід до діяльності – за плановими завданнями губиться реальність.
Запобігання випадків затягування строків заходів.	Недостатня опора на самоорганізацію.
Можливість нормування відповідальності.	Складність реалізації інноваційних рішень, не прописаних у плані.
Недопущення витрати ресурсів на протилежні цілі.	

Окремі складові стратегічного планування в літературі представлені наступними авторами:

1. Бачення майбутнього регіону з контекстом глобальних соціальних змін. Роботи класиків, таких, як Д. Белл, П. Дракер, М. Кастельс, дозволяють сформулювати бачення майбутнього в категоріях постіндустріального, інформаційного суспільства [4, 5, 6].
2. Окремі поняття, які використовуються у формулюваннях цілей і завдань. Так, відомий термін «стійкий розвиток міста» не тільки широко використовується в науці як відправна категорія процесу стратегічного планування [7], але й має глибоке коріння у синергетиці, з позиції якої прогрес без орієнтації на стійкість приречений на колапс системи. Інше поняття – «якість життя» – також не є лише гарним гаслом. Важливе детальне пророблення й категорій меншого масштабу. Так, поняття «маятникова міграція» змушує не просто побачити людей, що стоять на зупинках приміського транспорту, але усвідомити проблему стихійно складної агломерації, якою необхідно управляти.
3. Забезпечення методичних підстав для аналітичних процедур і підрахунку значень індикаторів. Особливо варто звертати увагу на літературу, покликану підказати оригінальні методи дослідження міського середовища, а також стати основою для розрахунку нестандартних показників. Наприклад, у роботі Т. В. Лаєвої наводиться діючий алгоритм сценарного аналізу; П. Савченко зі співавторами пропонують додати до числа індикаторів якості життя індекс інтелектуального потенціалу суспільства, а також людський капітал на душу населення [8, 9]. Велике значення стратегічне планування має для сфери державного управління.

Дослідженню складних питань теорії, методології й практики державного управління в період трансформаційних процесів, здійснюваних у соціальному й економічному житті в Україні, присвячені роботи багатьох авторів.

Однак, у науковій літературі поки не склалися єдине розуміння поняття державного управління. Одні автори трактують його, виходячи із сутності, реального змісту, інші відштовхуються від форм, які воно здобуває й у яких функціонує.

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [10].

Державне управління – це форма і основний різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку. На думку Г. Атаманчука, державне управління має складову під назвою «соціальна ефективність державного управління» [11].

Соціально ефективним, на думку Г. Атаманчука, є управління з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які повинні забезпечити сприятливий стан та комплексний розвиток підвідомчої території життєдіяльності людей. На соціальний ефект повинна бути орієнтована діяльність громадських об'єднань (суб'єктів громадського управління), що обумовлено їх природою [11].

У літературі з державного управління виступають поняття: цільова ефективність – ступінь узгодження результатів з метою; соціальна ефективність виступає як приватний критерій ефективності суспільної праці; організаційна ефективність характеризує форму взаємозв'язків елементів системи керування.

Можна стверджувати, що ефективність державного управління – це результат досягнення поставленої соціальної мети при максимально можливій економії трудових і організаційно-матеріальних витрат. Це діяльність апарату управління, що включає мету, способи, процес і результат.

Головним призначенням державного управління є забезпечення функціонування і розвитку суспільства для досягнення певної мети. У свою чергу, функціями державного управління є специфічні за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Однією з таких функцій є стратегічне планування.

Державне стратегічне планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та реалізації взаємозв'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку [12].

За визначенням словника – довідника, стратегічне планування – систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості [10].

Деякі автори розглядають стратегічне планування як частину макроекономічного планування, хоча з цим можна не погодитися, тому що стратегічне планування само по собі вирішає задачі макроекономічного планування.

Макроекономічне планування – це свідомо діяльність держави з метою досягнення бажаного стану національної економіки; розробка моделі досягнення бажаного й очікуваного стану національної економіки за умови одночасного визначення шляхів, способів, засобів і термінів забезпечення цього стану та кінцевих результатів (показників).

На нашу думку, це визначення можливо застосувати і до державного стратегічного планування. Для більш детального дослідження сутності стратегічного планування, розглянемо основні теорії планування.

Існують декілька сучасних теорій планування: системне планування (всеохоплюючий раціональний підхід); протекціоністське планування; аполітичне планування; критична теорія планування, інкременталізм, стратегічне планування.

Системне планування – теорія макропланування, що передбачає всеохоплюючий системний підхід до національної економіки, тобто виявлення й аналіз усіх факторів розвитку, сфер, уточнення завдань, аналіз способів досягнення поставленої мети й вибір оптимального варіанта, аналіз результатів реалізації варіанта.

Протекціоністське планування – прихильники теорії вважають, що планування спрямоване на захист інтересів осіб, які отримують переваги від реалізації плану.

Аполітичне планування – теорія, що розглядає планування як технічну діяльність, спрямовану на пошук консенсусу інтересів, досягнення

політичних чи економічних компромісів для забезпечення поступального розвитку економіки.

Критична теорія планування виникла як реакція на аполітичну теорію планування. Прихильники цієї теорії вважають, що планування – це не професійна чи технічна діяльність, а інструмент, який дає можливість певним групам утримувати і реалізовувати свою владу.

Інкременталізм – теорія, що обґрунтовує необхідність поступового і послідовного вдосконалення практики управління на основі здійснення процесу планування як системи заходів нерадикального, паліативного характеру – так звана політика малих кроків.

Стратегічне макропланування (чи державне стратегічне планування). На відміну від системного планування орієнтує на концентрацію зусиль держави на вирішенні найактуальніших, стратегічно важливих проблем розвитку національної економіки.

