

Евмєшкіна Олена Леонідівна

*докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент*

ДЕРЖАВНЕ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК СИСТЕМНА ДІЯЛЬНІСТЬ

У статті досліджується державне стратегічне планування як системна діяльність. Обґрунтовано місце державного стратегічного планування в державному управлінні. Визначено суб'єкт і об'єкт, базові елементи системи державного стратегічного планування. Метою розроблення довгострокових стратегічних документів є визначення стратегічного бачення розвитку країни з урахуванням світових та вітчизняних тенденцій. Розглянуто систему стратегічних документів, що розробляються у процесі державного стратегічного планування. Визначено коло учасників державного стратегічного планування з реалізації стратегії.

Ключові слова: система, державне стратегічне планування, система державного стратегічного планування, документи державного стратегічного планування, державне управління.

Olena Yevmieshkina

*Doctoral student of Philosophy, Theory and History
of Public Administration Department of NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration, Associate Professor*

STATE STRATEGIC PLANNING AS SYSTEM ACTIVITY

In the article researched state strategic planning as a system activity. Author is definite the place of state strategic planning in the public administration; subject and object, base elements of state strategic planning system. The aim of long-term strategy documents development is definite of strategic vision of country development into world and native tendencies. Overawe the strategic documents system which develops into the state strategic planning process. Define participants of state strategic planning process.

Key words: System, state strategic planning, state strategic planning system, state strategic planning documents, public administration.

Елена Евмешкина

докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАГУ при Президенті України, к.гос.упр., доцент

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК СИСТЕМНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В статье исследуется государственное стратегическое планирование как системная деятельность. Обосновано место государственного стратегического планирования в государственном управлении. Определены субъект и объект, базовые элементы системы государственного стратегического планирования. Целью разработки долгосрочных стратегических документов является определение стратегического видения развития страны с обозначением мировых и отечественных тенденций. Рассмотрена система стратегических документов, которая разрабатывается в процессе государственного стратегического планирования. Определен круг участников процесса государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: система, государственное стратегическое планирование, система государственного стратегического планирования, документы государственного стратегического планирования, государственное управление.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі актуальною є проблема теоретичного обґрунтування системи державного стратегічного планування. Для досягнення цілісності та ефективності державного стратегічного планування в Україні необхідне наукове осмислення його як системної діяльності. В Україні теорія і практика державного стратегічного планування ще не зайняла свого належного рівня. Наукове розуміння та осмислення складових системи державного стратегічного планування, її учасників є передумовою практичного впровадження його в систему державного управління України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Поняття управління як системна діяльність широко висвітлене у працях вітчизняних вчених В.М. Глушкова [4], В.Г. Афанасьєва [3]. Дослідженню теорії систем та системного аналізу приділив увагу Ю.П. Сурмін [11]. Державне управління як системна діяльність глибоко досліджено у працях В.Д. Бакуменка [6], О.Ю. Оболенського [8]. Складові системи стратегічного управління обґрунтовані у праці В.Д. Немцова [9]. Проблеми запровадження в Україні стратегічного планування досліджені та узагальнені у праці В.В. Тертички [7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. З огляду на низку праць науковців можна зробити висновок про те, що проблеми державного стратегічного планування як системної діяльності залишаються поза увагою дослідників.

Формулювання цілей статті. Метою статті є здійснити аналіз державного стратегічного планування як системної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення державного стратегічного планування як системної діяльності необхідно з'ясувати його місце в системі державного управління. В енциклопедії Britannica визначено, що сучасне державне управління включає діяльність у визначенні політики уряду, але, в основному, має справу з плануванням, організацією, спрямуванням, координацією та контролем за урядовими діями [1]. Отже, планування є складовою процесу державного управління.

Держава здійснює процес управління за допомогою механізмів. Важливим у процесі державного управління є механізм цілепокладання. В «дереві» цілей державного управління особливе місце займає стратегічний рівень. Це найбільш складне і відповідальне цілепокладання, від якого залежить ефективна організація і функціонування державного управління [2, с. 145]. Цілепокладання здійснюється через розробку і вибір пріоритетних напрямів соціально-економічного і політичного розвитку шляхом реалізації державних програм [5, с. 34].

