

БІЛОШИЦЬКА Н. М.,
аспірант
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3.37>

АКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті здійснено дослідження ролі актів стратегічного планування в системі адміністративно-правового регулювання України. В статті наголошено, що цільовим призначенням актів стратегічного планування в силу їх адміністративно-правового характеру є спрямоване поліпшення правового стану держави, діяльності громадських інститутів і життя громадян. В даний час ефективна система стратегічного планування в Україні необхідна для вирішення найважливіших питань поліпшення якості життя населення, підвищення темпів зростання економіки і гарантій безпеки країни, тобто того, що становить пріоритети розвиненої правової держави. Наголошено на необхідності законодавчо чітко визначити функції стратегічного планування, зокрема: цілепокладання, прогнозування, планування та програмування, а також закріпити систему здійснення зазначеної діяльності та визначити як саме реалізується діяльність органів влади, в тому числі, шляхом прийняття загальнообов'язкових владних приписів, які приймаються в певній формі правотворчим органом в межах його компетенції і спрямовані на встановлення, зміну або скасування правових норм, розраховані на багаторазове застосування, тобто шляхом прийняття нормативних правових актів. В результаті аналізу положень окремих документів, що входять в систему документів стратегічного планування, виділений ряд загальних специфічних ознак, властивих даному виду документів і відмінних від інших нормативних правових актів. Запропоновано в якості запоруки прийняття суспільством розроблених стратегій розвитку в Україні забезпечити інформування населення про цільову спрямованість розроблених стратегічних документів, про їх важливість для кожного жителя, можливість отримання зворотного зв'язку від населення, аналіз зауважень і пропозицій, при цьому зростання рівня і якості життя населення повинно бути загальною провідною метою прийнятих актів стратегічного планування.

Ключові слова: адміністративно правове регулювання, нормативно-правовий акт, стратегічне планування, громадянське суспільство, законодавство, стратегічне прогнозування, адміністративні норми.

Biloshytska N. M. Acts of strategic planning in the system of administrative and legal regulation

The article examines the role of strategic planning acts in the system of administrative and legal regulation of Ukraine. The article notes that the purpose of strategic planning acts, due to their administrative and legal nature, is to improve the legal state of the state, the activities of public institutions and the life of citizens. Currently, an effective strategic planning system in Ukraine is necessary to address the most important issues of improving the quality of life of the population, increasing the growth rate of the economy and ensuring the country's security, that is, what constitutes the priorities of a developed state governed



by the rule of law. It is noted that it is necessary to clearly define the functions of strategic planning by law, in particular: goal setting, forecasting, planning and programming, as well as to consolidate the system of implementation of these activities and determine how exactly the activities of government bodies are implemented, including by adopting generally binding power prescriptions that are adopted in a certain form by the law-making body within its competence and are aimed at establishing, changing or canceling legal norms designed for multiple application, that is, by adopting normative legal acts. As a result of the analysis of the provisions of individual documents included in the system of strategic planning documents, a number of General specific features inherent in this type of document and different from other regulatory legal acts are identified. It is proposed as a key to the adoption by society of the developed development strategies in Ukraine to ensure that the population is informed about the target orientation of the developed strategic documents, their importance for each resident, the possibility of receiving feedback from the population, the analysis of comments and suggestions, while increasing the level and quality of life of the population should be the overall leading goal of the adopted strategic planning acts.

Key words: *administrative and legal regulation, regulatory act, strategic planning, civil society, legislation, strategic forecasting, administrative norms.*

