

УДК 342.924

Білошицька Н.М.

аспірант

Інститут законодавства Верховної Ради України

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Поняття, природа та інструменти стратегічного планування в державному управлінні на сьогодні не досліджені та не пояснені належним чином, не отримали деталізованого опрацювання, опису та пояснення з позицій теорії державного управління та науки адміністративного права. При цьому без належної юридичної концептуалізації та прикладної юридикації стратегічного планування в державному управлінні якість цього інструменту, переважно розуміється і інтерпретується сьогодні з позицій економіки, управління підприємством тощо, але не з правових позицій. Стратегічне планування (як один з інструментів державного управління) на сьогодні в Україні недостатньо законодавчо врегульоване, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування володіє цілим рядом недоліків, містять переважно вимоги здійснювати таке планування в рамках державного будівництва та державного управління, не вибудовуючи належну інструментально-логістичну платформу систематичного багатовекторного і комплексного «стратегування» в державному управлінні, наслідком чого є численні системні збої і частково систематична безрезультативність у виконанні ряду вже прийнятих документів стратегічного планування в Україні. Численні дефекти забезпечення і виконання бюджетних видаткових вимог, відображені, зокрема, в оцінках з боку вищих посадових осіб і документах Рахункової палати України, нецільові витрати бюджетних коштів на досить великі суми, інші сучасні проблеми та недоліки державного управління в Україні (проблема неналежного державного управління

- «bad governance») значною мірою зумовлені системними недоліками стратегічного планування в державному управлінні. Загострення міжнародної конкуренції практично по всіх галузях суспільних відносин (економіці, геополітиці, енергетиці, сфері водних ресурсів) актуалізує розуміння того, що грамотне і ефективно стратегічне планування стає заставою, детермінантою виживання державності, належної конкурентоспроможності та суверенітету держави, зміни модусу державного управління на модель «розумної держави» («smart state») і «розумного державного управління» («smart public administration»). В сучасній політико-правовій ситуації, питання вибору стратегічних цілей розвитку України і відповідного розвитку системи державного управління стоїть найбільш гостро. Все вищезазначене і зумовило актуальність даної статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальнопонятійні аспекти, інструментарії, принципи та інші особливості стратегічного планування знаходили своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема вивченням проблематики стратегічного планування займалися: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару, Д. Мальтес, К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Путанс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина, та ін. Разом з тим, названа тематична область виявилася недостатньо науково опрацьованою з точки зору саме адміністратив-

но-правової науки, в адміністративно-правовій проекції.

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є комплексний, теоретико-прикладний синтез гносеологічних аспектів стратегічного планування

в якості найважливішого фактору підвищення ефективності адміністративного управління.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування і стратегічне прогнозування - ці два поняття сьогодні одні з найбільш затребуваних в практиці державного управління. До них звертається керівництво держави, визначаючи завдання розвитку країни і забезпечення національної безпеки на довгострокову перспективу. Ці терміни стійко увійшли в сучасний лексикон. Поняття «державне планування» і «державне прогнозування» закріплені в проєкті № 6198 ЗУ «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні».

Так, державним прогнозуванням визнається функція державного управління, спрямована на визначення прогнозних показників розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) та окремих адміністративно-територіальних одиниць на довго-, середньо- та короткостроковий період.

А, в свою чергу, державне стратегічне планування - функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та реалізації взаємозв'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку.

Прогноз - документ, що містить визначені на базі сценарних припущень характеристики соціально-економічного розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності), окремих адміністративно-територіальних одиниць у прогнозованому періоді та використовується для обґрунтування і прийняття конкретних управлінських рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

Стратегія - документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) або окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Програма - документ, у якому відповідно до визначених цілей та пріоритетів формується комплекс взаємоузгоджених завдань і заходів з визначенням ресурсів, виконавців та строків виконання [1].

Чому сьогодні так важливе питання розвитку даної предметної області?

Перш за все, це обумовлено переходом країни до довгострокової стратегії розвитку, що пов'язує в рамках державного управління питання розвитку економіки, соціальної сфери, громадянського суспільства, можливості фінансової системи країни, її демографічний, виробничий, інтелектуальний і ресурсний потенціал із завданнями в галузі національної безпеки та адміністративної діяльності [3].

