

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351: 37. 07 : 005 : 95

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.4/21>

Ісаєва С.О.

Дніпровська академія неперервної освіти

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ЯК МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Дослідження присвячено аналізу особливостей стратегічного планування як механізму публічного управління соціальною сферою. Стратегічне планування у межах його публічно-управлінського розуміння представляє собою репрезентацію стратегічного управління та процесу вироблення і реалізації публічної стратегії щодо розвитку того чи іншого об'єкта управління. Основою процесу стратегічного планування слід вважати стратегію публічного управління стосовно розвитку соціальних об'єктів, яка відіграє роль своєрідної моделі для планування діяльності. Дане поняття відображає насамперед значущість ефективного використання ресурсів системи публічного управління для регулювання соціальної сфери з розумінням стратегічних перспектив її розвитку. Стратегічне планування розвитку соціальної сфери є одним з вимірів стратегічного управління у систем державної влади і має бути інтерпретоване саме як складова публічного управління. Успіх інноваційних процесів у соціальній сфері потрібно прямо пов'язувати з оптимізацією механізмів та технологій стратегічного планування її розвитку. доцільно вести мову про стратегічне планування не лише як про складову інструментарію розробки стратегії, а про його належність до механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень. Найбільш важливим виміром стратегічного планування слід вважати здатність ефективно забезпечувати використання та розподіл ресурсів, необхідних для досягнення управлінських цілей. Стратегізація управління соціальною сферою, що є результатом використання у публічній соціальній політиці методології та технологій стратегічного управління й планування у якості модернізаційних управлінських інструментів, демонструє свою ефективність як механізм здійснення реформ соціальної сфери в умовах кризових процесів. При цьому базовим елементом успіху використання стратегічного планування є поєднання його загальних настанов із специфікою соціальної сфери як об'єкта публічного управління.

Ключові слова: стратегічне управління, планування, стратегія, публічне управління, соціальна сфера.

Постановка проблеми. В умовах системної модернізації українського суспільства та державотворення виникають потреби у нових підходах до публічного управління соціальною сферою на основі визначення інтегруючих цілей її розвитку. Це актуалізує проблематику стратегічного планування, яке дозволяє забезпечувати послідовність соціальної політики органів державної влади на основі визначення її стратегічних цілей та механізмів досягнення цих цілей. Однак нові завдання публічного управління соціальною сферою постають в умовах, коли стратегічне планування діяльності органів державної влади є далеким від оптимального [3, с. 12]. Це ставить завдання системного дослідження ролі стратегічного планування в публічному управлінні соціальною сферою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Масштабне вивчення стратегічного планування в соціальній сфері стало відомою практикою його використання у всіх сферах життєдіяльності суспільства на перетині 1960-х – 1970-х років. Його специфікою вважали планування на основі обґрунтування характеристик майбутнього розвитку об'єкта управління. Поширення стратегічного планування, з одного боку, стало адаптацією управління до динамічності та невизначеності соціальних процесів, а з іншого – відмови від принципу «планування від досягнутого», тобто механічної екстраполяції наявних тенденцій розвитку на користь сценарного планування та вірогіднісного розуміння стратегій розвитку [10, р. 186].

Основоположником сучасного розуміння стратегічного планування як управлінського механізму вважається І. Ансофф. Різні аспекти стратегічного планування як інструменту управління складними соціальними системами досліджені у роботах А. Акера, Р. Акоффа, Дж. Гелбрейта, П. Друкера, Б. Карлофа, Г. Мінцберга, Дж. Стейнера, та інших зарубіжних фахівців. До класики дослідження управлінської проблематики стратегічного планування відносяться також наукові розвідки К. Ендрю, П. Зельцника, М. Портера, А. Дж. Стрікланда, А. Томпсона, А. Чандлера та інших відомих зарубіжних фахівців. Вагомим є і внесок у дослідженні проблематики стратегічного планування як механізму управління таких вітчизняних фахівців як О.Берданова, В.Вакуленко, В. Тертичка, Н. Кухарська та інші. Поступове розширення проблематики досліджень привело до виокремлення стратегічного планування у межах діяльності органами державної влади. Публічно-управлінські аспекти стратегічного планування розвитку, у тому числі соціальної сфери, стали предметом розгляду таких вітчизняних фахівців як В. Віханський, Я. Жаліло, О. Машков, Н. Нижник, В. Тертичка, Н. Федоров, Ю. Шаров.

