

УДК 55.072.2

М. С. МАРТИНЮК

ПЕРЕДУМОВИ ПРИЙНЯТТЯ СТРАТЕГІЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто проблеми вдосконалення засад державної політики в Україні. Надано практичні пропозиції щодо підвищення ефективності державно-управлінських рішень в Україні, використовуючи метод системного аналізу та спираючись на принципи стратегічного управління.

The article is devoted to the problem of state policy improvement in Ukraine. Using the method of system analysis and grounding on strategic management principles, the author gives the practical propositions about the performance increasing of decisions in public administration in Ukraine.

Необхідність якомога скорішого виходу з фінансової кризи, підвищення рівня життя українських громадян вимагає формування дійового управлінського апарату, здатного не тільки оперативного реагувати на ті чи інші проблеми, а й мати стратегічне бачення розвитку різних сфер життєдіяльності суспільства, яка реалізовуватиметься у відповідній державній політиці.

Державна політика являє собою сукупність послідовних і взаємопов'язаних дій державних інститутів, що спрямовані на досягнення мети в конкретному напрямку спрямування зусиль. Таке розуміння державної політики обумовлює її раціональний зміст, який вимагає від суб'єктів її формування попереднього прогнозування та планування рішень, які приймаються. Здійснення такого планування повинно базуватися на ґрунтовному аналізі цілої низки внутрішніх і зовнішніх факторів, можливих ризиків, реакції об'єкта управління тощо. Між тим, саме цього сьогодні не вистачає органам державного управління в Україні. Зазначене обумовлює актуальність даної статті.

Питаннями стратегічного планування в управлінні займалася низка іноземних учених, серед яких слід виділити праці І. Ансоффа, Дж. М. Брайсона, П. Брауна, Д. Веймера, Е. Вайнінга, М. Говлета, М. Рамеша, В. Данна, Л. Пала, Г. Саймона, А. Томпсона, А. Дж. Стрикленда та ін. Серед українських дослідників слід відзначити роботи Е. Афоніна, В. Бакуменка, О. Берданової, В. Вакуленка, А. Дегтяря, О. Крюкова, О. Радченка, В. Ребкала, В. Романова, Ю. Сурміна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Між тим, складні соціально-економічні умови та соціально-політичні реалії, в яких опинилася країна сьогодні, вимагають нових наукових розвідок у даному напрямі.

Метою даної роботи є визначення засад формування державної політики в Україні в трансформаційних умовах на основі використання підходів стратегічного управління.

Стратегічне мислення представляє собою систематичний процес, за допомогою якого суб'єкт досліджує свої можливості і вад, аналізує свою силу і слабкість, переглядає чи визначає свою роль, установлює пріоритетні завдання та визначає засоби досягнення [7, с. 345].

Неабияке значення для успішного соціального розвитку має стратегічне мислення керівників органів влади найвищого рівня, що виступає підґрунтям для подальшого стратегічного планування розвитку різних сфер економіки та суспільства. Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного, є його прогностичний і практичний виміри. Стратегічне мислення зорієнтоване на зміну існуючого стану речей, його метою є конструювання бажаного та визначення практичних засобів його досягнення [2, с. 19–20]. Воно допомагає усвідомлювати потенційні проблеми і можливості під час розробки планів втілення рішень у життя [3, с. 480]. Стратегічне мислення виступає основою для подальших управлінських практик, головними складовими яких є ухвалення рішень та їх подальше втілення у життя.

Ухвалення рішень починається з формулювання пропозицій і закінчується прийняттям певного закону, нормативного акта, адміністративної директиви чи постанови, затвердженої згідно з правилами конкретного політичного чи адміністративного рівня.

Утілення рішень триває допоки вони є чинними. Слід відзначити, що працівники владних структур не можуть ефективно виконувати певні рішення, якщо вони не уявляють наслідків своїх дій. Згідно з А. Шюцом, кожна дія людини є мотивованою та існує два види людської мотивації: перша – “заради того, щоб...”, друга – “тому, що” [9]. Перший відрізняється раціональністю і розумінням сенсу здійснюваної дії, другий – емоційністю, рефлексивністю. Природно, в першому випадку, індивіди зацікавлені в кінцевій результативності здійснюваної дії і досягнення передбачуваної мети здійснюється швидше.

Тобто, першою умовою ефективності державної політики є наявність стратегічного мислення в того, хто ухвалює рішення та бачення наслідків своїх дій у тих, хто їх виконує.