Безумовно, досягнуті значні темпи і динаміка перетворень за останні роки.

Разом з тим у «доробку» державних завдань - ще ціла низка великих системних починань, що потребують надання більшої динаміки та ефективності соціально-економічному розвитку країни, введення в практику нових науково обґрунтованих механізмів і методів адміністративного управління, основу якого складає система документів стратегічного планування.

Базова мета стратегічного планування - раціональний розподіл зусиль і ресурсів держави і громадянського суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку і зміцнення національної безпеки України. Для досягнення зазначеної мети потрібна висока управлінська культура і широке використання методів адміністративного права, системного аналізу і прогнозування, стратегічного планування на перспективу [9].

Значення такого інструменту в останні роки істотно зросло, тому що є об'єктивна потреба забезпечити узгодженість дій органів

адміністративного управління на державному і регіональному рівні з урахуванням бюджетних обмежень і реальних ресурсних можливостей.

На підвищення ефективності та якості державного управління націлені укази президента, що містять в якості стратегічного цілепокладання конкретні індикативні показники соціально-економічного розвитку країни і забезпечення національної безпеки і передбачають в т.ч. комплекс заходів з формування системи державного стратегічного планування.

Більш того, як показує досвід, відмова від державного стратегічного планування в найважливіших сферах державної діяльності (міжнародної, економічної, військової, в галузі науки і освіти) містить ризики кризових проявів і негативних наслідків для розвитку суспільства і держави [4].

Стратегічне планування має розглядатися всіма органами державної влади і адміністративного управління як універсальний інструмент, що забезпечує системне і взаємопов'язане стратегічне цілепокладання, постановку і реалізацію великих державних завдань з використанням механізму державно-приватного партнерства і комплексний облік всього різноманіття факторів внутрішнього і зовнішнього характеру.

Саме стратегічне планування здатне забезпечити підвищення ефективності та якості адміністративного управління в жорстких умовах глобалізації та посилення стратегічних ризиків для розвитку та загроз національній безпеці.

Система стратегічного планування і стратегічного управління базується на принципі єдності, взаємозв'язку і взаємозалежності цілей і завдань забезпечення національної безпеки і соціально-економічного розвитку країни. У сучасній політичній науці цей принцип вже отримав назву «безпека через розвиток». Світовий досвід говорить про те, що принцип безпеки через розвиток стає сучасною парадигмою адміністративного стратегічного управління [2].

Можна стверджувати, що стратегічне планування і стратегічне управління об'єднують два спільних елементи: стратегічні цілі (цілі функціонування і розвитку) і стратегія дій (задум і стратегічний план) по досягненню цих цілей.

Відмінність полягає в тому, що стратегічне планування завершується розробкою стратегічного плану дій. Останній, в свою чергу, стає початком стратегічного управління, умовно поділяється на управління функціонуванням і управління розвитком системи.

У той же час з повною підставою можна говорити про те, що стратегічне планування і стратегічне управління знаходяться в безперервному взаємозв'язку і взаємовпливають один на одного. Ця безперервність забезпечується моніторингом виконання прийнятих документів планування, оцінкою ходу їх реалізації та періодичним коригуванням документів стратегічного планування за результатами їх моніторингу з урахуванням змін соціально-економічної обстановки.

У зв'язку з цим можна запропонувати формулювання, що адміністративне стратегічне планування соціально-економічного розвитку і забезпечення безпеки в масштабі держави являє собою вибір найоптимальнішої моделі управління, здатної при мінімізації різнопланових стратегічних ризиків і загроз забезпечити реалізацію обраних політичних і економічних національних пріоритетів і надати процесам розвитку країни нову якість-стійкість.

Обов'язковими елементами і необхідними механізмами адміністративного стратегічного планування є стратегічний аналіз і стратегічний прогноз, ситуаційне моделювання, оцінка стратегічних ризиків і можливих рішень в частині їх запобігання, в тому числі на альтернативній основі, а також процедура моніторингу реалізації прийнятих рішень через систему відповідних критеріїв і показників [11].

