

**Л. М. Васильєва**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*Наголошено, що використання стратегічного планування та прогнозування для попередження виникнення проблем є одним із базових принципів концепції нового державного менеджменту (new public management). Дана концепція була закладена в основу реформування державного управління в країнах Заходу та пізніше її ідеї поширилися в Україні та активно використовувалися при підготовці та проведенні низки реформ у вітчизняному суспільному секторі. Вихідна передумова стратегічного планування полягає в тому, що довгострокові інтереси сталого розвитку ринкової економіки вимагають використання дієвих важелів державного регулювання економічних та соціальних процесів.*

*Встановлено, що стратегічного планування в органах державної влади це система цілей, інститутів та інструментів управління, що дозволяють спрямувати управлінську діяльність органів державної влади на досягнення довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку, а також забезпечити необхідні ресурси для досягнення цих пріоритетів, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей та завдань.*

*Зазначено, що проблеми, які можуть вплинути на процес стратегічного планування, якщо органи державного управління відмовляться мислити стратегічно та слідувати класичному процесу планування, полягають у тому, що вони точно не зможуть ефективно працювати у сьогодинньому швидко мінливому середовищі. Розробка стратегії розглядається як формальний та лінійний підхід, заснований на низхідних процесах прийняття рішень, які включають в основному керівництво вищої та середньої ланки, виключаючи нижче керівництво та інші зацікавлені сторони. Проте даний підхід може не забезпечити прихильність і відповідальність за процес стратегічного планування зі сторони нижчого керівництва та інших зацікавлених сторін.*

*Ключові слова: державне управління, органи державної влади, стратегічне планування.*

### **L. M. Vasilieva. Theoretical aspects of strategic planning in government bodies**

*It should be noted that the use of strategic planning and forecasting to prevent problems is one of the basic principles of the concept of new public management. This concept was laid in the basis of public administration reform in Western countries, and later its ideas spread in Ukraine and were actively used in the preparation and implementation of a number of reforms in the domestic public sector. The initial premise of strategic planning is that the long-term interests of the sustainable development of the market economy require the use of effective levers of state regulation of economic and social processes.*

*Strategic planning in state authorities is a system of goals, institutes and management tools that allow directing the management activities of state authorities to achieve long-term priorities of socio-economic development, as well as providing the necessary resources for achieving these priorities, which correspond to the achievement of the mission, the implementation of the relevant functions, goals and objectives.*

*The problems that can affect the strategic planning process if public administrations refuse to think strategically and follow the classical planning process are that they will definitely not survive in today's rapidly changing environment. Strategy development is seen as a formal and linear approach based on top-down decision-making processes that mainly involve top and middle management, excluding lower management and other stakeholders. However, this approach may not ensure commitment and ownership of the strategic planning process from lower management and other stakeholders.*

*The transition from traditional strategic planning to effective strategic management requires intensive, collective and ongoing involvement of top management. If public authorities want to have a more meaningful strategy in the future, they need to effectively plan, implement and evaluate their strategic management process, so that they are more citizen-centred, decentralized, collaborative and results-oriented.*

*Key words: public administration, state authorities, strategic planning.*

**Постановка проблеми.** Необхідно відзначити, що використання стратегічного планування та прогнозування для попередження виникнення проблем є одним із базових принципів концепції нового державного менеджменту (new public management). Дана концепція була закладена в основу реформування державного управління в країнах Заходу та пізніше її ідеї поширилися в Україні та активно використовувалися при підготовці та проведенні низки реформ у вітчизняному суспільному секторі. Вихідна передумова стратегічного планування полягає в тому, що довгострокові інтереси сталого розвитку ринкової економіки вимагають використання дієвих важелів державного регулювання економічних та соціальних процесів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі питанням стратегічного планування в органах державної влади приділяється значна увага як вітчизняних так і зарубіжних вчених, а саме: Бережний Я., Брайсон Дж., Браун П., Лещинин Р., Мінцберг Г., Розенфельд, Реймонд А. та ін. Разом із тим не досить висвітленими залишаються окремі питання, пов'язані з уточненням понятійного апарату категорії «стратегічного планування».

