

DOI: 10.35774/app2020.04.049
УДК 342.9

Руслан Лецишин,
Заступник директора ТОВ «Платинумбуд»
(Хмельницький)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

Стратегічне планування – ключовий вектор сучасної державної політики України, спрямованої на вирішення завдань сталого соціально-економічного розвитку і зміцнення національної безпеки України. Внесення до Парламенту Проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» ознаменувало новий етап у правовому регулюванні державного стратегічного планування. Обґрунтовано необхідність створення ефективних інституційних і правових механізмів стратегічного планування на загальнодержавному та регіональному рівнях для забезпечення національних інтересів і досягнення стратегічних національних пріоритетів. Проаналізовано досвід впровадження державної системи стратегічного планування в Україні, встановлено основні проблеми створення цільової системи стратегічного планування в країні, розглянуто ієрархію стратегічних документів розвинених країн, окреслені логіку та методологію формування як основного довгострокового стратегічного документу розвитку країн.

З урахуванням дослідних цілей і завдань аналізуються основні положення законодавства у сфері стратегічного планування, зміцнення національної безпеки і соціально-економічного розвитку держави. Формулюється висновок про те, що стратегічне планування як частина державного управління визначає основні напрямки і пріоритети соціально-економічної політики і зміцнення національної безпеки України.

Ключові слова: стратегічне планування, вдосконалення законодавства, соціально-економічний розвиток, національна безпека, державне управління, цілепокладання, прогнозування, планування, програмування, моніторинг і контроль.

Лецишин Р.

Административно-правовые основы стратегического планирования в государственном секторе

Стратегическое планирование – ключевой вектор современной государственной политики Украины, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Украины. Внесение в парламент проекта Закона Украины «О государственном стратегическом планировании» ознаменовало новый этап в правовом регулировании государственного стратегического планирования. В статье обосновывается необходимость создания эффективных институциональных и правовых механизмов стратегического планирования на общегосударственном и региональном уровне для обеспечения национальных интересов и достижения стратегических национальных приоритетов. В работе проанализирован опыт внедрения государственной системы стратегического планирования в Украине, установлены основные проблемы создания целевой системы стратегического планирования в стране, рассмотрены иерархии стратегических документов развитых стран, представлена логика и методология формирования, как основной долгосрочный стратегический документ развития стран.

С учетом исследовательских целей и задач анализируются основные положения законодательства в сфере стратегического планирования, обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития государства. Формулируется вывод о том, что стратегическое планирование как часть государственного управления определяет основные направления и приоритеты социально-экономической политики и обеспечения национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: стратегическое планирование, совершенствование законодательства, социально-экономическое развитие, национальная безопасность, государственное управление, целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, мониторинг и контроль.

Leschishin R.

Administrative and legal basis of strategic planning in the public sector

Strategic planning is a key vector of modern state policy of Ukraine aimed at solving the problems of sustainable socio-economic development and ensuring the national security of Ukraine. The introduction of the Draft Law of Ukraine «On State Strategic Planning» in the Parliament marked a new stage in the legal regulation of state strategic planning. The article substantiates the need to create effective institutional and legal mechanisms for strategic planning at the

© Руслан Лецишин, 2020

national and regional levels to ensure national interests and achieve strategic national priorities. The paper analyzes the experience of implementing the state system of strategic planning in Ukraine, identifies the main problems of creating a targeted system of strategic planning in the country, considers the hierarchy of strategic documents of developed countries, presents the logic and methodology of formation as the main long-term strategic document.

Taking into account the research goals and objectives, the main provisions of the legislation in the field of strategic planning, national security and socio-economic development of the state are analyzed. The conclusion is formulated that strategic planning as part of public administration determines the main directions and priorities of socio-economic policy and national security of Ukraine. practice-oriented scientific and methodological approaches that meet the basic principles of organization and functioning of the strategic planning system.

Keywords: *strategic planning, improvement of legislation, socio-economic development, national security, public administration, goal setting, forecasting, planning, programming, monitoring and control.*

Постановка проблеми. Основними інструментами державного стратегічного управління є прогнозування, планування та програмування соціально-економічного розвитку, які формують механізм стратегічного планування.

Система стратегічного планування в Україні ще не має законодавчої основи – законопроект «Про державне стратегічне планування» [1] ще не ухвалено. Таким чином, вже на інституціональному рівні можна констатувати факт переваги в Україні оперативного управління над стратегічним.