Постановка проблеми. Поняття, природа та інструменти стратегічного планування в державному управлінні на сьогодні не досліджені та не пояснені належним чином, не отримали деталізованого опрацювання, опису та пояснення з позицій теорії державного управління та науки адміністративного права. При цьому без належної юридичної концептуалізації та прикладної юридизації стратегічного планування в державному управлінні якість цього інструменту, переважно розуміється і інтерпретується сьогодні з позицій економіки, управління підприємством тощо, але не з правових позицій. Стратегічне планування (як один з інструментів державного управління) на сьогодні в Україні недостатньо законодавчо врегульоване, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування володіє цілим рядом недоліків, містячи переважно вимоги здійснювати таке планування в рамках державного будівництва та державного управління, не вибудовуючи належну інструментально-логістичну платформу систематичного багатовекторного і комплексного «стратегування» в державному управлінні, наслідком чого є численні системні збої і частково систематична безрезультативність у виконанні ряду вже прийнятих документів стратегічного планування в Україні. Численні дефекти забезпечення і виконання бюджетних видаткових вимог, відображені, зокрема, в оцінках з боку вищих посадових осіб і документах Рахункової палати України, нецільові витрати бюджетних коштів на досить великі суми, інші сучасні проблеми та недоліки державного управління в Україні (проблема неналежного державного управління – «bad governance») значною мірою зумовлені системними недоліками стратегічного планування в державному управлінні. Загострення міжнародної конкуренції практично по всіх галузях суспільних відносин (економіці, геополітиці, енергетиці, сфері водних ресурсів) актуалізує розуміння того, що грамотне і ефективне стратегічне планування стає заставою, детермінантою виживання державності, належної конкурентоспроможності та суверенітету держави, зміни модусу державного управління на модель «розумної держави» («smart state») і «розумного державного управління» («smart public administration»). В сучасній політико-правовій ситуації, питання вибору стратегічних цілей розвитку України і відповідного розвитку системи державного управління стоїть найбільш гостро. Все вищезазначене і зумовило актуальність даної статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальнопонятійні аспекти, інструментарії, принципи та інші особливості стратегічного планування знаходили своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема вивченням проблематики стратегічного планування займалися: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару, Д. Мальтес,



К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Путанс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина, та ін. Разом з тим, названа тематична область виявилася недостатньо науково опрацьованою з точки зору саме адміністративно-правової науки, в адміністративно-правовій проекції.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження ролі актів стратегічного планування в системі адміністративно-правового регулювання України.

Виклад основного матеріалу. Одним з джерел адміністративного права є нормативно-правові акти, в яких містяться адміністративно-правові норми, наділені специфічними рисами, зумовленими особливостями предмета адміністративно-правового регулювання [1]. Серед таких документів важливу роль відіграють правові акти, що приймаються в ключових сферах життя суспільства і держави і відносяться до предмета адміністративного права, а також до важливих питань національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, працевлаштування, пенсійного забезпечення.

Як зазначає М. В. Залоїло, результативність застосування нормативних правових актів знаходиться в прямій залежності від ступеня їх підготовленості на етапах планування, аналізу, експертизи, розгляду і затвердження, а значить, від ефективності кожної стадії нормотворчого процесу [2]. З цієї причини істотної важливості набуває дослідження адміністративно-правотворчої діяльності уповноважених суб'єктів у сфері стратегічного планування.

Серед офіційних документів, прийнятих компетентними особами в цій області, з'являються акти, що не тягнуть настання юридично значущих наслідків. Такі акти не надають суб'єктивних прав, не несуть зобов'язуючого характеру, не містять заходів юридичної відповідальності. Формально такі акти, з урахуванням обов'язкових ознак нормативного правового акта, не можна віднести до числа нормативних правових актів. Однак такий висновок представляється помилковим в силу наступного:

- 1) такого роду документи видаються в межах компетенції державних та інших органів влади, посадових осіб, висловлюючи їх функціональне призначення;
- 2) високий статус органів влади, які мають право приймати акти стратегічного планування, надає таким документам підвищеної значущості, оскільки свідчить про їх виключне загальнодержавне або міжнародне значення;
- 3) документи стратегічного планування приймаються в розвиток прийнятих нормативних правових актів, що вступили в законну силу, чим також обумовлена правова нормативна природа таких документів.

