

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354-027.21

Євмєшкіна О.Л.

Національна академія державного управління при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано концепцію модернізації системи державного стратегічного планування в Україні. Державне стратегічне планування є інструментом управління, що сприяє успішному розвитку держави, органи державної влади якої працюють на досягнення головної мети, виконуючи в контексті неї свої функції і завдання. У даному процесі безперервно регулюється напрям розвитку держави в мінливих умовах на основі отриманих результатів. Визначено проблему, яка потребує розв'язання у концепції. Вона полягає у відсутності цілісної і злагодженої системи стратегічного планування в Україні, головною з причин якої є відсутність стратегічного планування на вищому, загальнодержавному рівні. Метою реалізації Концепції визначено підвищення ефективності державного управління шляхом запровадження в Україні системи державного стратегічного планування. Запропоновано заходи модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Ключові слова: концепція, модернізація, модернізація державного управління, модернізація державного стратегічного планування, державне управління, державне стратегічне планування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Модернізація системи державного стратегічного планування є актуальним, оскільки сприяє створенню цілісної та ефективної системи державного управління. Державне стратегічне планування є інструментом управління, що сприяє успішному розвитку держави, органи державної влади якої працюють на досягнення головної мети, виконуючи в контексті неї свої функції і завдання. У даному процесі безперервно регулюється напрям розвитку держави в мінливих умовах на основі отриманих результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню загальних питань модернізації приділяли увагу П.Штомпка [10, с. 169-171]. Модернізація держави найбільш доцільна на таких напрямках, як політична система, політика, державне управління, державна ідеологія й цінності. Всі складові модернізації тісно взаємозалежні й доповнюють одна одну [8]. Ю. Сурмін одним з

головних напрямів модернізації держави вважає підсистему стратегічного планування, що передбачає формулювання цілей і побудову програм розвитку суспільства в цілому та його окремих підсистем. Мова йде не про повернення в минуле, до державного планування, а до створення спеціальних інститутів стратегічного планування, що має стати вихідною точкою реформування політичної системи [7, с. 63-64].

В. Цветков зазначає, що сучасний етап розвитку теорії модернізації характеризується розумінням необхідності врахування поряд з економічними, індустріально-технологічними чинниками розвитку (людські, природні ресурси, нагромадження чи наявність капіталу, розвинені технології) геополітичних, внутрішньополітичних, соціальних, правових, культурних, психологічних та інших. Концепції модернізації в нинішніх умовах набувають чітко вираженого соціально-культурного характеру [9, с. 17].

Серед праць науковців відсутні дослідження модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Мета статті – запропонувати систему поглядів щодо модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах модернізація розглядається як свідоме намагання держави здійснювати якісні перетворення у суспільстві з урахуванням досвіду передових країн. Процес модернізації досить різноманітний. Одні пов'язують його передусім із раціональним стилем функціонування бюрократії, політичним плюралізмом і світським характером політичної культури, інші – з національною інтеграцією суспільства і формуванням національних держав, модернізацією «еліт» розвитку, стабільністю політичних інститутів, процедур, ще інші – з психологічним комплексом сучасних цінностей та ідей [5].

Відповідно до проблематики нашого дослідження концепція модернізації державного стратегічного планування – це система наукових поглядів щодо змін, які необхідно запровадити для отримання цілісної, ієрархічної, дієвої його системи.

Підсумовуючи результати дослідження сучасного стану державного стратегічного планування в Україні слід зазначити, що дана система має фрагментарний характер і потребує модернізації з метою досягнення цілісності, узгодженості та повноти ієрархії.

