



Чеделін І.В.,

*головний консультант Секретаріату
Державного управління справами
Президента України*

ПИТАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Головна функція стратегічного прогнозування, на думку вчених, полягає у попередженні аномальних та кризових явищ соціального розвитку шляхом розробки та реалізації теоретично обґрунтованої програми суспільних дій. Прогнозування як соціально-ціннісне розуміння майбутнього досліджується в різноманітних формах - від простої екстраполяції досягнутих результатів діяльності до наукових концепцій суспільного розвитку людства. Найменше дослідженою проблемою методологічного характеру є аналіз і стратегічне прогнозування в системі взаємозалежності і зв'язків суспільного розвитку, зокрема взаємозалежності із стратегічним плануванням та стратегічним управлінням.

Що стосується України, особлива нагальність проблеми стратегічного прогнозування - поєднання орієнтирів її економічного, політичного та соціокультурного розвитку із світовими цивілізаційними потребами.

Принциповою особливістю сучасного етапу суспільного розвитку є перехід від фрагментарних, недостатньо зв'язаних між собою складових пострадянської демократії, до системної розбудови демократичних інституцій. Стратегічним завданням такого переходу є запровадження ефективних механізмів практичної реалізації проголошених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина. Необхідно створити підвалини для узгодженої взаємодії всіх владних структур на шляху реалізації державної політики в цій сфері.

Якщо прогноз дозволяє лише зазирнути в майбутнє, то стратегія передбачає ідеально-реальне творення цього майбутнього з визначенням реальних засобів та шляхів¹.

При цьому, на жаль, не враховується альтернативність підходів, терміни досягнення поставлених цілей, організаційне та фінансове забезпечення реалізації розробленого стратегічного документа. А головне - не завжди зрозуміло, який економічний та соціальний ефект буде досягнуто в результаті втілення стратегічного документа для поліпшення умов життя пересічного громадянина.

Розробка стратегій розвитку суспільства є своєрідним "плануванням історії", аналогічно тому, як людина планує своє майбутнє, свою біографію. Іноді це не має сенсу, оскільки тиск зовнішніх обставин змушує змінювати власні плани. Але так відбувається, коли людина сама віддає власне майбутнє у чужі руки і не намагається покращити свою долю.

Державне організоване й національне свідоме суспільство має власну волю для втілення тих своїх рішень, що визначені його розумом. Воно повинно планувати своє майбутнє, виходячи з реальної ситуації й усвідомлення власних інтересів. У іншому разі його долю вирішуватимуть держави з сильнішою волею і проникливішим розумом.

Вивчення глобального суспільного розвитку та забезпечення національних інтересів України як самостійного напрямку необхідне для розгортання практичної програми дій щодо розбудови власної системи стратегічного планування, яка не могла бути вироблена у межах колишнього Радянського Союзу.

¹ Удовик С. Л. Государственность Украины: истоки и перспективы. – К.:Ваклер, 1999. – 208 с.



Основу будь-якої стратегії визначають принаймні три основні елементи: необхідність як загальна закономірність історичного процесу; випадок, що зумовлює ситуацію, яка склалася на даний момент і може розвиватися будь-яким непередбаченим чином; і, нарешті, воля, яка замінює пасивні елементи активними суб'єктами, здатними формувати мету та здійснювати конкретні програми дій. Тому при виробленні майбутніх стратегій аналіз, на моє переконання, має охоплювати ці три визначальні елементи: необхідність, випадковість і волю.

Оскільки суспільство є суб'єктом, що себе організує і приймає рішення, то потрібно було передбачати, що в разі зміни реальної ситуації, свого історичного буття, глибинних зрушень у свідомості суспільство може змінити свої ідеали і стратегічні уявлення щодо мети і сенсу власного розвитку або, більш вузько, змінити критерії оцінки мети та тих або інших засобів її досягнення.

Адже у широкому розумінні стратегія визначається як планування і здійснення політики держави з використанням наявних засобів. Вона передбачає управління ресурсами, а також вибір варіантів розвитку.

Стратегічне управління передбачає вміння моделювати ситуацію, аналізувати тенденції розвитку і на цьому ґрунті виявляти необхідність змін, тобто розробляти власне стратегію змін, а це також вимагає від суб'єкта здатності втілювати стратегію в життя.

