

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 351:502

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.1.1>

Кононенко Інна Анатоліївна,
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління
та державної служби Київського національного
університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0001-9553-5339

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

STRATEGIC PLANNING IN THE ENVIRONMENTAL SPHERE

У статті досліджено значення стратегічного планування в екологічній сфері. З'ясовано, що питання ефективності стратегічного планування вимагають пошуку шляхів впровадження та реалізації різних форм участі громадян у розв'язанні екологічних проблем загальнодержавного та місцевого значення. Встановлено, що ефективним інструментом налагодження взаємодії між усіма суб'єктами екологічної політики є спільна розробка та реалізація стратегічних і програмних документів. Умовою ефективності визнано вирішення можливих конфліктів з урахуванням інтересів усіх суб'єктів співпраці. Охарактеризовано взаємодію різних рівнів публічного управління у процесі стратегічного планування в екологічній сфері. Визнано необхідність формування перспективних напрямів удосконалення стратегічного планування в екологічній сфері. Охарактеризовано Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» та Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року. Наголошено на необхідності розбудови ефективної взаємодії суспільства й держави в екологічній сфері на засадах співпраці та партнерства. З'ясовано, що на національному рівні впливові організації громадянського суспільства не бажають брати участь у конкурсах проєктів, однак на місцевому рівні такий інтерес присутній. Виявлено проблему низького рівня якості проєктів та складності їх адміністрування. Наголошено на необхідності пошуку шляхів усунення недоліків щодо якості процесу формування та реалізації стратегічних і програмних документів в екологічній сфері. Представлено процес від планування до оцінки стратегічних та програмних документів, що допомагає визначити напрям руху, бачення процесу та результатів стратегії, програми, проєкту. Наведено та охарактеризовано ключові етапи планування, моніторингу та аналізу стратегічних та програмних документів в екологічній сфері.

Ключові слова: стратегічне планування, екологічна сфера, стратегія, програма, проєкт, державне управління.

The article examines the importance of strategic planning in the environmental sphere. Established that the issues of the effectiveness of strategic planning require finding ways to implement and implement various forms of citizen participation in solving environmental problems of national and local importance. It became clear that an effective tool for establishing interaction between all actors of environmental policy is the joint development and implementation of strategic and program documents. The resolution of possible conflicts taking into account the interests of all subjects of cooperation is recognized as a condition of efficiency. The interaction of different levels of public management in the process of strategic planning in the environmental sphere is characterized. The necessity of the formation perspective directions of improvement of strategic planning in the ecological sphere is recognized. The Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy for the Period until 2030" and the Strategy for Environmental Safety and Adaptation to Climate Change until 2030 are characterized. The need to build effective cooperation between society and the state in the environmental sphere based on cooperation and partnership is emphasized. It was found, that at the national level, influential civil society organizations do not want to participate in project competitions, however, at the local level, such interest is present. The problem of low level of project quality and complexity of their administration is revealed. Emphasis is placed on the need to find ways to eliminate shortcomings in the quality of the process of formation and implementation of strategic and program documents in the environmental field. The process from planning to the evaluation of strategic and program documents is presented, which helps determine the direction of movement, the vision of the process, and results of the strategy, program, project. The main stages of planning, monitoring, and analysis of strategic and program documents in the environmental sphere are presented and characterized.