У концепції модернізації державного стратегічного планування *проблема, яка потребує розв'язання*, полягає у відсутності цілісної і злагодженої системи стратегічного планування в Україні, головною з причин якої є відсутність стратегічного планування на вищому, загальнодержавному рівні. Крім головної проблеми, існують такі:

- відсутність чіткого плану заходів, необхідних для реалізації стратегії, не дає нам можливість сказати, що саме зроблено для її реалізації і хто несе відповідальність за те, що не зроблено;
- відсутність контролю за виконанням стратегій;
- невідповідність між кількістю стратегічних документів і обсягів фінансування;
- не координованість стратегій державного, центрального та регіонального рівнів;
- проблема закріплення функцій державного стратегічного планування в органі державної влади (хто контролює, аналізує та узагальнює стан виконання стратегії);
- неузгоджено часові рамки стратегій, державних цільових програм та концепцій реалізації дер-

жавної політики з Стратегією сталого розвитку – «Україна 2020».

Метою реалізації Концепції є підвищення ефективності державного управління шляхом запровадження в Україні системи державного стратегічного планування.

Концепція визначає підстави для запровадження в Україні довгострокового планування, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, стратегій та планів заходів щодо їх реалізації у державному стратегічному плануванні.

Модернізацію системи державного стратегічного планування ми розуміємо як процес запровадження змін, результатом яких має бути нова дієва модель. Запровадження змін має відбуватися в різних сферах державного управління.

На законодавчому рівні:

- а) прийняття закону, що регламентує процес здійснення, систему документів державного стратегічного планування, розподіл функцій учасників державного стратегічного планування;
- б) розроблення методичних рекомендацій щодо підготовки, затвердження, впровадження та оцінювання системи документів державного стратегічного планування.

На організаційному рівні:

- а) розроблення стандартів документів державного стратегічного планування;
- б) розподіл функціональних обов'язків між розробниками документів державного стратегічного планування;
- в) здійснення функції прогнозування;
- г) розроблення системи оцінювання виконання стратегічних документів.

На науковому рівні:

- а) обґрунтування концептуальних засад державного стратегічного планування;
- б) розроблення концепцій документів системи державного стратегічного планування.

Стратегія передбачає послідовний план для подолання розриву між реаліями сьогодення і бажаного майбутнього.

Це є розгляд співвідношення, як застосовувати ресурси для досягнення бажаних результатів в специфічному стратегічному середовищі з пливом часу.

У контексті держави, стратегія є застосування специфічних інструментів влади (політичної / дипломатичної, економічної, військової, і інформаційної) для досягнення політичних цілей держави.

Головна стратегія - всеохоплююча довгострокова (понад 10 років) стратегія, що резюмує наці-

ональне бачення для розробки, застосування та координації дій всіх органів державної влади з метою досягнення головних стратегічних цілей (стратегічних цілей вищого рівня), а саме, просування національних цінностей, збереження національної безпеки; підтримка національного економічного процвітання.

Всі інші стратегії мають знаходитись в ієрархічній послідовності з головною стратегією та містити свої відповідні часові інтервали. Ієрархічна природа стратегії поліпшує контроль її виконання. Це забезпечує логічний спосіб делегування відповідальності, повноваження в рамках вищого керівництва. Цілі, концепції та ресурси стратегій кожного рівня повинні бути узгодженими і відповідати стратегії вищого рівня і узгоджуватися один з одним [12].

Процес державного стратегічного планування орієнтований на досягнення мети, визначеної на довгострокову перспективу і передбачає постійне коригування завдань і прийняття відповідних рішень, здатних спрямувати діяльність для досягнення очікуваних результатів.

Визначальним у державному стратегічному плануванні є, звичайно, місія. Вона може базуватися на таких основних положеннях:

- 1) усвідомлена загальна мета розвитку держави, якої потрібно досягти;
- 2) набір основних методів для досягнення мети;
- 3) основні цінності і принципи, які будуть спрямовувати змістовну суть місії [11].

Цінності суспільства є ядром визначення місії. Вони утворюють певну вісь суспільної свідомості, що, власне, й обумовлює перспективи розвитку суспільства. Економічним, політичним і соціальним кризам завжди передували дискредитація і руйнування ціннісних основ, що створювало підґрунтя для послаблення соціальної стабільності, втрати національної єдності і занепаду держави [3, с. 68-69]. Цінності визначають, які цілі є гідними, правильними, щирими. Кожному етапові розвитку суспільства відповідає своя система цінностей. Перехідне суспільство характеризується змішуванням цінностей, ціннісним хаосом [7, с. 58].

