

ПЛАНУВАННЯ ЯК СИСТЕМОУТВОРЮЮЧА ФУНКЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Лікарчук Н. В.

ВСТУП

Державне управління в умовах сьогодення немислиме без нового, прозорого для громадськості механізму планування діяльності органів влади на всіх рівнях. Звідси в умовах динамічного розвитку суспільства постає необхідність вироблення новітніх підходів до стратегічного мислення у керівництва державних структур.

Планування дає можливість збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему й взаємопов'язує всі елементи управління в єдину цілісну систему.

Планування є найпершою загальною функцією управління та найважливішим системоутворюючим елементом управління. Призначення планування як функції управління полягає в намаганні завчасно врахувати всі зовнішні та внутрішні фактори, які забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління.

Особливо важливою є ця функція для органів виконавчої влади, й пов'язано це з тим, що під тиском зовнішніх чинників перед ними ставляться «невизначені, не збалансовані та неузгодженні» завдання, а інколи й нездійсненні цілі. Органи виконавчої влади здійснюють свою роботу на планових засадах. Тому планування необхідне не лише для зовнішньої діяльності органів влади, але й для внутрішнього функціонування й організації роботи будь-якого структурного підрозділу.

Науковці на практиці розглядають планування як позаполітичну категорію, як координуючий механізм, який не залежить від характеру суспільної системи.

Термін «стратегія» – план заходів, спрямованих на досягнення бажаних цілей або вирішення існуючих проблем¹. Спеціаліст

¹ Morrison, James L. From strategic planning to strategic thinking. On the Horizon. – 1994. – No 2 (3). – p. 3–4.

у галузі стратегічного управління Г. Мінцберг відзначив: «Стратегія є модель, принцип поведінки, перспектива або стійка послідовність дій, розбитих у часі»².

1. Специфіка планування в державному управлінні

Планування як специфічний вид управлінської діяльності, спрямований на вибір оптимальної альтернативи розвитку об'єкта управління, який розрахований на певний час й забезпечує пропорційний та динамічний розвиток суспільства, визначає базові параметри майбутнього економічного розвитку. Певною мірою це проектування майбутнього й процес узгодження інтересів та встановлення завдань для всіх органів державної влади³.

Мета планування полягає у створенні системи планових документів, які визначають зміст та певний порядок дій для забезпечення тривалої роботи об'єкта управління.

Стратегічне планування – це одночасно процес і результат. Процес обіймає систематизоване вивчення об'єкта управління та його середовища функціонування з метою ефективної, плідної діяльності на перспективу.

Планування як специфічний вид управлінської діяльності спрямоване на вибір оптимальної альтернативи розвитку об'єкта управління, який розрахований на певний час.

Зміст процесу планування полягає у пошуку відповідей на три запитання:

1. Де об'єкт управління знаходиться у цей момент (теперішній стан)?
2. Чого об'єкт управління прагне досягти (куди прямує)?
3. Як об'єкту управління потрапити туди, куди він прагне?⁴.

Його результатом є план заходів – багатоцільова й збалансована програма розвитку об'єкта управління, яка спрямована на досягнення ефективного використання всіх видів ресурсів у певний період часу.

Планування об'єднує структурні підрозділи спільною метою й наділяє всі процеси скоординованістю дій та однонаправленістю,

² Mintzberg, H. The fall and rise of strategic planning // *Harvard Business Review*. – 1994. – January–February. P. 107–114.

³ Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall, New York.

⁴ David, F.R. (2009). *Strategic Management: Concepts and Cases*. 12th ed. FT Prentice Hall, p. 36–37.

що дає можливість ефективно використовувати ресурсну базу та своєчасно, якісно та комплексно вирішувати поставлені завдання.

Результат – це деталізований документ, в якому розкладені всі заходи, що необхідно здійснити для досягнення визначених цілей на базі отриманої під час процесу планування інформації.

Планування – це наукове передбачення майбутнього, що ґрунтується на пізнанні й застосуванні об'єктивних законів розвитку суспільства, яка включає:

- напрацювання планів економічного розвитку держави, регіонів, окремих галузей;
- раціональне використання ресурсної бази (матеріальної, людської, технічної, технологічної, інформаційної тощо).

Планування передбачає розроблення та аргументування планових показників, які розкривають відносини з державою та бюджетно-фінансовою системою.