Концептуальні підходи до методології й методики прогнозування та реалізації конкретних стратегічних проєктів в Україні викладені у статті О. Белова, В. Гейця і С. Пирожкова². У ній, зокрема, зазначалося: “в умовах нестабільності перехідних суспільств, яким сьогодні є й українське, програмно-цільові методи, що позитивно зарекомендували себе при стабільному розвитку, виявляються не досить ефективними.

Результативнішими є методи, зорієнтовані на виявлення так званих “точок стабілізації”, привертання до них уваги суспільства, залучення додаткових інтелектуальних сил і матеріальних ресурсів для вирішення відповідних ключових проблем та максимальної підтримки тих структур (“центрі в зростання”, діяльність яких виявляється найефективнішою і які спроможні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках)”.

В Україні формується громадянське суспільство і доцільно ініціювати участь громадян у розробці стратегічних пріоритетів³.

Залучення уваги широкої громадськості до розробки питань стратегічного управління допоможе вирішити, на мою думку проблему зворотного зв'язку і, можливо, кадрову проблему стратегічних аналітиків.

На думку С. Дацюка⁴, стратегічне управління не може бути здійснено демократичним рішенням більшості - переходів від поточного адміністративного управління до стратегічного зв'язаний з політичною волею еліти, із прийняттям обґрунтованого, що спирається на управлінські знання, рішення керівництва. Перехід від поточного планування до стратегічного зв'язаний зі зміною поведження вищого керівництва в державі: від реагування на зміни в поточній ситуації до проектування ситуації й управлінню ситуацією. Таке поведження, коли вище керівництво держави починає керуватися стратегією в повсякденній діяльності, коли в будь-яких політичних конфліктах переслідують насамперед довгострокові, головні, державні цілі, а не вузькокланові, вузькокорпоративні чи взагалі особисті цілі окремих лідерів, називається

² “Про стратегію розвитку України: до розробки проєкту “Україна – 2010”. “Стратегічна панорама” № 1-2, 1998 рік

³ Кучма Л.Д. Про найголовніше. – К.: 1999, -С. 6-7

⁴ Дацюк С. Функции государственной стратегии // <http://www.niss.gov.ua/>



стратегічним поведінням. Стратегічне поведіння змушує як прихильників, так і супротивників тієї чи іншої політики відповідати на рівні стратегії.

Якщо говорити про стратегічне сьогодення України, то в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” від 30 квітня 2002 року визначено конкретні стратегічні пріоритети держави на 10 років. Зокрема зазначається, що цілі та завдання нового етапу розвитку України на порядок складніші й масштабніші від тих, які вирішувалися в попередні роки. Це має бути період глибоких якісних перетворень у всіх сферах суспільного життя - економічній, соціальній, політичній, духовній. Конкретизувати найважливіші економічні завдання цього етапу можна таким чином: створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському союзі.

Тривалий час Україна не мала науково обґрунтованої стратегії та точно визначених національно-державних пріоритетів свого розвитку.

Ціла низка обставин, які є загальними для сучасних країн, вимагає поліпшення послідовності стратегічного курсу та виявляється досить складною. Головними факторами, які на це впливають, є характер змін, що відбуваються як в середині держав, так і в їх стосунках на міжнародній арені. Це не просто перехід від одного більш або менш “стабільного державного устрою” до іншого. Період перетворень, які відбуваються тепер, продовжується. Найбільш відчутним його проявом на міжнародному рівні є зміна та зникнення кордонів та перегляд концептуальних категорій. Перед урядами постає непросте завдання - критичного перегляду системи підходів до розроблення політичного курсу та пошуку шляхів більш гнучкої стратегії.

Нагальність більшої послідовності державної стратегії ще підсилюється реформуванням суспільного сектору, яким займається уряд в зв'язку з новими загальнополітичними обставинами та особливо через фінансові обмеження. Метою реформування є пошук ефективних та раціональних шляхів управління, часто за рахунок передання права прийняття рішень центральними органами влади галузевим міністерствам та нижчим ступеням ієрархії. Ці перетворення потребують узгодження з вже існуючими механізмами, щоб підтримати здатність центральної влади керувати розвитком стратегічного курсу в умовах децентралізованих систем.