Г.В. Атаманчук [2, с. 147] виділяє характерні риси стратегічного рівня державного управління:

- урахування багатоманітності визначених (стійких) і невизначених (змінних, імовірнісних) умов і факторів;
- охоплення значного періоду часу для дій – 5, 10, 15 років і більше;
- системна й ієрархічна побудова «дерева» цілей, в якому реалізація одних цілей забезпечує здійснення інших;
- орієнтація на комплексність і багатоманіття ресурсів для використання;

- формування системності (логічної узгодженості й послідовності) управлінських рішень;

- встановлення жорсткого контролю (відслідковування, моніторингу) за реалізацією поставлених цілей;

- забезпечення відкритого характеру планування управлінської діяльності, що сприяє реалізації стратегії.

Формами публічного представлення і нормативного закріплення стратегічного рівня державного управління можуть бути: державна політика, державні програми, державні концепції, державні плани, нормативно-правові акти, сукупність управлінських рішень і дій [2, с. 148]. Державне стратегічне планування забезпечує управлінську дію.

В Україні державне стратегічне планування визначене в проекті закону України «Про державне стратегічне планування» [10]. Відповідно до нього це функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку.

Запровадження державного стратегічного планування дає можливість:

- впровадити програмно-цільовий метод в практику діяльності центральних органів виконавчої влади;

- розробляти документи стратегічного планування, які будуть відповідати сучасним вимогам розвитку країни;

- використовувати формалізований стандарт структури та порядку розроблення документів з питань економічної політики;

- ліквідувати або скоротити розрив між завданнями, які визначаються першочерговими та необхідними у рішеннях Кабінету Міністрів України, та фінансовими ресурсами, що закладаються в проект держбюджету;

- визначити повноваження основних інституцій (Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади) щодо підготовки, прийняття та реалізації економічних рішень.

Отже, процес державного стратегічного планування як функція державного управління забезпечує:

- узгоджену взаємодію учасників стратегічного планування на основі принципів стратегічного планування у процесі розробки й реалізації документів стратегічного планування;

- моніторинг і контроль реалізації документів стратегічного планування в рамках цілепокладання, прогнозування, планування і програмування з використанням нормативно-правового, інформаційного, науково-методичного, фінансового та іншого ресурсного забезпечення [10].

Державне стратегічне планування має свої базові елементи: місію, бачення, прогноз, мету, завдання, стратегічні документи.

Місія визначає, що держава робить і для кого. Невід'ємними у визначенні місії є цінності. Процес стратегічного планування передбачає усвідомлення місії, здійснення прогнозу, постановку цілей і пов'язаних з ними завдань, розроблення стратегії.

Важливим компонентом і невід'ємною частиною стратегії у даному процесі є бачення, яке на основі усвідомлення теперішньої ситуації визначає, яким повинне бути майбутнє. Воно, як правило, розглядається як результат впровадження стратегічного плану і передує стратегії.

Мета – результативно-орієнтований, широко заявлений напрям розвитку політики. Метою є широкі результати того, чого потрібно досягти. Завдання – засоби досягнення мети.

У процесі державного стратегічного планування розробляються стратегічні документи, які поділяють на довгострокові, середньострокові й короткострокові.

Метою розроблення довгострокових стратегічних документів є визначення стратегічного бачення розвитку країни з урахуванням світових та вітчизняних тенденцій. Для цього запроваджується довгостроковий горизонт прогнозування та планування (понад 5 років).

Згідно з проектом закону України «Про державне стратегічне планування» серед довгострокових документів називаються такі:

- Стратегія розвитку України;
- Державна стратегія регіонального розвитку;
- стратегії розвитку областей, міста Києва;
- державні цільові програми (зі строком виконання понад п'ять років);
- регіональні та місцеві цільові програми (зі строком виконання понад п'ять років).

До системи середньострокових документів включено такі документи, як:

- План соціально-економічного розвитку України;
- плани соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст;
- Прогноз економічного і соціального розвитку України;
- Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- прогнози місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- державні цільові програми (зі строком виконання від трьох до п'яти років);

- регіональні та місцеві цільові програми (зі строком виконання від трьох до п'яти років);

- баланси попиту і пропозиції товарів і послуг;

- плани розвитку державних господарських об'єднань, національних акціонерних компаній, державних холдингових компаній;

- основні засади грошово-кредитної політики.

