

УДК 341.1

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

**Олена ЄВМЄШКІНА,**  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

### SUMMARY

In the article is researched the organizational and regulatory support government strategic planning in the United States. It is a structured system with a clear functional component. Government Performance and Results Act of 1993 defines a hierarchy of strategic planning executive and timeframe for preparation of planning documents. GPRA Modernization Act 2010 established a common approach to the goals formation. The update is based on more than 15 years of experience. This experience included both the evolution of agency practices as well as increased access to information and collaboration via the Internet.

**Key words:** state strategic planning, government efficiency, effectiveness of the government, state level strategic planning.

### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто організаційне та нормативне забезпечення державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки. Воно є структурованою системою з чітко вираженою функціональною складовою. Досліджено систему виконавчої влади, що представляє державний рівень стратегічного планування. Детально розглянуто законодавчі документи, що визначають процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні. Закон «Про ефективність та результати діяльності уряду», ухвалений 1993 року, визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Модернізований Закон 2010 року встановив загальний підхід до формування цілей.

**Ключові слова:** державне стратегічне планування, ефективність уряду, результативність уряду, державний рівень стратегічного планування.

**Постановка проблеми.** В Україні на сучасному етапі проводяться реформи, спрямовані на підвищення ефективності управління, розроблення нових стандартів життя й виходу на провідні позиції в світі. Це широко висвітлено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Проведення реформ державного управління органічно пов'язане не лише із розробкою системи заходів щодо вдосконалення тих чи інших підсистем управління, окремих інститутів або органів державної влади, а й з формуванням стратегічного бачення перспектив формування майбутнього України. Процес успішного виходу України на вищий рівень життя обумовлений запровадженням ефективної системи державного стратегічного планування. Актуальним прикладом цілісного функціонування системи державного стратегічного планування є досвід Сполучених Штатів Америки, особливостями якого є високий організаційний та нормативно-правовий рівень забезпечення цього процесу.

**Актуальність теми.** Проблеми стратегічного планування на регіональному й муніципальному рівнях досліджені у працях науковців з державного управління Ю.П. Шарова, В.В. Тертички, О.І. Кілієвича. Зокрема, В.В. Тертичка вивчає зарубіжний досвід запровадження стратегічного планування. Проте поза увагою дослідників залишається детальне вивчення особливостей системи державного стратегічного планування Сполучених Штатів Америки.

Отже, **метою статті** є здійснення дослідження організаційного та нормативного забезпечення системи державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективність державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки зумовлена високим організаційним

та високим нормативним рівнями. Державний рівень тут представлений виконавчою владою. Згідно з Конституцією США Президент є главою виконавчої гілки влади протягом терміну своєї діяльності. Структуру виконавчої влади складає виконавча служба Президента, до якої входять Віце-президент і глави органів виконавчої влади. Це, зокрема, міністри сільського господарства, торгівлі, оборони, освіти, енергетики, здоров'я та громадських послуг, національної безпеки, житлового будівництва і міського розвитку, внутрішніх справ, праці, транспорту, фінансів,

<b>Президент</b>	
<b>Віце-президент</b>	
<b>Виконавчий офіс Президента</b>	
Рада економічних консультантів	Управління науково-технічної політики
Рада з якості навколишнього середовища	Управління торгового представника США
Рада національної безпеки	Управління віце-президента
Адміністративне управління	Управління Білого дому
Управління менеджменту і бюджету	
Управління національної політики контролю за оборотом наркотиків	

**Рис. 1. Структура виконавчої гілки влади Сполучених Штатів Америки [5].**

справ ветеранів, повірений адвокат. Віце-президент наділений повноваженнями сприяти успішній роботі структурних підрозділів виконавчої влади [6, с. 81].

Щорічні плани роботи міністерств і відомств координує та контролює департамент менеджменту та бюджету, який входить до складу виконавчої служби Президента. До компетенцій департаменту належать контроль та оцінювання річних і кварталних звітів за допомогою об'єктивного вимірювання і систематичного аналізу досягнення сформульованих цілей.

Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є закон 1993 року «Про ефективність і результати діяльності Уряду» (GPRA) [7]. Відповідно до цього Закону розробляються стратегії в різних сферах життєдіяльності. Як стверджує Я.В. Бережний, процес запровадження цього акта відбувався не одразу на всіх адміністративних рівнях та структурних одиницях центральних органів виконавчої влади, а шляхом встановлення пілотного чотирьохрічного періоду до 1997 року. Метою запровадження GPRA було створення чіткого та міцного зв'язку між фінансовими ресурсами, результатами діяльності органів державної влади та інституціоналізація стратегічного планування в державному управлінні як планування, орієнтованого на результат з дієвою системою звітності для міністерств та окремих управлінь (агенцій). Щодо політичних підстав до запровадження GPRA було не стільки встановлення ресурсно-результативного зв'язку в системі органів державної влади США, скільки встановлення і закріплення відповідальності цих органів за державну політику у сферах їх компетенції. [1, с. 147].

Закон визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Він складається з 11 розділів: «Коротка анотація», «Отримані дані та цілі», «Здійснення стратегічного планування», «Складання щорічних планів ефективності та механізм звітування», «Управлінська підзвітність та гнучкість», «Пілотні проекти», «Поштова служба США», «Законодавче забезпечення та нагляд Конгресу», «Здійснення підготовки», «Запровадження закону», «Технічні та узгоджувальні додатки». Згідно з цим законом розробляються стратегічні плани в США. Ним визначено, що не пізніше 30 вересня поточного року керівник кожного відомства подає директорові Адміністративно-бюджетного управління і Конгресові стратегічний план діяльності за програмами. Стратегічний план має охоплювати період не менше 5 років з фінансового року, у якому його подано, і повинен актуалізуватися й переглядатися щонайменше кожні 3 роки.

Цей стратегічний план має такі складові:

- комплексна місія, що відображає напрям діяльності установи;
- основні цілі і завдання, включаючи результати, пов'язані з цілями і завданнями, пов'язані з основними функціями установи;
- опис шляхів досягнення цілей і завдань, включаючи опис операційних процесів, навички і технології, людські ресурси, капітал, інформаційні ресурси, задіяні для досягнення поставлених цілей і завдань;
- опис того, яким чином продуктивні цілі, включені до плану, повинні бути узгоджені з основними цілями і завданнями в стратегічному плані;
- ідентифікація ключових чинників всередині установи і поза нею, що може істотно впливати на досягнення основних цілей і завдань;
- опис використаної програми оцінювання в налагодженні або перегляді основних цілей і завдань, з графіком для майбутньої оцінки програм.

Стратегічний план установи має узгоджуватись з планом продуктивності установи. План продуктивності спрямований на досягнення продуктивної мети, що означає цільовий рівень продуктивності. Вона виражається у вигляді матеріальної, вимірної мети, з якою фактичне досягнення можна порівняти, в тому числі мета виражається як кількісний стандарт, значення або швидкість.

На виконання стратегічного плану кожна установа готує щорічні плани продуктивності і звіти. Щорічний план продуктивності повинен:

- встановити цільові показники продуктивності для визначення рівня досягнення продуктивності при виконанні програми;
- коротко описати операційні процеси, навички і технології, людські ресурси, капітал, інформаційні ресурси, необхідні для досягнення продуктивних цілей;
- встановити показники результативності роботи, які будуть використовуватись для вимірювання або оцінки, вказати, який буде отримано результат;
- забезпечити основу для порівняння фактичних результатів програми зі встановленими цілями продуктивності;
- описати значення, які будуть використовуватися для перевірки.

Не пізніше ніж 31 березня поточного року керівники кожного органу влади повинні підготувати і подати Президентові і Конгресу звіт з програми ефективності за попередній фінансовий рік, в якому мають бути відображені вагомі результати діяльності.

У звіті про виконання програми повинні бути викладені показники ефективності, встановлені в плані продуктивності установи. Показник ефективності означає конкретне значення або характеристику, що використовується для вимірювання проміжного або кінцевого результату.

