

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ ДОКУМЕНТІВ

DOI: <https://doi.org/10.32620/cher.2022.3.09>

Постановка проблеми. Стратегічне планування розвитку економіки України потребує проведення аналізу чинних нормативних актів та систематизації документів державного стратегічного планування. *Метою статті* є висвітлення проблемних аспектів нормативного регулювання державного стратегічного планування шляхом здійснення порівняльного аналізу існуючих законопроектів, вирішення яких дозволить сформулювати засади для розроблення дієвого та ефективного нового законопроекту. *Методи, використані в дослідженні:* порівняння, компаративного аналізу, систематизації та логіки тощо. *Гіпотезою дослідження* стало припущення, що для побудови ефективної та дієвої системи державного стратегічного планування необхідним є розроблення та прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування». *Виклад основного матеріалу.* За результатами порівняльного аналізу законопроектів про державне стратегічне планування 2011 та 2017 років за такими критеріями: структура, предмет регулювання, терміни, принципи встановлені вимоги до них та їх характеристика, учасники державного стратегічного планування та їх повноваження. Встановлено, що змістовне наповнення розглянутих законопроектів суттєво відрізняється щодо застосованих підходів до визначення предмета регулювання, принципів, побудови системи документів, повноважень учасників. Проведений аналіз та характеристика досліджуваних критеріїв дало змогу сформулювати недоліки та проблемні напрями впровадження законів про державне стратегічне планування. Встановлено, що перелік та класифікаційні характеристики системи документів державного стратегічного планування ґрунтовніше окреслено в законопроекті 2017 р., що обумовило необхідність ілюстративного структурування цих документів для наочного відображення їх підпорядкованості, ієрархії та взаємоузгодженості. Аргументовано, що розроблення законопроекту має базуватися на таких методичних підходах: належне структурування документів за рівнями (державний, регіональний, галузевий); визначення функціонально доцільного періоду дії документа, що узгоджується на всіх рівнях (довгостроковий, середньостроковий, короткостроковий); розроблення встановленої кількості документів відповідно до рівня та повноважень учасників державного стратегічного планування. *Оригінальність та практична значимість дослідження* полягає у формуванні переліку проблемних аспектів законодавчого регулювання державного стратегічного планування, яким надано характеристики в частині їх актуальності та пропозицій щодо вирішення. *Висновки.* Доведено необхідність розроблення цілісної системи державного стратегічного планування шляхом визначення актуальних завдань та принципів, формування дієвої системи взаємоузгоджених нормативних документів, наділення функціонально повними повноваженнями учасників процесу, а також врахування міжнародних тенденцій та цілей сталого розвитку ООН. Подальші дослідження передбачають розробку законопроекту «Про державне стратегічне планування».

Ключові слова:

державне стратегічне планування, законопроект, проблемні аспекти, система документів державного стратегічного планування.

¹ Яремчук Ігор Миколайович, канд. екон. наук, член Рахункової палати, м. Київ, Україна.
Iaremchuk Ihor, Ph.D. of economic sciences, the Member of the Accounting Chamber, Kyiv, Ukraine.
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2642-7542>
e-mail: iaremchuk@gmail.com

² Лисюк Альона Василівна, канд. екон. наук, доцент, радник члена Рахункової палати, м. Київ, Україна.
Lysiuk Alona, Ph.D. of economic sciences, Associate Professor, the adviser of the Member of the Accounting Chamber, Kyiv, Ukraine.
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1336-2209>
e-mail: alena.lysjuk@gmail.com

³ Пукір Юлія Геннадіївна, радник члена Рахункової палати, м. Київ, Україна.
Pukir Yuliya, the adviser of the Member of the Accounting Chamber, Kyiv, Ukraine.
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2172-2892>
e-mail: pukir@gmail.com