Спроби перевизначити функції центральної влади та галузевих міністерств в рамках центральної адміністрації є складовою частиною моделі держави в ширшому переосмисленні цього поняття. Протягом останнього десятиріччя роль держави зміщувалась від домінуючої дійової особи до стратега та координатора інших дійових осіб в процесі визначення стратегічного курсу держави. Збільшення кількості дійових осіб, залучених до участі в процесі управління, часто означає створення нових механізмів або адаптування до вже існуючих з метою надання новим дійовим особам права голосу, одночасно зберігаючи здатність уряду направляти процес в бік досягнення очікуваних результатів.

Державну стратегію можна визначити як систему великомасштабних державних рішень, як засіб досягнення встановлених цілей, як форму управління соціально-економічною діяльністю й територіальною організацією суспільства⁵. Правильний вибір стратегії дозволяє зосередити зусилля й ресурси на реалізацію потенціалу економічного розвитку і тим самим забезпечити ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства в ринкових умовах. При розробці державної стратегії визначаються стратегічні пріоритети розвитку в трансформуючій економіці,

⁵ Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. – К.: Генеза, 1997. – С. 340.



обґрунтовуються економічні, політичні, фінансові й організаційні механізми реалізації стратегії в нових інституціональних умовах. Соціальна стратегія за своєю суттю не може бути також редукованою до теоретичних закономірностей, які аналітичне одержані у сфері природничо-технічних досліджень. Прогнозування є процесом перетворення їхньої інформаційної бази в категоріальну визначеність філософського знання на основі логіко-гносеологічного синтезу. Тому прогноз слід розглядати як соціально-психологічну установку, соціокультурну універсалію, яка демонструє саме готовність суспільства до саморозвитку, бо навіть маючи тією або іншою мірою інформацію про різні суспільства, які існують зараз або існували в минулому, ніколи не можна повністю зрозуміти специфіку їхньої життєдіяльності.

Таким чином, хоч прогнозування і “планування—управління” мають спільну основу у вигляді інформаційних блоків, вони не можуть осягатися якоюсь універсальною теоретичною закономірністю. Крім того, автономне місце прогнозування в суспільній практиці визначається його критичністю до останньої, завдяки чому в суспільстві акумулюється і розробляється позитивний коригувальний гуманітарний блок знання.

Стратегія управління заснована на думці, що для того, щоб забезпечити розвиток сучасної системи державного управління, потрібно посилити здатність уряду розробляти політику національного розвитку, орієнтовану на майбутнє, забезпечити планування дій та ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики, заохотити оцінку роботи уряду згідно з запланованими результатами, посилити незалежність керівників державних установ та збільшити їхню відповідальність за роботу установ, якими вони керують, поліпшити професійні якості державних службовців, їхні стимули та відповідність етичним нормам. Розвиток системи державного управління буде ґрунтуватися на використанні найкращого досвіду, професійному розвитку працівників системи та запровадженні сучасних технологій. Втілюючи Стратегію управління в життя, відповідальні органи та працівники повинні пам’ятати, що робота системи державного управління - це не самоціль, а засіб, за допомогою якого держава забезпечує сталий розвиток суспільства та задовольняє потреби громадян згідно з вимогами сучасного рівня життя. Первинним, початковим документом в системі вироблення державної стратегії в постановці завдань розвитку держави є концепція. В узагальненому вигляді концепція містить визначення масштабів, темпів, пропорцій та основних напрямів соціально-економічного розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності всієї системи державного управління, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій та невідповідностей, зростання добробуту й підвищення рівня життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми — цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань.

Відповідно до призначення, як зазначають дослідники⁶, структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістових блоків:

1. Цільовий — досліджується вихідний момент соціально-економічного розвитку держави, виявляються тенденції та основні проблеми. У процесі ранжування виділяється декілька основних проблем, визначається характер і напрями розвитку держави. По суті, йдеться про ті проблеми, для вирішення яких доцільна першочергова концентрація дефіцитних ресурсів. Логічним завершенням цільового блоку є формування субординаційної системи цілей близької перспективи.

⁶ Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Основи, 2002. – С. 197-199.



