



ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Елена ЕВМЕШКИНА,

кандидат наук по государственному управлению, доцент,
докторант кафедры философии, теории и истории государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article describes methods of state strategic planning. State strategic planning is seen as a systemic activity which provides a method for system analysis. The main specific features of the application of system analysis methods have the availability of funds for the organization of goal-setting process, structuring and analysis purposes. State strategic planning process goes through several stages: internal and external analysis, forecasting, forming the vision and mission, the strategic direction and goals, and monitoring and evaluation of implementation strategies. Consider methods of «tree» objectives, situational approach, the balance method, method «Delphi» and formulated recommendations for their use in the process of state strategic planning.

Key words: methods, methods of state strategic planning, „tree” method of goals, values, method of „Delphi”.

Аннотация

В статье рассмотрены методы государственного стратегического планирования. Государственное стратегическое планирование рассматривается как системная деятельность, которая обеспечивается методами системного анализа. Основными специфическими особенностями применения в нем методов системного анализа является наличие средств для организации процесса целеполагания, структуризации и анализа целей. Процесс государственного стратегического планирования проходит в несколько этапов. Это осуществление внутреннего и внешнего анализа, прогноз, формирование видения и миссии, определение стратегических направлений и целей, мониторинг и оценивание выполнения стратегий. Рассмотрены методы «дерева» целей, ситуативный подход, балансовый метод, метод «Дельфы», даны рекомендации по их применению в процессе государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: метод, методы государственного стратегического планирования, метод «дерева» цели, ценности, метод «Дельфы».

Постановка проблемы. На современном этапе развития Украины в системе государственного стратегического планирования отсутствуют ее методологические основы. Следствие этого – проблемы зависимости реализации стратегических документов от политической ситуации в стране, разрыва между заданиями и финансовыми ресурсами, неупорядоченности государственных стратегических документов, программ на государственном, отраслевом и региональном уровнях, неупорядоченности системы программных документов, отсутствия системы мониторинга и контроля оценки стратегий, государственных целевых программ. Достигнуть успешного государственного управления невозможно без широкого использования научных подходов и методов государственного стратегического планирования, поскольку оно повышает качество управления, приводит его в соответствие с требованиями быстрых и непредвиденных изменений внешней среды.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием исследований методов государственного стратегического планирования, что

производит к возникновению проблем по определению стратегического видения развития страны ввиду сложившихся национальных и глобальных тенденций.

Понятие метода определено в толковом словаре как способ теоретического исследования или практического осуществления чего-либо [8, с. 153]. Проблемы методологии государственного управления исследованы В.Д. Бакуменко [3], С.А. Кравченко [7], Ю.П. Сурминим [13]. Методологический тезаурус государственного управления систематизирован и обобщен в Энциклопедии государственного управления [4]. Несмотря на богатый опыт исследования методологии государственного управления, в данной системе упущены проблемы формирования методов государственного стратегического планирования.

Целью статьи является исследование методов государственного стратегического планирования.

Изложение основного материала. В научной литературе понятие методов государственного управления рассматривается как способы, приёмы и средства целеустремленного, организующего воздействия субъектов управ-

ления на объекты, которые относятся к их ведомству. Методы управления выражают смысл управленческого воздействия [5, с. 184]. Они применяются в процессах государственного управления официально, а также установленным порядком, и должны отвечать некоторым требованиям:

- 1) иметь возможность формировать и обеспечивать реализацию управленческих воздействий;
- 2) быть разнообразными и приспособленными для использования в управлении;
- 3) быть реальными и гибкими [3, с. 91].

К классификации методов управленческой деятельности, кроме многих других, относится группа методов обеспечения реализации целей и функций государственного управления [3, с. 91]. Методами государственного стратегического планирования как функции государственного управления являются пути, способы теоретического исследования или практического осуществления данного процесса. Государственное стратегическое планирование – системная деятельность, которая обеспечивается методами системного анализа. Основными специфическими



особенностями применения в государственном стратегическом планировании методов системного анализа являются средства для организации процесса целеполагания, структуризации и анализа целей.