REGULATION OF STATE STRATEGIC PLANNING: COMPARATIVE ANALYSIS OF NORMATIVE DOCUMENTS

Formulation of the problem. Strategic planning of the country's economy development requires analysis of current normative acts and systematization of the state strategic planning documents. *The purpose of the article* is to highlight problematic aspects of normative regulation of state strategic planning by means of comparative analysis of existing laws, the solution of which will allow to form foundations for development of effective and effective new legislation. *Methods used in the research:* simile of comparative analysis, systematization and logic, etc. *The hypothesis of the research* was that to build an effective and efficient system of state strategic planning, it is necessary to develop and adopt the Law of Ukraine "On State Strategic Planning". *Presentation of the basic material:* according to the results of the comparative analysis of the laws on state strategic planning for 2011 and 2017 on the following criteria: structure, subject of regulation, definition of terms, principles, system of documents, the requirements to them and their characteristics, participants of the state strategic planning and their powers are established. It has been established that the content of the considered laws differs materially in relation to the applied approaches to the definition of the regulation subject, terms, principles, construction of the documents system, powers of the participants. The analysis and characterization of the criteria investigated allowed to form shortcomings and problematic directions of implementation of the laws on state strategic planning. It was established that the list and classification characteristics of the system of state strategic planning documents are more detailed in the object of 2017, which stipulated the necessity of illustrative structuring of these documents for the proper reflection of their subordination, hierarchy and coordination. It is argued that the development of the law-making facility in the part of the formation of the document system should be based on the following methodical approaches: proper documents structuring by level (state, regional, branch); definition of functional reasonable period of the document, which is coordinated at all levels (long-term, medium-term, short-term); development of the set number of documents according to the level and authority of participants of the state strategic planning. *The originality and practical significance of the research* consists in the formation of a list of problematic aspects of legislative regulation of state strategic planning, which gives characteristics in terms of their relevance and proposals for solution. *Conclusions.* The necessity of developing a comprehensive system of state strategic planning has been proved by defining actual tasks and principles, forming an effective system of mutually agreed documents, assigning functional full powers to the process participants, and taking into account international trends and goals of sustainable development of the United Nations. Further studies provide for the development of the Draft law "On state strategic planning".

Key words:

the state strategic planning, a draft law, challenges, the state strategic planning documents.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення сталого розвитку країни актуалізує потребу в ефективному процесі стратегічного планування, що закріплено на законодавчому рівні. Успішність реалізації стратегій базується на основі чітко регламентованого нормативного регулювання шляхом вироблення єдиного підходу до розроблення державних стратегічних документів, їх уніфікації. Це забезпечить порівнянність таких документів, можливість здійснення моніторингу, оцінки, контролю за їх впровадженням та реалізацією.

Формування єдиного підходу до побудови та практичного втілення системи державних стратегічних документів дозволить на основі застосування дієвого механізму стратегічного планування ефективно використовувати бюджетні кошти та запобігати здійсненню шахрайських дій.

Визначення пріоритетних напрямів розвитку країни та закріплення на законо-

давчому рівні правових, економічних та організаційних засад їх реалізації зумовлено необхідністю імплементації Цілей сталого розвитку ООН.

У вересні 2015 року всі 193 члени Організації Об'єднаних Націй ухвалили план досягнення спільного кращого майбутнього. Наступні 15 років спільні зусилля спрямовано на подолання крайньої бідності, боротьбу з нерівністю і несправедливістю та на захист нашої планети. У центрі «Порядку денного 2030» є 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР), що чітко означають світ, якого ми прагнемо для всіх націй без винятків. Нові глобальні цілі є результатом процесу, що був інклюзивнішим, ніж будь-коли: уряди залучили бізнеси, громадянське суспільство та місцян. Усі ми маємо спільне бачення того, куди має рухатись світ. Реалізація цих амбіцій потребує безпрецедентних зусиль усіх секторів суспільства – і бізнес має відіграти надзвичайно важливу роль у цьому процесі [1].





Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Протягом 2016–2017 років тривав широкомасштабний та всеосяжний процес адаптації Цілей сталого розвитку з урахуванням українського контексту. Кожна глобальна ціль була переглянута, беручи до уваги специфіку національного розвитку. Результатом цієї роботи стала національна система, яка складається із 86 завдань національного розвитку [1].