Від того, наскільки правильно встановлені проблемні ситуації на базовий і прогнозний періоди, більшою мірою залежить правильність вибору системи цілей. Саме тут закладена основа врахування природної, соціально-економічної та геополітичної специфіки держави, оцінка придатних для використання ресурсів. Якість розробки концепції підвищиться, якщо будуть установлені проміжні проблемні ситуації. Виявлення їх полегшить процедуру елімінування (усунення) кінцевої проблемної ситуації, постановку ключової народногосподарської проблеми. За підсумками виконання цільового блоку формуються основні положення концепції, тобто агреговане викладення основних проблем, принципів, цілей і методів соціально-економічного розвитку держави, можливостей ресурсного забезпечення, механізмів прямого й непрямого управління всіма процесами, що відбуваються в житті держави. При обговоренні основних напрямів уточнюються окреслені проблемні ситуації, формуються основні пріоритети, вдосконалюється механізм ресурсного забезпечення. Таким чином, основні положення стають вихідною позицією, що започатковує змістову частину концепції соціально-економічного розвитку держави.

2. Прогнозно-аналітичний блок. Тут узагальнюються результати попередньо розроблених прогнозів розвитку держави. Спільна ув'язка прогнозів здійснюється на "виході" з блоку, тобто при формуванні цілісної системи попередніх прогнозів довготривалого розвитку держави. Така послідовність дає можливість звести до мінімуму необхідність багатократних коригувань у конкретних прогнозах. Наприклад, не можна мати прогноз політичної ситуації без урахування динаміки й послідовності діяльності політичних партій, а їхні дії не можуть бути прогнозовані без наявності прогнозу діяльності владних структур суспільства.

3. Блок урахування зовнішніх факторів, які, природно, брались до уваги й раніше, в інших блоках, але саме тут їх досліджено найдокладніше, оскільки вони більшою мірою впливають на вибір варіантів соціально-економічного розвитку держави в довготривалій перспективі. На цій стадії виконується остаточне узгодження цілей і ресурсів, причому можливе (й доцільне) скорочення кількості цілей або зміна їх субординації. Розробка цього блоку завершується взаємозв'язком економічного, соціального, екологічного аспектів державного розвитку.

4. Концептуальний блок. Він формується на основі системи попередніх прогнозів, що впливають із урахування зовнішніх чинників відповідно до системи цілей. Цей блок є завершальним, зведеним. Розробляючи його, концепція державного розвитку набуває цільового характеру. Деякі розділи з цього блоку переходять в розряд цільових комплексних програм, але конкретна розробка й реалізація цих програм виходить за межі концепції. Розглянута схема формування концепції стратегічного розвитку держави має необхідну маневреність, тобто враховує національну специфіку, дає змогу вносити необхідні корективи.

Концептуальне оформлення державної стратегії дає можливість розробки ефективного механізму її планування та реалізації. Стратегія при впровадженні державно-політичних рішень є нагальною необхідною умовою ефективності цього процесу. Узагальнення різних думок щодо того, чому сучасні керівники й управлінці державного сектора "повинні планувати й керувати стратегічно"⁷ має надзвичайну актуальність для України.

Передовсім виділимо довгострокове планування, оскільки стратегічні плани охоплюють чималі строки, як правило, від п'яти до десяти років. Переважно, це якісні плани. Вони визначають загальний напрямок, яким прямують організації, враховують загальні проблеми, частина яких виходить за межі урядового контролю, такі, як, наприклад, технологічний розвиток, демографічні

⁷ Cleveland H. Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership. – San Francisco: Jossey – Bass, 1993.



зміни та екологічні пріоритети. Стратегічний план не повинен бути великим за обсягом документом, натомість він має описувати головні напрямки діяльності міністерства чи установи та можливі виклики на довший термін. Таким чином, встановлюється контекст для планів діяльності (бізнес-планів) та оперативних планів.

Окрім того, короткотермінове планування має велике значення, оскільки найважливішим етапом процесу планування є опрацювання та погодження плану діяльності (бізнес-плану). Як правило, згаданий план охоплює період від трьох до п'яти років. Він містить в собі загальні цілі, конкретні цілі, фінансові та нефінансові цілі. До нефінансових цілей належать, наприклад: досягнення запланованих рівнів діяльності, задоволення клієнтів, нові ініціативи і т.п.

Опрацювання погодженого плану діяльності допомагає в підготовці короткострокового оперативного плану, який включає річний період. Оперативні плани повинні обіймати конкретні цілі, рівень зайнятості, розміщення коштів, відповідальність, контрольні процедури та опис різноманітних ініціатив, які повинні бути запроваджені, а також можливого переміщення бюджетних коштів.