У якості узагальнення слід констатувати суттєву розбіжність розуміння стратегічного планування як механізму публічного управління соціальними процесами та об'єктами. З-поміж існуючих підходів виокремимо найбільш важливі інтерпретації стратегічного планування у вказаному вимірі: як система послідовних дій, що супроводжують управлінський цикл; як інструмент регулювання управлінської діяльності на основі планових відносин, репрезентованих у вигляді стратегій, проєктів, концепцій тощо; як систему управлінських рішень, що слугують основою стратегічного цілепокладання для формування бажаного стану розвитку об'єкта управління; як механізм адаптування публічно-управлінських впливів на розвиток соціального об'єкта на основі планування його розвитку та постійного коригування поставлених цілей та інструментарію їх досягнення; як механізм адаптивного управління з боку органів державної влади, спрямований на узгодження організаційних стратегій та організаційних цілей через функціонування постійної системи моніторингу та коригування управлінських впливів.

Існує єдність у розумінні стратегічного планування як механізму публічного управління розвитком соціальної сфери, специфіка якого визначається державною суб'єктністю цього процесу. Відповідно стратегічне планування розуміється

як система управлінських рішень суб'єктів державної влади, результатом яких є розробка та реалізація стратегій розвитку різноманітних соціальних об'єктів у контексті досягнення значущих державних цілей [8 с.56]. Серед достатньо добре розроблених проблем стратегічного планування розвитку соціальних процесів та об'єктів органами державної влади слід виділити такі як методологія публічно-управлінського аналізу даного феномену, визначення структури та етапності стратегічного планування у контексті діяльності суб'єктів публічного управління, взаємодія організаційного, управлінського та соціокультурного вимірів стратегічного планування, його галузеві особливості тощо.

Однак при цьому малодослідженим аспектом залишається аналіз стратегічного планування як публічно-управлінської системи, репрезентованої у сукупності механізмів регулювання розвитку конкретних соціальних об'єктів, зокрема, соціальної сфери. У зв'язку з цим відсутній ґрунтовний аналіз публічно-управлінського стратегічного планування як механізму інтегрування процесів комплексного цілепокладання та технологічного регулювання процесів досягнення стратегічних цілей розвитку соціальної сфери.

Мета статті. Визначення особливостей стратегічного планування як механізму публічного управління соціальною сферою.

Виклад основного матеріалу. Публічно-управлінський вимір стратегічного планування має визначатися на основі його характеристики як механізму розробки та здійснення стратегії розвитку будь-якого соціального об'єкта, яким може бути як організаційна структура, так і певна сфера життєдіяльності суспільства чи соціум у цілому. Публічно-управлінська атрибутивність стратегічного планування обумовлена тим, що публічне управління завжди зорієнтоване на досягнення системних цілей, що формуються з розумінням стратегічного розвитку об'єкта управління, і відповідно стратегії розвитку підпорядковується і планування вирішення повсякденних проблем. Відповідно у науковій літературі підкреслюється, що саме загальнодержавне розуміння орієнтирів розвитку об'єкта управління з погляду соціальних інтересів визначає сутність стратегічного планування [2, с. 97].

Стратегічне планування у межах його публічно-управлінського розуміння представляє собою репрезентацію стратегічного управління та процесу вироблення і реалізації публічної стратегії щодо розвитку того чи іншого об'єкта управління. У цьому сенсі даний механізм публічного

управління пов'язаний з такими вимірами стратегічного управління як визначення перспектив та основних характеристик об'єкта управління, які мають сформуватися у результаті реалізації стратегії розвитку. Інструментальним виміром стратегічного планування при цьому є активне використання технологій практичного управління, які забезпечують результативність управлінських впливів при вирішенні проблеми узгодженості усіх аспектів розвитку об'єкта управління у процесі досягнення стратегічних цілей даного розвитку. Таким чином, основою процесу стратегічного планування слід вважати стратегію публічного управління стосовно розвитку соціальних об'єктів, яка відіграє роль своєрідної моделі для планування діяльності, слугуючи орієнтиром для управлінської діяльності щодо досягнення цілей розвитку об'єкта за рахунок цілеспрямованого та оптимального використання наявних ресурсів.

