

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГУВАННЯ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

©2021 ІСАЄВА Н. І.

УДК 338.984
JEL Classification: E02

Ісаєва Н. І.

Інституційне забезпечення стратегування в економічній системі держави

Започаткування та впровадження процесу стратегування в країні має супроводжувати якісний і комплексно розроблений державний механізм стратегічного управління. Наявність інституційного механізму, який передбачає створення організаційних структур у системі державних органів влади, розподіл їх функцій та обов'язків, чітко визначену взаємодію структур у напрямку досягнення єдиних стратегічних цілей розвитку, є обов'язковою умовою успішного процесу стратегування в країні. Вирішення проблеми інституційного забезпечення стратегування в складній соціально-економічній системі, що розвивається, потребує координованості та збалансованості діяльності всіх суб'єктів стратегічного управління та стає актуальною в сучасних умовах розвитку України. Метою статті визначено дослідження структури та функцій виконавчих органів влади в галузі стратегічного управління, розроблено пропозиції щодо вдосконалення інституційного забезпечення процесу стратегування в країні шляхом впровадження принципів інституційної організації стратегування ЄС ESDN та циклу PDCA в систему державного управління. Автором визначено учасників процесу стратегування в країні; розроблено рекомендації щодо доповнення функцій державних органів влади в галузі стратегування; запропоновано створення організаційної структури по забезпеченню процесу стратегування та визначено логічну схему інституційного супроводу впровадження стратегування на національному рівні.

Ключові слова: стратегування, інституційне забезпечення, національна стратегія, стратегічні функції, суб'єкт стратегування, учасники стратегування.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2021-1-21-27>

Рис.: 3. **Бібл.:** 8.

Ісаєва Наталія Іллівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут» (вул. Чкалова, 17, Харків, 61070, Україна)

E-mail: Limpopo-dk@ukr.net

UDC 338.984
JEL Classification: E02**Isaieva N. I. Institutional Support for Strategizing in the Economic System of a State**

The initiation and implementation of the strategizing process in a country should be accompanied by a comprehensively developed, high-quality state mechanism of strategic management. The existence of an institutional mechanism, which provides for the creation of organization structures in the public authorities system, the division of their functions and responsibilities, clearly defined interaction of structures designed to achieve common strategic development goals, is a prerequisite for a successful strategic process in the country. Providing institutional support for strategizing in a complex socio-economic system, which is still developing, requires coordination and balance in the activities of all the strategic management entities, thus becoming relevant in the current conditions of Ukraine's development. The article aims at studying the structure and functions of the executive authorities in the field of strategic management. Recommendations have been developed to improve the institutional support for the strategic process in the country by implementing the EU institutional organization principles, designed by the ESDN, and the PDCA Cycle in public administration. The author identifies Ukraine's strategizing participants; develops recommendations for supplementing the public authorities' functions in the strategizing field; suggests creating an organizational structure which would support strategizing; and creates a consistent institutional support scheme helping to implement strategizing at the national level.

Keywords: institutional support, national strategy, strategic functions, strategizing, strategizing entity, strategizing participants.

Fig.: 3. **Bibl.:** 8.

Isaieva Nataliya I. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, National Aerospace University «Kharkiv Aviation Institute» named after M. Ye. Zhukovskiy (17 Chkalova Str., Kharkiv, 61070, Ukraine)

E-mail: Limpopo-dk@ukr.net

Вступ. На сьогодні проблема інституційного й організаційного забезпечення стратегування в Україні практично не розроблена. Після затвердження нормативно-правових основ державного стратегування найважливішим до вирішення стає питання методологічного та методичного забезпечення стратегування, впорядкування системи стратегічних документів, визначення повноважень основних інституцій (Кабінету Міністрів України, центральних

органів виконавчої влади) щодо підготовки, прийняття та реалізації стратегічних управлінських рішень.

