

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті обґрунтовано проблеми державного стратегічного планування в Україні. Сформульовано основні засади політики у сфері розбудови державності. Досліджено зарубіжний досвід побудови довгострокових державних стратегій.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, державна стратегія, державне стратегічне планування.

### I. Вступ

На сучасному етапі в Україні відбуваються широкомасштабні процеси демократичних перетворень, розбудови державності. Досягнення результативності в цих процесах неможливе без здійснення ефективного державного стратегічного планування. Стратегічне планування – це евристична діяльність, яка пов'язана з невизначеною галуззю дослідження, оскільки виходить за безпосередні межі відомих відносин і фактів [10, с. 102]. Процес стратегічного планування досить складний, оскільки спрямований від відомого до невідомого й потребує стратегічного мислення.

Проблеми стратегічного планування на регіональному й муніципальному рівнях досліджені у працях науковців з державного управління О.І. Кілієвича, В.В. Тертички, Ю.П. Шарова. В.П. Тронь у своїх дослідженнях акцентує увагу на вивченні критеріїв і альтернатив при прийнятті стратегічних рішень. З.Є. Шершньова висвітлює сутність стратегічного планування на рівні організації.

На сьогодні недостатньо дослідженою залишається проблема вдосконалення державного стратегічного планування.

### II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування проблем державного стратегічного планування в Україні.

Завдання:

- сформулювати основні засади політики у сфері розбудови державності;
- визначити основні проблеми державного стратегічного планування.

### III. Результати

Основними засадами політики у сфері розбудови державності є:

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю;
- вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;

- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;
- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;
- забезпечення справедливого й доступного судочинства;
- забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів;
- посилення протидії корупції та тіншовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;
- боротьба зі злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності [2].

Аналіз і оцінювання зовнішнього середовища (сканування середовища) – це процес, за допомогою якого розробники стратегічного плану контролюють зовнішні чинники з метою визначення можливостей і загроз для організації. Оцінювання зовнішнього середовища відбувається за трьома параметрами: всі можливі зміни, пов'язані із зовнішніми чинниками; загрозливі чинники; сприятливі чинники.

Зовнішнє середовище визначається такими чинниками:

1. Економічними: темпи інфляції, рівень зайнятості, міжнародний платіжний баланс, стабільність національної валюти, податкова ставка.
2. Політичними: політична ситуація в державі, склад парламентської більшості, політика глави держави, законодавчі документи.

3. Соціальними: зміна очікувань у суспільстві, мораль суспільства, демографічні умови, ставлення населення до підприємництва.

Чинники зовнішнього середовища характеризуються такими ознаками: взаємозалежністю – вплив одного чинника на інший; складністю середовища – кількість чинників, на які організація повинна реагувати, а також рівень їх варіативності; рухливістю середовища – швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації; невизначеністю зовнішнього середовища. Отже, слід розглядати чимало чинників, аналізуючи зовнішнє середовище.

З метою аналізу сильних і слабких сторін організації рекомендовано виявити внутрішні змінні, на які можна справляти управлінський вплив. Внутрішні змінні організації – це ситуаційні чинники всередині самої організації, які зазнають змін. Вони, як правило, – результат управлінських рішень. Основними змінними є: цілі – конкретне кінцеве становище чи бажаний результат; структура – логічне співвідношення рівнів управління; завдання – робота, яка повинна бути виконана в наперед установлені строки і наперед обумовленим способом; персонал – центральний чинник в організації [8].

Формулювання стратегій – один із суттєвих компонентів стратегічного управління, що передбачає визначення особливостей процесу створення окремих стратегій і “стратегічного набору”. Враховуючи, що стратегія – це спосіб досягнення результату, сформульованого у вигляді мети, можна стверджувати, що формулювання стратегій є процесом, у ході якого керівники встановлюють місію, формують систему цілей, обирають стратегії, а також попередньо визначають усі складові процесу стратегічного управління [11].

Реалізація державних стратегій здійснюється шляхом побудови та реалізації державних цільових програм.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць [4].

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми”, державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними й місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки й

суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [4].

Державні цільові програми класифікуються за масштабами розробки й реалізації, своєю спрямованістю та строками реалізації.

За масштабами розробки й реалізації державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів;
- програми для вирішення окремих проблем розвитку економіки, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць.

За своєю спрямованістю державні цільові програми є таких видів:

- економічні, метою яких є вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв;
  - програми регіонального розвитку, що мають державне значення;
  - наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
  - науково-технічні, що розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
  - соціальні, що передбачають вирішення проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття; посилення соціального захисту населення; поліпшення умов праці; розвиток охорони здоров’я та освіти;
  - національно-культурні, спрямовані на вирішення проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини;
  - екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
  - оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
  - правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.
- За строками реалізації державні цільові програми класифікуються таким чином:
- довгострокові, термін реалізації яких від 10 до 20 років;

- середньострокові, термін реалізації яких від 1 до 10 років;
- короткострокові, термін реалізації яких до 1 року [2].