Планування залежить від:

- аналізу зовнішнього середовища;
- об'єктивної оцінки власних ресурсів;
- взаємозв'язку всіх складових частин об'єкта управління.

Для ефективного планування необхідно володіти ґрунтовними знаннями про стан справ у відповідній сфері, на основі чого й розробляються конкретні програми, проекти, реформи та приймаються відповідні рішення. Тому в межах функції планування виділяють підфункції.

До підфункцій планування відносяться: дослідження інформації, цілевстановлення, прогнозування, моделювання, програмування.

1. Дослідження інформації. Планування неможливе без повної, точної, достовірної та систематизованої інформації, а визначення основних її джерел, уміння збирати та обробляти інформацію є важливою умовою ефективною аналітичної діяльності.

Джерелами інформації є системи зовнішнього і внутрішнього середовищ.

До зовнішніх факторів відносяться:

- напрями державної політики на всіх рівнях управління;
- стиль управління як на регіональному, так і державному рівнях;
- валовий національний продукт;
- державний бюджет;
- геополітичне становище країни;

- демографічні показники;
- географічні чинники.

До внутрішніх факторів відносяться:

- ресурси (фінансові, інтелектуальні, кадрові, соціальні, інформаційно-культурні);
- організаційно-управлінська структура;
- отриманий (набутий) досвід;
- технологічні особливості органу управління⁵.

Зміни зовнішнього середовища вимагають корегування й постійної адаптації розроблених планів, тому динамічність цих процесів зумовлює постійне узгодження планів органів виконавчої влади і зовнішнього середовища.

Головною проблемою, яка виникає, є пошук компромісу між точністю отриманої інформації і швидкістю. З цієї метою в органах управління запроваджуються принципи:

- релевантності інформації;
- одноразового введення інформації.

Принцип релевантності передбачає, що збільшення кількості інформації не підвищує якість рішень, тому слід розрізняти релевантну інформацію, яка стосується конкретної проблеми, і «зайву» інформацію. Важливим є вміння відокремити одну від іншої.

Принцип одноразового введення інформації полягає в тому, що один раз введена у пам'ять бази даних інформація неодноразово використовуватиметься для вирішення завдань в управлінському процесі.

Накопичення інформації є основою для створення баз даних і банків даних, що є незамінним інструментом отримання керівниками (структурними підрозділами) неупередженої, достовірної (вірогідної) інформації в результаті технологічного процесу. Базою даних є сукупність повідомлень, які зберігаються в обладнанні комп'ютера. Створення автономного банку даних дає можливість відокремити інформацію від прикладних програм, полегшити доступ до неї різним категоріям користувачів й більш надійно зберігати інформацію.

Фахівцями на базі практичних рекомендацій розроблені основні вимоги до управлінської інформації, такі як повнота, достовірність, точність, актуальність, оперативність, доступність, цінність, якість, корисність та щільність інформації.

⁵ Kvint, V. (2009). The Global Emerging Market: Strategic Management and Economics". Routledge.

Реальне застосування принципу одноразового введення інформації дає можливість менеджерам використовувати у своїй роботі великі обсяги оперативної і достовірної інформації. Частина такої інформації вводиться у базу даних – автоматично, що в подальшому на її основі можуть прийматися рішення.

Управлінська практика володіє широким вибором різних методів збору інформації. Базовими методами є:

- вивчення офіційних документів;
- аналіз статистичних даних;
- соціальні експерименти;
- соціологічні опитування та особисті спостереження⁶.

Для цього державні службовці мають володіти прийомами раціонального (комп'ютерні технології) та економічного збору інформації.

2. Цілевстановлення. З одного боку, це процес усвідомлення та формування мети, з іншого – один із значущих елементів процесу управління, який встановлює вид цільової функції системи. Це означає, що формування мети й виділення адекватних та відповідних способів її досягнення важливе завдання, що постає перед об'єктом управління.

Практичний досвід методів організації та планування роботи різноманітних об'єктів планування показав ефективне використання, наприклад, планів-графіків, «наскрізних планів» та високий рівень застосування переваг саме цільової орієнтації роботи об'єктів управління.

3. Прогнозування. Прогнозування це база стратегічного планування, на основі якого передбачається майбутній стан зовнішнього середовища та встановлюються дієві форми економічної та соціальної політики як всієї системи, так і окремих галузей⁷.