Питаннями стратегічного управління і стратегування державного, регіонального, територіального розвитку займаються такі вітчизняні та зарубіжні вчені-економісти: О. С. Вишневський, Д. А. Гамілова, О. Л. Євмешкіна, Р. Г. Маннапов, В. Г. Марача, А. І. Наумов, В. Н. Парухіна, М. І. Зверяков, Н. О. Кухарська, Н. А. Клевцевіч,

О. С. Шараги, Г. Клейнера, М. А. Кизима, В. Н. Родіонова, А. Д. Шелкопляста, Л. С. Шеховцева й ін. У більшості робіт стратегування розглядається як найбільш адекватний інструмент вирішення стратегічних завдань, що дозволяє створювати умови для перспективного розвитку на основі стратегічних цілей, здатних консолідувати зусилля влади, бізнесу і суспільства. Однак створенню інституційно-організаційного забезпечення щодо впровадження стратегування соціально-економічного розвитку в Україні досі не приділяється достатньої уваги. Саме цим і пояснюється актуальність обраного дослідження.

Об'єктом дослідження є процес інституційного забезпечення стратегування.

Предметом дослідження є науково-методичний підхід до інституційного забезпечення стратегування.

Метою роботи є розвиток теоретичного, методологічного та методичного забезпечення вдосконалення системи державного управління на всіх рівнях і забезпечення сталого зв'язку між довгостроковими цілями та пріоритетами розвитку країни, бюджетом і виконавською дисципліною органів влади у здійсненні ефективного державного стратегічного управління.

Необхідність чіткого перерозподілу повноважень і відповідальності між виконавчими органами влади на всіх рівнях, створення нових інституцій щодо контролю та моніторингу стратегічних документів, а також широке провадження участі суспільства в процес стратегування стає актуальною проблемою на сучасному етапі розвитку України.

Для вироблення інституційних засад стратегування розвитку систем різних рівнів Європейська мережа сталого розвитку (англ. European Sustainable evelopment Network, ESDN) виробила та рекомендує до впровадження базові принципи процесуальної та інституційної організації стратегування [1].

Принципи ESDN по організації стратегування сталого розвитку:

1. Загальне бачення майбутнього, стратегічні цілі. Образ майбутнього на довгострокову перспективу і стратегічні цілі відповідають критеріям SMART.
2. Високий ступінь політичної підтримки. Підтримка на вищому рівні законодавчої і виконавчої влади і з боку впливових політичних інститутів.
3. Горизонтальна інтеграція. Узгодження інтересів всіх учасників у всіх сферах розвитку.
4. Вертикальна інтеграція. Узгодження з пріоритетами і заходами реалізації стратегічних орієнтирів на всіх адміністративних рівнях влади.
5. Партиципація. Розробка, реалізація та актуалізація стратегії на основі залучення зацікавлених осіб: цивільне суспільство, органи представницької влади, політики, бізнес, неурядові організації тощо.
6. Механізми впровадження та забезпечення ресурсами. Досягнення стратегічних цілей шляхом здійснення планів дій із залученням наявних ресурсів.
7. Моніторинг, оцінка й актуалізація. Моніторинг та оцінка в кількісному і якісному аспектах. Регулярне коригування та актуалізація стратегії.

Ці базові принципи конкретизують важливі аспекти, які слід покласти в основу створення інституційно-організаційного забезпечення стратегування на всіх рівнях влади в Україні. Відповідно до принципів ESDN в процесі створення інституційного забезпечення стратегування соціально-економічного розвитку України пропонується використовувати цикл PDCA (Від англ. Plan, Do, Check, Act – плануй, виконуй, перевіряй, дій). Його впровадження дозволяє безперервно підвищувати якість всього процесу стратегування. Ключовим моментом є те, що цей процес управління заснований на широкій участі суспільства в процесі стратегування. Основні складові циклу PDCA [2]:

1. Створення організаційних основ. Створення дієвої структури органів, до сфери відповідальності якої входить організація процесу розробки, реалізації та моніторингу Національної стратегії соціально-економічного розвитку.
2. Діагностика стану та тенденцій розвитку. Прогнозування соціально-економічного та науково-технічного розвитку. Це має стати основою розробки Національної стратегії.
3. Розробка проекту Національної стратегії соціально-економічного розвитку на основі широкої участі представників наукової спільноти, економіки, влади, бізнесу і суспільства.
4. Затвердження Національної стратегії соціально-економічного розвитку. Ухвалення стратегії забезпечує їй політичну легітимність. Таким чином, стратегія стає основним керівництвом у діяльності органів влади.
5. Реалізація і моніторинг стратегії. Етап реалізації супроводжується моніторингом, на підставі якого проводиться оцінювання ступеня досягнення цілей та ефективності реалізації стратегії.
6. Оцінка та актуалізація. Оновлення стратегії з урахуванням результатів оцінювання.