Національні завдання, індикатори для моніторингу виконання завдань та цільові орієнтири для досягнення до 2030 року відображено в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». Створена національна система завдань та показників Цілей сталого розвитку забезпечує міцну основу для подальшого комплексного моніторингу країни. Загалом, 17 цілей та 86 національних завдань інкорпоровані у 145 нормативно-правових актів Уряду, на реалізацію цілей і завдань спрямовано 1052 завдання та 3465 заходів, закріплених у цих актах [1].

На підтримку проголошеної резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року та необхідність забезпечення дотримання сформованих Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року видано в Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019 [2]. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проєктів прогностичних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України.

Отже, законодавче регулювання впровадження ЦСР регламентовано Указом Президента [2], а завдання та показники визначено в Національній доповіді [3], що надає бачення орієнтирів досягнення Україною Цілей сталого розвитку ООН. Вимога до виконання або керівництва у стратегічному плануванні господарської діяльності положеннями Національної доповіді не закріплено на законодавчому рівні, а також відсутній взаємозв'язок з системою державних стратегічних документів.

Проведені дослідження авторами І. Яремчуком, О. Костюченко, Ю. Пукіром [4] засвідчили, що за період незалежності

України Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України станом на 09.04.2021 затверджено щонайменше 142 стратегії, 355 концепцій, 46 державних програм, враховуючи цільові. Однак, недостатня правова визначеність прийнятих документів, відсутність формального визначення таких понять та їх застосування фактично призводить до безсистемності й безвідповідальності щодо прийняття стратегічних документів, відсутності оцінки доцільності їх прийняття, впливів від реалізації, наслідків, моніторингу та контролю за виконанням.

Дослідження підходів науковців до побудови та впровадження системи державного стратегічного планування висвітило такі проблеми:

1. Нерозвиненість теоретичних і методологічних засад розроблення взаємопов'язаної системи планів.

2. Складність планування, прогнозування та здійснення оцінки (можливостей та загроз) на довгостроковий період в умовах нестабільної економіки.

3. Необхідність побудови стратегічних документів відповідно до національних цілей та цілей сталого розвитку, що визначені ООН.

4. Організація та активізація роботи відділів стратегічного планування, необхідність залучення експертів або експертних організацій та проведення професійного навчання відповідних працівників.

5. Необхідність залучення додаткових витрат на дослідження, прогнозування, моделювання, ефективність використання бюджетних коштів.

Отже, необхідною першочерговою умовою побудови ефективної та дієвої системи державного стратегічного планування є вироблення єдиної законодавчої бази та прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам розвитку та впровадження державного стратегічного планування присвячено значна кількість наукових праць, зокрема питанням стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни праці М. Дихи [5], розробки, впровадження, модернізації стратегічного планування в системі державного управління – Н.В. Щербак [6], О.Л. Євмешкіної [7, 8], сутність та основи поняття стратегічного планування досліджувала М. Свистович [9]. Водночас, вра-

ховуючи реалії сучасного розвитку країни, актуальності набуває потреба у розробленні єдиної законодавчої бази у сфері державного стратегічного планування.

Метою статті є висвітлення проблемних аспектів нормативного регулювання державного стратегічного планування шляхом здійснення порівняльного аналізу існуючих законопроектів, вирішення яких дозволить сформулювати засади для розроблення дієвого та ефективного нового законопроекту.

Виклад основного матеріалу дослідження. У результаті дослідження нормативного регулювання державного стратегічного планування виявлено наявність законопроектів 2011 та 2017 років. У 2011 році внесено законопроект «Про державне стратегічне планування» (реєстр. № 9407 від 03.11.2011) Кабінетом Міністрів України, текст якого було передано на розгляд до Верховної Ради. Цей документ був розглянутий Верховною Радою України на пленарному засіданні та направлений на доопрацювання. Зазначений законопроект Верховною Радою

більше не розглядався. У 2017 році аналогічний за назвою та інший за змістовним наповненням законопроект внесено за поданням Мінекономрозвитку на розгляд Кабінету Міністрів України, проте необхідної підтримки Уряду України не отримав.

Порівняння законопроектів «Про державне стратегічне планування» 2011 та 2017 років відображено в табл. 1. Це дозволить виявити недоліки та проблемні аспекти в частині структури документів, логічної побудови, методики викладення положень, встановлення зв'язків між елементами тощо.