Прогнозування сполучає в собі два елементи: передбачення і пропозицію (пропонування). Передбачення ґрунтується на спеціальному науковому дослідженні й поділяється на наукове і ненаукове (інтуїтивне, повсякденне і релігійне – псевдопередбачення). Наукове передбачення ґрунтується на знаннях та закономірностях розвитку природи та суспільства. Інтуїтивне передбачення базується на передчуттях людей. Повсякденне – на життєвому досвіді, яке покладається на аналогії,

⁶ Freedman, L. (2013). Strategy: A History. Oxford University Press, USA.

⁷ French S, 2009. Critiquing the language of Strategic management. Journal of Management Development, 28 (1): 6–17.

ознаки, прикмети. Релігійне передбачення називають пророцтвом й пов'язують з надприродними силами.

Прогнозування – це наукове передбачення, яке, з одного боку, мотивоване системою установлених причинно-наслідкових зв'язків та відповідних норм і закономірностей виявлення стану та шляхів розвитку подій, фактів, обставин і процесів, а з іншого – передбачає оцінку показників, що описують події, факти, обставини та процеси в майбутньому.

Прогноз є засобом обґрунтованого вибору будь-якої стратегії й прийняття конкретних рішень органами державної влади щодо регулювання всіх процесів, які відбуваються в державі.

Прогнозування – це основний (базовий) етап перспективного стратегічного планування, де на основі передбачення визначаються:

- вірогідний майбутній стан зовнішнього середовища;
- ефективні форми розвитку держави загалом, окремих галузей розвитку системи та окремих органів управління.

Найбільше значення надається прогнозуванню економічного і соціального розвитку, й пов'язано це з тим, що це є науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку держави загалом, окремих галузей економіки та соціальної сфери в перспективі, розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та альтернативних шляхів досягнення відповідних параметрів (європейського рівня) економічного та соціального розвитку.

Процес прогнозування залежить від багатьох чинників, зокрема від:

- об'єкта управління;
- правильності формулювання завдань прогнозування (методи вирішення завдань прогнозування мають одне спільне переконання – з'ясування екстраполяційних зв'язків між майбутнім і минулим);

– вибору методів вирішення поставлених завдань (сучасні методи прогнозування базуються на використанні різноманітних математичних теорій: математичній статистиці, кореляційному аналізі, теорії екстраполяції та інтерполяції, функціональному аналізі, теорії вірогідності, теорії рядів);

- обсягу та якості інформації відносно прогнозованого процесу;
- наявності необхідних обчислювальних засобів⁸.

Сьогодні відчувається брак надійних прогнозів, що в свою чергу призводить до відсутності пов'язаних з прогнозуванням дієвих

⁸ Grant M. R, 2008. Contemporary Strategy Analysis. Sixth Edition. Blackwell Publishing, UK, 482 p.

програм (проектів, реформ). Результативність прогнозування залежить від таких вимог (передумов):

- щодо об'єкта управління;
- якості й відповідного обсягу інформації щодо процесу прогнозування;
- безпомилкового формулювання завдань прогнозування;
- обґрунтованого селективного вибору методів вирішення завдань;
- існування необхідних технічних засобів (обчислювальних), які б відповідали обраним методам (сьогоденні методи прогнозування ґрунтуються на застосуванні різноманітних математичних теорій)⁹.

Державне прогнозування удосконалення економічної та соціальної сфери – це аргументоване наукове передбачення різних напрямів розвитку країни, її окремих галузей економіки, регіонів, адміністративно-територіальних одиниць.

Суб'єктом прогнозування є держава в особі органів державного управління певного рівня, органів місцевого самоврядування та організацій (підприємств) різної форми власності.

Прогнозування поширюється на такі процеси управління, які на етапі формування прогнозу або можливі в малому обсязі, або взагалі неможливі, або ймовірні, але потребують врахування таких факторів, вплив яких неможливо однозначно і повністю визначити.

Система прогнозування розроблення програм (проектів, реформ) економічного та соціального розвитку країни є складовою частиною загальної системи державного (регіонів, галузей) регулювання (впорядкування) економічного та соціального розвитку держави і впливовим інструментом реалізації економічної політики держави. Вона базується на взаємоузгодженні всіх ресурсів з метою досягнення найвищої ефективності в умовах їх часткової лімітованості або повної обмеженості¹⁰.