З погляду практики публічного управління найбільш важливим елементом цього процесу репрезентації у стратегічному плануванні публічної стратегії щодо розвитку об'єкта управління слід вважати визначення змістовно-цільових та формально-організаційних засад прийняття управлінських рішень, на основі яких має здійснюватися процес реалізації стратегії [6, с. 8]. З іншого боку, достатньо важливою є також обумовленість стратегічного планування як наявними управлінськими ресурсами органів державної влади, так і внутрішнім потенціалом саморозвитку самого об'єкта управління. Адже у своїй єдності саме ці чинники визначають об'єктивні можливості для стратегічного планування досягнення тих чи інших цілей у процесі забезпечення успішного розвитку об'єкта управління. Складність структурно-функціональних та каузальних аспектів стратегічного планування відображається і на складності вивчення даного процесу у науці публічного управління, результатом чого є формування цілої низки спеціалізованих понять у даній науковій сфері, таких як «стратегічне управління», «стратегічне мислення», «стратегічне планування», «стратегічний менеджмент», «стратегічне рішення», «стратегічні цілі» тощо.

Основою публічного управління на національному рівні є формування та реалізація загальнодержавної стратегії розвитку, на основі якої розробляються стратегії розвитку окремих сфер суспільства та управління цим процесом, включаючи і соціальну сферу. Стратегічне планування розвитку соціальної сфери як об'єкта публічного управління є як самостійним концептом науки

публічного управління, так і виокремленою сферою практичної публічно-управлінської діяльності. Дане поняття відображає насамперед значущість ефективного використання ресурсів системи публічного управління для регулювання соціальної сфери з розумінням стратегічних перспектив її розвитку у межах парадигм «інформаційного суспільства», «суспільства солідарності», «суспільства ризику» та інших.

Реалії сучасного суспільства диктують потребу для органів державної влади здійснювати регулювання соціальної сфери на основі стратегічного планування її розвитку, оскільки без цього неможливо добитися управлінського забезпечення адаптації усіх соціальних суб'єктів до тих системних змін в Україні, які пов'язані з модернізаційними процесами та процесами державотворення. Адже державна соціальна політика, як і стратегія розвитку соціальної сфери, визначаються на основі стратегічного державного управління та планування цього розвитку на основі врахування детермінації управлінської діяльності змінами умов розвитку суспільства, його цілей і завдань [5, с. 60].

Сьогодні розвиток соціальної сфери здійснюється в умовах нестабільності, постійних динамічних змін та невизначеності, які є пріоритетними характеристиками інформаційного суспільства як суспільства інновацій та ризиків. За таких умов публічне управління соціальною сферою можливе лише на основі реалізації здатності щодо досягнення визначених цілей з використанням потенціалу сценарного стратегічного планування і відповідно упровадження різних стратегій публічного управління. Тільки це забезпечує необхідне поєднання стабільності функціонування соціальної сфери та її інноваційного розвитку, що задовольняє потреби модернізаційних реформ українського суспільства.

Таким чином слід констатувати, що стратегічне планування розвитку соціальної сфери є одним з вимірів стратегічного управління у систем державної влади і має бути інтерпретоване саме як складова публічного управління. Стратегічне планування і у цьому конкретному випадку виступає в якості функції стратегічного управління, яке здійснюється органами державної влади стосовно даного конкретного об'єкта публічного управління. У системі публічного управління соціальною сферою стратегічне планування визначає скоординованість та цільову орієнтацію регулюючих процесів на основі прийняття та реалізації стратегічних управлінських рішень, і саме це визначає пріоритетну значущість стратегічного пла-

нування як чинника ефективності управлінської діяльності. У цілому слід говорити про прямий зв'язок результативності публічного управління соціальною сферою та розвитком механізмів стратегічного планування її розвитку, оскільки причини соціальних проблем полягають у відсутності ефективної системи стратегічного управління та планування на державному рівні [7, с. 66]. Виходячи з цього, успіх інноваційних процесів у соціальній сфері потрібно прямо пов'язувати з оптимізацією механізмів та технологій стратегічного планування її розвитку.