Будь-яка система переживає перехід від стану попереднього хаосу та максимальної ентропії до стану жорсткої детермінації та нульової ентропії [2]. У 2014 р., опинившись у точці хаосу, країна була практично обмежена в ефективних інструментах стратегічного управління та планування, зокрема як у системі управління, так і у виконавчій системі.

Шлях формування системи стратегічного планування в Україні становить процес накопичення структурної інформації, коли розвиваються міжелементні зв'язки, з'являється структурована інформація, що відповідає детермінованому зв'язку між елементами [1]. Рівень структурної інформації попередньо доволі низький. Ефективний розвиток системи суттєво залежить від співвідношення двох складових: якщо попередньо передає елементарну інформацію, до системи більш складної, до хаосу та до розпаду.

Для ефективного функціонування механізму державного управління структурними перетвореннями економіки через систему стратегічного планування на сучасному етапі становлення України необхідно звернути увагу на такі проблеми:

- відсутність базового закону про систему стратегічного планування;
- неефективність систем моніторингу та контролю за реалізацією документів стратегічного планування;
- недостатньо деталізований механізм реалізації планів стратегічного планування;
- відсутність системи дисциплінарних, громадянських, правових та адміністративних викликів для порушення законодавства у сфері стратегічного планування.

Система стратегічного планування в Україні як основний механізм державного управління структурними перетвореннями потребує розробки методологічної основи, у новому алгоритмі діяльності, яка дала змогу вже на початковому етапі підвищити результативність управління управління на соціально-економічні процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дослідженні використовувалися актуальні розробки з питань державного стратегічного планування науковців юристів, економістів, політологів. Серед учених, які проводили міждисциплінарні дослідження у сфері стратегічного планування у державному секторі, варто виокремити Г. В. Атаманчука, Е. П. Губіна, В. М. Іванченко, С. А. Логвинова, І. Н. Маланича, Б. А. Райзберга, С. Куніча та ін.

Метою статті є розробка комплексу базових категорій, визначень та термінів стратегічного планування, рекомендацій щодо пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення, взаємопов'язаних і узгоджених модлей структури та ієрархії цієї системи та системи стратегічних документів соціально-економічного розвитку України, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики і державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавчі та концептуальні положення державного стратегічного планування ґрунтуються на фундаментальному взаємозв'язку і взаємозалежності національної безпеки і соціально-економічного розвитку України. Забезпечення національної безпеки – головний напрям державної політики, від ефективності реалізації якої безпосередньо залежить політичний, соціально-

економічний, духовно-культурний розвиток суспільства. Динаміка світового розвитку визначає сценарій протидії загрозам національній безпеці. Сьогодні обстоювання і захист національних інтересів України потребує вдосконалення системи гарантування національної безпеки, що відрізняється структурною і функціональною єдністю, в основі якої – характеристики стратегічного планування та соціально-економічного розвитку держави.

Необхідною умовою забезпечення реалізації ефективної державної політики держави, темпів економічного розвитку та змін його якості є запровадження сучасних інструментів стратегічного планування на довгострокову перспективу. Практика стратегічного планування розвинутих країн свідчить про позитивні тенденції його використання для вирішення соціально-економічних проблем держави.

У процесі наукового дослідження ми вивчаємо схему стратегічного планування окремих країн, досліджуємо етапи формування, впроваджуємо документи соціально-економічного розвитку країн та прогнозуємо актуальність їхньої реалізації на сучасному рівні розвитку України. Зокрема, як зазначалося в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: останнім часом необхідність формування системи державного стратегічного планування значно підвищилася через те, що рішення в оборонній, соціальній, технологічній та економічній сферах набувають довгострокового стратегічного характеру.

Запропонований законодавцем підхід до формування системи державного стратегічного планування базується на досвіді і досягненнях вітчизняної та світової практики, охоплює інструменти державного стратегічного планування, що застосовуються на сьогодні в Україні та за кордоном.

Відповідно до проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: «державне стратегічне планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку» [1].

Визначаючи таке загальне поняття, як «державна політика», з урахуванням його змістовного навантаження, що охоплює все перераховане вище, його можна визначити як комплексну направляючу діяльність органів публічної влади, яка здійснюється для досягнення певних цілей і завдань державного значення.