Key words: strategic planning, environmental sphere, strategy, program, project, public management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Стратегічне планування широко використовується в усьому світі та дозволяє громадам зрозуміти перспективи та бачення своїх цілей, а також дає можливість залучення додаткового фінансування. Пріоритети екологічної політики різних рівнів публічного управління чітко сформульовані та відображені в державних та обласних програмних документах, на які варто орієнтуватися і громадам. Ефективними інструментами налагодження взаємодії між усіма суб'єктами екологічної політики є спільна розробка та реалізація стратегічних та програмних документів, які спрямовані на подолання екологічних проблем і розвиток екокультури у суспільстві. У цьому процесі умовою ефективності є вирішення можливих конфліктів з урахуванням інтересів усіх суб'єктів співпраці, які можуть мати різні погляди щодо мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у розвиток теорії стратегічного планування у сфері державного управління зробили І. Ансофф, М. Альберт, В. Бакуменко, Д. Кліланд, М. Латинін, В. Мамонова, М. Мескон, Ф. Хедуорі, Ю. Шаров та інші. На рівні держави розробляються та реалізуються стратегії в різних сферах (екологічна не є винятком). Однак процес децентралізації влади в Україні породжує нові виклики щодо взаємодії різних рівнів публічного управління у процесі стратегічного планування в екологічній сфері, яким не приділяється досить уваги.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних реформаційних умовах в Україні посилюється значення стратегічного планування в екологічній сфері. Водночас питання ефективності стратегічного планування з погляду залучення всіх зацікавлених сторін вимагають пошуку шляхів впровадження та реалізації різних форм участі громадян у вирішенні екологічних проблем загальнодержавного та місцевого значення, що сприяє розширенню впливу громадськості на цей процес.

Мета статті – дослідження процесу стратегічного планування в екологічній сфері та формування перспективних напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Ключовим та актуальним завданням подальшого розвитку публічного управління в Україні є створення належних умов ефективного й динамічного переходу від застарілих командних зв'язків керування до прогресивних і сучасних управлінських методів. Практичне вирішення багатьох проблем, які тісно пов'язані з підвищенням ефективності діяльності в будь-якій сфері, залежить від ступеня освоєння методології стратегічного планування.

Основою стратегічного планування є стратегія. Термін «стратегія» має чітке походження: від грец. *strategos* – «генерал», що, своєю чергою, походить від «вести», «армія» [1]. Його почали використовувати в науці управління із середини 50-х років ХХ століття. Трансформація військового змісту поняття «стратегія» в управлінський (за Г. Саймоном, сукупність управлінських рішень [2]) призвела до розмитого тлумачення цього терміна. У наукових джерелах трактування поняття стратегії хоча й різняться відповідно до сфер, у яких вони досліджуються, однак вони мають спільні характеристики (належать до прийняття рішень, концентрують увагу на зв'язках, складаються з певних елементів тощо). ООН визначає стратегічне планування як «особливий вид діяльності суб'єктів господарювання, територіальних органів виконавчої та законодавчої влади (органів місцевого самоврядування, адміністрацій регіонів, регіональних асоціацій), державних органів виконавчої та законодавчої влади, які беруть участь у підготовці проєктів стратегічних рішень у вигляді прогнозів на термін більше ніж декілька років, програм та планів, що передбачають висунування конкретної мети, та стратегій поведінки відповідних суб'єктів управління, реалізація яких забезпечує їхнє ефективне функціонування в довготривалій перспективі з урахуванням наявних ресурсів, вибору пріоритетів їх використання з урахуванням змін зовнішнього середовища» [3; 4].

Стратегічне планування (як складник стратегічного управління [5]) є процесом прийняття управлінських рішень щодо формування стратегій (стратегічного передбачення), розподілу ресурсів, адаптації до зовнішнього середовища тощо. Науковці нині досліджують стратегію як соціальний процес та надають їй практичних характеристик. Водночас стратегічне публічне управління має власні особливості, оскільки передбачає «багатоплановий процес, головний вектор якого спрямований на розробку стратегії інституцій публічного управління з урахуванням змін, що відбуваються у зовнішньому середовищі» [4]. Так, ефективність (efficiency) у стратегії є складником результативності (effectiveness), що демонструє її гармонійність (якісна стратегія має бути ефективною та результативною одночасно). За такого підходу завдання стратегії полягає в досягненні стратегічного результату. Стратегічні ефекти створюються стратегічними цілями, що формують умови для досягнення кінцевих результатів з метою забезпечення національних інтересів. Отже, у системі публічного управління в основі стратегії важли-

вості набуває саме результативність, оскільки (навіть за умов досягнення ефективності) вона здатна підвищити ймовірність ризику небажаних наслідків.