Ученые предлагают следующие компоненты системных исследований, этапы системного анализа [10]:

1) определение конфигуратора. Любое сложное явление требует разностороннего, многопланового описания, рассмотрения с разных точек зрения. Такое общее описание разных систем дает возможность достаточно полно охарактеризовать предмет исследования;

2) определение проблемы и проблематики. Каждую реальную проблему нужно воспринимать как совокупность взаимосвязанных проблем;

3) определение целей. На этом этапе системного анализа определяется, что нужно сделать для решения проблемы;

4) формирование критериев. Сформированные критерии некоторым путем заменяют цели. Критерии должны быть подобными целям, чтобы оптимизация по критериям отвечала максимальному приближению к цели;

5) генерирование альтернатив;

6) построение и использование моделей;

7) оптимизация;

8) выбор;

9) декомпозиция;

10) агрегирование – установление отношений в заданном множестве элементов;

11) исследование информационных потоков;

12) исследование ресурсных возможностей;

13) наблюдение и эксперименты над исследуемой системой;

14) реализация, внедрение результатов анализа.

Процесс государственного стратегического планирования проходит несколько этапов. На начальном этапе осуществляется внутренний и внешний анализ и прогноз. Информация на основе анализа ситуации организации в прошлом дает возможность определить потенциальные условия, способствующие определенному развитию или ограничению его. На основе анализа прошлого можно определить стра-

тегию будущего. Применение элементов метода SWOT-анализа позволяет сделать внутренний и внешний анализ среды.

При помощи внутреннего анализа определяют:

1) итоги социально-экономического развития Украины за прошедший период;

2) уровень жизни населения;

3) развитие науки, технологий и инноваций;

4) культурное развитие;

5) инвестиции;

6) цены и тарифы на продукцию, параметры инфляции;

7) охрану окружающей среды, развитие ресурсного потенциала экономики;

8) развитие производственной инфраструктуры;

9) развитие агропромышленного комплекса;

10) развитие малого предпринимательства;

11) территориальное развитие и другое.

Внешний анализ – определение окружения страны и сфер влияния на возможности ее развития. Важно выполнить точный анализ определенных проблем с точки зрения их природы, уровня, иерархии важности и возможностей решения. Каждая система имеет окружение, с которым она взаимодействует и которое на нее влияет. Поэтому эффективным функционированию системы государственного стратегического планирования Украины будет благоприятствовать изучение опыта зарубежных стран, с которыми она имеет экономические, культурные связи, сотрудничество. Метод экстраполяции дает возможность использовать опыт стратегического планирования зарубежных стран, в которых оно эффективно внедрено. При этом нужно учитывать особенности Украины и приспособлять исследованный опыт к отечественному. Изучение системы стратегического планирования зарубежных стран также осуществляется использованием необходимых методов системного анализа.

На основе анализа разрабатываются прогнозы, которые могут быть выражены в виде сценариев развития Украины. Для исследования объекта прогнозирования используются мето-

ды прогнозирования. Метод экстраполяции допускает, что неизменные факторы при развитии данного явления в прошлом будут действовать и в будущем. В случае, когда цель прогнозирования определена и для данного отрезка времени, в перспективе устанавливается фиксированное значение прогнозного показателя – норматив, осуществляется нормативное прогнозирование. При этом осуществляется поиск оптимального пути достижения конечной цели. Эффективным средством прогнозирования будущей стратегии является моделирование. Суть его состоит в конструировании модели на основе предыдущего изучения объекта и определения его существенных характеристик, а также в экспериментальном и теоретическом анализе моделей, в сопоставлении результатов с данными объекта и корректировании модели.

Прогнозирование и планирование с целью решения сложных масштабных проблем, особенно межотраслевого характера, осуществляется при помощи метода «Дельфи». Он направлен на выявление экспертных суждений о явлениях, которые сложно измерить объективно или оценить в традиционном понимании (например, путем аналитического расчета или эксперимента). Основные средства повышения объективности результатов в процессе применения метода – это использование обратной связи, ознакомление экспертов с результатами опроса и использование их при оценке значимости мнений экспертов [6].

На основе разработанного прогноза формируется видение государства, а также решение о том, в каком направлении оно будет развиваться, каким оно должно быть в будущем, какую позицию должно занять в глобальном мире. После формирования видения и миссии формируются стратегические цели.

