

ПРИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

В статті розглянуто сутнісні характеристики стратегічного планування, розкрито практичний аспект даного явища соціально-правової дійсності.

Ключові слова: стратегічне планування; оперативне планування; стратегічне управління.

Актуальність теми. Органи державної влади є складними системами, їх діяльність має визначитися значним рівнем організованості, а це в свою чергу залежить від кількості елементів, які утворюють системи якісного рівня їх розвитку та взаємозв'язків між ними.

Для результативної, позитивно орієнтованої роботи органи державного управління повинні забезпечити синхронність розвитку всіх його структурних підрозділів, налагодження взаємозв'язку між ними, зорієнтувати на досягнення організаційних цілей. Лише в такому стані органи управління нижчого рівня можуть гармонійно увійти у системи вищого рівня. Лише стратегічне планування та управління здатні забезпечити відповідність державної організації – як системи нижчого рівня, вимогам оточення – як складнішої системи.

Дії органів управління всіх ланок мають бути гармонізовані, спрямовані на досягнення єдиного результату. Дуже важливо передбачити варіативність дій органів управління різних ланок при зміні зовнішніх обставин.

Певна різновекторність дій органів управління навіть є необхідною, така потреба зумовлена багатогранністю суспільного життя, необхідністю розвитку та задоволення різнопланових потреб суспільства.

Формування та реалізація державної політики в сучасних демократичних державах є багатоетапним процесом, що ґрунтується на принципі поділу влади та ієрархічності органів виконавчої влади.

Розподіл влади створює певну систему противаг, що дозволяє знизити ризики прийняття не виважених, ризикованих, необдуманих рішень вищим керівництвом держави, але в той же час створює простір для конкуренції як між представниками різних гілок влади, так і безпосередньо в нутрі органу управління. Вирішення таких суперечок, як правило, приводить до пошуку компромісу, визначення плану дій, спрямованого на досягнення соціально та юридично значимого результату. Але такий варіант можливий лише при проведенні аналізу державної політики за допомогою процедури стратегічного планування. В іншо-

му випадку – пошук вирішення суперечок може призводити до крайностей і як результат – самознищення.

Як складова стратегічного управління стратегічне планування досліджено в працях О. Віханського, М. Гертмана, Р. Гранта, У. Кінга, Б. Когута, М. Круглова, М. Лаврищевої, Г. Мінцберга, В. Немцова, Т. Осовської, М. Портера, С. Тригоб'юка, Е. Уткіна, Р. Фатхутдинова, А. Чандлера.

Питання методології державного управління, зокрема і стратегічного планування, розглядали Г. Атаманчук, О. Воронько, В. Дорофійенко, Ю. Ковбасюк, О. Коротич, В. Куйбіда, В. Мартиненко, В. Степанов, О. Федорчак, А. Рачинський, К. Харченко та інші.

Мета статті полягає в з'ясуванні практичного призначення стратегічного планування в діяльності органів державної виконавчої влади в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Здійснювати вдале державне управління без впровадження стратегічного планування з точки зору практики неможливо. Дуже важливим є співвідношення стратегічного планування і нормативно-правових актів вищої юридичної сили та підзаконних нормативно-правових актів з виробленням політики стосовно впровадження стратегії країни.

На жаль, практика засвідчує той факт, що в Україні відсутнє фактичне стратегічне планування. Наразі існує значна кількість найрізноманітніших стратегічних планів, програм розвитку, які як правило, не узгоджені між собою. Такий стан речей призводить до того, що складання бюджету здійснюється за поданням головних розпорядників бюджетних коштів без чіткого визначення політики в конкретній галузі та без якісного обґрунтування необхідності фінансування тої чи іншої програми, без погодження суміжних, а іноді дублюючих програм розвитку.

При формуванні державної політики, визначенні пріоритетних векторів діяльності органів управління необхідне чітке і однозначне усвідомлення того, в якій ситуації ми знаходимось зараз, чого ми прагнемо і в які строки, а також обов'язково має бути визначено, який об'єм ресурсів доцільно витратити аби досягти поставленої мети, визначити джерела фінансуван-

ня діяльності, спрямованої на досягнення поставленої мети.

Для стратегічного планування вирішальним є повна узгодженість дій на найвищому рівні відповідно до середовища, яке постійно змінюється.