Стратегічне мислення щодо формування державної політики можна поділити на такі елементи: спонування щодо визначення загальної макромети на основі кількох відмінних мікроцілей; пошук місцевих і глобальних стратегій, які можна постійно осучаснювати та вдосконалювати; урахування місцевих, національних і міжнародних інтересів; виявлення співвідношень місцевих та глобальних інтересів і оцінка їхньої пов’язаності; передбачення майбутніх вимог до державних органів; системне мислення – тобто бачення складної системи, ніж окремих фактів, розуміння причин, наслідків явищ, що відбуваються сьогодні [4, с. 346].

Основним елементом у застосуванні стратегічного мислення в розробці та впровадженні політики, забезпеченні реалізації визначених цілей виступає використання однієї чи комплексу з чотирьох генеральних стратегій поведінки в суспільному середовищі, а саме: кооптації; компромісу; герестетики; риторики.

Кооптація – переконання адресної аудиторії в тому, що пропонується думка принаймні почасти становить їхню ідею. У законодавчих органах вона часто набуває форми спільного висування тих або інших пропозицій різними угрупованнями (конкурентними партіями, політиками, службовцями тощо). В адміністративних установах вона часто передбачає створення дорадчої групи з метою вироблення бажаної рекомендації. Політики, які володіють комунікативними здібностями, іноді можуть успішно кооптувати потенційних опонентів лише за допомогою нібито щирої розмови або інших виявів особистої уваги.

Компроміс – модифікація політичних пропозицій, що роблять їх політично прийнятнішими. Якщо політиці бракує суспільного схвалення, її можна змінити з метою одержання додаткової підтримки, необхідної для її подальшої реалізації за ключовими напрямками. Мовою комплексного політичного аналізу – компроміс передбачає сповільнення поступу до мети задля більшої політичної здійсненності. Загалом бажаний компроміс означає внесення найменших змін, необхідних для залучення мінімальної кількості додаткових прихильників, потрібної для ухвалення пропозиції. Один із компромісних підходів – усунення або модифікація тих елементів пропозиції, які викликають найбільше заперечень в опонентів. Іноді цих неприйнятних для них елементів можна позбутися, не роблячи значних змін у самій суті політики.

Герестетика – одержання переваги через маніпуляцію обставинами, за яких робиться політичний вибір. Методи герестетики поділяються на дві категорії: ті, якими оперують через порядок денний (порядок розгляду варіантів політики), і ті, якими оперують через критерії оцінювання.

Політики на певних посадах часто мають можливість безпосередньо маніпулювати порядком денним, а такі службовці, як спікер законодавчого органу, голова комітету, можуть впливати на політичний результат, певним чином формуючи процес ухвалення рішень. Іноді процес ухвалення рішень вони можуть прямо сформулювати у своїх інтересах, відмовившись від розгляду тих або інших альтернатив, почасти виправдовуючи свої дії потребою докладніше ознайомитись із питанням, чи досягти своїх цілей визначивши порядок розгляду альтернативних варіантів [5, с. 493].

Риторика – використання переконливої мови. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, що прояснює ймовірні наслідки запропонованої політики. З іншого – за допомоги риторики можна передавати хибну й недоречну інформацію. Тому використання риторики пов'язано, перш за все, з етичними, культурними моментами.

У цілому, наявність високої культури стратегічного мислення, що проявляється у здатності до компромісів, є вирішальним чинником під час розбудови відносин між владою і суспільством. Відповідно, відсутність такої культури чи її низький рівень знижує стійкість будь-якої соціальної системи.

Відповідно, другою умовою ефективності державної політики є мінімізація суб'єктивного, психологічного чинника на процес прийняття політичних рішень. Способом реалізації цієї передумови є прийняття обов'язкових для виконання стратегічних програм, які, окрім іншого, повинні ухвалюватися не одноосібно, а колективно, на основі компромісу різних суб'єктів соціального розвитку та наявності належного обґрунтування і прогнозування соціальних та економічних наслідків.

Механізм підвищення об'єктивності політичних рішень виступає стратегічне планування та моделювання, яке знижує суб'єктивізм управлінських рішень за рахунок застосування системно-аналітичного підходу до діяльності [8, с. 107]. Також такий підхід дозволяє чітко визначити таке: 1) що саме моделювати, тобто що має бути об'єктом прогнозування; 2) як здійснювати прогноз, тобто обрати одну або більшу кількість основ для прогнозу; 3) яку вибрати методу, що якнайкраще підходить до обраного об'єкту.

Об'єкт прогнозу – це відправна точка перспективної оцінки, передбачення або гіпотези. Щодо стратегічного управління в державній політиці, то прогнози можуть містити чотири головні об'єкти:

1. Зміст нових державних програм. Прогнози можуть використовуватися для підготовки нових державних програм.

2. Наслідки поточних державних програм. Прогнози можуть використовуватися для оцінки змін, що мають трапитися в разі, якщо уряд не виконає жодних нових дій.