Нормативне планування (теорія планування) – базується на використанні нагромадженого досвіду та практики планування, що склалася і розкриває суть процесу та технологію розробки планів.

Позитивне планування – це планування, результатом якого є позитивні зрушення в економіці. Воно передбачає заходи, способи досягнення бажаного результату.

У зв'язку з теоріями планування та з сучасним визначенням державного стратегічного планування обумовимо об'єкт, сферу та суб'єкт.

Об'єкт – економічні, соціальні й науково-технічні народногосподарські процеси.

Сфера – національний та регіональний сектор економіки.

Суб'єкт – органи державного управління, які є виразником загальнодержавних інтересів і координатором господарської діяльності у регіоні.

Мета державного стратегічного планування – забезпечення економічного зростання відповідно до критеріїв конкурентоздатності й стабільного розвитку (економічного, екологічного, соціального і технологічного).

Основні функції державного стратегічного планування:

- визначення цілей і пріоритетів розвитку національної економіки;
- забезпечення найоптимальнішого варіанта розвитку національної економіки (найко-

ротшого і найефективнішого способу досягнення поставленої цілі);

- координація економічної діяльності суб'єктів (забезпечення інформацією, стимулювання, організація тощо);
- гармонізація економічних інтересів суб'єктів господарювання.

На нашу думку, ще однією функцією є удосконалення діяльності органів державного управління.

Державне стратегічне планування згідно з Законом України базується на принципах:

- цілісності, яка забезпечується взаємоузгодженням документів стратегічного планування розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) та окремих адміністративно-територіальних одиниць на довго-, середньо- та короткостроковий періоди;
- об'єктивності, яка полягає в тому, що документи стратегічного планування розробляються на основі даних органів державної статистики, центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інформації з офіційних видань Національного банку України;
- наукової обґрунтованості, яка забезпечується розробленням документів стратегічного планування на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та стратегічного планування;
- гласності, яка полягає в тому, що проекти документів стратегічного планування і самі документи доступні для громадськості. Інформація про цілі, пріоритети та показники зазначених документів забезпечує суб'єкти господарювання необхідними орієнтирами для планування своєї діяльності;
- самостійності, яка полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах повноважень відповідають за розроблення, затвердження і виконання документів стратегічного планування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- результативності, яка полягає в тому, що документи стратегічного планування спрямовуються на досягнення економічних і соціальних цілей із забезпеченням необхідни-

ми ресурсами, а оцінка досягнення цілей визначається залежно від отриманих результатів, а не від витрачених ресурсів;

- задоволення загальнодержавних інтересів, яке полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування розробляють документи стратегічного планування, виходячи з потреби у забезпеченні реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави;
- рівності, яка полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання всіх форм власності.

Висновки

Виходячи з теоретичних положень державного стратегічного управління, можна зробити висновок, що стратегічні підходи до управління на макро-, мезо- та мікрорівнях фрагментарно застосовуються у практиці управління економікою України, однак у системі державного управління відсутній цілісний механізм стратегічного планування, наявні планові процеси носять епізодичний характер, не містять передумов для виконання намічених планів у повному обсязі та підвищення ефективності управління, що загострює увагу дослідників.

Окремі аспекти стратегічного планування відображені у фундаментальних дослідженнях класиків (М. Мескона, Г. Мінцберга, М. Портера, А. Дж. Стрікланда, А. Томпсона), у працях зарубіжних вчених (І. Ансоффа, В. Борисевича, К. Знаменської, Г. Кандаурової, В. Рохчіна, С. Тяглова) та вітчизняних науковців (зокрема, проблеми стратегічного планування на рівні підприємств досліджено Л. Довгань, В. Немцовим, С. Оборською, В. Оберемчук, В. Пономаренком, З. Шершньовою, у системі державного управління – В. Малиновським, А. Семенченком, Я. Базилюком, В. Воронковою, А. Гальчинським, В. Геєцем, Я. Жалілом, Д. Покришкою, Ж. Поплавською).

Проте у науковій літературі залишається відкритою проблема стратегічного планування діяльності органів державного управління як елемента державного управління, що й зумовило вибір теми та визначило мету і основні завдання дослідження.

Література

1. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1999. – 256 с.
2. Бестужев-Лада И. В. Социальное прогнозирование : [курс лекций] / И. В. Бестужев-Лада, Г. А. Намесникова. – М. : Пед. О-во России, 2001. – 386 с.
3. Лапыгин Д. Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона / Д. Ю. Лапыгин // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 6. – С. 40–52.
4. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М. : Academia, 1999. – 345 с.
5. Дракер П. Посткапиталистическое общество / П. Дракер / Новая индустриальная волна на Западе : антология / Под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – С. 67–100.
6. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс; пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана; Гос. ун-т. Выш. шк. экономики. – М., 2000. – 606 с.
7. Левашов В. К. Устойчивое развитие общества: парадигма, модели, стратегия / В. К. Левашов. – М. : Academia, 2001. – 176 с.
8. Лаева Т. В. Сценарный анализ как основа стратегического планирования в организации / Т. В. Лаева // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 2. – С. 56–63.
9. Савченко П. Уровень и качество жизни: понятие, индикаторы, современное состояние в России / П. Савченко, Е. Федорова, М. Шелкова // Российский экономический журнал. – 2000. – № 7. – С. 69.
10. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
11. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учебное пособие для вузов / Г. В. Атаманчук. – М. : Академический Проект ; Культура, 2006. – 544 с.
12. Закон України. Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні від 16.03.2010 № 6198.

Лаврищева Марина Володимирівна – асистент кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: державне управління.

Лаврищева Марина Владимировна – асистент кафедри менеджменту організацій Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: государственное управление.

Lavriseva Marina Volodimirivna – assistant of department of the «Management of Organizations» Chair. Scientific researches: public management.