Таким чином, стратегічне планування передбачає докладання систематизованих та формалізованих зусиль усіх учасників, які спрямовані на розробку та реалізацію стратегій, програм і проєктів, та є необхідним засобом прогнозування можливих проблем і пошуку шляхів їх розв'язання.

Нині розробка та реалізація стратегій, програм і проєктів у системі публічного управління охоплюють майже всі сфери діяльності. Екологічний напрям не є винятком. Так, Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» [6], що введений у дію з 01.01.2020 р., визначені стратегічні цілі та завдання. До переліку показників оцінки реалізації державної екологічної політики входить такий показник, як «громади, у яких затверджені та впроваджуються стратегії розвитку та плани заходів їх реалізації, розроблені за участю громадськості». Таким чином, питання розробки стратегій та програм, що включають екологічні питання, є актуальними не лише для державного рівня, а і для місцевого самоврядування.

Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України 20 жовтня 2021 року ухвалено Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року [7], яка містить серед заходів операційного плану пункт «Розроблення регіональних та місцевих стратегій адаптації до зміни клімату або включення питань адаптації до зміни клімату до регіональних стратегій розвитку, стратегій розвитку територіальних громад та планів заходів з їх реалізації, а також до програм економічного і соціального розвитку областей, районів, міст» [8]. Вищенаведене порушує питання розбудови ефективної взаємодії суспільства й держави в екологічній сфері, яка здатна буде забезпечити ефективність ланцюга «національна стратегія – стратегія розвитку територіальних громад». Така взаємодія має будуватись на засадах співпраці та партнерства. За результатами звіту щодо основних досягнень за 2019 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки на національному рівні певні впливові організації громадянського суспільства (ОГС) вказали, що їм нецікаво займатися питаннями, визначеними Стратегією (наприклад, брати участь у конкурсах проєктів). Однак на місцевому рівні такий інтерес є. Важливо, що тут з'являється проблема низького рівня якості проєктів та складності їх адмі-

ністрування (проєкти, які стосуються екологічної сфери, – не виняток). Отже, необхідно шукати шляхи усунення недоліків щодо якості процесу формування та реалізації стратегічних і програмних документів у різних сферах діяльності, в екологічній сфері зокрема.

Важливим напрямом у фокусі публічного врядування в Україні є процес впровадження та реалізації різних форм участі громадян у вирішенні екологічних проблем загальнодержавного та місцевого значення, що сприяє розширенню їхнього впливу на практичне здійснення владних повноважень. Підкреслимо, що використання громадянами свого права участі у прийнятті рішень місцевого значення щодо вирішення екологічних проблем та утворення дієвого механізму співпраці з апаратом публічного управління залишається актуальним, однак потребує додаткового формування належного рівня розуміння відповідальності за прийняті рішення.

Нині ефективними інструментами налагодження взаємодії між усіма суб'єктами екологічної політики можна визнати спільну розробку та реалізацію відповідних стратегічних і програмних документів, які спрямовані на подолання екологічних проблем та розвиток екокультури у суспільстві, особливо в період реформаційних змін, оскільки такі заходи дозволяють: посилити здатність системи на місцевому рівні ефективно впроваджувати екологічні заходи; розробити та впровадити дієві механізми сталого розвитку на рівні громад; реалізувати проєкти відповідно до пріоритетних напрямів; посилити інституційну спроможність; активно залучати інвестиції, кредитні кошти тощо; сприяти отриманню синергетичного ефекту тощо. Тому подальше формування співпраці в екологічній сфері варто розбудовувати на засадах реалізації стратегій, програм та проєктів як комплексної системи, що сприятиме поширенню екологічної культури на локальному рівні та дозволить підвищити рівень співпраці у системі публічного управління, особливо в умовах змін. Процес від планування до оцінки стратегічних та програмних документів представлений на рис. 1.

Взаємозв'язок представлених на рис. 1 складників (планування, моніторинг, оцінка) полягає в тому, що процес планування допомагає визначити напрям руху, бачення процесу та результатів стратегії, програми, проєкту.