Саме словосполучення «стратегічне планування «бере початок від слова» стратегія», яке спочатку використовувалося у військовій тематиці як вища область військового мистецтва — ведення великих військових операцій і війни в цілому і лише потім органічно стало використовуватися в економічній теорії, політології, управлінні державою. О. Нікіфорова виділяє два підходи до розуміння сенсу поняття «стратегія». Перший полягає в наявності певного довгострокового плану досягнення заздалегідь визначеної мети, а вироблення стратегії — це процедура формулювання мети і розробка плану по її досягненню. В рамках другого підходу стратегія виступає як обраний напрямок діяльності, який повинен привести об'єкт до поставленої мети [3]. У багатьох дефініціях термін «стратегія» визначається передусім як довгостроковий план. Для того щоб остаточно зрозуміти, що таке стратегічне планування, потрібно позбутися міфу, що стратегічність плану визначається терміном, на який він складається. Передусім слід констатувати, що існують довготривалі плани роботи організації, метою яких не є досягнення стратегічних орієнтирів. По-друге, не всі стратегічні цілі потребують тривалого періоду для їх досягнення. З'ясуємо, чи завжди довготривалий план є стратегічним і в чому відмінність між стратегічним планом та звичайним довгостроковим планом? Коли йшлося про те, чим стратегічний план відрізняється від стратегії, було визначено, що стратегічний план — це план реалізації стратегії як певної моделі поведінки, яка має забезпечити виживання в конкурентних умовах. Таким чином відмінність стратегічного плану від інших насамперед полягає в тому, що в його основу покладена стратегія.



Поняття «стратегія» і «стратегічне планування» увійшли до управлінської термінології в середині ХХ ст., коли актуалізувалася проблема своєчасної реакції на раптові зміни в зовнішньому середовищі. До того здебільшого послуговувалися довгостроковим плануванням. Це було зумовлено тим, що навколишнє середовище, в якому працювали суб'єкти господарювання, характеризувалося відносною стабільністю, а конкуренція між виробниками схожих товарів була незначною. В основному конкуренція була ціновою, тому важливе значення мали такі показники роботи, як витрати і собівартість продукції, оптимальні показники яких досягалися за рахунок ефекту масштабу виробництва. Товарні ринки були досить великими за обсягом і характеризувалися стабільним зростанням. Це давало можливість планувати свою діяльність, спираючись на екстраполяційні прогнози, які враховували фактори, що сприяли розвитку. Такий підхід у плануванні відомий як метод «планування від досягнутого». Для цього підходу характерною є постановка оптимістичних цілей, оскільки вважалося, що ситуація буде покращуватися. Все, що потрібно було робити плановикам, це, спираючись на екстраполяційні прогнози, спланувати обсяги випуску продукції та бюджетні витрати, необхідні для забезпечення цих обсягів. Конкуренція, що зростає, спонукала до пошуку нових методів у плануванні. В умовах непередбачуваності зовнішнього середовища та жорсткої конкуренції головним у планувальній діяльності стає не стільки визначення необхідних обсягів випуску продукції, скільки потреби споживачів. Акцент планувальної діяльності зміщується в бік маркетингу, наслідком чого стає диференціація товарних ринків і розвиток післяпродажного сервісу. На перший план виходить стратегічне планування як метод, який повинен забезпечити виживання в постійно змінюваних умовах зовнішнього середовища і жорсткої конкуренції. Такі завдання та цілі часто потребували серйозних капіталовкладень у науково-дослідні розробки, впровадження інноваційних технологій. Тому стратегічне планування дуже часто пов'язують із інноваційною діяльністю. Стратегічний план покликаний забезпечити виживання в слабко передбачуваних і постійно мінливих умовах, тому, як правило, це багатоваріантний план. Він передбачає вибір таких напрямів і сфер роботи, які забезпечать підвищення конкурентоспроможності, тобто стратегічне планування є функцією наряду розвитку, тоді як довгострокове планування – функцією часу. Таким чином, головною відмінністю стратегічного планування від довгострокового є факт стратегії як першорядного орієнтиру складання стратегічного плану.

Основними компонентами стратегічного планування є:

- 1) системний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища;
- 2) встановлення стратегічних цілей та орієнтирів;
- 3) визначення стратегії їх досягнення;
- 4) розробка стратегічного плану їх досягнення.

Стратегічне планування за своєю суттю спрямоване на управління змінами, з майбутнього в сьогодення і покликане дати відповідь на запитання: «яким чином можна досягнути поставлених цілей». Результатом стратегічного планування є стратегічний план, який визначає головні завдання, кроки та ресурси, необхідні для досягнення стратегічних цілей з визначенням виконавців та термінів. Саме тому практика стратегічного планування становить інтерес та є актуальною для державного управління. Та, на жаль, на сьогодні питання використання стратегічного планування в державному управлінні розроблене недостатньо. У дослідженнях в основному обґрунтовується необхідність та визначається методика стратегічного планування для окремих органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів. Натомість практично недослідженою залишається тема стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави в цілому. Очевидно, що в умовах трансформаційних процесів, незавершеності економічної, адміністративної та низки інших реформ питання стратегічного планування як дієвого інструменту державного управління набуває особливого значення і потребує подальших досліджень.