Процес державного стратегічного управління на основі застосування циклу PDCA забезпечує:

- узгоджену взаємодію учасників стратегування на базі визначеної системи інституційного забезпечення;
- моніторинг і контроль реалізації стратегічних документів з використанням законодавчого, методологічного, методичного, інформаційного, фінансового й іншого ресурсного забезпечення.

Чітке визначення та правове закріплення розподілу функцій стратегування між усіма його учасниками, взаємна ув'язка економічних і соціальних інтересів учасників стратегування в горизонтальному і вертикальному розрізах дозволить підвищити їх мотивацію щодо діяльності в напрямку досягнення стратегічних орієнтирів.

До основних учасників стратегування належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерства, державні адміністрації регіонального та місцевого рівнів, Національний інститут стратегічних досліджень, бізнес, громадяни (рис. 1).

Важливе значення на всіх етапах циклу PDCA мають інститути, що повинні комплексно та систематично за-

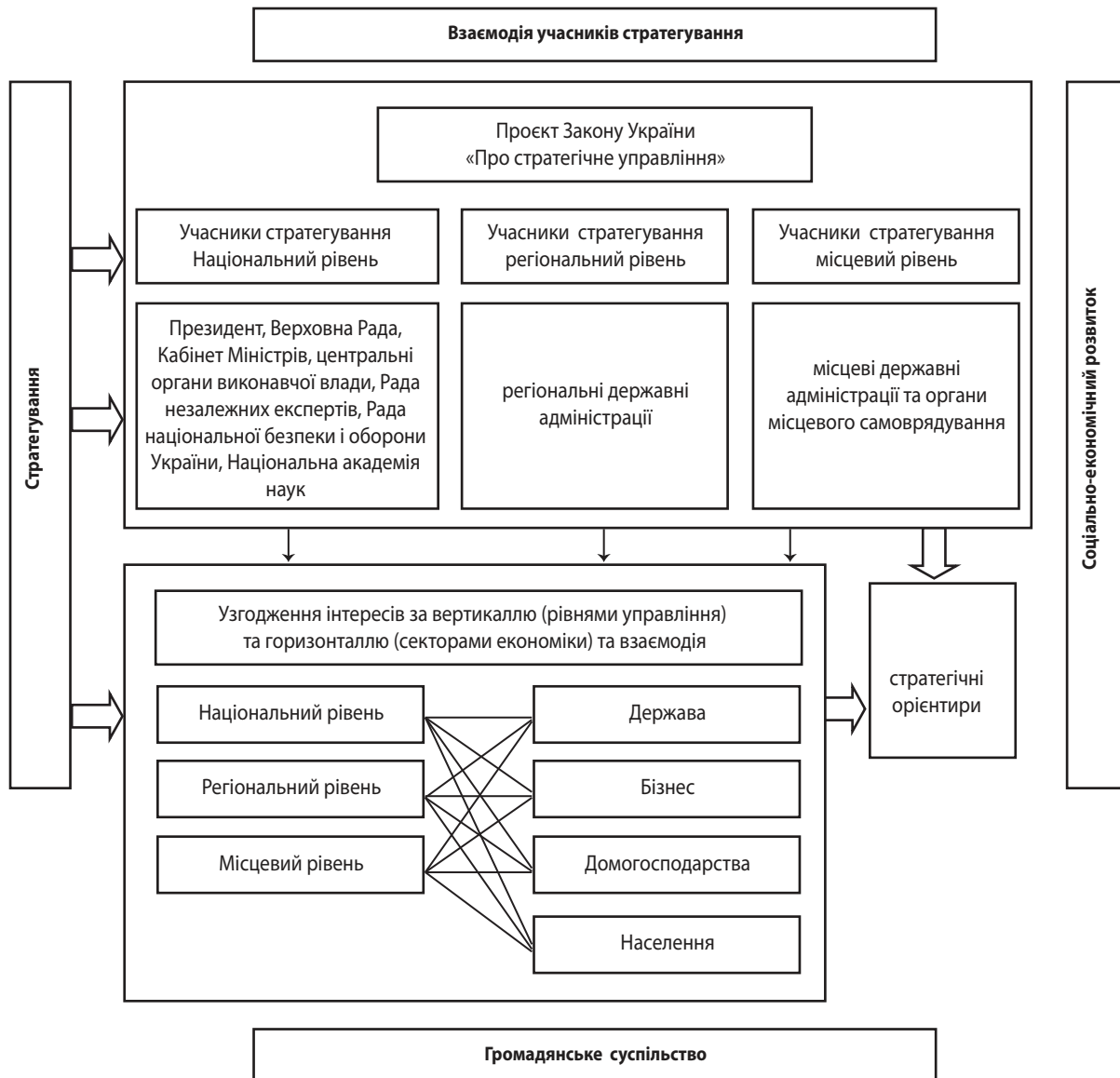


Рис. 1. Взаємодія учасників стратегування

Джерело: розроблено автором

безпечувати їхню реалізацію задля ефективного функціонування і розвитку усіх елементів соціально-економічної системи країни в цілому та регіонів.

Системоутворююче значення серед всіх інститутів мають управлінські інститути, і серед них – інститути стратегічного цілепокладання, розробки, реалізації і моніторингу стратегічних документів соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів. Вони складають основу стратегічного управління соціально-економічним розвитком і можуть бути названі інститутами стратегування [3].

На сьогодні вже є усвідомлення того, що наявна в Україні система державного управління досі залишається неефективною, вона є внутрішньо суперечливою, незавершеною і відірваною від суспільства, внаслідок чого таке управління не сприяє проведенню соціально-економічних реформ [4].

Отже, актуальним питанням стає узгодження наявної в Україні системи державного управління зі всіма сферами суспільного життя, а також розбудови нових інститутів, організаційних структур та інструментів забезпечення стратегічного процесу.

Відповідно до концепції адміністративної реформи в Україні ідеологія функціонування державної служби нового типу – це формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління щодо забезпечення потреб суспільства та виконання національних інтересів, вона має бути підконтрольною народові та прозорою [5].

При цьому в концепції принциповими визначено такі засади:

- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами;

- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства;
- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади тощо.

В Україні, за результатами адміністративної реформи, вже сформовано досить повну систему державного планування, сформовано нові сучасні підрозділи, проведено розподіл основних функцій та обов'язків між її учасниками.

Завдяки реформуванню в структурі органів виконавчої влади, а саме Міністерств, сформовано елементи, до функціональних обов'язків яких належить забезпечення реалізації стратегічного управління в визначеній сфері відповідальності. Однак ефективність їхньої діяльності у визначеній сфері дуже низька.

Відсутність затвердженого головного закону про стратегічне управління в країні призводить до того, що при проведенні адміністративної реформи змінюються лише структура та склад основних учасників управління, а функції та обов'язки не узгоджені за довгостроковими пріоритетами та стратегічними цілями соціально-економічного розвитку. Важливим у цьому процесі є відсутність широкої участі громадянського суспільства у сфері управління і здійснення контролю.

Враховуючи етапи циклу PDCA на основі принципів ESDN щодо інституційної організації стратегування, в роботі розроблено функції головних суб'єктів стратегування, якими, на наш погляд, слід доповнити вже наявні функції державних служб для забезпечення узгодженості дій суб'єктів стратегування в напрямку формування та реалізації довгострокових орієнтирів розвитку.

Так, для впровадження стратегування на національному рівні Президент України має стати головним стратегічним агентом. Президент України звертається з посланнями до народу та з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Саме Президент, на наш погляд, у своєму Посланні до народу має ініціювати визначення та закріплення довгострокових стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку країни, а в щорічних посланнях звітувати та надавати оцінку виконання проміжних результатів щодо досягнення стратегічних цілей розвитку, визначати шляхи та напрямки підтримки.

Президент має донести суспільству концептуальні аспекти розвитку країни та закріпити їх у свідомості громадян як єдину основу функціонування країни та діяльності всіх суб'єктів.

Функції підготовки та обґрунтування послань Президента делеговано Національному інституту стратегічних досліджень. Національний інститут стратегічних досліджень підпорядкований безпосередньо Президенту України. Відповідно до оновленого статуту серед головних функцій не визначено довгострокове прогнозування, розробку моделі та пріоритетів розвитку країни тощо [6].