3. Наслідки нових державних програм. Прогнози можуть використовуватися для оцінки змін у суспільстві, що, за очікуваннями, трапляться, якщо прийняти нові державні програми.

4. Поведінка стейкхолдерів (зацікавлених груп). Прогнози можуть використовуватися для оцінки ймовірної підтримки стосовно нових запропонованих державних програм.

Політична культура є однією з основних складових для визначення дієвості й спрямування державної політики. Дане явище не є чимось чітко визначеним, різні автори трактують його по-різному. Так, політична культура за Дж. Алмондом та С. Вербою, – це сукупність психологічних орієнтацій людей щодо політичних об'єктів [1, с. 33]. У соціальному переломленні даного явища відповідно мається на увазі політична система, відображена в знаннях, почуттях та оцінках населення. Серед існуючого розмаїття визначень політичної культури доцільно звернути увагу на дослідження Р. Карр і М. Бернстейн, які визначають основними складовими політичної культури політичні ідеї й соціальну практику. Отже, можна дійти висновку, що політична культура представляє собою матрицю з установок і поведінки, у межах якої розташовано політичну систему, спосіб політичної поведінки соціальної групи [6, с. 69].

Завданням державної політики в сучасних трансформаційних умовах є мінімізація негативних впливів політичної культури та максимізація її позитивів, які можна використати для успішного соціального розвитку.

Відтак, стратегічне управління має базуватися на детальному аналізі політичної культури суспільства. Це забезпечить більшу міру ефективності, а також зменшить трансформацію початкових цілей по щодо кінцевого результату [6, с. 70–71].

Урахування об'єктивних факторів, внутрішніх і зовнішніх ризиків вимагає поліваріантності програм, що розробляються. Уніфіковані варіанти можуть виявитися цілком непридатними в конкретних місцевостях, громадах, для певних категорій населення чи організацій.

Отже, третьою умовою ефективності державної політики, і як інструмента її втілення – стратегічних програм, є урахування об'єктивних суспільних чинників та залучення до їх розробки різних соціальних груп. У цілому, процеси, що уможливають участь зацікавлених груп у розробці політики можуть бути цінними для запобігання політичним нападам на всю програму реформ. Головна ідея – створити механізм, що дозволяє коригувати політику, пристосовуючи її до інтересів різних верств суспільства. Вимоги організації громадських слухань, запровадження місцевих консультаційних рад та надання ресурсів для довільного використання можуть створити нагоду зробити ту або ту іншу політику привабливішою для інтересів конкретних адресних груп.

Відповідно, успішність політики безпосередньо залежить від побудови механізмів, що сприятимуть соціальній адаптації ухвалених програм та кооптації потенційних політичних опонентів, не створюючи перешкод, які можуть загрожувати її втіленню.

Проведений аналіз дозволив зробити висновки, що для підвищення ефективності державної політики необхідною є реалізація низки передумов, а саме:

- наявність стратегічного мислення у політиків та розуміння наслідків своїх дій у адміністраторів, тих, хто втілює політичні рішення;
- побудова державної політики на принципах стратегічного планування та з використанням соціального прогнозування і моделювання;
- уникнення під час прийняття рішень суб'єктивізму, що є можливим за умов їх колективного ухвалення та дій у рамках конкретних стратегічних програм;
- урахування під час складання стратегічних програм соціально-економічного розвитку, інтересів різних соціальних груп, що допомагає істотно зменшити ризики під час їхньої реалізації;
- реалізація державної політики на засадах компромісу між різними політичними силами, владою та суспільством.

Безумовно, вищезазначено лише загальні засади реалізації державної політики в Україні. Конкретні рекомендації щодо дій політичних і державних інститутів в Україні в умовах фінансової кризи є предметом наших подальших досліджень.

Література:

1. Алмонд Г. А. Гражданская культура и стабильная демократия / Г. А. Алмонд, С. Верба // Политические исследования. – 1992. – № 4. – С. 45–58.
2. Берданова О. В. Основи стратегічного планування : опорний конспект лекцій / О. В. Берданова, В. В. Тертичка ; НАДУ. – К., 2005. – 124 с.
3. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
4. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
5. Парсонс В. Публічна політика : Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; [пер. з англ.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська Академія”, 2006. – 549 с.
6. Теорія і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валецького, В. А. Ребкала ; кол. авт. : О. Л. Валецький, Ю. Г. Кальниць, В. А. Ребкала [та ін.]. – К. : Міленіум, 2003. – 227 с.
7. Філософія політики : Короткий енцикл. словник / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко [та ін.]. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.
8. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : [монографія] / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
9. Шюц А. Структура повсякденного мислення / А. Шюц // Социологические исследования. – 1988. – № 2. – С. 129–137.