

A.V. Polyinin, V.M. Lebedev
Strategic Planning
in Public Administration

The article considers the conceptual provisions of strategic planning in public administration. Institutions of public administration are analyzed from the point of view of the system approach. The differences in strategic planning depending on the levels of public administration are defined.

Key word and word-combinations: strategic planning, public administration, system approach, strategic management.

Рассматриваются концептуальные положения стратегического планирования в публичном управлении. Институты публичного управления анализируются с точки зрения системного подхода. Обозначены различия стратегического планирования в зависимости от уровней публичного управления.

Ключевые слова и словосочетания: стратегическое планирование, публичное управление, системный подход, стратегическое управление.

УДК 338.26/.27
ББК 65.054.1

А.В. Полянин, В.М. Лебедев

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Концепция стратегического планирования — одна из составляющих современной философии публичного управления — основана на системном и ситуационном подходах к управлению. Институты публичного управления рассматриваются при этом прежде всего как открытая система. Главные предпосылки успешных результатов публичного управления находятся не внутри организационной структуры, а вне ее, то есть успешным публичное управление будет только тогда, когда сможет наиболее приспособиться к внешнему окружению. Сумеет ли система органов публичного управления быть устойчивой к воздействиям внешней среды, сможет ли извлечь максимум выгоды от возможностей, предоставляемых внешней средой, — главные критерии ее эффективности.

В современных условиях управленческая парадигма публичного управления должна предусматривать:

- сочетание методов государственного управления с методами рыночного саморегулирования, построенное на прямых и обратных связях при принятии управленческих решений;
- функционирование институтов публичного управления как открытых систем;
- применение методов и приемов управления, свойственных полицентрической системе хозяйствования.

Действия органов публичного управления и их руководителей на современном этапе развития общества не могут сводиться к простому реагированию на происходящие

перемены [1]. Все сильнее осознается необходимость сознательного управления изменениями на основе научно обоснованных процедур регулирования, предвидения, приспособления к динамично изменяющимся условиям. Неопределенность внешней среды, ее изменчивость, динамичность внешних социально-экономических и политических процессов обуславливают значительную актуальность использования концепции стратегического планирования в публичном управлении [2].

С точки зрения стратегического планирования публичное управление — это сложная, динамичная система, изменяющаяся в пространстве и времени свои параметры, подверженная воздействиям внешней среды и оказывающая влияние на нее по принципу обратной связи [3]. Соответственно стратегическому планированию в публичном управлении как системе присущи объект, предмет, свойства и особенности (рис. 1).

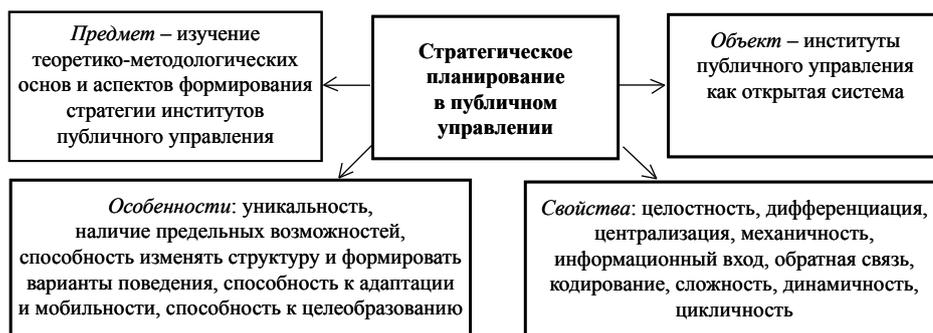


Рис. 1. Предмет, объект, свойства и особенности стратегического планирования в публичном управлении

В общем понимании стратегическое планирование в публичном управлении — это многоплановый процесс, направленный на разработку стратегии институтов публичного управления с учетом изменений, происходящих во внешней среде. Оно предназначено, во-первых, для разработки и ранжирования приоритетных и долгосрочных целей процесса публичного управления, которые отвечают требованиям социально-экономического развития; во-вторых, для оценки и критического рассмотрения предполагаемых путей и возможностей достижения приоритетных целей в существующих и прогнозируемых внешних и внутренних условиях функционирования системы публичного управления; в-третьих, для выбора и реализации управленческих решений, обеспечивающих рациональное использование имеющихся ресурсов и эффективную адаптацию к неожиданным изменениям.

Применительно к публичному управлению и стратегическому планированию следует выделить, на наш взгляд, критерии оценки эффективности и особые цели, но вместе с тем для этих двух экономических категорий важно указать их общие цели (рис. 2).



Рис. 2. Общие цели публичного управления и стратегического планирования

Кроме того, в публичном управлении на современном этапе развития используются методы, которые составляют основу стратегического планирования: метод системного анализа, методы стратегической диагностики; метод анализа иерархий, метод привлекательности СЗХ и другие.

По мнению большинства российских исследователей, взаимосвязь между публичным управлением и его внешней средой является главной характеристикой стратегий публичного управления. Так, Ю.В. Вертакова рассматривает стратегию как «институциональный процесс, который имеет дело с отношениями между органами публичного управления и их внешней средой» [4].

