

МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

ЛЕЦИШИН Руслан Миколайович - Заступник директора ТОВ «Платинумбуд»

**УДК 342.9
DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.32**

Стратегическое планирование является основным вектором современной национальной политики Украины, направленной на решение проблем устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Рассмотрение в парламенте Украины проекта Закона «О государственном стратегическом планировании» начал новый этап правового регулирования государственного стратегического планирования. В научной статье обоснована необходимость создания эффективного инструментария, а также институциональных и правовых инструментов стратегического планирования, как на общегосударственном да и на региональном уровне для достижения стратегических национальных приоритетов и обеспечения национальных интересов. В научной статье проанализирован опыт внедрения эффективных механизмов стратегического планирования в Украине, очерченные базовые проблемы разработки целевой системы стратегического планирования, изучено иерархию стратегических документов развитых стран, представлена методология их формирования, как основных долгосрочных стратегических документов развития стран.

Автор приходит к выводу, что с принятием проекта Закона Украины «О государственном стратегическом планировании» о национальном стратегическом планировании будет заложено достаточное правовую базу для реализации единой государственной политики в сфере стратегического планирования. В то же время, для постоянного совершенствования законодательства в этой области и общей системы и механизма страте-

гического планирования следует применять новейшие, ориентированные на практику научно-методологические методы, соответствующие основным принципам стратегической организации и функций планирования.

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

Постановка проблеми

Основними інструментами національного стратегічного управління є прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, які становлять механізм стратегічного планування.

Проте система стратегічного планування в нашій державі ще не отримала правового забезпечення - законопроект «Про державне стратегічне планування» [1] станом на сьогодні прийнятий не був. Даний факт дає підстави стверджувати, що на інституціональному рівні відслідковується превалювання оперативного управління над стратегічним в Україні.

Будь-яка система зазнає переходу від попереднього стану хаосу та максимальної ентропії до стану жорсткої визначеності та нульової ентропії [2]. У 2014 році в країні був хаос і фактично було обмежено ефективний інструментарій стратегічного управління та планування, особливо з точки зору систем управління та систем виконання.

В Україні способом формування системи стратегічного планування є процес накопичення структурної інформації. Як зазначає С Куніч (*Kunisch, S. (2017)*) при розробці зв'язків між елементами, коли існує структурована інформація, що відповідає детермінації взаємозв'язку між елементами [4]. Раніше рівень структурної інформації був дуже низьким. Ефективний розвиток системи значною мірою залежить від співвідношення двох компонентів: якщо вона раніше передавала основну інформацію, вона передається в більш складну, хаотичну та дезінтегруючу систему.

Для того, щоб ефективно відігравати роль державного механізму управління економічними структурними перетвореннями через сучасну систему стратегічного планування в Україні:

- відсутність основоположного закону про інституційні механізми стратегічного планування;
- неефективність системи моніторингу та контролю на етапі виконання документів стратегічного плану;
- відсутній деталізований механізм реалізації документів стратегічного планування;
- відсутність ефективної системи дисциплінарних, цивільних та адміністративних стягнень за порушення нормативно – правових актів у сфері стратегічного планування.

Як головний механізм управління структурними перетвореннями в країні, система стратегічного планування України потребує методологічної основи в новому алгоритмі діяльності, який може підвищити ефективність управління соціально-економічними процесами на початковій стадії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження спирається на актуальні дослідження національних стратегічних планів вчених, юристів, економістів та політологів. Серед авторів, які проводять міждисциплінарні дослідження у галузі стратегічного планування для державного сектору, слід зазначити Г.В. Атаманчука, Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana

R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich С. А. Логвинова, І. Н. Маланича, Б. А. Райзберга, Ivo Svoboda, С.Куніча та ін.