Процес планування передбачає, що оперативні плани складаються щорічно, натомість плани діяльності щороку поновлюються. Це ж відноситься і до довгострокових стратегічних планів. Оперативні плани та плани діяльності повинні визначати конкретні цілі, завдання та стандарти для їх досягнення, відповідальність та методи контролю. Оперативні плани - більш детальні, ніж плани діяльності. Процес планування повинен бути ініційований генеральним директором, натомість участь у його виконанні беруть усі працівники. Завдяки цьому зміцнюватиметься почуття "приналежності" до плану, відповідальності за нього, працівники краще розумітимуть власну роль в організації, це також посилить їхню мотивацію. Принципове значення для досягнення користі від цього процесу має належна комунікація. Згаданий процес проходить як в напрямку зверху вниз, так і знизу вверх. Керівний склад повинен визначити загальні межі плану, фінансові обмеження і т.п., а потім заохотити працівників до визначення конкретних цілей та результатів. Після цього відповідний міністр повинен затвердити остаточний план, погоджений з найвищим керівництвом.

Слід наголосити на відмінностях між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом, адже це визначально впливає на процес планування й реалізації державної стратегії. Щодо стратегічного планування та стратегічного менеджменту в державному секторі, спостерігається певна плутанина й неадекватне розуміння цих термінів. Досить часто ці два поняття використовуються як тотожні, хоча різниця між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом полягає загалом у тому, на якому етапі процеси завершуються або на яких специфічних моментах робиться наголос у кожному з них. Треба визнати, що стратегічне планування наголошує саме на розробці стратегічного плану, нехтуючи реалізацією. Стратегічний менеджмент звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш важливим, скоріше йдеться про таку саму значимість етапу реалізації.

Відмінність стратегічного менеджменту від планування можна систематизувати за такими ознаками.

Стратегічний менеджмент:

- містить в собі встановлення перспектив здійснення напрямів політики, які, ймовірно, мають вплинути на здатність досягти цілі;
- спонукає до ретельного вивчення навколишнього середовища, аби визначити ключові проблеми, а також до віднайдення ресурсів, щоб пристосувати специфічні цілі до потреб;
- "орієнтований на зовнішні стосунки, розв'язки проблеми, пошуки можливостей".



Експерт-практик при стратегічному плануванні виконує такі функції:

- орієнтація на вирішення проблем, що виникатимуть у майбутньому;
- визначення можливостей організації, перешкод і обмежень;
- створення бази для використання можливостей у своїх цілях;
- уникнення або зведення до мінімуму перешкод чи обмежень;
- орієнтація на досягнення цілей;
- використання стратегії для швидкого переходу від постановки проблеми до її вирішення;
- поступове вирішення проблеми з дотриманням порядку виконання;
- прагнення до багатократного узгодження рішень;
- організація процесу систематичного вивчення змін з метою врахування їхнього впливу

на вирішення проблеми;

- встановлення бази для прийняття рішень на всіх рівнях;
- надання рекомендацій для пошуків необхідних ресурсів і виявлення організаторських здібностей для досягнення цілковитого виконання своїх наказів;
- можливість формування групи учасників і забезпечення організованості її дій⁸.

Зменшенню непорозумінь сприяє взаємозв'язок (взаємопроникнення) стратегічного планування і стратегічного менеджменту. Теоретично, звичайно, можливо розробити стратегічний план, не приділяючи особливої уваги його практичному менеджменту. Але на практиці неможливо стратегічно керувати державою без наявності стратегічної концепції і стратегічного плану. Більше того, обидва поняття є процесами, що періодично повторюються в часі, тобто керівники постійно будуть залучатися до циклів стратегічного планування при реалізації державної політики.

Ще один факт, який допомагає уникнути непорозуміння, це те, що стратегічне планування і стратегічний менеджмент – не просто управлінські засоби. Вони становлять комплексну позицію, підхід до розгляду змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі державного життя, з якими постійно стикаються і керівники, й управлінці. Стратегічне використання засобів планування та менеджменту охоплює особливий спосіб мислення, інтелектуальне підґрунтя або метод, а також набір аналітичних засобів⁹.

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого держава прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. Результатом є письмовий документ, що спрямовує державу та її громадян на досягнення майбутніх цілей. Важливе значення оптимального й ефективного стратегічного планування полягає в його спроможності визначати центральні поточні проблеми, з якими необхідно стикається організація, для того щоб адекватно реагувати на майбутні проблеми і вирішувати їх. Тому стратегічне планування слід розглядати як важливий інструмент організаційного управління.