Тому важливо, щоб державні службовці вміли мислити категоріями майбутнього, лише тоді орган управління має перспективу. Держава повинна спрямовувати свої ресурси на розроблення довготермінових прогнозів, навіть за умови, що таке прогнозування не позбавлене помилок.

Отже, прогноз – це засіб обґрунтованого вибору стратегії (перспективи) і прийняття чітко окреслених рішень органами влади

⁹ Wright, P., Kroll, M. and Parnell, J. Strategic management: Concepts. 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1997.

¹⁰ Mintzberg, H. and Quinn, J. The strategy process: Concepts, contexts and cases. 2nd ed. Englewood Cliffs/New Jersey: Prentice-Hall, 1991.

щодо впорядкування та керування соціально-економічними процесами. Тому важливим для органів виконавчої влади є з'ясування потреб, які вони повинні задовольнити, та здійснення постійного аналізу (моніторингу): наскільки попередні прогнози відповідають реальному стану речей.

4. Моделювання. Це теорія побудови й реалізації моделей на науковій основі, за допомогою яких вивчаються явища і процеси як у природі, так і в суспільстві. За допомогою моделей, які ми вибудовуємо в свідомості, досліджуються будь-які явища, процеси та об'єкти. Тому будь-яка наукова робота – це моделювання у вигляді графіків, схем, креслень, створення математичних моделей та конструювання моделей в лабораторних умовах.

Модель – це умовне відтворення об'єкта, яке відображає його суттєві характеристики, що необхідні для проведення дослідження. Головною функцією, яку виконує модель, є прогностична.

У науковій літературі моделі класифікують на підставі різноманітних критеріїв. Найчастіше класифікація здійснюється за видом мови, на якій вони формулюються. Розрізняються змістовні і формальні моделі. За функціональною ознакою змістовні моделі поділяються на описові, пояснювальні і прогностичні.

Особливе місце займають формальні математичні моделі, які надають цьому виду класифікації наукової форми.

Математичні моделі умовно діляться на три взаємозв'язані групи:

- детерміновані моделі, представлені у формі рівнянь і нерівностей, що описують поведінку системи, що вивчається;
- моделі оптимізації, що складаються з виразів, які потрібно максимізувати або мінімізувати при певних обмеженнях;
- імовірнісні моделі, які виражаються у формі рівнянь і нерівностей (але несуть імовірнісний сенс).

За логічними рівнями моделі поділяються на:

- макромоделі;
- мікромоделі, які є кількісними та якісними.

За відношенням до реальності розрізняють моделі:

- теперішнього часу, які використовуються під час дослідження властивостей реально існуючого об'єкта;
- можливого стану;
- бажаного стану системи¹¹.

¹¹ Лікарчук Н. В. Сутність стратегії планування як функції управління/НВ Лікарчук//Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління.–2014.–Вип. 1.–С. 37–40.

Моделі другого і третього типу формуються у разі необхідності врахування можливих змін під впливом різних обставин.

У разі виникнення суперечностей між теперешнім і бажаним станом системи використовується модель проблемної ситуації. Шляхи і засоби для подолання такої суперечності містяться в моделях рішення.

Також класифікують моделі за їх походженням на:

– штучні, які створюються цілеспрямовано для розв’язання конкретних завдань;

– природні, що формуються як результат певного процесу.

Взагалі сутність **моделювання** полягає в заміщенні реального об’єкта дійсності A об’єктом B , створеним штучно, але який повторює значущі сторони об’єкта A , тобто є його моделлю. Модель – це образ об’єкта або структури, пояснення або опис системи, процесу або низки пов’язаних між собою подій.

Для будь-якої структури, об’єкта або процесу формується система рівнянь. Системи зв’язків усередині моделей подається шляхом складання схеми розподілу потоку інформації за допомогою математичного або логіко-семантичного **моделювання**. Будь-яка важлива сторона об’єкта дослідження або його параметри отримують свій абстрактний вираз (якщо говорити про математичне **моделювання**, то конкретний математичний вираз).

Іншими словами, сутність процесу **моделювання** полягає у проведенні деяких операцій над отриманими виразами. Якщо йдеться про математичне **моделювання**, то використовуються такі операції, як побудова системи рівнянь, побудова лінійних рівнянь і нерівностей, використання властивостей опуклих множин в геометричному методі, максимізація (мінімізація) величин, застосування завдання оптимізації й цільової функції тощо. В основу побудови математичних моделей покладено лінійне **моделювання**, теорія ігор, методи теорії графів, динамічне **моделювання** тощо.