Це досить потужна науково-аналітична установа, до функцій якої слід віднести форсайт-прогнозування соціально-економічного, екологічного просторового, територіального, галузевого розвитку країни на довгострокову перспективу. Водночас із залученням представників

міністерств і Національної академії наук, міжнародних експертів та вітчизняних консультантів розроблено моделі та концепції довгострокового розвитку України на основі цих прогнозів, обґрунтовано напрямки та пріоритети розвитку, формування довгострокового документа Бачення та надання пропозицій щодо змісту основних положень Національної стратегії соціально-економічного розвитку.

До функцій Верховної ради як головного законодавчого органу в країні у сфері стратегування слід додати такі:

- затвердження Закону «Про стратегічне управління»;
- затвердження системи стратегічних документів у країні;
- затвердження довгострокового документа Бачення;
- затвердження Національної стратегії соціально-економічного розвитку України;
- всебічна підтримка та лобювання процесу стратегування в країні.

Кабінету Міністрів як найвищому органу виконавчої влади в Україні слід додати такі стратегічні функції:

- затвердження довгострокових прогнозів соціально-економічного розвитку України та прогнозів науково-технічного розвитку України;
- контроль виконання Національної стратегії соціально-економічного розвитку України;
- контроль узгодженості бюджетної політики із стратегічними напрямками соціально-економічного розвитку;
- узгодження дій центральних органів виконавчої влади щодо реалізації положень Національної стратегії соціально-економічного розвитку;
- контроль виконання стратегічних функцій центральними органами виконавчої влади, призначення мір відповідальності;
- затвердження та контроль виконання секторальних і галузевих стратегій розвитку;
- затвердження та контроль виконання стратегії просторового розвитку;
- затвердження системи уніфікованих методичних рекомендацій, правил та керівництв для кожного виду документа стратегічного управління;
- звітність щодо виконання національних стратегічних документів перед суспільством;
- забезпечення суспільної підтримки всього процесу стратегування в країні;
- забезпечення участі науково-аналітичної спільноти в процесі стратегування на всіх рівнях влади.

Підготовка Національної стратегії має проводитися на базі багатокомпонентної структури управління соціально-економічним розвитком, яка об'єднує представників міністерств, державних обласних адміністрацій, наукової спільноти, бізнесу, експертів винятково за участю громадськості. Організаційна структура щодо забезпечення процесу розробки та реалізації Національної стратегії має включати три компоненти: координатора, провідну команду і керуючу групу [2].

Відповідно до дослідження Регламентів і Положень щодо структури та діяльності Міністерств визначено, що кожне Міністерство у своїй структурі має директори, які виконують функції із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, проведення аналізу й оцінки впливу її реалізації. Одним із таких директоратів є директорат із стратегічного планування та європейської інтеграції, який утворюється для виконання завдань стратегічного планування діяльності та планування бюджету міністерства. Також директори містять експертні групи за видами діяльності [7].

Виходячи з наявної структури Міністерств автором розроблено структуру щодо забезпечення процесу



Рис. 2. Організаційна структура по забезпеченню стратегування

Джерело: Доповнено автором [2])

З огляду на те, що сьогодні в країні відсутній діалог між органами влади та суспільством, основними напрямками активної роботи виконавчих органів влади в процесі стратегування на всіх адміністративних рівнях, на наш погляд, мають стати:

- 1) підвищення інформованості громадян про стан та тенденції розвитку країни в цілому та регіонів, усвідомлення суспільством потреби в стратегічному управлінні розвитком, активна участь громадян в визначенні стратегічних орієнтирів та інструментів їхньої реалізації, громадський контроль виконання органами влади стратегічних функцій;
- 2) створення та розширення мереж партнерства з метою формування системи інституційного забезпечення на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 3) ув'язка наявних і нових стратегій по соціальним, екологічним, політичним, культурним та еконо-

стратегування, провідну команду та керуючу групу зі стратегування створено шляхом підбору кваліфікованих кадрів з питань стратегування із вже існуючих директоратів та експертних груп Міністерств і представників регіональних державних адміністрацій, а також визначено координатора. Їх взаємозв'язки та взаємодію подано на рис. 2.

Відповідно принципам ESDN, інституційне забезпечення стратегування соціально-економічного розвитку шляхом створення структури, до компетенції якої входить запровадження процесу стратегування соціально-економічного розвитку та процесу партиципації в країні може забезпечити виконання стратегічних орієнтирів розвитку.