Слід сказати, що і в літературі з проблем публічного управління саме планування визначається у якості системостворюючої складової стратегічного управління. Стратегія як управлінський феномен інтерпретується як планування управлінської діяльності стосовно реалізації цілей чи вирішення проблем, які визначають успішність розвитку об'єкта управління. У цьому сенсі у класичних роботах з проблематики стратегічного управління стратегія визначається як перспектива або стійка послідовність дій, розбитих в часі [9, р. 110]. Саме наявність стратегічного планування визначає і наявність стратегічного управління.

Стратегічне планування безпосередньо виростає зі стратегічного управління як одна з його функцій. На цій основі стратегічне планування як у науковій літературі, так і у міжнародних документах, що стосуються управлінської діяльності, виокремлюється в якості її різновиду. Таким чином, доцільно вести мову про стратегічне планування не лише як про складову інструментарію розробки стратегії, а про його належність до механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень. Найбільш важливим виміром стратегічного планування слід вважати здатність ефективно забезпечувати використання та розподіл ресурсів, необхідних для досягнення управлінських цілей. Оптимізація використання ресурсів, необхідних для досягнення стратегічних цілей публічного управління розвитком соціальної сфери має розглядатися в якості основної характеристики управлінської функції стратегічного планування, що визначає і його роль у соціальній стратегії системи публічного управління [4, с.19].

Відсутність адекватного стратегічного планування зводить нанівець управлінські зусилля щодо забезпечення розвитку соціальної сфери внаслідок безсистемності управлінських дій щодо використання ресурсів та досягнення стратегічних цілей розвитку. Публічне управління соціальною сферою без надійного фундаменту консолідації регулюючих дій на основі стратегічного

планування характеризується хаотичністю у системі цілепокладання та розбалансованістю дій, спрямованих на досягнення управлінських цілей. Сама публічно-управлінська діяльність у царині регулювання соціальних процесів стає спонтанно-стохастичною та ситуативно-реактивною, у ній домінують волюнтаризм стосовно вибору управлінських рішень органами державної влади та неефективність використання ресурсів. Негативні наслідки відсутності ефективного стратегічного планування розвитку соціальної сфери проявляються у невдалих спробах здійснення модернізаційних реформ, продукуючи соціальну напруженість та незадоволення діями влади з боку широких верств населення.

Слід констатувати, що стратегічне планування виступає як один з найбільш значущих механізмів системного регулювання розвитку і діяльності соціальних суб'єктів, особливо в умовах нестачі ресурсів, які можуть бути спрямовані на розвиток соціальної сфери. За умов обмеженості ресурсів її розвитку саме стратегічне планування цього розвитку виступає ефективним механізмом здійснення необхідних інновацій та забезпечення ефективності публічно-управлінських впливів. Стратегізація управління соціальною сферою, що є результатом використання у публічній соціальній політиці методології та технологій стратегічного управління й планування у якості модернізаційних управлінських інструментів, демонструє свою ефективність як механізм здійснення реформ соціальної сфери в умовах кризових процесів. При цьому базовим елементом успіху використання стратегічного планування є поєднання його загальних настанов із специфікою соціальної сфери як об'єкта публічного управління. Особливо слід мати на увазі, що стратегічне управління розвитком соціальної сфери має поєднувати планове державне регулювання та використання ринкових регуляторів. Це означає, що стратегічне планування розвитку соціальної сфери має поєднувати забезпечення загальнодержавних соціальних стандартів, що нормативно визначені характеристикою Української держави як соціальної, та використання ринкових механізмів розвитку соціальної сфери, які суттєво збільшують ресурсну основу реалізації державними органами влади своїх соціальних функцій [1, с. 59].

Для органів державної влади, які здійснюють управління соціальною сферою, стратегія визначає найбільш важливі цілі її розвитку та відповідно цільовий контекст власної владно-розпорядчої діяльності. Тому стратегічне планування розвитку соціальної сфери як механізм публічного

управління представляє собою сукупність взаємообумовлених завданнями, термінами їх виконання та необхідними для цього ресурсами цільових програм і проектів розвитку соціальної сфери та її окремих компонентів і суб'єктів, які у своїй цілісності забезпечують ефективні формування та реалізацію державної соціальної політики на основі інноваційної моделі розвитку.