В.А. Плотников полагает, что «стратегическое планирование включает интерпретацию внешней среды и развитие последовательных моделей в потоке управленческих решений» [5].

Е.Ю. Астафичева утверждает: «Публичное управление может и должно основываться на стабильных и предсказуемых методах и технологиях, принципах и правилах, образующих в совокупности институциональный механизм стратегического менеджмента» [6].

О.В. Малахова связывает стратегии публичного управления с изменениями в общественно-политической сфере [7].

По мнению И.Е. Рисина, «основой стратегического планирования является соотнесение институтов публичного управления с внешней экономической средой» [8].

С точки зрения Л.А. Третьяковой, «стратегия институтов гражданского общества направлена на устойчивое развитие территорий в долгосрочном периоде» [9].

О.В. Рудакова отмечает: «В стратегическом планировании существует взаимозависимость между экономическими интересами и запросами гражданского общества» [10].

Таким образом, с нашей точки зрения, стратегическое планирование можно рассматривать как взаимосвязанные перспективные планы социально-экономического развития, которые разрабатывают органы публичного управления для достижения долгосрочных целей с учетом собственного ресурсного потенциала, а также с учетом факторов и ограничений внешней среды.

Для различных уровней публичного управления общие принципы стратегического планирования будут неизменны (таблица).

**Уровни и субъекты
публичного управления**

Уровни	Подуровни	Субъекты
Федеральный	Отсутствуют	Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, федеральные министерства, агентства, службы, Счетная палата РФ
Региональный	Республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ	Высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, исполнительные органы специальной компетенции субъекта РФ, высшие органы финансового контроля субъектов РФ
Муниципальный	Городской округ, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение	Глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования

В то же время качественной стороной стратегического планирования в публичном управлении выступают ориентиры и цели, к которым стремятся в конечном итоге органы публичного управления. Стратегия в данном случае выступает как средство достижения поставленных целей. Цели и ориентиры взаимозаменяемы и в отдельные моменты времени, и на различных уровнях публичного управления. Некоторые параметры (показатели, индикаторы) в один момент времени могут служить ориентирами, в другой — целями. При наличии нескольких уровней публичного управления возникает иерархия: на высших уровнях публичного управления формируются цели стратегического планирования, на нижних уровнях они преобразовываются в ориентиры. В ходе формулирования стратегии нельзя предвидеть все возможности, которые возникнут при составлении и реализации стратегии.

Таким образом, само стратегическое планирование публичного управления вырабатывает зону неопределенности между целями и ориентирами. Следовательно, существенную роль будет играть усиление обратной связи. В процессе выработки управленческих решений органами публичного управления периодически появляются новые альтернативы, соответственно начинается осуществляться поиск новых управленческих решений. Значит, первоначальные цели и ориентиры могут так или иначе изменяться или преобразовываться.

Процесс разработки стратегии органами публичного управления не завершается немедленным действием, он может на определенном этапе иметь законченный вид предложением общих направлений, продвижение по которым обеспечит устойчивость к воздействиям внешней среды, максимум выгоды от возможностей внешней среды при использовании имеющегося ресурсного потенциала. Необходимость в стратегии отпадает только после того, как достигаются необходимые результаты.

Библиографический список

1. *Строева О.А.* Региональная политика как составная часть экономической политики государства // Теоретические и прикладные вопросы экономики и сферы услуг. 2013. № 1. С. 92–109.
2. *Полянин А.В.* Комплексная оценка конкурентных преимуществ региональных комплексов Центрального федерального округа // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 3. С. 259–265.
3. *Коптева Н.А., Полянин А.В., Коваленко В.П.* Моделирование экономического роста и привлекательности региональных экономик // Вестник Курской сельскохозяйственной академии. 2011. Т. 1. № 1. С. 42–43.
4. *Вертакова Ю.В., Борисова М.С., Борисов А.М.* Оценка эффективности публичного управления в России на региональном уровне: проблема выбора индикаторов развития // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 4. С. 27–38.
5. *Плотников В.А., Федотова Г.В.* Индикаторы стратегического регионального планирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 17. С. 21–33.
6. *Астафичева Е.Ю., Полянин А.В.* Современные проблемы и перспективы функционирования публичного управления на основе корпоративного менеджмента // Экономические и гуманитарные науки. 2014. № 9(272). С. 96–102.
7. *Малахова О.В.* Гражданское общество в модернизирующейся России // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 2. С. 129–133.
8. *Рисин И.Е.* Оценка современной Российской практики стратегического планирования развития регионов // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Экономика и управление. 2013. № 2. С. 118–122.
9. *Третьякова Л.А.* Роль институтов гражданского общества в реализации стратегии устойчивого регионального развития // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 31. С. 47–55.
10. *Рудакова О.В., Захаров В.В.* Гражданское общество в системе экономических интересов // Научные записки ОрелГИЭТ. 2012. № 1. С. 351–353.