Система короткострокових документів (один рік) включає:

- Основні напрями економічної політики;

- Державний бюджет України;

- місцеві бюджети;

- річні фінансові плани державних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі [10].

Державне стратегічне планування як система має взаємозв'язок його суб'єкта і об'єкта. Суб'єктами системи державного стратегічного планування виступають:

– держава як політична організація, що здійснює управління країною;

– суспільство як сукупність індивідів, які проживають на території держави й організовані в групи, колективи, об'єднання, партії та інше. Об'єктом державного стратегічного планування виступає соціально-економічний розвиток країни.

Держава реалізує свої цілі через органи державної влади, органи місцевого самоврядування. В демократичній країні суспільство делегує державі повноваження із забезпечення життєдіяльності країни. Тому основну відповідальність за розробку і впровадження стратегій повинна нести держава. При цьому суспільство бере участь у стратегічному процесі, зокрема формує зміст взаємодії з об'єктом. Дана взаємодія виступає діалектичним узгодженням закономірностей, потреб, інтересів суспільства і його можливостей.

Процес державного стратегічного планування реалізується шляхом виконання функції, які відповідно до свого спрямування можна поділити на три групи.

Перша група функцій пов'язана з оцінкою внутрішніх і зовнішніх умов і тенденцій соціально-економічного розвитку і виявленням на цій основі можливостей і обмежень соціально-економічного розвитку. Друга пов'язана з визначенням мети і завдань, оскільки державне стратегічне планування – це обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Третя спрямована на вибір шляхів і способів досягнення цілей.

Особливою групою функцій є:

- моніторинг та оцінка результативності виконання документів державного стратегічного планування — визначення ступеня досягнення результатів (цілей) з урахуванням витрат;
- науково-технічне, інформаційне і кадрове забезпечення державного стратегічного планування.

Реалізація процесу державного стратегічного планування здійснюється колом учасників, які охоплюють весь обсяг соціально-економічного розвитку країни. Проектом закону України «Про державне стратегічне планування» визначено учасників державного стратегічного планування, якими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, суб'єкти господарювання.

Кабінет Міністрів України у сфері державного стратегічного планування:

- 1) приймає Стратегію регіонального розвитку України, Прогноз економічного і соціального розвитку України;
- 2) розглядає, схвалює та подає Президентові України проект Стратегії розвитку України;
- 3) розглядає, схвалює та подає Верховній Раді України проекти Плану соціально-економічного розвитку України, Основних напрямів економічної політики;
- 4) визначає порядок розроблення, моніторингу та оцінки документів стратегічного планування;
- 5) розглядає узагальнені звіти з моніторингу та оцінки документів державного стратегічного планування.

Центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку у сфері державного стратегічного планування:

- 1) є головним розробником проектів:
 - Стратегії розвитку України;
 - Стратегії регіонального розвитку України;
 - Плану соціально-економічного розвитку України;
 - Прогнозу економічного і соціального розвитку України;
 - Основних напрямів економічної політики;
- 2) координує роботу з розроблення документів державного стратегічного планування;
- 3) визначає структуру та розробляє методичні рекомендації щодо підготовки документів стратегічного планування;

4) подає пропозиції щодо впровадження сучасних технологій державного прогнозування та державного стратегічного планування соціально-економічних процесів;

5) погоджує плани розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній щодо відповідності цілям, завданням та показникам Плану соціально-економічного розвитку України.

Центральний орган виконавчої влади з питань науки, інновацій та інформатизації у сфері державного стратегічного планування:

1) розробляє прогноз науково-технічного розвитку як складову частину Стратегії розвитку України;

2) формує на підставі довгострокових і середньострокових прогнозів науково-технічного та інноваційного розвитку пріоритетні напрями розвитку науки і техніки;

3) бере участь у розробленні проектів документів державного стратегічного планування.