Для розв’язання завдань дослідження розроблені різні методи **моделювання**, які базуються на вивченні ситуації. У цьому плані найбільш розробленим є системний підхід, що дозволяє розглядати об’єкт вивчення як систему. На основі системного підходу створені і активно використовуються змістовні моделі, передусім – моделі криз, революцій, катастроф, хаосу.

Не менш розробленим підходом до вивчення процесів у системі управління є теорія раціонального вибору, на основі якої

застосовується метод **моделювання**. Насамперед маються на увазі ігрові моделі конфлікту і процесу ухвалення рішень.

Отже, особливістю і перевагою математичного **моделювання** є те, що таке моделювання дозволяє різним науковим дисциплінам обмінюватися своїми засобами і прийомами. Так, моделі корисні тим, що здатні побачити глибинну однорідність явищ, яка може бути недоступна для інших засобів.

До того ж модель реальної ситуації в системі управління дозволяє отримати такі позитивні ефекти:

- модель є дешевою і доступною порівняно з оригіналом, отже, зменшуються витрати на дослідження;
- модель є компактнішою за оригінал, що дозволяє побудувати надзвичайно складні наукові теорії, які при традиційних методах практично неможливі;
- модель, на відміну від оригіналу, дозволяє проводити експерименти.

5. Програмування. Підготовка програми є результатом дослідження повсякденної (поточної) інформації та вироблення (складання) прогнозів.

Програма – це систематизований набір рішень, які відповідають аналізу ситуації і мають на меті реалізацію задумів. Тобто програма – це документ, у якому:

- визначаються цілі й пріоритети розвитку об'єкта управління;
- засоби та шляхи їх досягнення;
- формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів всіх органів державної влади, яка спрямована на розв'язання проблем розвитку об'єкта управління;
- досягнення стабільного економічного зростання;
- характеризуються зміни в економічній та соціальній сферах.

Мета – управлінська структура (будова), конструювання якої відноситься до основних складових частин процесу стратегічного планування. Визначення мети розкриває функціонування і розвиток об'єкта управління і є базовим етапом у процесі вироблення й прийняття стратегічно важливих рішень. Відповідно до вибраної мети проводиться детальний аналіз управлінської ситуації, випрацьовується прогноз на майбутнє, формується стратегія об'єкта управління, розробляються стратегічні плани¹².

¹² Лікарчук Н.В. Сутність стратегії планування як функції управління/НВ Лікарчук//Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління.-2014. Вип. 1. С. 37–40.

Мета як управлінська структура є важливою складовою частиною таких управлінських структур, як концепція, стратегія та стратегічне рішення.

2. Основи планування в державному управлінні

Планування – це процес визначення цілей, які об’єкт управління передбачає досягти за певний проміжок часу.

Планування – це процес перетворення цілей у програми і плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення. Планування – це процес, за допомогою якого вся система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Тому державне управління і планування перебувають в органічному взаємозв’язку.

Планування – це вид управлінської діяльності, який визначає перспективу та майбутній стан організації, шляхи та способи досягнення цілей. Планування – це сама по собі система або системний процес, призначенням якого є дослідження бажаної цілі, середовища, структурування проблеми (складання загального плану), ідентифікація, вибір альтернативних рішень, оцінка дій, вивчення потоків інформації (зворотного зв’язку).

Тобто планування має ознаки системи й виступає як системоутворювальна функція управління:

- планування пов’язане з досягненням майбутніх (бажаних) станів, які можуть реалізуватися лише за втручання людини;
- планування пов’язане з формуванням процесів як тепер, так і в майбутньому за допомогою найкращого розподілу ресурсів, тобто планування цілеспрямовує поточну діяльність;
- планування виступає прагматичною діяльністю, яка пов’язана з вибором оптимального варіанта серед альтернативних рішень;
- планування завжди передбачає раціональний вибір.

Тобто планування є систематизованим процесом зведення вірогідних ситуацій із бажаними на шляху до досягнення цілей. Це завжди процес системного мислення і раціональних функціональних дій фахівців у конкретних умовах внутрішнього та зовнішнього середовища.

Частина цього процесу може бути формалізована із застосуванням моделей прийняття рішень і економічних методів, частина є творчим (креативним) процесом.