Важливою ціннісною суттю держави є її здатність забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно-історичних обставин задоволення потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх спільнот (національних, соціально-економічних, демографічних, релігійних тощо) [1, с.11].

Тож наявність у державі глибоких ціннісних засад є основою місії і чинником успішної реалізації Стратегії.

У процесі розробки довгострокової стратегії розвитку держави потрібно використовувати матеріали прогнозних розробок: науково-технічного прогресу і його соціально-економічних наслідків; економічного росту; зміни масштабів природокористування і якості природного середовища; зміни зовнішньоекономічних умов [6, с.38].

Бачення в державному стратегічному плануванні дещо ширше, оскільки воно визначає ідеальний стан справ, який держава має наміри досягти в майбутньому [1]. В Україні стратегічне бачення регіонального розвитку та *країни в цілому* сформульовано в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року. Воно полягає в розв'язанні існуючих проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів та територій і є результатом стратегічного спрямування державної регіональної політики, метою якої є:

- розвиток та єдність, орієнтовані на людину;
- досягнення економічного зростання регіонів шляхом використання власного потенціалу та реалізації ефективної державної регіональної політики і, як наслідок, підвищення рівня життя населення;
- інтеграція регіонального економічного, інформаційного, освітнього, культурного простору до загальноукраїнського простору, в якому особа має змогу для самореалізації та підвищення якості життя незалежно від місця проживання (єдність загальноукраїнського простору) [4].

Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, що характеризуються:

- а) поступовим підвищенням рівня концентрації економічної активності як на загальнодержавному (зосередження основних ресурсів розвитку в м. Києві, де виробляється майже 20 відсотків валового внутрішнього продукту країни, акумулюється 50 відсотків усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів, майже 75 від-

сотків працівників, зайнятих переважно у сфері послуг, мають вищу освіту), так і на регіональному рівні (концентрація економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах, у більшості яких зосереджується понад 60 відсотків обсягів виконаних будівельних робіт, інвестицій та виробництва);

б) нерівномірністю розвитку територій, зростанням міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, значною диференціацією розвитку районів та міст, у частині яких (більш як 30 відсотків) тривалий час спостерігається одночасне зниження рівня економічної активності та зменшення чисельності населення.

Процес державного стратегічного планування відбувається у тісному взаємозв'язку з навколишнім середовищем (стратегічним оточенням). Щоб ефективно розвиватись, органи державної влади у процесі виконання стратегії повинні оперативного реагувати на зміни, що відбуваються у стратегічному середовищі. Отже, постійний моніторинг стратегічного середовища має важливе значення не тільки на стадії розроблення стратегії, але й у процесі контролю за здійсненням стратегії. Державне стратегічне планування орієнтоване на досягнення результату.

У процесі державного стратегічного планування приймаються рішення щодо розроблення стратегічних документів на різних рівнях, спрямованих на досягнення мети і цілей, визначених в головній стратегії.

У сучасному стратегічному середовищі, насиченому швидкоплинними змінами, державне стратегічне планування є ефективним засобом прогнозування майбутніх проблем і можливостей, що забезпечить створення стратегічного плану на довгостроковий період, єдність стратегічних цілей на державному, центральному та регіональному рівнях та основу для прийняття політичних рішень.

Документи державного стратегічного планування розробляються на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період.

На довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються:

- Стратегія розвитку України;
- Стратегія регіонального розвитку України.
- На середньостроковий період (п'ять років)

розробляються:

- План соціально-економічного розвитку України;
- Прогноз економічного і соціального розвитку України;
- Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

- прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- державні цільові програми;
- регіональні та місцеві цільові програми;
- плани розвитку державних господарських об'єднань, державних акціонерних компаній, державних холдингових компаній;
- основні засади грошово-кредитної політики.

На короткостроковий період (один рік) розробляються:

- Основні напрями економічної політики;
- Державний бюджет України;
- місцеві бюджети;
- річні фінансові плани державних підприємств, господарських товариств, у статутному (складеному) капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі;
- плани діяльності центральних органів виконавчої влади;
- прогнозні баланси попиту та пропозиції товарів і послуг [1].