Кожен звіт повинен відображати стан досягнення цілей продуктивності у фінансовому році та оцінку плану виконання бюджету за поточний фінансовий рік у відношенні до продуктивності.

Протягом періоду існування закону постійно вивчався стан його впровадження в діяльності міністерств і відомств, проводилися слухання з цих питань. Зокрема, цікавими є рекомендації конгресменів, адресовані директору департаменту менеджменту і бюджету щодо впровадження закону:

- для забезпечення ширших перспектив і більш цілісної картини цілей і стратегій федерального уряду, для вирішення проблем діяльності органів виконавчої влади повністю впроваджувати вимоги закону у розвиток головного урядового плану;
- для підвищення якості стратегічних планів та річних планів продуктивності міністерств, а також їх звітів, з метою допомоги міністерствам працювати відповідно до вимог закону, прозоріше й постійно координувати діяльність міністерств у напрямі впровадження вимог закону; таке керівництво має включати стандарти про надання ключової інформації про продуктивність, в стислі часові рамки здійснювати аналіз тривалості, деталізованості документів;
- щоб допомогти міністерствам у вирішенні проблем вимірювання продуктивності, вести з ними постійний діалог з питань практики вимірювання їх продуктивності;
- з метою забезпечення результативно орієнтованої діяльності міністерств співпрацювати з міністерствами в напрямі забезпечення ними адекватних інструментів навчання продуктивному плануванню і вимірюванню, з особливим акцентом на те, як використати інформацію про продуктивність при удосконаленні програми продуктивності [2, с. 29–30].

Довготривалий досвід роботи, що включає в себе як розвиток практики міністерств і відомств, так і розши-

рення доступу до інформації через мережу Інтернет, послужив підставою для модернізації у 2010 році Закону про ефективність і результативність Уряду. На відміну від закону 1993 року, що вимагав від установи створення багаторічних, річних стратегічних планів, а також щорічні звіти про діяльність, новий закон вимагає більш частого звітування та оглядів (щоквартально замість рази на рік), які призначені для збільшення використання інформації про результати діяльності в програмі прийняття рішень. Закон вніс деякі зміни у діяльність виконавчої влади, створивши більш чітку фактичну основу для прийняття рішень щодо реалізації програм і орієнтації на результати [4]. З метою внесення змін до цього законодавства було заплановано такі заходи:

- перегляд вимог до стратегічного планування міністерства;
- перегляд вимог до планування річної продуктивності;
- перегляд вимог до звітності про результати діяльності органу влади;
- нові вимоги для визначення наскрізних федеральних пріоритетних цілей та пріоритетних завдань на рівні органу влади;
- нові вимоги до щоквартальних оглядів і звітів про виконання пріоритетних завдань на державному і виконавчому рівнях;
- кодифікація наявної структури управління, яка розвивалася протягом останніх 15 років. Зокрема, законодавчо створити (1) головного виконавчого директора (2) співробітників з поліпшення програми, (3) раду з підвищення продуктивності виконання загальнодержавних цілей (4) веб-сайт продуктивності на загальнодержавному рівні (веб-сайт продуктивності представляє цілісну картину всіх федеральних програм і пріоритетних завдань кожного федерального уряду і окремих відомств).

Удосконалення Закону 1993 року також полягало в тому, що новим Законом у 2010 році було встановлено вимоги, до яких формулюються пріоритетні цілі федерального уряду і органів влади, зокрема:

- 1) наскрізні цілі, орієнтовані на досягнення конкретних результатів;
- 2) мета, необхідна для вдосконалення управління на федеральному рівні, що включає:
  - управління фінансами;
  - управління людськими ресурсами;
  - управління інформаційними технологіями;
  - управління закупівлями і придбання;

– управління нерухомим майном.

Керівник департаменту менеджменту і бюджету повинен координувати діяльність установ з розробки пріоритетних завдань щодо підвищення ефективності та управління федерального уряду.

Цілі федерального уряду повинні бути довгостроковими, охоплювати як мінімум період чотирьох років. У разі необхідності управління менеджменту і бюджету може вносити корективи у сформульовані цілі для відображення змін у навколишньому середовищі [8].