Співвідношення формалізованого і неформалізованого процесів залежить від низки чинників:

- від менеджерського (управлінського) професіоналізму як керівника, так і персоналу;
- від урахування взаємодії суб'єкта із зовнішнім середовищем;
- від розуміння планування не як дискретної діяльності, а як безперервного процесу, який постійно розвивається.

Всі інші види планування, йдеться йде про поточне, є обмежено раціональними або зводяться до пошуку поточних рішень, а не перспективи, як у формальному плануванні. Вони мають право на існування залежно від складності системи, зовнішніх чинників функціонування, ієрархічної підпорядкованості та професійної підготовки керівників.

Процес планування допомагає прийняти обґрунтовані та перспективні управлінські рішення.

Головна мета планування полягає у визначенні необхідної кількості ресурсів, впровадженні інновацій з метою зміни зовнішнього середовища.

Планування передбачає визначення параметрів управлінського процесу на основі зіставлення інформації про потреби зовнішнього середовища з результатами діяльності й з можливостями, з урахуванням розвитку самого об'єкта.

Планування – найбільш динамічна функція стратегічного управління, тому повинна виконуватися кваліфіковано й професійно. У світовій практиці планування розглядають як складний вид розумової діяльності, який характеризується такими рисами:

1. Планування – це завжди попереднє прийняття рішень, націлене на досягнення результатів у перспективі.

2. Досягнення запланованого результату визначається дією великої сукупності взаємопов'язаних умов і факторів, які приводять до постійних змін як у самому об'єкті планування, так і в зовнішньому щодо нього середовищі. Зазначимо, що майбутній стан об'єкта планування завжди є невизначеним, а вирішення одних проблем не гарантує появу інших. Тому система планування повинна бути гнучкою й адаптативною до постійних змін як до самого об'єкта, так і зовнішнього середовища.

3. Процес планування пов'язаний як із запобіганням помилковим діям, так і зі скороченням кількості невикористаних можливостей. Роль планування полягає в активному перетворенні об'єкта планування та зовнішнього щодо нього середовища.

Беручи до уваги масштаби передбачення перспективи організації, виділяють **планування перспективне та оперативне (поточне)**.

Перспективне планування поділяється на довгострокове, або стратегічне, і середньострокове. Довгострокове планування здійснюється на період більше п'яти років (може бути десять, п'ятнадцять й двадцять років). Таке планування детермінує довгострокову стратегію, включаючи всі сфери розвитку держави.

Середньострокове планування охоплює період від двох до п'яти років. В окремих галузях виробництва середньострокове планування поєднується з поточним, тому може складатися план, в якому перший рік всебічно деталізується до рівня поточного й по суті стає короткотерміновим планом.

Поточне планування характеризується розробленням планів на рік на всіх рівнях управління й в усіх галузях виробництва. Таке планування включає і створення планів на короткі періоди – квартал, місяць, декаду. Детальна часова градація гарантує раціональне, доцільне та практичне вирішення довгострокових, середньострокових і поточних завдань.

Оперативне планування є логічним продовженням і способом реалізації стратегічного планування, тому часто його називають плануванням реалізації стратегії.

Оперативне планування – різновид управлінської діяльності, який полягає в реалізації комплексу заходів, які пов'язані з розробленням оперативного плану, метою якого є реалізація вибраної стратегії.

Існує модель процесу оперативного планування, яка складається з низки етапів:

Перший етап – інформаційне забезпечення оперативного планування.

Другий етап – оцінка та аналіз сильних і слабких позицій.

Третій – вибір і формування планових параметрів (робота з різними показниками – економічними, соціальними, технологічними, інноваційними, інформаційними).

Четвертий етап – формування бюджету (бюджетування). Передумовою бюджетування є визначення центрів відповідальності, які здійснюють бюджетні процедури (наприклад, центр видатків, центр обороту, центр інвестицій).

П'ятий етап – вибір адміністративних важелів. Адміністративні важелі формуються на основі тактики, політики, процедур та правил. Тактика ґрунтується на короткотермінових планах, які

розробляються на рівні середньої ланки. Політика – це загальне керівництво до дії і прийняття рішень. Процедури – це і є дії, які здійснюються в конкретних ситуаціях. Правило вказує на те, що повинно бути зроблено в конкретній ситуації. Правила і процедури вказують напрям дій, включають повтори, формують зміст діяльності, дають змогу передбачити події, сприяють порівнянню поточних ситуацій з минулими.