Тому доцільно процес від планування до оцінки результатів (стратегій, програм, проєктів), які спрямовані на використання потенціалу співпраці у сфері розвитку екологічної культури та забезпечення екологічної безпеки, здійснювати за певними етапами (рис. 2).

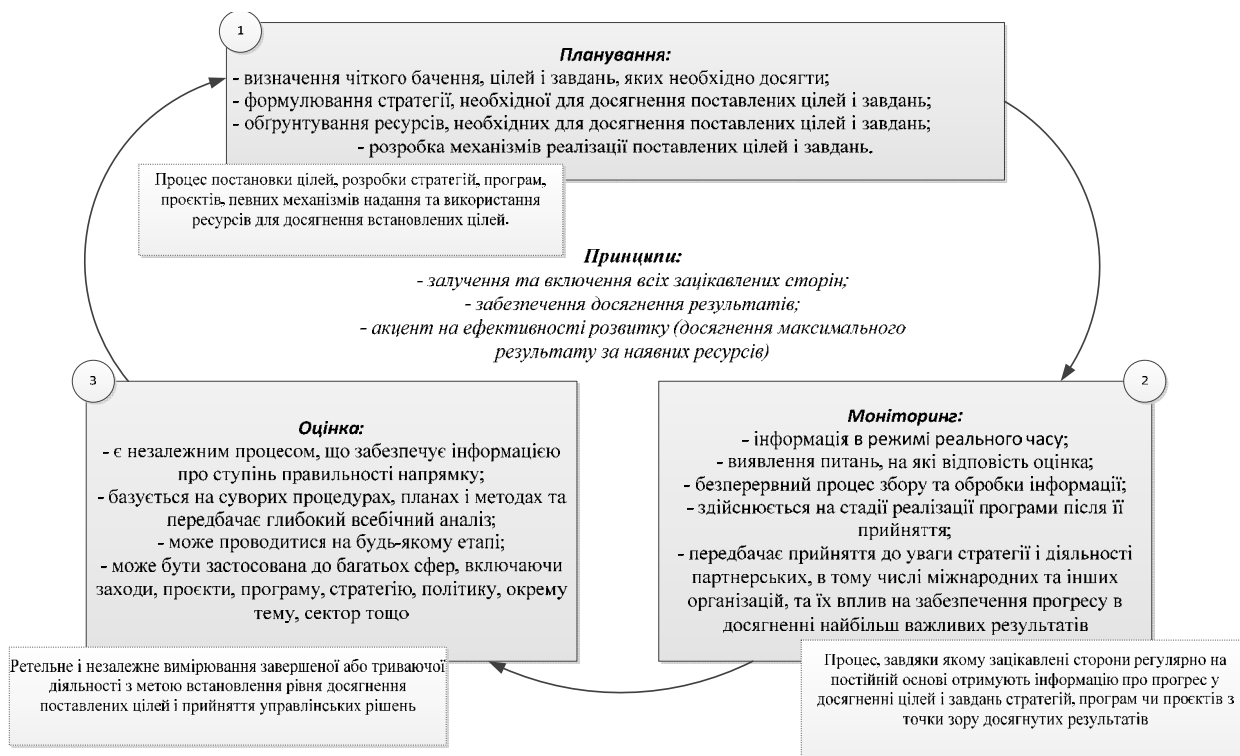


Рис. 1. Базові характеристики планування, моніторингу, оцінки стратегій, програм та проектів

Джерело: побудовано та доповнено авторкою на основі [9]

Отже, очікувані результати формуються на початковій стадії, що слугує підґрунтям для забезпечення якості моніторингу та оцінки. Результатами в такому разі є зміни, що відбулись у процесі розвитку (піддаються опису). Ієрархія результатів має такі складники:

- *Input* (внесок) – залучення необхідних ресурсів;
- *Activity* (діяльність) – заходи втручання, що спрямовані на реалізацію стратегій, програм, проектів та досягнення мікрорезультатів;
- *Output* (проміжний результат) – короткострокові зміни;
- *Outcome* (кінцевий результат) – зміни від сукупності проміжних результатів;
- *Impact* (вплив) – ефект впливу (основна мета) на ситуацію чи цільову групу.