На сьогодні всі діючі нормативно-правові акти стосовно стратегічного планування можна розділити на три частини.



Перша частина відображає закони, що покликані формувати стратегічний план на загальнодержавному рівні. До таких документів можна віднести:

1. Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»;
2. Закон України «Про державну цільові програми»;
3. Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року».

Друга частина нормативно-правових актів регіонального стратегічного розвитку включає в себе:

1. Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2030 року;
2. Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів районів міст і обласного значення для визначення депресивних територій і утворення ради розвитку регіонів;
3. Низка указів президента України «Про концепцію державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про генеральну схему планування території України».

До третьої частини належать нормативна база, яка стосується розвитку на галузевому рівні. До таких нормативних актів належать:

1. Стратегія демографічного розвитку до 2025 року;
2. Затвердження порядку організації та фінансування стратегічного планування в сфері оборони і військового будівництва;
3. Затвердження стратегії розвитку Державної статистики.

Крім перерахованого, слід сказати, що на розгляді ВРУ перебувають декілька законопроектів ЗУ «Про державне стратегічне планування», призначенням яких саме і є широка реалізація адміністративно-правових норм досліджуваного нами напрямку.

Аналізуючи положення окремих документів, що входять в систему документів стратегічного планування, можна виявити ряд загальних специфічних ознак, властивих даному виду документів і відмінних від інших нормативних правових актів:

- 1) націленість – визначають основні цілі розвитку адміністративно-правового регулювання;
- 2) тимчасова визначеність – розраховані на реалізацію протягом заздалегідь визначеного періоду часу;
- 3) ресурсозабезпеченість – приймаються з урахуванням наявних фінансових, виробничих, матеріальних, кадрових, тимчасових та інших можливостей;
- 4) плановість – розробляються з урахуванням точно сформульованих передбачуваних планових показників і критеріїв;
- 5) специфічна процедура прийняття – обов'язковість винесення на громадське обговорення;
- 6) проблемність – спрямовані на вирішення найбільш гострих проблем публічних утворень;
- 7) концентрація – зосереджені на найбільш значущих перспективах розвитку України та її регіонів;
- 8) рамковість – визначають рамки для планування і прийняття поточних рішень;
- 9) взаємопов'язаність – співвідносять плани розвитку різних галузей, що дозволяє визначити загальні принципи розвитку адміністративно-правового регулювання;
- 10) спеціальне найменування (програма, план, стратегія, і т. д.);
- 11) у змісті переважають норми-завдання, норми-принципи, норми-цілі;
- 12) міжгалузевий правовий характер;
- 13) комплексний об'єкт регулювання;
- 14) припускають узгоджену спрямовану діяльність суб'єктів регульованих правовідносин.

З перерахованих ознак впливає, що цільовим призначенням актів стратегічного планування в силу адміністративно-правового характеру є спрямоване поліпшення правового стану держави, діяльності громадських інститутів і життя громадян. В даний час ефективна система стратегічного планування в Україні необхідна для вирішення найважливіших питань поліпшення якості життя населення, підвищення темпів зростання економіки і гарантій без-



пеки країни, тобто того, що становить пріоритети розвиненої правової держави. Необхідно також законодавчо чітко визначити функції стратегічного планування, зокрема: цілепокладання, прогнозування, планування та програмування, а також закріпити систему здійснення зазначеної діяльності.

Потрібно визначити як саме реалізується діяльність органів влади, в тому числі, шляхом прийняття загальнообов'язкових владних приписів, які приймаються в певній формі правотворчим органом в межах його компетенції і спрямовані на встановлення, зміну або скасування правових норм, розраховані на багаторазове застосування, тобто шляхом прийняття нормативних правових актів.