В Україні адміністративно-правові розробки в області стратегічного планування досить тривалий час залишалися на другому плані. Питання розвитку адміністративного

стратегічного планування довго були лише предметом наукової дискусії. Слід зазначити, що до теперішнього часу в науковому середовищі відсутня єдина позиція, що стосується оцінки ефективності механізмів стратегічного планування для досягнення довгострокових цілей соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки [7].

Однак превалюючі в 90-і рр. надії на саморегулюючу роль ринку поступово змінилися усвідомленням необхідності раціонального державного регулювання економіки. Зростає розуміння, що стратегічне планування - як у сфері соціально-економічного розвитку, так і в області забезпечення національної безпеки — є складним науково-практичним завданням, що вимагає для свого вирішення широкого застосування різних методів дослідження, науково-практичного аналізу протиріч і взаємозалежності національних інтересів України та інтересів протиборчих сил (сторін), розвитку системи стратегічного планування державної політики України у сфері забезпечення національної безпеки. У цій частині першочергове значення мають питання визначення і структурування стратегічних національних пріоритетів і обґрунтування вигляду системи стратегічного планування України, а також розвиток принципів, форм і методів стратегічного планування з урахуванням завдань забезпечення національної безпеки [3].

Вирішення проблем, що стоять перед державою і суспільством, вимагає системного підходу, стратегічного планування, високої ефективності державного і регіонального управління, професіоналізму і відповідальності державних і місцевих службовців.

Серед основних напрямків розвитку державного стратегічного планування ключову роль відіграє нормативно-правове регулювання [10].

В даний час є близько 300 нормативних адміністративно-правових актів і документів стратегічного планування (державного, регіонального та галузевого рівня) регламентують діяльність органів державної влади та органів

управління державних корпорацій і акціонерних товариств з державною участю в цій області [2].

До основних концептуальних і нормативних правових актів в зазначеній сфері, перш за все, відносяться:

- Стратегія сталого розвитку України на період до 2030 року;

- Проект «Стратегії національної безпеки» - базовий документ з планування розвитку системи забезпечення національної безпеки України, в якому викладається порядок дій і заходи щодо забезпечення національної безпеки. В якості ключової ланки, що забезпечує взаємозв'язок завдань розвитку і забезпечення національної безпеки, в стратегії формуються стратегічні національні пріоритети (основні напрямки, за якими забезпечується національна безпека);

- ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Разом з тим адміністративно-правова основа для формування єдиної системи стратегічного планування поки відсутня, що, як підтверджується низкою авторів, негативно позначається на темпах економічного розвитку країни.

Необхідним є законодавче закріплення положень, що регламентують функціонування і розвиток системи державного стратегічного планування, що включає в себе державне прогнозування, програмно-цільове і територіальне планування, документи державного стратегічного планування і моніторинг їх реалізації. Крім того, мають бути встановлені повноваження та відповідальність учасників адміністративного стратегічного планування.

Крім прийняття зазначеного закону, необхідна розробка підзаконних нормативних правових актів, які будуть визначати види, призначення, структуру і типовий зміст документів стратегічного планування, порядок їх підготовки та узгодження. Це дозволить упорядкувати систему документів стратегічного планування.

Невід'ємним етапом державного стратегічного планування є процедура громадського обговорення документів стратегічного планування, а також їх незалежна експертиза. При цьому важливо визначити цілі, завдання та порядок організації експертизи документів стратегічного планування, а також встановити загальні вимоги до змісту експертних висновків, основне призначення яких полягає у визначенні адекватності, збалансованості та послідовності вирішення завдань у галузі сталого соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки [9].

До участі в такій експертизі повинні залучатися в тому числі вчені Національної академії наук України (НАНУ), інших державних академій та інститутів.

Одним з найважливіших початкових етапів стратегічного планування є стратегічний аналіз і стратегічне прогнозування. Вони складають основу системи інформативно-аналітичної підтримки стратегічного планування.

В даний час в політичній практиці питанням системного стратегічного аналізу приділяється недостатньо уваги. Водночас значення статистичного багатофакторного аналізу ситуації перманентно зростає у міру зміни рівнів політичної, економічної та соціальної нестабільності у світі. Це вимагає широкого використання в управлінській практиці нових адміністративних методів організації діяльності держструктур в умовах зростаючої непередбачуваності і складності зовнішнього середовища.