Використання стратегічного планування має низку переваг. По-перше, воно дозволяє розглянути як єдине ціле національну економіку взагалі, так і її окремі елементи. По-друге, стратегічне планування доцільно використовувати щодо тривалих, глобальних проєктів, що орієнтуються на довгострокову перспективу. По-третє, стратегічний план дозволяє визначити основні напрямки розвитку будь-якого елементу державної політики, зокрема національної безпеки, економіки тощо.

Доктринальна цінність стратегічного планування полягає у можливості попередньо збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що в свою чергу віддзеркалюється в державному управлінні і залежить від того, наскільки якісно здійснено аналіз середовища та об'єктивно проведено оцінку власних ресурсів.

Україна проголошена соціальною і правовою державою, основною цінністю для якої є людина і її життя. Тобто ми можемо говорити про те, що наша країна є цивілізовано зорієнтованою, основною задачею якої є захист людини. Для ефективної реалізації потреб громадянського суспільства необхідно впроваджувати в повному обсязі стратегічне планування.

Відсутність стратегічного планування в будь-якій сфері призводить до безпорадності на якомусь етапі роботи. Що ж стосується сфери державного управління, то це призводить до збою в роботі навіть налагоджених схем.

В якості прикладу негативних наслідків відсутності стратегічного планування може слугувати судова практика господарських судів [1].

Наразі в більшості областей країни господарськими судами розглядаються справи за позовними заявами ПАТ «Національна акціонерна компанія Нафтогаз України» (далі – Позивач) до Управління капітального будівництва відповідної ОДА (далі – Відповідач), за участю третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог, на стороні відповідача Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України про стягнення заборгованості.

Сутність справ з невеличкими відхиленнями полягають в наступному. Між позивачем та відповідачем було підписано Договір, згідно якого Позивач здійснює фінансування спорудження об'єкта газопостачання, здійснює фінансування будови об'єкта газопостачання, а Відповідач зобов'язується здійснити будову Об'єкту, забезпечити передачу його як цілісного об'єкта у державну власність на баланс спеціалізованого підприємства з газопостачання та газифікації та введення його в експлуатацію згідно з діючим законодавством України і умовами Договору та повернути грошові кошти, отримані від Позивача на будову Об'єкта.

Частина 1 ст. 627 ЦК України проголошує, що відповідно до статті 6 цього Кодексу сторони є вільними

в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості [2].

При укладенні Договору сторони діяли на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1001-р «Про добудову підвідних газопроводів» із змінами та доповненнями, внесеними розпорядженням Кабінету міністрів України від 13.09.2010 р. № 1881-р. і діючого законодавства [3]. В даних нормативно-правових актах мова йшла про доцільність реалізації пропозиції Міністерства палива та енергетики та Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» щодо фінансування Компанією робіт з будови відповідно до затвердженого Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» переліку.

З метою реалізації даної пропозиції обласним державним адміністраціям було надано вказівки щодо підготовки необхідних документів для укладання угод з НАК «Нафтогаз України». Замовником такого будівництва визначили відповідні управління капітального будівництва облдержадміністрацій.

Добудова газопроводів є важливим стратегічним напрямком діяльності країни, складовою енергетичної безпеки країни в цілому. Тому від укладення таких договорів, на перший погляд, мали б виграти всі.

Але згідно умов Договору Відповідач зобов'язується здійснити будову Об'єкту, забезпечити передачу його як цілісного об'єкта у державну власність на баланс спеціалізованого підприємства з газопостачання та газифікації та введення його в експлуатацію згідно з діючим законодавством України і умовами Договору та повернути грошові кошти, отримані від Позивача на будову Об'єкта.

І в останній частині зазначених обов'язків проявилась неузгодженість стратегічного планування в сфері газифікації та нормативно-правових актів.

Справа в тому, що Відповідач є бюджетною установою. За організаційно-правовою формою господарювання відноситься до органу державної влади (КОПФГ 410), повністю утримується за рахунок Державного бюджету та є неприбутковою організацією.

Як розпорядник бюджетних коштів Відповідач може здійснювати платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (ч. 1 ст. 48 БК України) [3].

Фінансування діяльності відповідача здійснюється тільки з державного бюджету, таким чином обов'язок повернути кошти нерозривно пов'язаний з наданням субвенцій з Державного бюджету.

Під час розгляду справи було встановлено, що за період здійснення будови газопроводу та по теперішній час законами про Державний бюджет України (рішеннями про місцевий бюджет) не передбачались відповідні бюджетні призначення щодо повернення коштів Позивачу за будову об'єктів газифікації.