Вказуючи на проблеми організації системи стратегічного планування, Sicsú J. зазначає, що на сьогодні все більш очевидною стає необхідність постійно враховувати у розвитку держави критичні фактори і ризики, узгоджувати потреби модернізації галузей економіки з реальними можливостями фінансової системи, демографічних, а також виробничим і ресурсним потенціалом [2].

На сьогодні повноваженнями у сфері стратегічного планування соціально-економічного розвитку України наділено Раду національної безпеки і оборони України. Так, відповідно до рішення РНБО України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» Кабінет Міністрів України, державні органи за відповідними сферами національної безпеки подають на розгляд РНБО України проекти Стратегії людського розвитку, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії економічної безпеки, Стратегії біобезпеки та біологічного захисту, Стратегії інформаційної безпеки, Стратегії кібербезпеки України, Стратегії зовнішньополітичної діяльності, Стратегії забезпечення державної безпеки, Національної розвідувальної програми [3].

Органи забезпечення національної безпеки зосереджують свої зусилля і ресурси на забезпеченні національної безпеки у внутрішньополітичній, економічній, соціальній сферах, у сфері науки і освіти, в міжнародній, духовній, інформаційній, військовій, оборонно-промисловій та екологічній сферах, а також у сфері громадської безпеки. Все ще актуальним є завдання щодо вдосконалення структури і діяльності органів державної влади, підвищення ефективності його повноважень у галузі забезпечення національної безпеки у вищевказаних сферах.

Як зазначав Kunisch S., відсутність довгострокової, цілеспрямованої, скоординованої стратегії розвитку регіональної складової національної безпеки не дозволяє вибудовувати єдину державну політику у сфері національної безпеки на рівні регіонів [4; с. 1005]. Нормативні правові акти, що регулюють діяльність органів державної влади, що здійснюють відповідні повноваження, недостатньо відображають всі напрямки роботи цих органів і прийняті ними заходи в галузі забезпечення національної безпеки.

На думку М. А. Холодової, у стратегічному плануванні важливий моніторинг стану переліку документів стратегічного планування, повноти і глибини охоплення такими документами різних сфер забезпечення національної безпеки [5]. Як зауважує Г. Мінцберг, багаторічне забуття прогнозичної тематики

нарешті змінюється відродженням інтересу до неї, хаотичність соціально-економічних процесів зажадала введення перспективних механізмів їх подолання [6; с.150].

Важливим етапом державного стратегічного планування стало прийняття Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», яка поклала початок ефективному впровадженню нової соціальної, економічної та екологічної політики України [7]. Так, у цій Стратегії вказується на необхідність підтримки високого рівня національної безпеки і обороноздатності країни, у т. ч. економічна та продовольча безпека, безпека населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що створить сприятливі умови для вивільнення інноваційного потенціалу населення і динамічного розвитку бізнесу.

Стратегія регіонального розвитку України до 2020 р. визначає сталий соціально-економічний розвиток державних інституцій як фундамент сучасної системи міжнародної стабільності і колективної безпеки.

Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери»: від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р Метою цієї Стратегії є забезпечення європейських стандартів функціонування інституцій соціального захисту, надання послуг соціального характеру, фінансової стабільності соціальної сфери, підвищення її прозорості та оптимізації її адміністративних видатків [8].

Ефективній реалізації державної політики у сфері стратегічного планування сприятиме законодавче закріплення принципів стратегічного планування (єдності і цілісності, розмежування повноважень, наступності та безперервності, збалансованості системи стратегічного планування, результативності та ефективності стратегічного планування, відповідальності учасників стратегічного планування, прозорості (відкритості) стратегічного планування, реалістичності, ресурсної забезпеченості, вимірюваності цілей, відповідності показників цілям і програмно-цільовий принцип), а також створення різнорівневої системи моніторингу і контролю реалізації документів стратегічного планування.

Відповідно до проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: «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; стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

На середньостроковий період (від трьох до п'яти років) розробляються: План соціально-економічного розвитку України; плани соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст; 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 сьогодні взаємодія державних і регіональних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) не має належної інституціоналізації і достатньою організаційної та правової основи, повною мірою враховує цілі і завдання стратегічного планування в Україні, що не сприяє реалізації напрямків сталого соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки.