мічним питанням, їх впровадження в різних сферах діяльності.

Інституалізація партнерського підходу на основі безперервного діалогу між всіма учасниками процесу стратегування соціально-економічного розвитку характеризується підвищенням впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, а також підвищенням відповідальності всіх учасників цього процесу. Це дасть можливість істотно підвищити легітимізацію, громадську підтримку і якість процесу стратегування в порівнянні з розробкою, прийняттям рішень та реалізацією виключно в рамках і силами виконавчих органів влади [8]. Впровадження принципу партиципації з одного боку збільшує довіру громадян до влади і зміцнює громадянське суспільство, з іншого - підвищує якість прийнятих управлінських рішень, що відповідають суспільним потребам та ефективність їхньої реалізації.

Таким чином в загальному вигляді логічну схему інституційного забезпечення процесу стратегування на національному рівні можна представити на рис. 3.

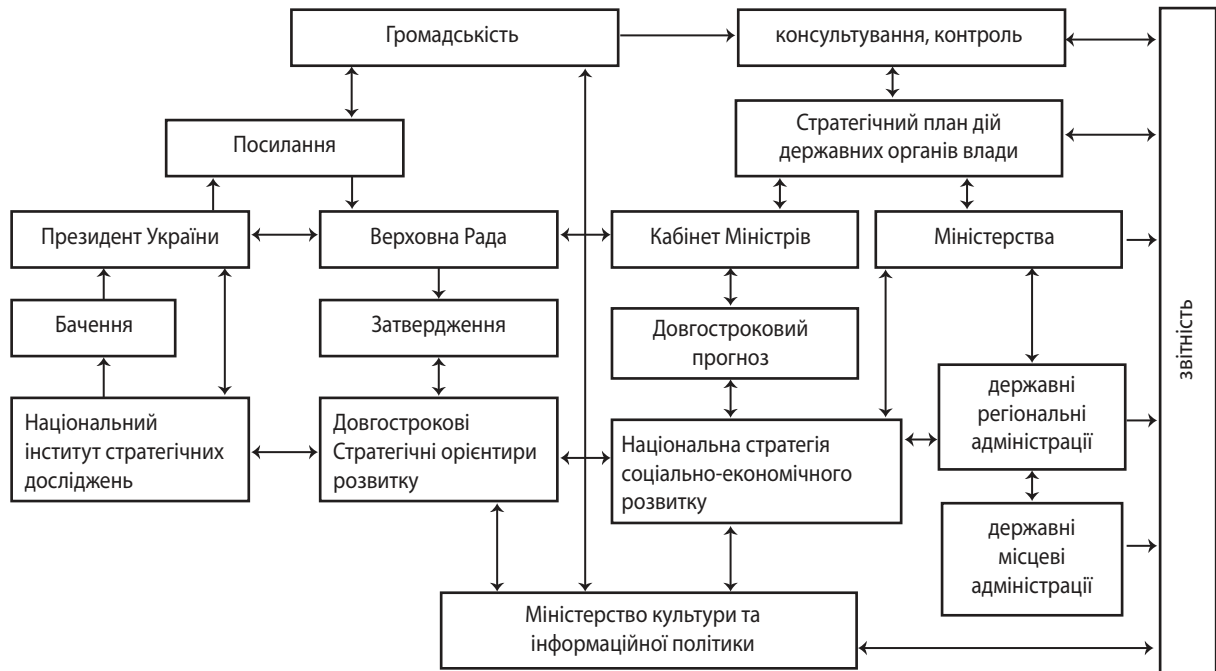


Рис. 3. Логічна схема інституційного супроводу впровадження стратегування на Національному рівні

Висновки. Актуальність інституційного забезпечення процесу стратегування визначається неефективністю проваджених управлінських рішень державних виконавчих органів влади. Дослідження повноважень та обов'язків діючих структурних підрозділів виконавчих органів влади навіть після впровадження адміністративної реформи свідчить про відсутність узгодженості їхньої взаємодії в напрямку реалізації стратегічних цілей розвитку країни. На фоні непорядкованості законодавчої бази, визначені функції державних служб є нечіткими.

В роботі визначено учасників стратегування в країні та адаптовано впровадження принципів процесуальної та інституційної організації стратегування соціально-економічного розвитку ЄС в систему державного управління України.