Щодо ідентифікації стратегічних інтересів зазначимо, що вона пов'язана з визначенням предметного простору політичної діяльності й є суттєвою передумовою активності суб'єктів політики. Визначення власних стратегічних інтересів – це найактуальніше завдання для державно-політичних інститутів. Держава як суб'єкт політичної діяльності повинна не тільки визначати власні стратегічні інтереси. Вони мають бути авторитетними як для громадян цієї держави, так і для міжнародної спільноти. Стратегічні інтереси держави повинні бути легітимними, тобто мати статус національних доктрин (зовнішньополітичної, національної безпеки, реформування окремих сфер життя та ін.), що досягається через їхнє схвалення вищим законодавчим органом.

⁸ Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – С. 53.

⁹ Крозбі Б.Л. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Метод. матер. – К.: УАДУ, 1998. –С. 3-5.



Процес стратегічного планування має дві особливості, що є небезпечним для державних структур, особливо в умовах, коли необхідно швидко приймати рішення.

Стратегічне планування передбачає високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень.

Стратегічне планування залучає політичних експертів у тому випадку, коли учасники процесу планування безапеляційно відстоюють власні пропозиції (незважаючи на альтернативні варіанти).

Зміст плану стратегічного планування складається з:

- Визначення позиції органу (відомства);
- Визначення місії відомства;
- Визначення цілей відомства.

Для кожної програми відомства визначаються:

- місії програм;
- цілі програм.

Зараз в Україні активно формується стратегічна спільнота. За інституціалізованим виміром вона належить як до державних, так і до приватних організацій. Державний сектор стратегічної спільноти за технічним та інформаційним рівнем забезпечення посідає найсильніші позиції. За службовими обов'язками апарат Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, комітетів Верховної Ради, Ради національної безпеки і оборони можна віднести до своєрідного ядра державної стратегічної спільноти. Сформовано спеціалізовані інституції, які розробляють наукову та методологічну базу державної стратегії.

Окремо слід сказати про Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"¹⁰. В ньому дається визначення державного прогнозування економічного і соціального розвитку як науково обґрунтованому передбаченню напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Йдеться про те, що такий прогноз є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Стратегічне планування є дуже корисним інструментом, якщо розглядати його як основний елемент діяльності уряду. Простіше кажучи, стратегічне планування є дороговказом для уряду та керує системою на шляху до досягнення стратегічних завдань держави. Як свідчить досвід, стратегічне планування є ефективним інструментом уряду, що дає йому можливість керувати черговістю розгляду та обговорення політичних рішень та впроваджувати програму, спрямовану на реалізацію національного бачення, виразником якого є президент.

Визначимо функції стратегічного планування. Це передовсім:

- Чітке визначення бачення уряду та встановлення реалістичних цілей та завдань, що відповідають цьому баченню та повинні бути реалізовані протягом встановленого часу за наявних ресурсів та спроможності уряду.
- Розповсюдження інформації про ці цілі та завдання уряду в державному апараті та за його межами.
- Розвинення відчуття причетності до державної політики серед урядовців.
- Забезпечення найбільш ефективного використання урядових ресурсів відповідно до ключових цілей та пріоритетів.

¹⁰ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року // www.rada.gov.ua



- Створення бази, що служить орієнтиром для оцінки результатів та встановлення механізму повідомлення про потрібні зміни.
- Організація обговорення серед політиків для вироблення консенсусу щодо майбутнього напрямку діяльності уряду та постановки реалістичних цілей і завдань.

Процес планування передбачає:

- Формування бачення для уряду. Урядові лідери повинні бачити перед собою загальну мету або очікуваний результат реалізації стратегічного плану. Зазвичай, це означає реалізацію ключових елементів національного бачення, виразником якого є президент.

- Аналіз політичного середовища. У процесі стратегічного планування лідери повинні враховувати сильні та слабкі сторони уряду, а також можливості та загрози, що існують як всередині, так і за межами уряду. Цей аналіз повинен враховувати різні фактори, що можуть вплинути на діяльність уряду, включаючи політичну та економічну ситуацію, ресурси, зовнішні фактори тощо.