Відповідно до Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106, ініціаторами розроблення програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські держадміністрації.

Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких підстав:

- наявність проблеми, яку не можна вирішити засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів [6].

Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку” визначено правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України.

Варто зазначити, що цим законом затверджені лише середньо- та короткостроковий період. Це означає, що відсутній нормативний документ, який визначає головні засади стратегічного довгострокового планування.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. Аналіз державних цільових програм засвідчує, що вони розроблені на середньостроковий період. Отже, на сьогодні відсутній механізм довгострокової програми.

Порядком розроблення та виконання державних цільових програм затверджено, що ініціатор погоджує в установленому порядку проект концепції програми з Мінфіном, Мін-

соцполітики, МОНмолодьспортом (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Мінприроди (з питань, що становлять підвищену екологічну небезпеку), Держенергоефективності (з питань енергозбереження), Держінвестпроектом та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

Проект Загальнодержавної цільової програми після схвалення Кабінетом Міністрів України разом з проектом закону про її затвердження подається в установленому порядку до Верховної Ради України [7].

Недоліки цільових програм можна умовно поділити на дві групи: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня управління, на якому вони реалізуються. Вони існують унаслідок недосконалості наукової бази програмно-цільового програмування в країні недостатнього досвіду успішної реалізації цільових програм; недосконалості законодавства, що регламентує процес створення, виконання й оцінювання ефективності цільових програм на різних рівнях; відсутності достатньої юридичної сили цільових програм; високого рівня залежності від рішень, що приймаються на державному рівні. Друга група проблем пов'язана безпосередньо з процесом розроблення та управління цільовими програмами.

Розглянувши роботу центральних органів виконавчої влади з розроблення та виконання державних цільових програм і проаналізувавши комплекс проблем, що виникають під час її здійснення, Рада національної безпеки і оборони України відзначила наявність суттєвих системних недоліків у цій сфері.

Відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням центральними органами виконавчої влади державних цільових програм призводить до того, що більшість затверджених програм не відповідає вимогам Закону України “Про державні цільові програми”, зокрема не визначає конкретних заходів, обсягів та джерел фінансування, державних замовників, відповідальних виконавців, очікуваних результатів тощо.

Процесу фінансування державних цільових програм бракує системності та пропорційності.

Наявне законодавче регулювання програмного й бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, вирішення яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням. Зокрема, є недосконалим механізм фінансування державних цільових програм, основний принцип якого – дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відпо-

відної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою.

Іншою характерною проблемою є нерівномірність фінансування державних цільових програм протягом року.

Водночас наявні численні факти бюджетних правопорушень і зловживань, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм.

Ще однією проблемою є незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм. Зокрема, набуває поширення практика ненадання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки виконання яких закінчилися. Значна частина звітів про результати виконання державної цільової програми не містить даних щодо досягнення очікуваних результатів, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.

Відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням і виконанням державних цільових програм призвела до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування [9].

Аналіз існуючих в Україні державних цільових програм свідчить про те, що під час розробки багатьох із них було допущено серйозні помилки на стадіях формулювання проблем, цілей, побудови цілереалізуючої системи, контролю. Значні недоліки були й у процесі забезпечення програмних заходів наявними ресурсами. Подолання названих недоліків потребує чіткого додержання всіх правил і процедур програмно-цільового ме-

тоду планування, а також удосконалення діяльності державного апарату [1].

Суттєвою проблемою на цьому етапі є відсутність єдиного координаційного центру, який би здійснював державне планування, прогнозування, узгодження напрямів і змісту державних цільових програм, а також визначав би пріоритети їх фінансування.

У світовій практиці планування являє собою досить складний вид розумової діяльності, який має такі особливості:

1. Планування – це завжди попереднє прийняття рішень, тобто воно націлене на досягнення певних результатів у перспективі.

2. Досягнення планованого результату визначається дією великої сукупності взаємопов'язаних умов і чинників, що призводить до постійних змін як у самому об'єкті планування, так і в зовнішньому щодо нього середовищі. Тому треба пам'ятати, що майбутній стан об'єкта планування завжди є невизначеним, вирішення одних проблем не гарантує, що не буде інших, навіть складніших. Унаслідок цього система планування повинна бути гнучкою, здатною адаптуватися до постійних змін як об'єкта, так і зовнішнього середовища. Іншими словами, план має потребу в постійному коригуванні.