Центральні органи виконавчої влади у сфері державного стратегічного планування беруть участь:

1) разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади у методичному забезпеченні, підготовці відповідно до компетенції проектів:

Стратегії розвитку України;

Стратегії регіонального розвитку України;

Плану соціально-економічного розвитку України;

Прогнозу економічного і соціального розвитку України;

Основних напрямів економічної політики;

2) у методичному забезпеченні розроблення проектів планів розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній, які належать до сфери управління відповідного органу виконавчої влади;

3) у погодженні та оцінці результативності виконання планів розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній, які належать до сфери управління відповідного органу виконавчої влади.

Обласні, Київська міська, районні державні адміністрації у сфері державного стратегічного планування:

1) розробляють проекти:

стратегій розвитку областей, міста Києва;

планів соціально-економічного розвитку областей, районів, міст;

2) забезпечують виконання планів соціально-економічного розвитку областей, районів, міст;

3) готують звіти про:

стан реалізації стратегій розвитку областей, міста Києва;

виконання планів соціально-економічного розвитку областей, районів, міст.

Обласні, Київська міська рада, районні та міські ради у сфері державного стратегічного планування:

1) затверджують стратегії розвитку областей, міста Києва;

2) затверджують плани соціально-економічного розвитку областей, районів, міст;

3) здійснюють контроль за реалізацією стратегій розвитку областей, міста Києва та виконанням планів соціально-економічного розвитку областей, районів, міст.

Міські ради у сфері державного стратегічного планування:

1) затверджують плани соціально-економічного розвитку міст;

2) здійснюють контроль за виконанням планів соціально-економічного розвитку міст.

3. Виконавчі органи міських рад у сфері державного стратегічного планування:

1) розробляють проекти планів соціально-економічного розвитку міст;

2) забезпечують виконання планів соціально-економічного розвитку міст.

Суб'єкти господарювання у сфері державного стратегічного планування:

1) беруть участь у розробленні документів державного стратегічного планування, зокрема інвестиційних програм, національних та регіональних інвестиційних проектів та їх виконанні;

2) в межах державно-приватного партнерства подають інформацію про прогноз та план розвитку їх діяльності.

З метою здійснення управління процесом державного стратегічного планування необхідно здійснювати:

- стратегічний моніторинг та контроль, метою якого є аналіз ступеню реалізації стратегії, виявлення моментів необхідності коригування стратегії;

- горизонтальну і вертикальну координацію поточних рішень з розробки і реалізації стратегії;

- узгодження стратегічних документів на різних управлінських рівнях.

Висновки. Отже, державне стратегічне планування є функцією державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Воно реалізується як системний процес, складовими якого є визначення місії, бачення, здійснення прогнозу, формулювання мети і завдань, розроблення стратегічних документів. Учасниками державного стратегічного планування є

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, суб'єкти господарювання. Ефективності та цілісності процесу державного стратегічного планування сприятиме здійснення стратегічного моніторингу та контролю, горизонтальної і вертикальної координації поточних рішень з розробки і реалізації стратегії, узгодження стратегічних документів на різних управлінських рівнях.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку є теоретичний аналіз прогнозування у державному стратегічному плануванні.

Література.

1. Public administration // Encyclopedia Britanica // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.britannica.com/topic/public-administration>
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Издательство «Омега-Л», 2014. – 525 с.
3. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981 – 434 с.
4. Беседы об управлении. В. М. Глушков, Г. М. Добров, В. И. Терещенко. – Москва: Изд-во «Наука», 1974. – 224 с.
5. Государственное управление: Учебное пособие / Голощапов Р. В., Пятков А.Г. – Хабаровск: ДВАГС, 2005. – 183 с.
6. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О.С.Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
7. Запровадження стратегічного планування в Україні [Текст] : зб. док. і матеріалів / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж. адм. реформи ; уклад.: В. Тертичка. – К. : [б. в.], 2004.
8. Мельник А.Ф. Державне управління [Текст]: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. - К.: Знання, 2009. - 582 с.
9. Немцов В.Д., Довгань Л.Є. Стратегічний менеджмент : Навч. посіб. – К., 2001 – 560 с.
10. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування». Реєстраційний номер 9407 від 3 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7
11. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2003. – 368 с.