Відповідно до табл. 1 змістовне наповнення розглянутих законопроектів значно відрізняється, застосовано різні підходи до визначення предмета регулювання, термінів, принципів, побудови системи документів, а також повноважень учасників державного стратегічного планування. Розбіжності в структурі розглянутих законопроектів полягають в наявності додаткового розділу в проекті 2017 р.

Таблиця 1 – Порівняльний аналіз законопроектів про державне стратегічне планування 2011 та 2017 років

№ з/п	Критерій порівняння	Законопроект про державне стратегічне планування 2011 року [10]	Законопроект про державне стратегічне планування 2017 року [11]
1	2	3	4
1.	Структура	Розділ I. Загальні положення Розділ II. Документи державного стратегічного планування Розділ III. Учасники державного стратегічного планування, їх повноваження та відповідальність Розділ IV. Прикінцеві положення	Розділ I. Загальні положення Розділ II. Документи державного стратегічного планування Розділ III. Рада незалежних експертів Розділ IV. Учасники державного стратегічного планування Розділ V. Перехідні та прикінцеві положення
2.	Предмет регулювання	Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, видів економічної діяльності, адміністративно-територіальних одиниць, встановлює загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування та повноваження учасників такого планування	Цей Закон визначає правові та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлює загальний порядок розроблення, затвердження і виконання документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників цих процесів
3.	Визначення термінів	державне прогнозування, державне стратегічне планування, моніторинг, оцінка результативності виконання документів державного стратегічного планування, план, план діяльності центрального органу виконавчої влади, прогноз, реалізація Стратегії розвитку України, Стратегії регіонального розвитку України, стратегій розвитку..., розроблення документів державного стратегічного планування, стратегія	державне стратегічне планування, система державного стратегічного планування, документи державного стратегічного планування, політичні документи, державне прогнозування, розроблення документів державного стратегічного планування, моніторинг документів державного стратегічного планування, оцінка ефективності виконання документів державного стратегічного планування, учасники державного стратегічного планування



1	2	3	4
4.	Принципи державного стратегічного планування	Цілісності; внутрішньої збалансованості; наукової обґрунтованості; гласності та прозорості; результативності та ефективності функціонування системи державного стратегічного планування; дотримання загальнодержавних інтересів; рівності; безперервності та повноти прийняття рішень, пов'язаних з державним стратегічним плануванням; партнерства; відповідальності учасників державного стратегічного планування	Цілепокладання; єдності і комплексності; цілісності; наукової обґрунтованості; гласності та прозорості; вимірюваності; ефективності; результативності; системності, безперервності, послідовності та наступності; гнучкості; відповідальності
5.	Система документів державного стратегічного планування	Визначає перелік документів державного стратегічного планування на довгостроковий (більше п'яти років), середньостроковий (від трьох до п'яти років) та короткостроковий період (один рік)	Визначає перелік документів державного стратегічного планування на державному, регіональному рівнях та у сфері національної безпеки та оборони, встановлює періоди: довгостроковий (понад 7 років), середньостроковий (3-7 років) та короткостроковий (до 3 років)
6.	Вимоги до документів державного стратегічного планування	Стаття 6,7,8. Визначено підпорядкованість та відповідність документів, забезпечення публічності та прозорості, перелік документів, які підлягають моніторингу та оцінці результативності, та суб'єкт виконання. Порядок, методика, особливості здійснення моніторингу та оцінка результативності відсутні	Стаття 5,13. Визначено підпорядкованість та відповідність документів, забезпечення публічності та прозорості, перелік документів, які підлягають моніторингу та оцінці результативності, та суб'єкт виконання. Стаття 14 визначає основні засади здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання документів державного стратегічного планування (розкриває мету, перелік документів, підстави для внесення змін, порядок проміжного та кінцевого звітування)
7.	Характеристика документів державного стратегічного планування	Надано характеристики в частині: суб'єкт розроблення та схвалення; інформація та показники, що відображаються в документі; частково дані, що додаються; підпорядкованість та узгодженість з іншими документами; частково терміни розроблення; У статтях 9-18 розглянуто не всі стратегічні документи, які зазначені в статті 5. Також їх характеристика невпорядкована та не відповідає послідовності, зазначеній в статті 5. Окремі документи не розглянуто, що унеможливило встановити підпорядкованість та взаємоузгодженість	Надано трактування кожного документа стратегічного планування. Надано характеристики в частині: суб'єкт розроблення та схвалення; інформація та показники, що відображаються в документі; частково дані, що додаються (додатки); підпорядкованість та узгодженість з іншими документами; частково терміни розроблення. Стаття 6 передбачає розробку «візії» майбутнього України
8.	Учасники державного стратегічного планування	Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, суб'єкти господарювання	Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Рада незалежних експертів, Рада національної безпеки і оборони України, Національна академія наук та інші головні розпорядники бюджетних коштів, які входять до системи центральних органів виконавчої влади