Така послідовність дає чітке бачення того, чого хочуть учасники від співпраці в екологічній сфері та як можна досягти поставленої мети. Однак варто враховувати ймовірності настання небажаних подій та їхніх можливих наслідків. Деякі ризики навіть можуть стати підставою для перегляду стратегій. Водночас результати мають включати певні складники: результати впливу (максимальну користь); середньострокові зміни; мікрорезультати; діяльність тощо.

Для системи моніторингу важливими компонентами виступають: цільові та фактичні показ-

ники – ознаки змін на шляху відновлення та розвитку (індикатори – конкретна міра того чи іншого явища або процесу розвитку [9]); організація та процес збору фактичних показників; зіставлення показників та визначення відхилень (зрушень).

У науковій літературі викладена велика кількість різних методів і механізмів щодо здійснення моніторингу результатів будь-якої діяльності. Зазначимо, що кожен окремий випадок вимагає правильного поєднання механізмів та методів моніторингу. Найчастіше використовують такі методи та техніки отримання інформації, як самооцінка, дослідження, інтерв'ю, фокусні групи тощо. Для аналізу застосовують методи порівняння, методи соціологічного аналізу, статистичні методи тощо.

Оцінювання досягнутих результатів відбувається за такими етапами, як: етап розробки стратегії, програми, проекту; етап реалізації; після завершення. На всіх етапах оцінка не лише дозволяє окреслити перспективні напрями розвитку, а й забезпечує розуміння учасниками процесу та посилює їхню відповідальність. У практичній діяльності також використовують й інші види оцінки: за допомогою “*case study*”; довгострокових ефектів; метаоцінки тощо. Професійна оцінка передбачає: неупередженість та об'єктивність, користність, внесок учасників,