Заслуговує на увагу той факт, що в зарубіжних країнах розробка документів стратегічного планування відбувається з ініціативи інститутів громадянського суспільства, і розроблений таким чином документ стає одним із засобів громадського контролю за функціонуванням органів державної влади [12].

В якості запоруки прийняття суспільством розроблюваних стратегій розвитку в Україні ми вважаємо за необхідне забезпечити інформування населення про цільову спрямованість розроблюваних стратегічних документів, про їх важливість для кожного жителя, можливість отримання зворотного зв'язку від населення, аналіз зауважень і пропозицій. При цьому зростання рівня і якості життя населення повинно бути загальною провідною метою прийнятих актів стратегічного планування. За результатами нашого правового дослідження, розроблювані за кордоном акти стратегічного планування є найважливішими нормативними правовими актами, що визначають політичний і економічний курс розвитку держави [10; 12].

У літературі зустрічається думка про те, що суттю планування є формулювання цілей і способів їх реалізації, що дозволяє досліджувати державне і місцеве планування як способи досягнення адміністративних пріоритетів, найбільш важливими з яких є права і свободи громадян, гарантом дотримання яких виступає держава [8]. При цьому державне стратегічне планування є заснованим як на адміністративних нормах, так і на інших нормах законодавства, прийнятих на виконання Конституції України.

Висновки. Таким чином, з урахуванням виявлення особливої категорії нормативних правових актів адміністративного характеру – актів стратегічного планування можна зробити наступні висновки:

1) Система стратегічного планування має адміністративну основу. Легальне поняття «документа стратегічного планування», не є чітко визначеним, не містить відмінних ознак документа стратегічного планування від інших актів, прийнятих органами влади, у зв'язку з чим визначення поняття «акт стратегічного планування» підлягає уточненню;

2) Необхідним є якнайшвидше прийняття спеціалізованого закону про державне стратегічне планування;

3) Наявність відмінних ознак документів стратегічного планування дозволяє зробити висновок про необхідність систематизації даних актів, їх упорядкування і структуризації, затвердження правил їх розробки, терміну прийняття, процедури розгляду і затвердження, а також закріплення норм про відповідальність за їх реалізацію;

4) Історичні передумови появи планової стратегії розвитку держави зумовили прийняття актів, що закріплюють цілі, завдання, принципи пріоритетних напрямів розвитку різних галузей суспільного життя і держави. З урахуванням того, що Україна є соціальною державою в силу Конституції, державне планування служить способом досягнення цілей соціальної держави, у зв'язку з чим необхідно закріпити в якості принципу державного стратегічного планування реалізацію конституційних цілей, оскільки воно спрямоване на вирішення найбільш важливих питань, пов'язаних з основним курсом розвитку соціальної, правової, демократичної держави та гарантією прав і свобод всіх державних суб'єктів.

Список використаних джерел:

1. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / пер. з англ. А. Кам'янець. Львів : Літопис, 2004. 352 с.



2. Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
3. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів : Сполом, 2001. 118 с.
4. Запровадження стратегічного планування в Україні: збірка документів і матеріалів / Укл. В.Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 401 с.
5. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. Київ : Вид-во Олексія Капусти, 2008. 389 с.
6. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
7. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / за ред. С. Максименка та ін. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
8. Стратегії розвитку України: теорії і практика/ за заг. ред. О. С. Власюка. Київ : НІСД, 2002. 864 с.
9. Тертичка В. Планування як стратегічний ресурс аналізу державної політики. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України*. 2004. № 1. С. 47-56.
10. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права РУДН. Москва, 2012. 492 с.
11. DiNapoli T. P. Local government management guide: strategic planning. *Office of The New York State Comptroller (Division of Local Government and School Accountability)*. 2003. P. 13-14.
12. Inomata T. Strategic Planning in The United Nations System *Joint Inspection Unit, United Nations*. Geneva : United Nations, 2012. XI. P. 4.
13. Bryson J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement Third Edition. San Francisco : John Wiley & Sons, 2004. XXVI. 430 p.
14. Milanovic M. Strategic Planning Manual Sarajevo : The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p.
15. Newman W. Administrative Action: The Techniques of State Strategic planning. NJ: Englewood Cliffs, 2013. 2nd ed., 356 p.