Продовження табл. 1

1	2	3	4
9.	Повноваження учасників державного стратегічного планування	Висвітлено в Розділі III, повноваження частини учасників не розглянуто (Президент України, Верховна Рада України). Питання відповідальності в достатній мірі не розкрито. (Посадові особи, винні у порушенні вимог цього Закону, притягуються до відповідальності відповідно до законодавства.)	Висвітлено в Розділі IV, повноваження частини учасників не розглянуто (Президент України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Рада національної безпеки і оборони України)

Джерело: розроблено авторами

Розділ III Рада незалежних експертів, що передбачає утворення Ради незалежних експертів для підвищення якості, обґрунтованості, прозорості та покращення суспільного сприйняття державної політики у сфері стратегічного планування, надання фахової наукової оцінки положень політичних документів, які впливають на розроблення документів стратегічного планування.

Завданням Ради незалежних експертів є здійснення аналізу (експертної оцінки) можливості одночасного забезпечення стабільно низького рівня інфляції, високого рівня зайнятості, дотримання збалансованості зовнішньоекономічної діяльності та постійного економічного зростання, надання інформації щодо загроз досягненню цих цілей в процесі розгляду політичних документів та документів державного стратегічного планування, аналізу соціально-економічного розвитку України [11]. Визначено також склад та порядок формування ради, приділено увагу організації роботи Ради незалежних експертів.

Визначений предмет регулювання в законопроектах «Про державне стратегічне планування» за сутністю подібний, проте в проекті 2011 року положення сформульовано детальніше щодо об'єкта та дій відносно документів державного стратегічного планування.

Порівняння термінів, визначених законопроектами, показало їх цілковиту невідповідність. З наведених термінів тільки два висвітлено в обох з них: державне стратегічне планування та розроблення документів державного стратегічного планування, проте їх змістовне наповнення різниться. Це свідчить про те, що при розробленні проекту у 2017 року напрацювання 2011 року не були враховані. Щодо принципів державного стратегічного планування, що висвітлені в законопроектах, то за своєю сутністю вони є подібними, проте при порівнянні назв прин-

ципів тотожними є тільки три з одинадцяти: цілісності, наукової обґрунтованості, гласності та прозорості.

Учасників державного стратегічного планування та їх повноваження розглянуто в розділах III та IV законопроектів 2011 та 2017 років відповідно. Склад учасників подібний, проте відмінністю в проекті 2017 р. є утворення Ради незалежних експертів. Положення наведених документів показали, що повноваження частини учасників не визначено, що унеможливило ідентифікацію їх функціональної приналежності до процесу державного стратегічного планування. Вивчення встановлених вимог до документів державного стратегічного планування в розглянутих законопроектах свідчить, що основною відмінною рисою є розкриття інформації в проекті 2017 р. про здійснення моніторингу та оцінки ефективності виконання документів державного стратегічного планування, а також визначено строки проведення та звітність за результатами моніторингу та оцінки, підстави для перегляду та порядок дострокового припинення стратегічних документів.