**Мета статті.** Метою статті є дослідження теоретичних аспектів стратегічного планування в органах державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом більш ніж трьох десятиліть спостерігається постійний інтерес зі сторони як науковці, так і професіоналів зі стратегічного планування в органах державної влади. Стратегічне планування в органах державної влади проявляється у формі управлінських інновацій та техніки управління орієнтованих на майбутнє. Проте значення стратегічного планування та його використання органами державної влади зокрема, ставився під сумнів певними авторами. Інші автори, більш критично, стверджують, що процес стратегічного планування обмежений трудомісткістю і не обов'язково здатний створювати стратегії, які показують необхідні результати.

Зазначимо, що на законодавчому рівні відсутнє регулювання щодо державного стратегічного планування, сьогодні існує тільки Проект Закону України від 03.11.2011 № 9407 «Про державне стратегічне планування». Відповідно до нього «державне стратегічне планування – 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» [6].

«Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого органи влади (так само як і приватні компанії) прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує владу і громадян на досягнення поставлених цілей. Стратегічне планування не повинно замінити інші види планування, а, навпаки, доповнювати їх. Воно має допомогти у виявленні центральних проблем, що стоять перед суспільством або організацією на шляху до майбутнього» [7]. Практично, «стратегічне планування – це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі» [1].

Процес стратегічного планування, за Брайсоном [2], має шість етапів. Перший етап – це розробка початкової угоди, яка охоплює мету зусиль, бажані кроки в процесі, форми звітів і терміни, ролі та функції персоналу, а також необхідні ресурси. По-друге, визначити та уточнити офіційні та неофіційні зовнішні повноваження, покладені на організацію, такі як законодавство та правила. По-третє, розробити організаційну місію й цінності та обґрунтувати перед суспільством, чому цей орган державної влади існує. По-четверте, це аналіз зовнішнього середовища та визначення можливостей і загроз, які можуть вплинути на нього. П'яте – проаналізувати внутрішнє середовище та визначити сильні та слабкі сторони. Шостий – визначити стратегічні питання для даного органу державної влади.

Цю схему підтримує Браун П., який зазначає, що процес стратегічного планування включає визначення бачення, місії, цілей і завдань, а також аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища [3]. Автор стверджує, що якщо органи державної влади хочуть досягти успіху в сучасному бізнесі, одночасно оптимізуючи свої основні компетенції, вони також повинні мати чітке бачення та збалансований шлях у майбутнє, який використовує ринковий підхід.

«Стратегічне планування на центральному рівні – це процес визначення стратегії та політики міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує прийняття рішень, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей та завдань. Стратегічне планування для органів виконавчої влади – це ключовий елемент стратегії, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань [8].

Зазначимо, що органам державної влади рекомендується мати чітку місію, яка допоможе визначити сферу діяльності та дасть менеджерам єдине уявлення про напрямок на майбутнє. Органи державної влади повинні мати короткострокові або довгострокові цілі та завдання, яких вони прагнуть досягти протягом визначеного часу. Їхні цілі та завдання, такі як продуктивність, конкурентоспроможність і громадська відповідальність, мають бути конкретними, вимірними, реалістичними та своєчасними. Крім того, процес стратегічного планування також включає аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища, щоб чітко визначити внутрішні сильні та слабкі сторони, зовнішні можливості та загрози для реалізації своєї місії.

Таким чином, стратегічного планування в органах державної влади це система цілей, інститутів та інструментів управління, що дозволяють спрямувати управлінську діяльність органів державної влади на досягнення довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку, а також забезпечити необхідні ресурси для досягнення цих пріоритетів, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей та завдань.

Як зазначалося вище, стратегічне планування та управління стали дуже важливими зараз, коли середовище, в якому працюють органи державної влади, стає все більш невизначеним через зміни в чисельності населення,

в очікуваннях зацікавлених сторін, у політичній ситуації та порядку денному, у технологіях і в різноманітності популяцій. Таке непередбачуване середовище змушує керівників органів державної влади долати зовнішні та внутрішні бар'єри, які перешкоджають як формуванню, так і реалізації ефективного стратегічного планування.