Метою даної статті є обґрунтування комплексу базових категорій, термінів та визначень стратегічного планування, а також рекомендацій щодо розробки пріоритетних напрямів їх подальшого удосконалення. Визначення взаємопов'язаних і узгоджених моделей структурної ієрархії цієї системи та комплексу стратегічних документів для соціально-економічного розвитку України, які в сукупності спрямовані на збільшення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження

Правові та концептуальні положення Національного стратегічного плану базуються на основних взаємозв'язках та взаємозалежності між національною безпекою України та соціально-економічним розвитком. Забезпечення національної безпеки є ключовим напрямком національної політики, і його ефективність безпосередньо впливає на політичний, соціально-економічний, духовний та культурний розвиток суспільства. Динаміка розвитку держави визначає сценарій протидії базовим загрозам національної безпеки. Сьогодні для захисту національних інтересів України необхідно вдосконалити систему національної безпеки, що характеризується єдністю структури та функцій, яка базується на особливостях національного стратегічного планування та соціально-економічного розвитку.

Для забезпечення реалізації ефективної національної політики необхідними умовами для темпів та якості економічного розвитку є впровадження сучасних інструментів стратегічного планування в довгостроковій перспективі. Практика стратегічного планування в розвинених країнах показує, що це позитивна тенденція до вирішення національних соціально-економічних проблем.

В процесі зазначеного наукового дослідження ми аналізуємо схему стратегічного планування розвинутих країн Європи, до-

сліджуємо основні етапи формування, вивчаємо документи соціально-економічного розвитку країн, а також та прогнозуємо ефективність їх реалізації на сучасному етапі розвитку нашої держави. Зокрема, як вказано в пояснювальній записці в проекті Закону України «Про державне стратегічне планування»: часом, оскільки прийняття рішень у сферах оборони, суспільства, технологій та економіки фактично стало довгостроковою стратегією, потреба у формуванні національної системи стратегічного планування значно зросла.[1]

Метод, запропонований законодавцями для формування національної системи стратегічного планування, базується на досвіді та досягненнях вітчизняної та зарубіжної практики, включаючи інструменти національного стратегічного планування, що використовуються в даний час в Україні та за її межами. [5] (*Holodova M. A. (2015)*) Відповідно до положень проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: «державне стратегічне планування – одна з функцій державного управління щодо обрання пріоритетів, встановлення цілей та напрямів розвитку з урахуванням наявних ресурсів, розробка та виконання взаємозв'язаних заходів і завдань соціально-економічного розвитку.» [1]

Беручи до уваги загальну концепцію «державної політики», включаючи все вищезазначене, її можна визначити як всебічну спрямовуючу діяльність державних установ для досягнення певних цілей національного значення.

Акцентуючи увагу на проблеми організації системи стратегічного планування Марґінін Н. (*Mărginean N., (2001)*) зазначає, що у наш час необхідно постійно враховувати ключові фактори та ризики розвитку країни, щоб потреби модернізації секторів економіки узгоджувались з реальними можливостями фінансової системи, населення, виробничого та ресурсного потенціалу. [6; с.165]

На сьогодні Рада національної безпеки та оборони України наділена повноваженнями в галузі стратегічного планування соціально-економічного розвитку України. Так, відповідно до положень рішення

РНБО України «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року Кабінет Міністрів України, а також державні органи у відповідних сферах національної безпеки готують на розгляд РНБО України проекти Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії людського розвитку, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії економічної безпеки, Стратегії біобезпеки та біологічного захисту, Стратегії інформаційної безпеки, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії кібербезпеки України, Стратегії забезпечення державної безпеки, Стратегії зовнішньополітичної діяльності, Національної розвідувальної програми [3].

Органи національної безпеки концентрують свої зусилля та ресурси на забезпеченні національної безпеки у внутрішній політичній, економічній, соціальній, науковій та освітній сферах, міжнародній, духовній, інформаційній, військовій, оборонній та екологічній галузях та сферах національної безпеки, громадської безпеки. Поки що завдання вдосконалення структури та діяльності органів державної влади та підвищення ефективності їх повноважень у вищезазначених сферах у сфері національної безпеки все ще залишається значущим.

Як відзначав Мінцберг Г. відсутність довгострокової, цілеспрямованої та скоординованої стратегії формування регіональних складових національної безпеки, що унеможлиблює формування єдиної національної політики у сфері національної безпеки на регіональному рівні [7; с.105].

Нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів державної влади щодо здійснення відповідних повноважень, не повною мірою відображають усі сфери роботи цих установ та заходи, які вони вживають у сфері національної безпеки.

На думку О. Шевчук (*Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020)*), у стратегічному плануванні відстежується стан переліку документів стратегічного планування, висвітлення та повнота цих документів у всіх сферах національної безпеки є надзвичайно важливими. [10]. Як справедливо зауважує

Марґінін Н. (*Märginean N., (2001)*), тривале забуття про предмет прогнозування врешті-решт було замінено поживаленням інтересу до нього, і хаос соціально-економічного процесу вимагав запровадження перспективних механізмів їх подолання [6; с.150].

Важливим для розвитку системи державного стратегічного планування стало ухвалення Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», який поклав початок ефективній реалізації нової соціальної, економічної, та правової політики України [8] Так, у даному Указі вказується на Країна повинна підтримувати високий рівень національної безпеки та обороноздатності, включаючи економічну та продовольчу безпеку, безпеку населення та територію в надзвичайних ситуаціях природного та техногенного характеру, що створить сприятливі умови для вивільнення інноваційного потенціалу та динамічного розвитку бізнесу.

Стратегія регіонального розвитку України регламентує стійкий соціально-економічний розвиток державних інституцій як основу сучасної міжнародної стабільності та системи колективної безпеки. Розпорядження КМУ № 1353-р «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери»: від 28 жовтня 2020 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 витратків. [9]

Ефективна реалізація національної політики у сфері стратегічного планування допоможе законодавчо закріпити принципи стратегічного планування (єдність та цілісність, розподіл влади, безперервність та безперервність, збалансованість системи стратегічного планування, ефективність та ефективність стратегічного планування, участь у стратегічному плануванні планування) Відповідальність, прозорість (відкритість), забезпеченість ресурсами, вимірюваність цілей, відповідність показників принципам цілей та цілей плану), а також створення багаторівневої системи моніторингу та контр-

олю за виконанням документів стратегічного плану.

Відповідно до положень проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: «Документи національного стратегічного плану сформульовані на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи. У довгостроковій перспективі (більше п'яти років) формулюються: стратегія розвитку України; стратегія регіонального розвитку України; кримська автономна республіка, область, Київ та Севастополь та стратегії розвитку інших міст.

Розроблено на середньострокову перспективу (три-п'ять років): план соціально-економічного розвитку України; Кримська автономна республіка, регіони, регіони та плани соціально-економічного розвитку міст; прогнозування економічного та соціального розвитку України; наступні два бюджетні періоди Національний бюджетні прогнози України; місцеві бюджетні прогнози на наступні два бюджетні періоди; представлення цільових планів; регіональні та місцеві цільові плани; плани розвитку національних бізнес-асоціацій, державних акціонерних компаній та державних холдингових компаній; основні принципи грошово-кредитної політики.

Короткотерміновим (однорічним) розвитком є: основний напрямок економічної політики; український державний бюджет; місцевий бюджет; річний фінансовий план державних підприємств та бізнес-федерацій з більш ніж 50% акцій (частки, паї) у законному (складовому) капіталі, що належить країні; план діяльності центрального органу виконавчої влади; прогнозування балансу між попитом та пропозицією товарів і послуг» [1]

В даний час взаємодія між державною та регіональною владою (та органами місцевого самоврядування) не була належним чином інституціоналізована та має достатні організаційно-правові основи, тому цілі та завдання стратегічного планування України були повністю розглянуті, що, у свою чергу, не сприяє до Стратегічного планування України. Здійснювати національний сталий соціальний та економічний розвиток та забезпечувати національну безпеку.

Необхідно скоригувати показники діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сферах соціально-економічного розвитку та національної безпеки з урахуванням реалізованої національної політики, щоб справді «відобразити» стратегічні цілі та завдання, з тим щоб об'єктивно оцінювати свою діяльність та вдосконалювати цей вид оцінки. Національні стратегічні пріоритети повинні бути прийняті як найважливіша сфера національної безпеки, а ефективність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинна бути проаналізована та оцінена. Ці пріоритетні сфери реалізують конституційні права та свободи громадян, стійкий соціально-економічний розвиток та захист суверенітету, незалежності та територіальної цілісності.