На вищому, загальнодержавному рівні розробляється довгострокова Стратегія розвитку України. Вона, на основі довгострокового прогнозу, має містити бачення, місію, головну мету, цільові напрями (завдання) досягнення мети. Стратегія має бути ієрархічною, тобто вмщати стратегічні цілі всіх рівнів.

Державна стратегія регіонального розвитку має бути пов'язана з Стратегією розвитку України та доповнювати її у розрізі вирішення проблем регіонального та місцевого рівня.

На даний час в Україні затверджено структуру прогнозів розвитку галузей економіки на середньостроковий період (п'ять років). У прогнозі розвитку галузі економіки на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз розвитку відповідної галузі економіки за попередній період;
- характеристика використання виробничого потенціалу галузі;
- оцінка задоволення потреб у основних видах товарів і послуг, що виробляються підприємствами галузі, на внутрішньому ринку;
- характеристика головних проблем розвитку галузі;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках основних видів товарів та послуг галузі;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку галузі;
- цілі та пріоритети розвитку галузі у середньостроковий період та пропозиції щодо напрямів державної політики у цій галузі;

– пропозиції щодо структурної перебудови галузі, технологічного оновлення виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, енергозбереження та підвищення ефективності виробництва;

– основні показники розвитку галузі (обсяги та ефективність виробництва, розвиток конкуренції, конкурентоспроможність продукції, забезпеченість сировиною та матеріалами, фінансове становище підприємств галузі, розвиток міжгалузевих зв'язків, ефективність системи збуту продукції, обсяги інвестицій);

– висновки щодо тенденцій та напрямів розвитку відповідної галузі протягом середньострокового періоду [2].

Формулювання головної мети та цілей розвитку держави на довгострокову перспективу передбачає врахування засад зовнішньої і внутрішньої політики України, світові тенденції розвитку держав. На сучасному етапі на світовому рівні прийнята концепція сталого розвитку, до якої мають приєднатися всі країни в тому числі й Україна. При розробленні документів державного стратегічного планування потрібно керуватися основними положеннями концепції сталого розвитку. В Україні поки що не прийнято закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку. Виходячи з визначення сталого розвитку, наведеного в межах Проекту Закону України про Концепцію переходу України до сталого розвитку (2000 р.), сталий розвиток – це система взаємоузгоджених управлінських, економічних, соціальних, природоохоронних заходів, спрямованих на формування системи суспільних відносин на засадах довіри, партнерства, солідарності, консенсусу, етичних цінностей, безпечного навколишнього середовища, національних джерел духовності. В основу сталого розвитку покладено невід'ємні права людини на життя та повноцінний розвиток. При цьому стратегічною метою сталого розвитку України є досягнення збалансованості співіснування природного середовища, держави і суспільства на основі демократичної, толерантної, плюралістичної та екологічно орієнтованої соціально-економічної політики, відкритої динамічно-інтегрованої в глобальні процеси економіки, забезпечення національної безпеки держави, гармонійних суспільних відносин та рівноправного міжнародного співробітництва.

Стратегічні завдання сталого розвитку сформульовані у таких сферах:

- 1) еколого-збалансованого розвитку;
- 2) забезпечення соціальної справедливості;
- 3) суспільних відносин;

4) раціонального використання природно-ресурсного потенціалу;

5) у міжнародних відносинах.

Українська держава як суб'єкт державного стратегічного планування на основі довгострокових прогнозів повинна мати бачення розвитку на довгостроковий період. Місія держави як організації, що забезпечує ефективний розвиток суспільства, полягає в розробленні стратегічних документів на різних рівнях, що сприятимуть ефективному функціонуванню державного управління та задоволенню всіх суспільних потреб. Для цього розробляються:

– загальні принципи організації і функціонування системи державного стратегічного планування;

– порядок здійснення процесу державного стратегічного планування;

– мета і цілі соціально-економічного розвитку України, а також засоби ресурсного забезпечення досягнення стратегічних цілей;

– комплекс заходів, спрямованих на досягнення мети і цілей соціально-економічного розвитку України та їх ресурсне забезпечення;

– вимоги до змісту документів державного стратегічного планування, порядку їх розроблення та затвердження;

– методичне забезпечення розроблення документів державного стратегічного планування;

– процедури контролю соціально-економічного розвитку України та інше.