- Визначення стратегічних цілей. Відштовхуючись від національного бачення та завдань уряду, а також проведеного аналізу політичного середовища, вищі посадові особи визначають стратегічні цілі, яких повинен досягти уряд протягом певного часу. Цілі повинні бути якомога конкретнішими, вимірюваними, прийнятними для тих, хто працюватиме над їх досягненням, реалістичними та вчасними.

- Розробка плану дій для досягнення цілей. План дій є ключовим елементом стратегічного планування. Планування є засобом визначення шляху досягнення стратегічних цілей. Плани дій визначають, яку роботу слід провести, щоб досягти стратегічної мети, хто проводитиме кожну з робіт та протягом якого часу.

- Написання та розповсюдження плану. Подана вище інформація викладається у формі документу, який надсилається до відповідних державних органів. Після затвердження плану Президентом та Прем'єр-міністром, він повинен набути широкого розповсюдження серед громадськості, щоб забезпечити гласність та відповідальність системи.

- Завершення, оцінювання результатів. Цю важливу стадію досить часто ігнорують, і це може підірвати успіх багатьох зусиль планування.

Для повноти оцінки стратегічного планування варто уточнити, що це водночас і процес, і результат. Процес охоплює систематичне вивчення організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху в майбутньому. Результат — це документ, в якому детально описані заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначені на підставі інформації, здобутої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування є надзвичайно корисними для будь-якої державної організації.

Основний зміст стратегічного планування розкривають його процедури. Процедурами стратегічного планування є:

- стратегічне прогнозування (стратегічні прогнози);
- програмування (проекти стратегічних планів різноманітних рівнів національної економіки).

Особливий наголос зробимо на тому, що стратегічне планування визначає такі цілі й завдання, які можуть бути орієнтирами, стандартами або індикаторами для вимірювання ефективності роботи. У такий спосіб держава та її громадяни можуть дізнатися, чи досягнуто успіху, чи ні.

Сучасні зміни сприяють тому, що стратегічне планування забезпечує вищому керівництву засіб для створення плану на довший час. Стратегічне планування дає також основу для прийняття управлінського рішення. Знання того, що організація хоче досягнути, допомагає уточнити найбільш прийнятні шляхи розвитку. Формальне планування сприяє зменшенню



ризиків при прийнятті рішення. Приймаючи обґрунтовані і систематизовані планові рішення, керівництво знижує ризик прийняття неправильного рішення через неправильну або недостовірну інформацію про можливості організації або про зовнішнє середовище. Планування, оскільки воно служить для формулювання встановлених цілей, допомагає створити єдність загальної цілі у середині організації, на основі чого вона функціонує.

Прогноз як інструментальна система знання про майбутнє часто уявляється у вигляді збагаченої гіпотези, програми, вірогідного плану дій, аналітичного знання, які покликані розкрити невідоме. Як інформаційно насичений масив епістемологічного матеріалу, він здатний організувати той стан речей, суспільних відносин, який потрібний. Оскільки динаміка суспільних відносин дуже висока і ступінь здійснення прогностичного матеріалу, представленого спочатку як можливість, незначний, то виростає цінність прогностичних матеріалів, які підтвержені у своїх найголовніших, суттєвих ознаках. Але навіть у цьому випадку в соціальному прогнозуванні з високими критеріями знань про майбутнє здійснення певного передбачення не можна сприймати як теорію або як остаточну істину.

Соціальний прогноз не може стати повноцінною теорією через свою редукцію до закономірного опису, а аргументи про практичне підтвердження певного матеріалу про майбутнє не слід вважати достатніми для вичерпного доказу теоретичності прогностичного знання, бо це лише результат відстеження основних суспільних тенденцій, які становлять інваріант суспільних цінностей. Проте соціальне прогнозування якісно відрізняється від пророцтва, передбачення, гіпотези своїм антиутопічним характером завдяки використанню в ролі операціональних одиниць категоріально-розгорнутої системи координат. Разом з тим соціальне прогнозування не може слугувати метатеорією для планування, оскільки останнє пов'язане з прийняттям організаційно-структурних рішень, що неприпустимо стосовно матеріально неоформленого середовища, тобто сукупного стану речей, субстанцій, які не мають цільових і ціннісних установок.