3. Процес планування завжди пов'язаний як із запобіганням помилковим діям, так і зі скороченням числа невикористаних можливостей [8].

У побудові довгострокових стратегій цікавим є досвід Австралії. Державна стратегія презентує бачення для Західної Австралії до 2050 р. і далі [12]. Вона базується на плануванні принципів, стратегічних цілей і державних стратегічних напрямів (див. табл.).

Таблиця

**Структура стратегічних напрямів [13]**

Стратегічний напрям	Мета/функція
Об'єктивність	Бажаний результат стратегічного напрямку
Осяжність	Резюме стратегічних державних напрямів
Ключові факти	Найважливіші корисні дані та інформація про стратегічні напрями
Ключова тенденція	Ключовий елемент стратегічного напрямку, який буде сприяти досягненню мети
Державні виклики	Проблеми, що мають бути розглянуті, коли надійде справа

Вирішенню проблеми довгострокового державного стратегічного планування допоможе вивчення зарубіжного досвіду у побудові довгострокових стратегій.

#### **IV. Висновки**

Реалізація державних стратегій в Україні здійснюється шляхом побудови та реалізації державних цільових програм.

Процес державного стратегічного планування в Україні має суттєві недоліки, які можна умовно поділити на дві групи: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня управління, на якому вони реалізуються. Друга група проблем пов'язана

безпосередньо з процесом розроблення й управління цільовими програмами.

Досягнення планованого результату визначається дією великої сукупності взаємопов'язаних умов і чинників, що призводить до постійних змін як у самому об'єкті планування, так і в зовнішньому щодо нього середовищі.

На сьогодні в Україні бракує досвіду довгострокового стратегічного планування та ефективної реалізації державних стратегічних програм.

Перспективами подальших досліджень має стати обґрунтування теоретичних засад державного стратегічного планування.

**Список використаної літератури**

1. Державне програмно-цільове планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refine.org.ua/pageid-987-3.html/>.
2. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки : підручник / В.М. Гриньова, М.М. Новікова. – К., 2008. – 398 с.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
4. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.
5. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
6. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
7. Малиновський В.Я. Стратегічне планування / В.Я. Малиновський // Державне управління : навч. посіб. – Луцьк : Ред.-вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
8. Стратегічне планування в державному управлінні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-referat.com>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.03.2009 р. “Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм” : Указ Президента України № 474/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
10. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю.П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
11. Шершньова З.Є. Стратегічне управління : підручник / З.Є. Шершньова. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.
12. State Planning Strategy (Draft) – 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.planning.wa.gov.au/publications/6561.asp>.
13. The strategic direction. Shaping WA to 2050 and beyond [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.planning.wa.gov.au/dop\\_pub\\_pdf/003.\\_The\\_strategic\\_directions.pdf](http://www.planning.wa.gov.au/dop_pub_pdf/003._The_strategic_directions.pdf).

Стаття надійшла до редакції 03.02.2014.

**Евмешкина Е.Л. Проблемы государственного стратегического планирования в Украине**

*В статье обоснованы проблемы государственного стратегического планирования. Сформулированы основы политики в сфере построения государственности. Исследован зарубежный опыт построения долгосрочных государственных стратегий.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, государственная стратегия, государственное стратегическое планирование.

**Yevmieshkina O. Problems of state strategic planning in Ukraine**

*In the article are reasonable the problems of the state strategic planning in Ukraine. Basic principles of politics are set in the field of development of the state system. Auther is investigational foreign experience of construction of long-term state strategies.*

*Strategic planning - a heuristic activity associated with uncertain area of research, since beyond the immediate boundaries of the known facts and relationships. The aim of the article is to study the problems of state strategic planning in Ukraine.*

*Analysis and evaluation of the environment is the process by which developers of the strategic plan for controlling external factors to identify opportunities and threats to the organization. Evaluation of the environment occurs in three ways: all the possible changes due to external factors; threatening factors, predisposing factors. The implementation of public policies carried out by the construction and implementation of government programs. State Program is a set of related tasks and activities that are aimed at solving the most important problems of the state, some sectors of the economy or administrative units. Law “On State Forecasting and development programs of economic and social development” approved only in the medium and short term. This means that there is no regulatory document that defines the main principles of strategic long-term planning.*

*State strategic planning process in Ukraine has significant flaws that can be divided into two groups: external (global) and inward (local). The first are common to all target applications regardless of the level of management at which they are sold. The second set of problems relates directly to the process of developing and managing targeted programs. Today in Ukraine is not experienced in a long-term strategic planning and effective implementation of the national strategic programs.*

**Key words:** strategic planning, state strategy, state strategic planning.