Системный процесс государственного стратегического планирования показывает многоуровневый характер стратегических государственных планов, структуру и организацию процесса целеполагания. Государственное стратегическое планирование осуществляется:

1) формирование общих стратегических целей развития страны;



2) выбор конкретных целей развития страны (отраслевой, региональный уровни) и их упорядочивание с общими стратегическими целями;

3) разработку иерархии целей, их оценку и детализацию во времени и пространстве;

4) определение последовательности разработки долгосрочных и среднесрочных документов стратегического планирования на общегосударственном уровне;

5) упорядочение долгосрочных и среднесрочных документов государственной системы стратегического планирования по целям и приоритетам;

6) упорядочение терминов подготовки документов государственного стратегического планирования и бюджетной политики между собой.

Данный процесс может быть обеспечен методом «дерева» целей. Сам термин «дерево» предусматривает использование иерархической структуры, что может быть достигнуто путем разделения общей цели на подцели. Метод «дерева целей» ориентирован на получение относительно устойчивой структуры целей. Для достижения этого на начальном этапе разработки государственных стратегий необходимо учитывать закономерности целеполагания и применять принципы формирования иерархических структур (рис. 1).

Видение государства
Миссия
Главная цель (долгосрочная цель)
Среднесрочные цели
Краткосрочные цели

Рис. 1. Иерархическая структура целей государственного стратегического планирования

Закономерным в целеполагании является то, что любая стратегическая цель базируется на ценностном компоненте. Потому при формировании и выборе цели необходимо использование аксиологических подходов. На выбор целей государственного стратегического планирования решающее воздействие имеет общая идеология страны, ее система ценностей, а также система ценностей других стран, с которыми сотрудничает государство.

В научной литературе определяют «технократическое мышление» и «гуманистическое мышление» как разные подходы к формированию целей.

Данные подходы определены в таких противопоставлениях [10]:

Технократическая система ценностей	Гуманистическая система ценностей
Природа как средство неограниченных ресурсов	Природные ресурсы ограничены
Превосходство над природой	Гармония с природой
Природа враждебна или нейтральна	Природа дружелюбна
Окружающая среда, которой можно управлять	Окружающая среда в хрупком равновесии
Информационно-технологическое развитие общества	Социокультурное развитие
Рыночные отношения	Общественные интересы
Риск и выигрыш	Гарантии безопасности
Индивидуальное самообеспечение	Коллективная организация
Разумность средств	Разумность целей
Информация, запоминание	Знание, понимание
Образование	Культура

Кроме альтернативной системы ценностей (технократической и гуманистической), ученые предлагают совместные ценности. К ним относятся: философские, психологические, познавательные, моральные, экономические, политические, этические и эстетические. Данные системы ценностей не сводятся одна к другой, их нельзя сравнить, упорядочить, потому отсюда вытекает многокритериальность реальных заданий, связанных со сложными системами.

Таким образом, одним из важных этапов государственного стратегического планирования является определение стратегических направлений и целей. Каждое направление развития должно состоять из стратегических заданий, которые показывают, чего государство желает достичь в своем развитии. Разработка конкретных стратегических целей для каждого направления развития определяет дальнейшую деятельность в планировании, которой

является разработка стратегического плана развития. Определяется главная цель как долгосрочная цель высшего уровня и цели низшего уровня (среднесрочные и краткосрочные).

При разработке стратегии нужно рассмотреть разные способы достижения поставленных стратегических целей и выбрать те, реализация которых кажется наиболее обоснованной в существующей ситуации. Государственное стратегическое планирование может осуществляться в зависимости от ситуации. Учеными государственного управления предложена классификация ситуаций с точки зрения явлений, которые лежат в их основе [11, с. 73].

Явление, которое определяет ситуацию	Характеристика явления
Потребность	Острая потребность, удовлетворение которой тормозится некоторыми факторами
Выбор	Необходимость выбора одной альтернативы среди нескольких
Кризис	Резкое ухудшение состояния дел в той или иной системе вплоть до ее уничтожения
Конфликт	Наблюдается стремление противоположных сторон овладеть ограниченным ресурсом
Борьба	Борьба сторон в соответствии со своей стратегией и тактикой
Инновация	Появление нововведения, которое изменяет привычный способ существования

Ситуационный подход предусматривает определение параметров ситуации и соответствующего состояния системы, осуществление управленческого воздействия с целью достижения этого состояния [11, с. 80]. Соответственно, разновидностями управления может быть управление по целям (по результатам), управление проектами, управление на основе предвидения изменений (децентрализация работ, демократический стиль управления, ориентированный на полное раскрытие интеллектуального потенциала



сотрудников), управление в условиях внезапных событий (оперативная корректировка стратегии) и другое.