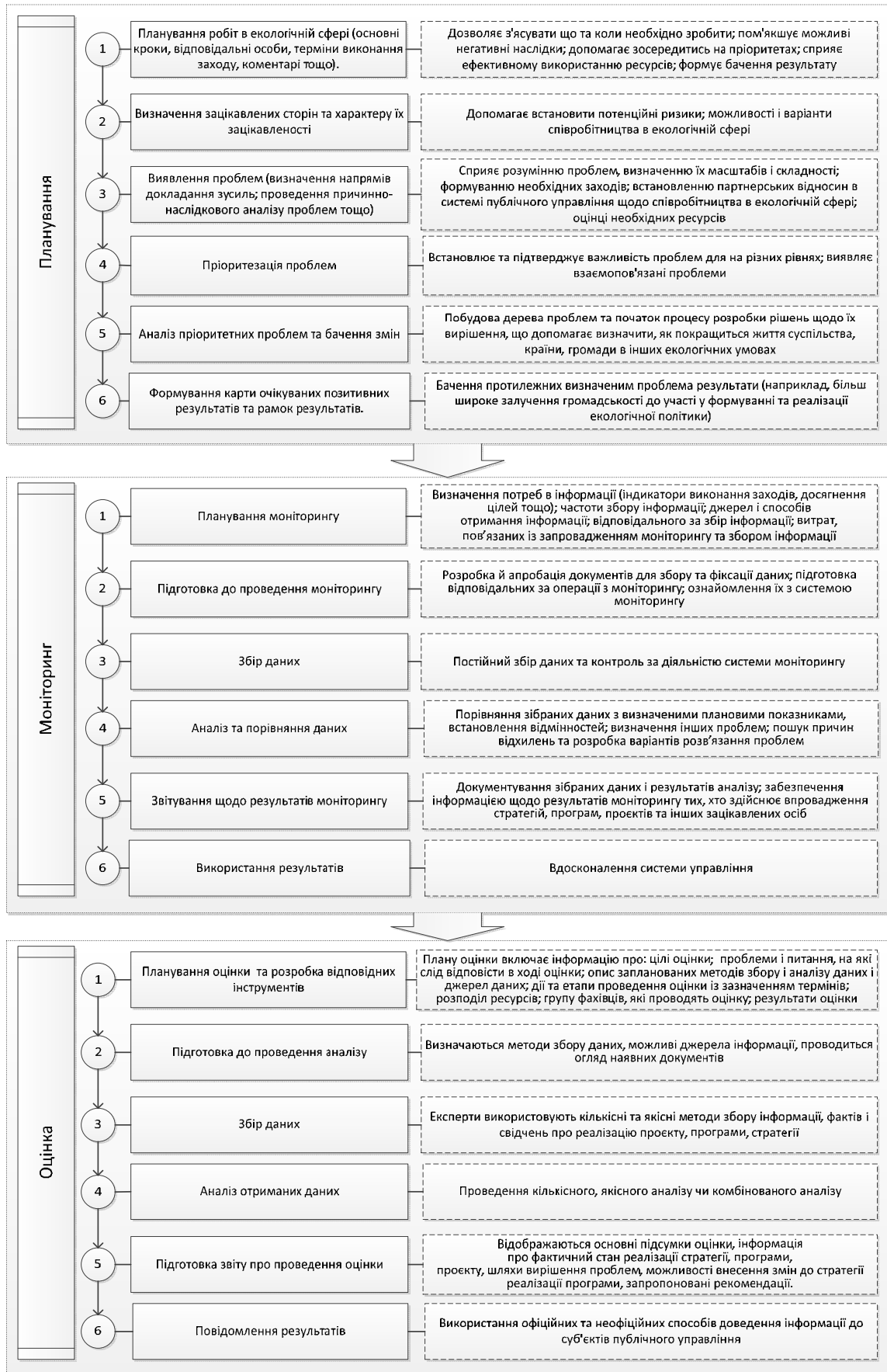


Рис. 2. Ключові етапи планування, моніторингу та аналізу стратегічних та програмних документів в екологічній сфері

Джерело: побудовано авторкою на основі [9]

технічну адекватність, зворотний зв'язок, адекватність витраченим ресурсам.

У процесі розробки та реалізації стратегій, програм, проєктів в екологічній сфері умовою ефективності є вирішення можливих конфліктів з урахуванням інтересів усіх суб'єктів співпраці, які можуть мати різне спрямування щодо мети.

Висновки. Отже, вимогою сьогодення варто визнати належну взаємодію між усіма суб'єктами публічного управління. Зазначене стосується екологічної сфери на різних рівнях публічного

управління. У такому фокусі наука та практика публічного управління потребує нових підходів до питання ефективності та результативності стратегічного, програмного та проєктного забезпечення в екологічній сфері та формування сучасних концептів поширення екологічної культури у суспільстві. Запровадження дієвої системи стратегічного планування в екологічній сфері дозволить підвищити рівень екологічної безпеки та сприятиме поширенню екологічної культури у суспільстві.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Bracker J. The historical development of the strategic management concept. *Academy of Management Review*. 1980. Vol. 5. Iss. 1. Pp. 219–224.
2. Simon H. A. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK. 1976. P. 67.
3. Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку : навчальний посібник. Київ : ФОП Гуляєва В. М., 2019. 244 с.
4. Білик О. В., Поліщук С. П. Стратегічне планування у системі публічного управління. URL: http://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/5585/1/strategichne_planuvannya.pdf
5. Stoney K. Strategic Mangement or Strategic Taylorism? A Case Study into Change within a UK Local Authority. *International Journal of Public Sector Management*. 2001. No. 1(1). P. 27–42.
6. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII.
7. Ухвалено Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uhvaleno-strategiyu-ekologichnoyi-bezpeki-ta-adaptaciyi-do-zmini-klimatu-do-2030-roku>
8. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/nacionalna-strategiya-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki>
9. Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodrecplanuvannya.pdf>