Отже, прогнозування не може мати загальних елементів з плануванням, а тим більше управлінням тому, що головною функціональною вимогою до першого є поліваріантність сценарних матеріалів і принципова безпристрасність до перспективних сфер розвитку. Прогнозист здатний закласти помилку у свій продукт одним лише тим, що поставить вільну оцінку одному з багатьох векторів розвитку. А нормативне прогнозування для виконання своєї рольової функції повинне бути вільним від ідеологічної підвалини, бо в протилежному разі потреба в плануванні відпаде і стадія вибору організаційно-структурного рішення виявиться фальсифікованою. Такий ризик є цілком реальним, бо, по-перше, аналіз соціально-політичних чинників у контексті соціального прогнозування свідчить, що динаміка суспільного розвитку перевищує можливості теорії і тільки в деякі невеликі періоди життєвого циклу прогностичні моделі стають реальністю.

Хоча безперервність прогностичної діяльності робить її співучасником всякої коригувальної і контрольної роботи, але їй не притаманна контрольна функція, нав'язування якої прогнозуванню здатне перевести його в систему ілюзорних цінностей і невинуватих надій або нездійснених ідеалів. Крім того, в реконструюванні майбутнього у вигляді прогностичного матеріалу передбачуваність не є сама по собі метою, оскільки суспільний розвиток може бути прогнозованим лише у тих рамках, які людина визначає для себе у вигляді безумовних норм. І особливу роль серед останніх відіграють саме загальнонародські норми, дотримання яких підвищує достовірність уявлень про майбутнє.

Два основоположні принципи визначають місце і роль соціального прогнозування. По-перше, прогноз ефективно проявляється тільки в умовах лібералізму або вільної конкуренції



інститутів, які продукують гуманітарні матеріали, і, по-друге, прогностична діяльність — не гуманітарна реконструкція. Реконструктивний потенціал пропорційно пов'язаний з принциповою передбачуваністю, яка залежить від того, наскільки об'єкти прогнозу підпорядковуються соціокультурним (правовим, релігійним, політичним, екологічним тощо) нормативам. Значить, передбачуваність як цінність закладена в сьогоденній діяльності людини і суспільства. На тому зробимо кілька висновків:

- прогноз не є точним відображенням майбутнього — внаслідок високої схоластичності та динамічності інформаційних одиниць суспільного розвитку; в прогнозі не може бути опису чітких параметрів або навіть тенденцій майбутнього, оскільки в гуманітарному матеріалі неможливо зафіксувати усе нескінченне розмаїття суспільного життя в понятійній системі координат;
- усі спроби раціонального осмислення прогнозу не повинні бути виражені у формі закономірностей або теорій з великою проникливою силою, бо розвиток суспільства може потрапити в полон гуманітарної догми;
- прогноз має стратегічний і рекомендаційний характер, бо забезпечує свободу вибору в рамках багатоваріантних схем життєдіяльності.

Таким чином, соціальне прогнозування продукує передбачливі матеріали у вигляді гуманітарних рекомендацій, але разом з тим завжди необхідні наглядні “ескізи” майбутнього. Для нестійких систем, якою є суспільство, прогноз є завжди актуальним. Тому через численні чинники, які впливають на суспільний розвиток, у соціальному прогнозуванні необхідно формувати моделі, які прив'язані до специфічного матеріалу з вузько заданими цілями на різних рівнях.

Підсумовуючи, можна зазначити, що людський фактор в реалізації будь-яких реформ розглядається як один з провідних. Особливу вагу він має в Україні, де ще дуже відчутним сьогодні є вплив на суспільне управління передісторії, яка передала у спадщину традиційний стиль управлінського мислення, що не відповідає новим реаліям. Стратегічне мислення і реалізоване на цій підставі стратегічне планування можуть відігравати значну роль у подоланні застарілих підходів до управління і сприяти втіленню у життя прогресивних ідей сучасної парадигми суспільного управління, спрямованого на людину¹¹.

Отже, ми проаналізували основні характеристики стратегічного планування, прослідкували еволюцію процесу планування, розглянули його індикативні складові та процедури, що супроводжують стратегічне планування, а також розкрили процес прогнозування як головну процедуру стратегічного планування, показали процес стратегічного мислення як новий підхід у державному управлінні і ті переваги, що він принесе у майбутньому.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президенті України
(протокол № 6 від 8 грудня 2003 року)*



¹¹ Шаров Ю.А. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – С. 67.