При подготовке и реализации государственных стратегий выполняется функция государственного стратегического планирования балансирования запланированных мероприятий, что требует затрат по ресурсным и организационным возможностям. С целью эффективного обеспечения исполнения данной функции нужно применять балансовый метод. В экономической сфере данный метод применяется для обеспечения согласования потребностей и ресурсов, определения пропорций развития экономики в соответствии с требованиями объективных экономических законов. В Практике планирования используются материальный, трудовой, межотраслевой, финансовый, внешнеторговый, платежный и другие балансы [1]. Стратегические планы должны опираться на систему балансов как по основным видам ресурсов (трудовые, природные, энергетические, финансовые, сырьевые), так и по распределению и использованию общественного продукта.

Мониторинг, оценивание, а также корректировка стратегии позволяет оценить степень достижения (реализации) заложенных в стратегии целей. Примененные на этом этапе инструменты позволяют контролировать ход и результаты реализации стратегии [12]. Оценка результатов исполнения государственных стратегий в любой общественной сфере требует решения ряда сложных методологических проблем, среди которых выделяют: выбор показателей; применение количественных и качественных оценок; обеспечение точности и объективности проведения оценок; использование результатов оценочных исследований и прочее [2, с. 35–36].

Выводы. Таким образом, государственное стратегическое планирование – системная деятельность, которая обеспечивается методами системного анализа. Основными специфическими особенностями применения в нем методов системного анализа является наличие средств для организации процесса целеполагания, структуризации и анализа целей.

Процесс государственного стратегического планирования проходит

несколько этапов. Это осуществление внутреннего и внешнего анализа, прогноз, формирование видения и миссии, определение стратегических направлений и целей, мониторинг и оценивание выполнения стратегий.

В процессе государственного стратегического планирования используются метод «дерева» целей, ситуативный подход, балансовый метод, метод «Дельфы» и другие.

Список использованной литературы:

1. Балансовый метод планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studfiles.ru/view/6214714/>.
2. Державна політика / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
3. Державне управління : Курс лекцій / В.Д. Бакуменко, Д.І. Дзвінчук, О.С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
4. Енциклопедія державного управління [Текст] : довідк. вид. У 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), В.П. Трощинський (заст. голови), Ю.П. Сурмін [та ін.] ; наук.-редкол. другого тому: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова), Т.П. Крушельницька [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 691 с.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України / В.К. Кузьменко, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 541 с.
6. Кравченко С.О. Метод «Дельфі». Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
7. Кравченко С.О. Основи методології інформаційно-аналітичної діяльності / С.О. Кравченко, В.В.Кравченко ; М-во освіти і науки

України, Акад. муніцип. упр. – Київ : УкрСІЧ, 2015. – 136 с.

8. Краткий толковый словарь украинского языка / Под. ред. Д.Г. Гринчишина. – К. : Рад. шк., 1988. – 320 с.

9. Методологія державного управління [Текст] : словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д.О. Безносенко, С.В. Бутівченко та ін. ; за заг. ред. В.І. Лугового В.М. Князева, В.Д. Бакуменка ; Нац. Акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

10. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Основы системного анализа / Ф. И. Перегудов. – Томск : Изд-во НТЛ, 1997. – 396 с.

11. Словник системного аналізу в державному управлінні [Текст] : [наук. вид.] / Ю.П. Сурмін, Л.Г. Штика, В.Д. Бакуменко, Л.М. Гогіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : НАДУ, 2007. – 146 с.

12. Яцек Квятковські. Стратегія розвитку – принципи побудови і впровадження. Опис методу / Яцек Квятковські. – FSLD – Malopolska Institute of Local Government and Administration. – Краків, 2004. – 29 с.

13. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління» / Ю.П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.