Необхідно коригувати показники ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням реалізованої державної політики в сфері соціально-економічного розвитку і гарантування національної безпеки з метою реального «відображення» стратегічних цілей і завдань в об'єктивній оцінці їхньої діяльності, а отже, вдосконалення методики такого оцінювання. Аналіз і оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування потрібно проводити крізь призму стратегічних національних пріоритетів як найважливіших напрямків зміцнення національної безпеки, за якими реалізуються конституційні права і свободи громадян, здійснюються сталий соціально-економічний розвиток і охорона суверенітету країни, її незалежності й територіальної цілісності

Очевидно, що для встановлення правових основ стратегічного планування в Україні необхідно, щоб державні й регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування не тільки розробили документи стратегічного планування в різних сферах розвитку держави, а й удосконалили чинні документи стратегічного планування відповідно до актуальних вимог законодавства.

Висновки. Таким чином, у результаті ухвалення проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» буде сформована правова основа для реалізації єдиної державної політики в сфері стратегічного планування. Удосконалення законодавства в цій сфері та інституційного механізму стратегічного планування має здійснюватися на постійній основі з використанням новітніх практико-орієнтованих науково-методологічних підходів, що відповідають основним принципам організації та функціонуванні системи стратегічного планування.

Список використаних джерел

1. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України від 03.11.2011 № 9407. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=3> (дата звернення: 7.12.2020).
2. Sicsú, J. (2020). Keynes's state planning: from bolshevism to The General Theory. *European Journal of the History of Economic Thought*. Retrieved from: <https://www.mendeley.com/catalogue/1db4faaa-ce87-3ae8-ba9d-1260d4ef6027/> (дата звернення: 7.12.2020).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 7.12.2020)
4. Kunisch, S. (2017). Time in strategic change research. *The Academy of Management Annals*, 11, 2: 1005–1064.
5. Holodova, M. A. (2015). State planning as a tool for progressive development of agriculture. *Agrarian bulletin of the volume 1998*, 90-98. Retrieved from: <https://usau.editorum.ru/en/nauka/article/39236/vie> (дата звернення: 7.12.2020).
6. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. Київ : Вид-во Олексія Капусти. 2008. 389 с.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> - See more at: <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadumka/view/article/strategija-stalogo-rozvitku-ukrajina2020-shljakh-do-kr-1/#sthash.FaaUW21T.dpuf>. (Дата звернення 7.12.2020)
8. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери : Розпорядження КМУ від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text> (Дата звернення 7.12.2020).

References

1. «Pro derzhavne stratehichne planuvannya»: Proekt Zakonu Ukrayiny [«On State Strategic Planning»: Draft Law of Ukraine] (03.11.2011 № 9407). Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=3> [in Ukrainian].
2. Sicsú, J. (2020). Keynes's state planning: from bolshevism to The General Theory. *European Journal of the History of Economic Thought* (2020). Retrieved from <https://www.mendeley.com/catalogue/1db4faaa-ce87-3ae8-ba9d-1260d4ef6027/> [in English].
3. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 14 veresnya 2020 roku «Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrayiny»: Ukaz Prezydenta Ukrayiny [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine»: Decree President of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (Application date 7.12.2020) [in Ukrainian].
4. Kunisch, S. (2017). Time in strategic change research, *The Academy of Management Annals*, 11, 2: 1005–1064 [in English].
5. Holodova, M. A. (2015). State planning as a tool for progressive development of agriculture, *Agrarian bulletin of the 1998*, 90-98. Retrieved from <https://usau.editorum.ru/en/nauka/article/39236/vie> [in English].
6. Mintsberh, H. (2008). *Zlit ta padinnya stratehichnoho planuvannya [The rise and fall of strategic planning]* Kyiv: Vyd-vo Oleksiya Kapusty [in Ukrainian].
7. «Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrayiny [On the Strategy of Sustainable Development] (№ 5/2015). Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/18688>.

html. See more at: <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadumka/view/article/strategija-stalogo-rozvitku-ukrajina2020-shljakh-do-kr-1/#sthash.FaaUW21T.dpuf> [in Ukrainian].

8. «*Pro skhvalennya Stratehiyi tsyfrovoyi transformatsiyi sotsial'noyi sfery*»: *Rozporyadzhennya KMU [«On approval of the Strategy for digital transformation of the social sphere»: Order of the Cabinet of Ministers] (28. 10. 2020 p. № 1353-p.)*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.12.2020.