Стратегічний аналіз повинен містити науково обґрунтовану систему оцінок умов і факторів, що формують внутрішні і зовнішні загрози національній безпеці, включаючи стратегічні ризики для сталого розвитку держави на довгострокову перспективу і вибір комплексних пріоритетних (першочергових) напрямів вирішення ключових проблем внутрішньої і зовнішньої політики держави [11].

При цьому стратегічний аналіз використовується як ефективний засіб вирішення складних слабкоструктурованих проблем, що

містять неформалізовані або важко формалізовані елементи. З позицій забезпечення національної безпеки системний аналіз дозволяє виявити умови, що призводять до найкращих результатів оптимізації та забезпечення стійкості системи.

Важливою складовою розвитку стратегічного планування як у сфері національної безпеки, так і в галузі соціально-економічного розвитку є підготовка фахівців зі стратегічного планування у вищих навчальних закладах. Необхідність цього диктується явним дефіцитом фахівців, які володіють методологією підготовки пропозицій щодо найважливіших управлінських рішень для керівників органів виконавчої влади України [4]. Також фахівці повинні знати основи теорії та практики забезпечення національної безпеки, основи адміністративного права, державного управління, володіти в необхідному обсязі інструментарієм стратегічного планування, а також володіти базовими знаннями в предметній галузі соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.

У зв'язку з цим на порядку денному стоїть питання підготовки в ряді вузів країни (в рамках як магістратури, так і додаткової післявузівської освіти) фахівців в області стратегічного планування забезпечення національної безпеки України.

Реалізація розглянутих ключових напрямків формування системи державного стратегічного планування сприятиме підвищенню ефективності державного управління в Україні.

Висновки: Основоположним адміністративно-правовим документом державного стратегічного планування повинен стати стратегічний прогноз ризиків для соціально-економічного розвитку України і загроз забезпеченню національної безпеки. Стратегічний прогноз повинен являти собою систему науково обґрунтованих уявлень про можливі стратегічні ризики, виклики і загрози соціально-економічного розвитку і національної безпеки, містити поетапні прогнозні оцінки ймовірного стану соціально-економічного

потенціалу і національної безпеки, а також конкурентних позицій України в світовому співтоваристві. Стратегічний прогноз має складатися з взаємопов'язаних соціально-економічного (включаючи зовнішньоекономічні відносини), науково-технічного, промислово-технологічного, демографічного, екологічного прогнозів, а також прогнозів у сферах національної оборони, державної та громадської безпеки. Стратегічний прогноз повинен періодично уточнюватися, виходячи з результатів аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки та стану міжнародної обстановки. Положення стратегічного прогнозу є вихідними даними для стратегічного планування

на державному, регіональному та галузевому рівнях. Вони є орієнтиром для бізнесу в прийнятті довгострокових інвестиційних рішень. Такий прогноз неможливо підготувати силами будь-якого одного відомства, до цієї роботи повинні також залучатися вчені НАНУ та інших державних наукових організацій.

Практичне формування стратегічного прогнозу полягає в тому, щоб на основі певної методології та методик опрацювати наявну на даний момент інформацію про стан предметних областей соціально-економічної діяльності та національної безпеки, а також про закономірності зміни, що спостерігалися раніше, і перетворити її в інформацію про майбутній стан або поведінку системи.