Очевидно, що встановлення законодавчої бази стратегічного плану України вимагатиме від державних та регіональних органів влади та місцевого самоврядування не лише формулювання документів стратегічного плану у всіх сферах національного розвитку, а й узгодження існуючих документів стратегічного плану з поточною політикою.

Висновки

Тож із прийняттям проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» про національне стратегічне планування буде закладено достатню правову базу для реалізації єдиної національної політики у сфері стратегічного планування. У той же час, для постійного вдосконалення законодавства у цій галузі та загальної системи та механізму стратегічного планування слід застосовувати новітні, орієнтовані на практику науково-методологічні методи, що відповідають основним принципам стратегічної організації та функцій планування.

Література

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 TheoryEu-

ropean Journal of the History of Economic Thought (2020) Available at: <https://www.mendeley.com/catalogue/1db4faaa-ce87-3ae8-ba9d-1260d4ef6027/>

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 199 № 8*, 2020. Available at: <https://usau.editorum.ru/en/nauka/article/39236/vic>

6. Mărginean N., (2001). Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE, în „Calitatea vieții”, *Revistă de politici sociale*, anul XII, nr.1-4, p.214

7. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. – К. : Вид-во Олексія Капусти. – 2008. – 389 с.

8. «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)

9. «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)

10. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020). Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio. Special edition-2020*. Núm. 42 (2020) DOI: <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1568>

АНОТАЦІЯ

Стратегічне планування є основним вектором сучасної національної політики України, спрямованої на вирішення проблем сталого соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки. Розгляд у Парламенті України Проекту Закону «Про державне стратегічне планування» розпочав новий етап правового регулювання державного стратегічного планування. У науковій статті обґрунтовано необхідність створення ефективного інструментарію, а також інституційних і правових інструментів стратегічного планування, як на загальнодержавному та на регіональному рівні для досягнення стратегічних національних пріоритетів і забезпечення національних інтересів. У науковій статті проаналізований досвід впровадження ефективних механізмів стратегічного планування в Україні, окреслені базові проблеми розробки цільової системи стратегічного планування, вивчено ієрархію стратегічних документів розвинутих країн, представлена методологія їх формування, як основних довгострокових стратегічних документів розвитку країни.

Автор приходить до висновку, що із прийняттям проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» про національне стратегічне планування буде закладено достатню правову базу для реалізації єдиної національної політики у сфері стратегічного планування. У той же час, для постійного вдосконалення законодавства у цій галузі та загальної системи та механізму стратегічного планування слід застосовувати новітні, ориєнтовані на практику науково-методологічні методи, що відповідають основним принципам стратегічної організації та функцій планування.

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

**Leschishin Ruslan Nikolaevich,
METHODS AND TOOLS OF STRATEGIC
PLANNING IN THE PUBLIC SECTOR:
ADMINISTRATIVE AND LEGAL
ASPECTS**

Strategic planning is the main vector of modern national policy of Ukraine aimed at solving problems of sustainable socio-economic development and national security. Consideration in the Parliament of Ukraine of the Draft Law "On State Strategic Planning" has begun a new stage of legal regulation of state strategic planning. The scientific article substantiates the need to create effective tools, as well as institutional and legal tools for strategic planning, both at the national and regional levels to achieve strategic national priorities and ensure national interests. The scientific article analyzes the experience of implementing effective mechanisms of strategic planning in Ukraine, outlines the basic problems of developing a target system of strategic planning, studies the hierarchy of strategic documents of developed countries, presents the methodology of their formation as the main long-term strategic documents.

The author concludes that the adoption of the draft Law of Ukraine "On State Strategic Planning" on national strategic planning will lay a sufficient legal basis for the implementation of a unified national policy in the field of strategic planning. At the same time, for the continuous improvement of legislation in this area and the overall system and mechanism of strategic planning should use the latest, practice-oriented scientific and methodological methods that meet the basic principles of strategic organization and planning functions.

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