Систему державного стратегічного планування мають становити:

1) сукупність взаємопов'язаних стратегічних документів;

2) нормативно-правові документи, зокрема, Закон України «Про державне стратегічне планування», інші нормативно-правові документи, що регулюють сферу державного стратегічного планування, методичні рекомендації щодо розроблення стратегій, державний бюджет України;

3) учасники державного стратегічного планування, які здійснюють практичну діяльність в даній сфері. Органи державної влади, що забезпечують ефективне державне стратегічне планування.

Висновки. Модернізація системи державного стратегічного планування розглядається як процес запровадження змін, результатом яких має бути нова дієва модель. Запровадження змін має відбуватися на законодавчому, організаційному та науковому рівнях.

Процес державного стратегічного планування орієнтований на досягнення мети, визначеної на довгострокову перспективу і передбачає постійне коригування завдань і прийняття відповідних рішень, здатних спрямувати діяльність для досягнення очікуваних результатів.

Список літератури:

1. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні : [монографія] / О.Л. Євмешкіна. – К. : УкрСІЧ, 2017. – 394 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
3. Карлова В.В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості : [монографія] / В.В. Карлова. – К. : НАДУ, 2012. – 395 с.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/>.
5. Радченко О.В. Модернізація / О.В. Радченко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 393–394.
6. Стратегическое планирование : [учебник] / под ред. Э.А. Уткина. – М. : ЭКМОС, 1999. – 438 с.
7. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління» : [монографія] / Ю.П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.
8. Сурмін Ю.П. Модернізація держави / Ю.П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 394–396.
9. Цветков В.В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В.В. Цветков. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
10. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – пер. с англ. – М., 1996. – 416 с.
11. Strategic planning: Concept and rationale / International Institut of Education Sciens Planning [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189757e.pdf>.
12. Yarger H.R. Strategic Theory for the 21st Century: the Little Book on Big Strategy / H.R. Yarger [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.

КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статті пропонується концепція модернізації системи державного стратегічного планування в Україні. Державне стратегічне планування є інструментом управління, який сприяє успішному розвитку держави, органи державної влади якого працюють на досягнення головної мети, виконуючи в її контексті свої функції та завдання. В даному процесі відбувається постійне регулювання напрямків розвитку держави в умовах постійних змін на основі отриманих результатів. Визначено проблему, яка потребує рішення в концепції. Вона полягає в відсутності цілісної та узгодженої системи державного стратегічного планування в Україні, головною причиною якої є відсутність державного стратегічного планування на вищому, загальнодержавному рівні. Метою реалізації Концепції визначено підвищення ефективності державного управління шляхом впровадження в Україні системи державного стратегічного планування. Представлено заходи системи державного стратегічного планування в Україні.

Ключові слова: концепція, модернізація, модернізація державного управління, модернізація державного стратегічного планування, державне управління, державне стратегічне планування.

**CONCEPT OF MODERNIZATION OF THE SYSTEM
OF STATE STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE**

In the article is proposed concept of state strategic planning modernization in Ukraine. The state strategic planning is management tool that contributes successful state development. Its public authorities work to achieve the main goal, performing in the context of its own functions and tasks. In this process happens regulated the development of the state in the changing conditions on the basis of the obtained results is continuously. The problem that needs to be solved in the concept is identified. This is the absence of a coherent and coordinated system of strategic planning in Ukraine. The main reason for this is the lack of strategic planning at the highest, nationwide level. The objective of the Concept implementation is to increase the efficiency of public administration by introducing a system of state strategic planning in Ukraine. The measures of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine are proposed.

Key words: *concept, modernization, modernization of public administration, modernization of state strategic planning, public administration, state strategic planning.*