Анотація

У статті досліджено теоретико-практичні аспекти стратегічного планування в якості найважливішого фактору підвищення ефективності адміністративного управління. Доведено, що базова мета стратегічного планування - раціональний розподіл зусиль і ресурсів держави і громадянського суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку і зміцнення національної безпеки України. Для досягнення зазначеної мети потрібна висока управлінська культура і широке використання методів адміністративного права, системного аналізу і прогнозування, стратегічного планування на перспективу. Зазначено, що існує об'єктивна потреба забезпечити узгодженість дій органів адміністративного управління на державному і регіональному рівні з урахуванням бюджетних обмежень і реальних ресурсних можливостей. Наголошено, що на підвищення ефективності та якості державного управління націлені укази президента, що містять в якості стратегічного цілепокладання конкретні індикативні показники соціально-економічного розвитку країни і забезпечення національної безпеки і передбачають комплекс заходів з формування системи державного стратегічного планування. Обґрунтовано, що відмова від державного стратегічного планування в найважливіших сферах державної діяльності (міжнародної, економічної, військової, в галузі науки і освіти) містить ризики кризових проявів і негативних наслідків для розвитку суспільства і держави. Наголошено, що стратегічне планування має розглядатися всіма органами державної влади і адміністративного управління як універсальний інструмент, що забезпечує системне і взаємопов'язане стратегічне цілепокладання, постановку і реалізацію великих державних завдань з використанням механізму державно-приватного партнерства і комплексний облік всього різноманіття факторів внутрішнього і зовнішнього характеру і саме стратегічне планування здатне забезпечити підвищення ефективності та якості адміністративного управління в жорстких умовах глобалізації та посилення стратегічних ризиків для розвитку та загрози національній безпеці. Визначено ключові напрямки формування системи державного стратегічного планування, реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності державного управління в Україні.

Ключові слова: адміністративне управління, адміністративна діяльність, національна безпека, стратегічне планування, громадянське суспільство, нормативно-правова база, стратегічне прогнозування.

Biloshytska N.M. Strategic planning as a key factor in improving the efficiency of administrative management

Summary

The article examines the theoretical and practical aspects of strategic planning as the most important factor in improving the efficiency of administrative management. It is proved that the basic goal of strategic planning is the rational distribution of efforts and resources of the state and civil society in the interests of sustainable socio - economic development and strengthening the national security of Ukraine. To achieve this goal, we need a high management culture and extensive use of administrative law methods, system analysis and forecasting and strategic planning. It is noted that there is an objective need to ensure consistency of actions of administrative management bodies at the state and regional levels, taking into account budget constraints and real resource opportunities. It is noted that presidential decrees are aimed at improving the efficiency and quality of Public Administration, which contain specific indicative indicators of socio-economic development of the country and ensuring national security as strategic goals and provide for a set of measures to form a system of state strategic planning. It is proved that the refusal of state strategic planning in the most important areas of state activity (international, economic, military, in the field of Science and education) contains risks of crisis manifestations and negative consequences for the development of society and the state. It is noted that strategic planning should be considered by all state authorities and administrative management as a universal tool that ensures systematic and interrelated strategic goal setting, setting and implementing major public tasks using the public-private partnership mechanism and integrated consideration of all the variety of internal and external factors, and it is strategic planning that can improve the efficiency and quality of administrative management in the harsh conditions of globalization and increase strategic risks to development and threats to national security. The key directions of forming the state strategic planning system, the implementation of which will contribute to improving the efficiency of Public Administration in Ukraine, are identified.

Key words: administrative management, administrative activities, national security, strategic planning, civil society, regulatory framework, strategic forecasting.

Список використаних джерел:

1. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / пер. з англ. А. Кам'янець. Львів : Літопис, 2004. 352 с.
2. Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
3. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів : Сполом, 2001. 118 с.
4. Запровадження стратегічного планування в Україні: збірка документів і матеріалів / Укл. В.Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 401 с.
5. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
6. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / за ред. С. Максименка та ін. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
7. Стратегії розвитку України: теорії і практика/ за заг. ред. О. С. Власюка. Київ : НІСД, 2002. 864 с.
8. Тертичка В. Планування як стратегічний ресурс аналізу державної політики. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президенті України*. 2004. № 1. С. 47-56.

9. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права РУДН. Москва, 2012. 492 с.
10. DiNapoli T. P. Local government management guide: strategic planning. *Office of The New York State Comptroller (Division of Local Government and School Accountability)*. 2003. P. 13-14.
11. Inomata T. Strategic Planning in The United Nations System *Joint Inspection Unit, United Nations*. Geneva : United Nations, 2012. XI. P. 4.
12. Bryson J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement Third Edition. San Francisco : John Wiley & Sons, 2004. XXVI. 430 p.
13. Milanovic M. Strategic Planning Manual Sarajevo : The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p.