Таким чином, склалась ситуація, за якої Відповідач стверджує, що не може сплатити кошти, адже це може кваліфікуватися як нецільове використання бюджетних коштів, Позивач обґрунтовує свої вимоги тим, що було укладено саме цивільно-правовий договір, і відсутність коштів не може бути поважною причиною невиконання договірних зобов'язань.

Відсутність продуманого механізму повернення чи списання коштів, витрачених на добудову газопроводів, завдає збитки не лише учасникам процесу.

Позивач не може списати кошти витрачені на будівництво, адже за договорами передбачається їх повернення, тобто фактично витрачені суми обліковуються на балансі державного підприємства і підлягають оподаткуванню. Підприємство несе подвійні збитки в разі відмови у задоволенні позовних вимог.

Зазнає збитків і громада, де в зв'язку із зазначеними обставинами не буде проведено запланованого будівництва, через нестачу коштів у підприємства для фінансування добудови підвідних газопроводів.

Під час укладення вищезазначених договорів було порушено низку принципів стратегічного планування, які слід враховувати організаціям та установам різних типів, у тому числі органам державної влади.

До таких принципів, на наш погляд, слід віднести:

- постійний пошук нових форм, видів, процедур діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування, зміцнення наявних конкурентних переваг та виявлення нових;

- забезпечення співвідношення між організацією і зовнішнім середовищем, управлінською та керівною підсистемами організації та її елементами;

- індивідуалізація стратегії. Кожна організація унікальна в тому розумінні, що має особливості, зумовлені наявною структурою кадрів, фінансово-матеріальним забезпеченням, рівнем розвитку організаційної культури та іншими рисами;

- чіткий організаційний розподіл завдань стратегічного управління і завдань оперативного управління.

Наведені принципи, на перший погляд, є дуже загальними, але вони достатньо переконливо демонструють складність процесу стратегічного управління та основні підходи до його реалізації.

Практична діяльність органів державної влади демонструє використання саме оперативного чи звичайного (максимальний термін 1 рік) планування, а також підміну стратегічного планування звичайним.

Особливість стратегічного планування в порівнянні зі звичайним полягає в тому, що першому притаманні такі ознаки:

- зосередження на конкретних цілях, досягнення яких потребує значного часу (не менше 2–3 років);
- планування є комплексним, проводиться із залученням експертів;
- притаманна спільна стратегія.

Маємо зазначити, що як правило, на практиці регламент роботи обласних державних адміністрацій передбачає складання Перспективного плану основних заходів облдержадміністрації на рік, який в цілому відображає організаційні заходи облдержадміністрації, спрямовані на забезпечення розв'язання сучасних питань регіону, сталого соціально-економічного розвитку, виконання регіональних та загальнодержавних програм, підвищення життєвого рівня населення.

При цьому окремо затверджуються, приймаються різноманітні стратегії діяльності, розвитку тощо (наприклад, стратегія розвитку регіону до 2020 року), але вони не знаходять практичного повсякчасного застосування, носять дещо формальний характер.

Дотримання правил стратегічного планування, менеджменту змушує аналізувати як внутрішні, так і зовнішні чинники, що дозволяє виявляти більшість неузгодженостей ще на стадії підготовки до реалізації плану, а не при зустрічі з негативними наслідками віч-на-віч.

Глобальною метою будь-якого апарату управління має стати досягнення системного, високопрофесійного організаційного забезпечення управлінської діяльності, високоякісної роботи підлеглих, продуктивної співпраці з іншими учасниками суспільних відносин в сфері державного управління.

Отже, для стабільного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому необхідно в комплексі використовувати поточне і стратегічне планування.

Список використаних джерел

1. Див.: справа № 922/5895/15 Харківський апеляційний господарський суд, справа № 915/13/17 Господарський суд Миколаївської області, справа № 915/12/17 Господарський суд Миколаївської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про добудову підвідних газопроводів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1001-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2009-%D1%80>.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

И. В. Фирсова,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

НАЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены основные характеристики стратегического планирования, раскрыт практический аспект данного явления социально-правовой действительности.

Ключевые слова: стратегическое планирование; оперативное планирование; стратегическое управление.

I. Firsova,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

PURPOSE OF STRATEGIC PLANNING

The article considers the essential characteristics of strategic planning, description of the practical aspect of the phenomenon of social and legal reality.

Key words: strategic planning; operational planning; strategic management.

Рецензенти: *Тимофєєв С. П.*, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Бондар Г. Л., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Фірсова І. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 12.08.17