Мінцберг Г. визначив кілька основних зовнішніх і внутрішніх бар'єрів на етапі формування стратегічного плану. До зовнішніх відносяться: бар'єри, пов'язані з політико-правовим кліматом, з економічним кліматом, з соціокультурним кліматом і з технологічним середовищем. Основними внутрішніми організаційними бар'єрами є: організаційна культура, невідповідна організаційна структура, слабка прихильність керівництва, брак фінансових ресурсів, слабка інфраструктура інформаційних технологій, слабка система управління продуктивністю та слабе стратегічне мислення [5].

Щодо реалізації стратегічного планування Браун П. стверджує, що основними перешкодами для успішного впровадження стратегічного планування є відсутність контролю над етапом реалізації, недостатні технологічні ресурси, недостатня система управління та неадекватні підходи до управління [3]. Крім того, Брайсон Дж., визначив кілька перешкод на кожному етапі стратегічного управління в органах державної влади. Перешкоди, пов'язані зі стадією формування стратегії: нечітке бачення, нечітка місія, нечіткі цілі, низька обізнаність управлінського персоналу щодо стратегічного планування, слабкі навички та знання стратегічного планування та реалізації, стратегічне планування «зверху вниз», слабка оцінка внутрішнього та зовнішнього середовища [2]. Також зазначимо, що перешкодами, пов'язаними з фазою стратегічного впровадження є: висока плінність менеджерів, слабка організаційна культура підтримки стратегічного планування, невідповідна організаційна структура та невідповідний розподіл ресурсів.

Успішне стратегічне планування в органах державної влади вимагає спільної відданості цінностям, баченню та місії певного органу з боку відповідних груп внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін. Отже, органи державної влади повинні переконатися, що їх практика стратегічного планування втілює розроблені чіткі та відповідні цінності, місію та бачення.

Бережний Я. стверджує, що уряди з більш комплексним плануванням мають гарну репутацію щодо планування та довгострокову відданість процесу стратегічного планування [1].

Відмітимо, що як і в приватному секторі, організаційна ефективність органів державної влади покращиться, як тільки вона набуде більш комплексного, формального та раціонального процесу планування. Таким чином, одним із важливих ключових аспектів для успішного стратегічного планування є комунікація, оскільки вона залучає до процесу всіх зацікавлених сторін. Проте, зазначимо, що важко планувати, якщо уряд запрошує до процесу планування занадто багато людей як зсередини, так і зовні та дає їм значний контроль над процесом стратегічного планування.

Визначимо деякі успішні чинники стратегічного планування, які дали позитивні результати. Такими чинниками успіху є: звітування громадськості про показники стратегічної ефективності, взаємоув'язка індивідуальної ефективності зі стратегічними цілями та завданнями, час від часу відстеження ефективності, оцінка здійсненності запропонованих стратегій, залучення громадян та інших зовнішніх зацікавлених сторін до початку процесу стратегічного планування.

Стратегічне планування складається не просто з документації, яку необхідно впровадити – це фактичний процес, який розробляє цілі, завдання, місію та бачення та залучає як внутрішніх, так і зовнішніх зацікавлених сторін.

Отже, більше зусиль слід прикласти до розробки добре продуманого стратегічного плану з наступною належною реалізацією. Крім того, способами досягнення цілей урядових організацій є: контроль над програмами, вирішення основних проблем, покращення внутрішньої комунікації, вирішення проблем функціональних відділів, встановлення пріоритетів, розвиток командної роботи, зміцнення загального потенціалу управління, належний процес прийняття рішень та покращення ефективності урядових організацій.

### **Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.**

1. Стратегічного планування в органах державної влади це система цілей, інститутів та інструментів управління, що дозволяють спрямувати управлінську діяльність органів державної влади на досягнення довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку, а також забезпечити необхідні ресурси для досягнення цих пріоритетів, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей та завдань.