Таким чином, новим законодавством встановлено загальний підхід до формування цілей та удосконалено управління продуктивністю на кожному рівні.

Встановлені модернізаційним актом 2010 року міжвідомчі пріоритетні цілі є інструментом керівництва для розвитку в обмеженому числі визначених президентських пріоритетів, де впроваджуються вимоги про співпрацю між декількома міністерствами.

Відповідно до вимог нового законодавства в США сформульовано міжвідомчі пріоритетні цілі терміном на чотири роки, зорієнтовані на місію і управлінську складову (табл. 1).

Визначені міжвідомчі пріоритетні цілі дають змогу вирішити горизонтальні проблеми через вертикальні організаційні заходи.

**Висновки.** З огляду на викладене вище можна зробити такі висновки.

1. Стратегічне планування в США на загальнодержавному рівні є структурованою системою з чітко вираженою функціональною складовою.

2. Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є Закон «Про ефективність та результати діяльності уряду», ухвалений 1993 року. Документ визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів.

3. Довготривалий досвід роботи, що включає в себе як розвиток практики міністерств і відомств, так і розширення доступу до інформації через мережу Інтернет, послужив підставою для модернізації у 2010 році Закону про ефективність і результативність Уряду. Закон вніс деякі зміни у діяльність виконавчої влади, створивши більш чітку фактичну основу для прийняття рішень щодо реалізації програм і орієнтації на результати.

4. Новим законодавством встановлено загальний підхід до формування цілей та удосконалено управління продуктивністю на державному, федеральному та місцевому

Таблица 1

Міжвідомчі пріоритетні цілі [3]		
Ефективність	Місія	Менеджмент
<i>Креативніше, краще, оперативніше надавати послуги громадянам</i>	Кібербезпека; Психічне здоров'я ветеранів та військово-вослужбовців	Обслуговування клієнтів; Розумніше надання інформаційних послуг
<i>Максимізувати федеральні витрати</i>	Зміна клімату (діяльність на федеральному рівні)	Категорійний менеджмент; Загальні послуги; Бенчмаркінг і поліпшення роботи з підтримки досягнення місії
<i>Люди і культура: Розширити робочу силу світового рівня і створити культурні переваги</i>	Внутрішня загроза і безпека очищення реформ	Люди і культура
<i>Економічне зростання: Підтримувати інновації, економічне зростання, створити нові робочі місця</i>	Інвестиції в створення нових робочих місць; Модернізація дозвільної інфраструктури; STEM освіта	Відкритий доступ; Вивчення ринку

рівнях. Встановлені модернізаційним актом 2010 року міжвідомчі пріоритетні цілі є інструментом керівництва для розвитку в обмеженому числі визначених президентських пріоритетів, де впроваджуються вимоги про співпрацю між декількома міністерствами.

**Список використаної літератури:**

1. Бережний Я.В. Запровадження стратегічного планування в державному управлінні країн світу (на прикладі США, ЄС і Росії) / Я.В. Бережний // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – Вип. 2. – С. 146–154.
2. 10 years of GPRA: results, demonstrated : hearing before the he Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management of the Committee on Government Reform, House of Representatives, One Hundred Eighth Congress, second session, March 31, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://catalog.hathitrust.org/Record/004907508>.
3. CROSS-AGENCY PRIORITY GOALS [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.performance.gov/cap-goals-list?view=public>).
4. Kamensky J.M. GPRA Modernization Act of 2010 Explained / J.M. Kamensky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.businessofgovernment.org/blog/business-government/gpra-modernization-act-2010-explained-part>.
5. The government of the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://presidentialtransition.sites.usa.gov/files/2015/11/Federal-Government-Org-Chart.png>.
6. The United States Government Manual 2014 // Office of the Federal Register National Archives and Records Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GOVMAN-2014-10-06/pdf/GOVMAN-2014-10-06.pdf>.
7. Government Performance and Results Act of 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fda.gov/ope/gpra/gpraover.htm>.
8. GPRA Modernization Act of 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3853/text>.