Висновки. Таким чином, саме виникнення потреби у стратегічному управлінні соціальним розвитком, викликане системними змінами в українському суспільстві у ході реалізації процесів модернізації та державотворення, формує і необхідність використання стратегічного планування як механізму публічного управління соціальною сферою, який забезпечує моделювання та проектування необхідних інновацій на основі визначення комплексу стратегічних цілей соціального розвитку та інструментарію їх досягнення. У публічному управлінні стратегічне планування слід розглядати в якості центрального виміру стратегічного управління соціальною сферою. Адже останнє представляє собою про-

цес визначення послідовності дій щодо розробки та реалізації стратегії розвитку соціальної сфери. Стратегічне планування забезпечує для стратегічного управління такі важливі характеристики як здатність моделювати об'єкт управління та тенденції його розвитку, виявляти необхідність та спрямованість змін як основи проектування потрібного стану соціальної сфери, розробляти стратегію соціального розвитку та етапи й інструментарій її реалізації, акумулювати необхідні для реалізації стратегії ресурси тощо. Стратегічне планування визначає для стратегічного управління як системи дій органів державної влади, спрямованих на досягнення цілей соціального розвитку з оптимальним використанням наявних ресурсів зміст його основних складових, тобто розробку стратегії цього розвитку та систему заходів щодо її реалізації. Відповідно ефективно стратегічне управління соціальною сферою, на нашу думку, має передбачати розробку стратегічного плану соціального розвитку як нормативно-інституційної основи публічного управління в даній сфері.

Список літератури:

1. Братаніч Б.В. До визначення поняття «соціальний маркетинг». *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. Запоріжжя, 2007. Вип. 30. С. 55 – 63.
2. Дмитренко Г. А. Стратегічна траєкторія та основні технологічні засоби збільшення соціального капіталу в Україні. *Демографія та соц. економіка*. 2016. № 1. С. 93-105.
3. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні [Текст] : монографія. Київ : УкрСІЧ, 2017. 394 с.
4. Кальницька М.А. Стратегія та механізми системної модернізації соціальної сфери економіки України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / Львів. торг.-екон. ун-т. Львів, 2019. 40 с.
5. Колосовська І. Стратегічне планування реалізації публічної політики соціального розвитку: регіональний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 59-63.
6. Попок А. А. Стратегічні рішення як інструмент оптимізації державно-управлінської діяльності. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Сер. держ. упр.* 2016. № 4. С. 5-10.
7. Сітнікова Н. П. Стратегічне планування у контексті концепції людського розвитку. *Наук. вісн. Черніг. держ. ін-ту економіки і упр. Сер. Економіка*. 2012. Вип. 3. С. 65-70.
8. Щербак Н. В. Стратегічне планування в системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3. С. 52-60.
9. Mintzberg H. The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*. 1994. January-February. P.107-114.
10. Seltzer R. Smart, Succinct and agile : strategic planning in an age of uncertainty : an Inside Higher Ed special report. Publisher: Washington, D.C. : Inside Higher Ed., 2018. 293 p.

Isaeva S.O. STRATEGIC PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SPHERE AS A MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT

The study is devoted to the analysis of the features of strategic planning as a mechanism of public management of the social sphere. Strategic planning within its public management understanding is a representation of strategic management and the process of developing and implementing a public strategy for the development of one or another object of management. The basis of the strategic planning process should be considered the public management strategy for the development of social objects, which plays the role of a kind of model for activity planning. This concept primarily reflects the importance of the effective use of resources of the public administration system to regulate the social sphere with an understanding of the strategic prospects of its development. Strategic planning of the development of the social sphere is one of the dimensions of strategic

management in state power systems and should be interpreted precisely as a component of public management. The success of innovative processes in the social sphere should be directly linked to the optimization of the mechanisms and technologies of strategic planning of its development. it is expedient to talk about strategic planning not only as a component toolkit of strategy development, but about its belonging to the mechanisms of making and implementing management decisions. The most important dimension of strategic planning should be considered the ability to effectively ensure the use and distribution of resources necessary to achieve management goals. The strategization of the management of the social sphere, which is the result of the use in public social policy of the methodology and technologies of strategic management and planning as modernization management tools, demonstrates its effectiveness as a mechanism for the implementation of social sphere reforms in the conditions of crisis processes. At the same time, the basic element of success in the use of strategic planning is the combination of its general instructions with the specifics of the social sphere as an object of public management.

Key words: *strategic management, planning, strategy, public management, social sphere.*