2. Проблеми, які можуть вплинути на процес стратегічного планування, якщо органи державного управління відмовляться мислити стратегічно та слідувати класичному процесу планування, полягають у тому, що вони точно не виживуть у сьогоdnішньому швидко мінливому середовищі. Розробка стратегії розглядається як формальний та лінійний підхід, заснований на низхідних процесах прийняття рішень, які включають в основному керівництво вищої та середньої ланки, виключаючи нижче керівництво та інші зацікавлені сторони. Проте даний підхід може не забезпечити прихильність і відповідальність за процес стратегічного планування зі сторони нижчого керівництва та інших зацікавлених сторін.

3. Перехід від традиційного стратегічного планування до ефективного стратегічного управління потребує інтенсивної, колективної та постійної участі вищого керівництва. Якщо органи державної влади хочуть мати більш значущу стратегію в майбутньому, вони повинні ефективно планувати, впроваджувати та оцінювати свій процес стратегічного управління, таким чином, вони будуть більш орієнтованими на громадян, децентралізованими, співробітницькими та орієнтованими на результати.

### Список використаних джерел:

1. Бережний Я. Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління. *Суспільна політика та стратегічний менеджмент*. 2008. №1. С. 59–67.
2. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій: Пер. з англ. А. Кам'янець. Л.: Літопис, 2004. 352 с.
3. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. К.: Основи, 2000. 243 с.
4. Лещиншин Р. Адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі. Актуальні проблеми правознавства. 2020. №4 (24). С. 49–54.
5. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. Київ : Вид-во Олексія Капусти. 2008. 389 с.
6. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України від 03.11.2011 № 9407. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=\(дата звернення: 20.10.2022\)](https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=(дата звернення: 20.10.2022))
7. Розенфельд, Реймонд А. Лекції з державної політики. К.: Вид. «К.І.С», 2002. 60 с.
8. Lasswell, H. (1963). *The Future of Political Science*. Atherton Press, New York.

### References:

1. Berezhnyi Ya. (2008), “*Rol i znachennia stratehichnoho planuvannia v systemi detsentralizovanoho derzhavnoho upravlinnia*” [“The role and importance of strategic planning in the system of decentralized state administration”], *journal Suspilna polityka ta stratehichniy menedzhment* [Public policy and strategic management], vol. 1, pp. 59–67 [Ukraine].
2. Braison Dzh. (2004), *Stratehichne planuvannia dlia derzhavnykh ta neprybutkovykh orhanizatsii* [Strategic planning for government and non-profit organizations], Lviv, Litopys, 352 p. [Ukraine].
3. Braun P. (2000), *Posibnyk z analizu derzhavnoi polityky* [Guide to State Policy Analysis], Kyiv, Osnovy, 243 p. [Ukraine].
4. Leshchyshyn R. (2020), “*Administratyvno-pravovi osnovi stratehichnoho planuvannia u derzhavnomu sektori*” [“Administrative and legal basis of strategic planning in the public sector”], *journal Aktualni problemy pravoznavstva* [Actual problems of jurisprudence], vol. 4(24), pp. 49–54 [Ukraine].
5. Braun P. (2008), *Zlit ta padinnia stratehichnoho planuvannia* [The rise and fall of strategic planning], Kyiv, Vyd-vo Oleksiia Kapusty, 389 p. [Ukraine].
6. VRU, Draft Law of Ukraine (2011), *Pro derzhavne stratehichne planuvannia* [Draft Law of Ukraine „ About state strategic planning”], dated November 03, 2011 No. 9407. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=3> (related to 20.10.2022) [Ukraine]
7. Rozenfeld, Reimond A. (2002), *Lektsii z derzhavnoi polityky* [Lectures on public policy], Kyiv, Vyd. «K.I.S», 60 p. [Ukraine].
8. Lasswell H. ((1963), *Maibutnie politolohii* [The Future of Political Science], Atherton Press, New York, 248 p.