Розроблено пропозиції щодо доповнення функцій та обов'язків основних учасників стратегування в напрямку реалізації довгострокового стратегічного цілепокладання на основі прогнозування, створення комплексної системи стратегічних документів та бази методичного забезпечення, впровадження партиципації. На базі наявної структури органів виконавчої влади запропоновано формування координуючої установи, що охопить весь процес стратегування соціально-економічного розвитку на основі взаємодії всіх учасників стратегування.

Практичне впровадження результатів дослідження сприятиме підвищенню якості управлінських рішень, поліпшенню рівня якості розробки та реалізації стратегічних документів, тим самим підвищуючи ефективність діяльності органів державної влади в напрямку реалізації стратегічних орієнтирів країни.

Залучення суспільства до активної участі в процесі стратегування сприятиме закріпленню довгострокових цілей розвитку країни, підвищенню актуальності стратегіч-

них документів, довіри до виконавчих органів влади, залученню та цільовому використанню ресурсів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. The role of stakeholder participation in European sustainable development policies and strategies // ESDN Quarterly Report N 39. 2015. URL: https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/2015-December-The_role_of_stakeholder_participation_in_European_sustainable_development_policies_and_strategies.pdf
2. Посobie к учебному курсу «Мониторинг, оценка и доработка местных и региональных стратегий устойчивого развития». URL: <http://ibb-d.by/wp-content/uploads/2019/07/Posobie-po-kursu-LAG.pdf>
3. Шеховцева Л. С., Артемьев И. А. Институциональное обеспечение стратегического управления развитием региона. *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта*. 2012. Вып. 3. С. 86–90.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. Київ : ДВПП Міннауки, 1998. 62 с.
5. Концепція адміністративної реформи України. Загальні засади адміністративної реформи. URL: <http://www.kr-admin.gov.ua/Reforms/Ua/div1.html>
6. Питання Національного інституту стратегічних досліджень : Указ Президента України від 07.10.2019 № 737/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7372019-29893>
7. Інші органи виконавчої влади // Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
8. Кудряшова Л. В. Основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие : в 2 ч. Ч. 1 : Основы государственного управления. Томск : ФДО, ТУСУР, 2015. 137 с.

REFERENCES

- "Inshi orhany vykonavchoi vlady" [Other Executive Authorities]. Uriadovyi portal. <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
- "Kontseptsiiia administratyvnoi reformy Ukrainy. Zahalni zasady administratyvnoi reformy" [The Concept of Administrative Reform in Ukraine. General Principles of Administrative Reform]. <http://www.kr-admin.gov.ua/Reforms/Ua/div1.html>
- Kontseptsiiia administratyvnoi reformy v Ukraini vid 22.07.1998 r.* [The Concept of Administrative Reform in Ukraine from July 22, 1998]. Kyiv: DVPP Minnauky, 1998.
- Kudriashova, L. V. *Osnovy gosudarstvennogo i munitsipalno-go upravleniya* [Fundamentals of State and Municipal Administration], part 1 : Osnovy gosudarstvennogo upravleniya. Tomsk: FDO, TUSUR, 2015.
- [Legal Act of Ukraine] (2019). <https://www.president.gov.ua/documents/7372019-29893>
- "Posobiye k uchebnomu kursu «Monitoring, otsenka i dorabotka mestnykh i regionalnykh strategiy ustoychivogo razvitiya»" [Manual for the Training Course «Monitoring, Evaluation and Refinement of Local and Regional Strategies for Sustainable Development»]. <http://ibb-d.by/wp-content/uploads/2019/07/Posobie-po-kursu-LAG.pdf>
- Shekhovtseva, L. S., and Artemev, I. A. "Institutsionalnoye obespecheniye strategicheskogo upravleniya razvitiyem regiona" [Institutional Support for Strategic Management of the Development of the Region]. *Vestnik Baltiyskogo federalnogo universiteta im. I. Kanta*, no. 3 (2012): 86-90.
- "The role of stakeholder participation in European sustainable development policies and strategies". ESDN Quarterly Report N 39. 2015. https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/2015-December-The_role_of_stakeholder_participation_in_European_sustainable_development_policies_and_strategies.pdf

Стаття надійшла до редакції 07.02.2021 р.