Шостий етап – формування альтернативних варіантів оперативних планів.

Сьомий етап – вибір варіанта оперативного плану, який відповідає прийнятій стратегії.

Виділяють такі типи планових структур:

1. Централізована. Основна планова функція виконується спеціально створеною службою стратегічного управління. Підрозділи, які реалізують розроблені стратегічні плани, несуть фінансову відповідальність (часто обмежену).

2. Децентралізована. Такий тип передбачає автономні стратегічні підрозділи, які виконують повний цикл робіт з стратегічного планування й несуть відповідальність як за розроблення таких планів, так і за їх реалізацію.

3. Змішаний тип. Така система діє на принципах диверсифікації (багатогалузевості та розподілу інвестицій), тобто планові структури аналізують ситуацію, виявляють проблеми, генерують ідеї, формують місію та визначають цілі, забезпечують процес планування, контролюють виконання планів, здійснюють розподіл ресурсів, формують індивідуальні системи саморегуляції.

Варто зазначити, що багато процесів, включаючи й «стратегічне планування», що є системою правил, методів, методик, моделей, а також організацій, що мають іманентні рівні дисфункцій. Стосовно стратегічного планування як функції управління основні проблеми викликані такими обставинами, як:

- недосконалість прогностичних оцінок (розрахунків) в силу невизначеності майбутнього, а також обмеженість застосування агрегованих величин, що не відображають релевантні зміни системних зв'язків;

- відсутність чітких критеріїв щодо вибору горизонту планування й розвитку системи на різних етапах;

- труднощі в оцінці потреб, можливостей, результатів зі спотворенням шкали «потреби-можливості-результати», з витікаючими завищеними або заниженими плановими показниками,

навіть в тому разі, якщо здійснюється гнучке планування з корекцією стратегічного плану (перегляд цілей, зміна окремих завдань);

– неузгодженість різних видів планування (план для національної економіки, плани за видами діяльності) з виділенням специфіки для державного й приватного секторів економіки, з виділенням параметрів плану та рекомендованих, спрямованих на заохочення деяких стимулів поведінки;

– труднощі у визначенні достатнього ресурсу під виконання мети, завдання плану, разом з діючими факторами розвитку та його гальмуванням, а також інструментами застосовуваної поточної економічної політики;

– інерційність системи державного планування, що включає аналітичні центри, окремі організації, які схильні до ефекту доказу «власної вірності», відстоюють планові показники, а також «бюрократичні основи». Це є інституційним обмеженням ефективності стратегічного планування, яке долається, якщо стратегічний план переглядається, хоча такий процес при неодноразовому повторенні здатний змінити ефект зниження довіри до уряду;

– створювані програми охоплюють різні види діяльності, які не завжди можна узгодити й визначити їх масштаб кількісними методами, більше того, будь-які програми та проекти конкурують із приводу фінансових ресурсів, без яких вони реалізовані бути не можуть¹³.

Стратегічне управління носить виражений циклічний характер: безперервний стратегічний процес складається з відносно замкнутих циклів, у процесі здійснення кожного з них досягається якась конкретна мета. Кожен цикл складається з низки взаємопов'язаних стадій. При цьому одна є необхідною передумовою іншої. Управлінський цикл може бути представлений як органічна єдність чотирьох стадій:

- 1) оцінка ситуації в результаті збору й обробки інформації;
- 2) підготовка й прийняття рішень;
- 3) організація та мотивація виконання;
- 4) контроль і врегулювання¹⁴.

ВИСНОВКИ

У загальному випадку стратегічне управління спрямоване на досягнення максимальної ефективності за кожним показником, що характеризує процес досягнення мети, і є основним інструментом

¹³ Porter, M.E. and Kramer, M.R. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. Harvard Business Review.

¹⁴ Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия. М., 2008.

організації системного підходу в інформаційному суспільстві. У високорозвинених країнах обов'язково створюються всі умови для самоактуалізації громадян, тому що саме такий підхід забезпечує високий рівень розвитку суспільства за рахунок високоефективної підтримки «стратегічного планування». Чим більше громадян держави досягли рівня самоактуалізації й чим вищий цей рівень, тим кращі в країні освіта, наука, охорона здоров'я, культура, економіка – ці сфери діяльності підвладні й посилені тільки державі.

Державне управління, якщо уряд прагне зробити його ефективним, вимагає оперативної й релевантної інформації про поточну поведінку акторів і про передбачувані зміни їхньої поведінки, особливо в прив'язці до тих дій, які планує здійснити уряд. Під час формування політики важливо підвищувати рівень інформаційного забезпечення не тільки самого уряду, а й акторів.

Отже, потрібна достовірна й відкрита інформація про підготовлювані і вже проведені заходи та про передбачувані наслідки. Головна помилка під час проведення будь-яких реформ – їх проведення за високої недостовірності інформації або навмисного її спотворення. Сучасні форми планування вимагають розуміння цілей, завдань, ресурсів, результатів. При різкому погіршенні параметрів економічної системи внаслідок застосування тієї чи іншої моделі необхідно мати алгоритм запобігання такому результату й негативній динаміці, часто шляхом скасування розпочатих заходів. Без наявності такого алгоритму починати реформування, навіть якщо дії мають вимушений і терміновий характер, а реформа постає як система антикризових дій, не має сенсу через високу ймовірність невдачі. Причина невдачі – іманентна, це обмеженість горизонту управління системою, системна асиметрія інформації, яка в цьому разі є лімітуючою для розвитку всієї системи.

Стратегічне управління має забезпечити таку стратегічну позицію, яка повинна зумовити тривалу життєздатність національної економіки країни в умовах, що змінюються. Керівник держави, який займається стратегічними проблемами:

- забезпечує постійне зростання потенціалу країни, відбувається поліпшення стратегічної позиції держави;
- створює й підтримує її архітектоніку, сприяє стратегічним змінам;
- виховує кадри, здатні проводити позитивні стратегічні зміни в житті.

Стратегічне планування у сфері державного управління має враховувати формат, що динамічно змінюється відповідно до внутрішньополітичних і міжнародних викликів, з якими зіткнулися держава в ХХІ ст.

Очевидно, що як з науково-теоретичного, так й практичного погляду абсолютно необхідно досліджувати можливості нового теоретико-методологічного підґрунтя управління стратегічними процесами в державному управлінні з метою адаптації теорії під відповідні напрацювання в галузі стратегічного менеджменту.

АНОТАЦІЯ

У загальному випадку стратегічне управління спрямоване на досягнення максимальної ефективності за кожним показником, що характеризує процес досягнення мети, і є основним інструментом організації системного підходу в інформаційному суспільстві.

Державне управління в умовах сьогодення немислиме без нового, прозорого для громадськості механізму планування діяльності органів влади на всіх рівнях. Звідси в умовах динамічного розвитку суспільства постає необхідність вироблення новітніх підходів до стратегічного мислення у керівництва державних структур.

Планування дає можливість збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему й взаємопов'язує всі елементи управління в єдину цілісну систему.

Планування є найпершою загальною функцією управління та найважливішим системоутворюючим елементом управління. Призначення планування як функції управління полягає в намаганні завчасно врахувати всі зовнішні та внутрішні фактори, які забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Morrison, J. (1994). From strategic planning to strategic thinking. *On the Horizon*. No 2 (3). P. 3–4.
2. Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*. February. p. 107–114.
3. Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall. New York.
4. David, F.R. (2009). *Strategic Management: Concepts and Cases*. 12th ed. FT Prentice Hall, p. 36–37.

5. Kvint, V. (2009). The Global Emerging Market: Strategic Management and Economics. Routeledge.
6. Freedman, L. (2013). Strategy: A History. Oxford University Press, USA
7. French, S. (2009). Critiquing the language of Strategic management. Journal of Management Development, 28 (1). pp. 6–17.
8. Grant M. (2008). Contemporary Strategy Analysis. Sixth Edition. Blackwell Publishing. UK. 482 p.
9. Wright, P., Kroll, M., Parnell, J. (1997). Strategic management: Concepts. 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
10. Mintzberg, H., Quinn, J. (1991). The strategy process: Concepts, contexts and cases. 2nd ed. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.
11. Лікарчук Н. В. Сутність стратегії планування як функції управління. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 37–40
12. Porter, M., Kramer, M. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. Harvard Business Review, December.
13. Клейнер Г. Стратегия предприятия. Стратегии бизнеса: аналит. справочник, 2008

Information about the author:

Likarchuk N. V.,

Doctor of Political Science,

Professor at the Department of Public Administration

Taras Shevchenko National University of Kyiv

60, Volodymyrska str., Kyiv, 01601, Ukraine