Система документів державного стратегічного планування в проектах суттєво відрізняється за складом, підходом до класифікації та формою викладення інформації, а також терміном дії документів. Значною відмінністю в підході до формування системи документів державного стратегічного планування є віднесення законопроектом 2011 року до короткострокових стратегічних документів Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Вважаємо, що за своєю економічною сутністю такі документи не можуть класифікуватися як документи стратегічного планування, оскільки відображають планові показники на поточний рік, є результатом врахування стратегічних цілей та напрямів розвитку держави.

Документи державного стратегічного планування, затверджені в законопроекті



2011 р. (статті 9–18), передбачають відображення інформації (показників), що має особливий характер (потреба у залученні фахових спеціалістів, зовнішніх джерел для її формування). Це потребує розкриття додаткових даних в положеннях проєкту для ідентифікації джерела та/або відповідального за її отримання, що дозволить сформувати достовірну адресність інформаційного забезпечення розробки документів стратегічного планування.

На основі проведеного порівняння системи документів державного стратегічного планування, які запропоновані в розглянутих законопроєктах, встановлено, що перелік та класифікаційні характеристики документів ґрунтовніше окреслено в проєкті 2017 р., який прийнято за основу для формування їх структурного відображення (рисунок 1).

Система документів державного стратегічного планування, що відображена на рисунку 1, структурована за періодом дії документа (довгостроковий, середньостроковий, короткостроковий) та рівнем функціонування (державний, регіональний, сфера національної безпеки та оборони).

Зауважимо, що законопроєктом 2017 р. передбачено таку класифікацію періодів: довгостроковий – понад 7 років, середньостроковий – 3–7 років та короткостроковий – до 3 років. При цьому в проєкті 2011 р. встановлено інші строки: довгостроковий – більше п'яти років, середньостроковий – від трьох до п'яти років, короткостроковий – один рік. Період для короткострокових документів є необґрунтованим, оскільки не враховує в класифікації документи, що розробляються на два роки.

На довгостроковий період тридцяти років передбачено розробку одного документа державного рівня – візія майбутнього України. Стратегію розвитку України, стратегію регіонального розвитку України, стратегію національної безпеки України та воєнну доктрину України запропоновано розробляти на 15 років. Відповідно до принципу цілісності ці документи мають бути узгоджені з візією майбутнього України за цілями, напрямками, пріоритетами розвитку, завданнями та заходами. До довгострокового періоду дії (7 років) віднесено також регіо-

нальні стратегії розвитку і план заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку та інвестиційних проєктів регіонального розвитку, які є єдиними документами, що розробляються на такий період.

Як відображено на рисунку 1, до середньострокового періоду п'ять років віднесено значну кількість документів державного рівня та сфери національної безпеки та оборони, проте жодного документа регіонального рівня не представлено. Вважаємо, що при встановленні періоду дії документів державного стратегічного планування необхідним є їх узгодження між собою та рівнями.

Отже, сформована структура системи документів державного стратегічного планування дозволяє виявити (прослідкувати) підпорядкованість та ієрархію, етапи розроблення, взаємоузгодженість документів, встановити періодичну залежність між ними.

Під час розроблення законопроєкту в частині формування системи документів державного стратегічного планування необхідно звернути увагу на такі аспекти:

- структурування документів за рівнями: державний, регіональний, галузевий (наприклад, сфера національної безпеки та оборони). Розробка документів за галузевим рівнем відображає специфіку галузі та акцентує увагу на її пріоритетному розвитку;

- визначення функціонально доцільного періоду дії документа (довгостроковий, середньостроковий, короткостроковий), що узгоджується на всіх рівнях та дозволяє забезпечити підпорядкування документів в частині сформованих цілей, напрямів розвитку, пріоритетів та завдань;

- розроблення належної кількості видів документів відповідно до рівня та повноважень учасників державного стратегічного планування, які розробляють, схвалюють, затверджують та здійснюють моніторинг і звітування за такими документами.

Отже, дослідження та порівняльний аналіз положень законопроєктів «Про державне стратегічне планування» від 2011 та 2017 років (таблиця 1), структурування системи відповідних документів (рисунок 1) дозволили виявити проблемні аспекти, які потребують вирішення при розробленні законопроєкту (таблиця 2).

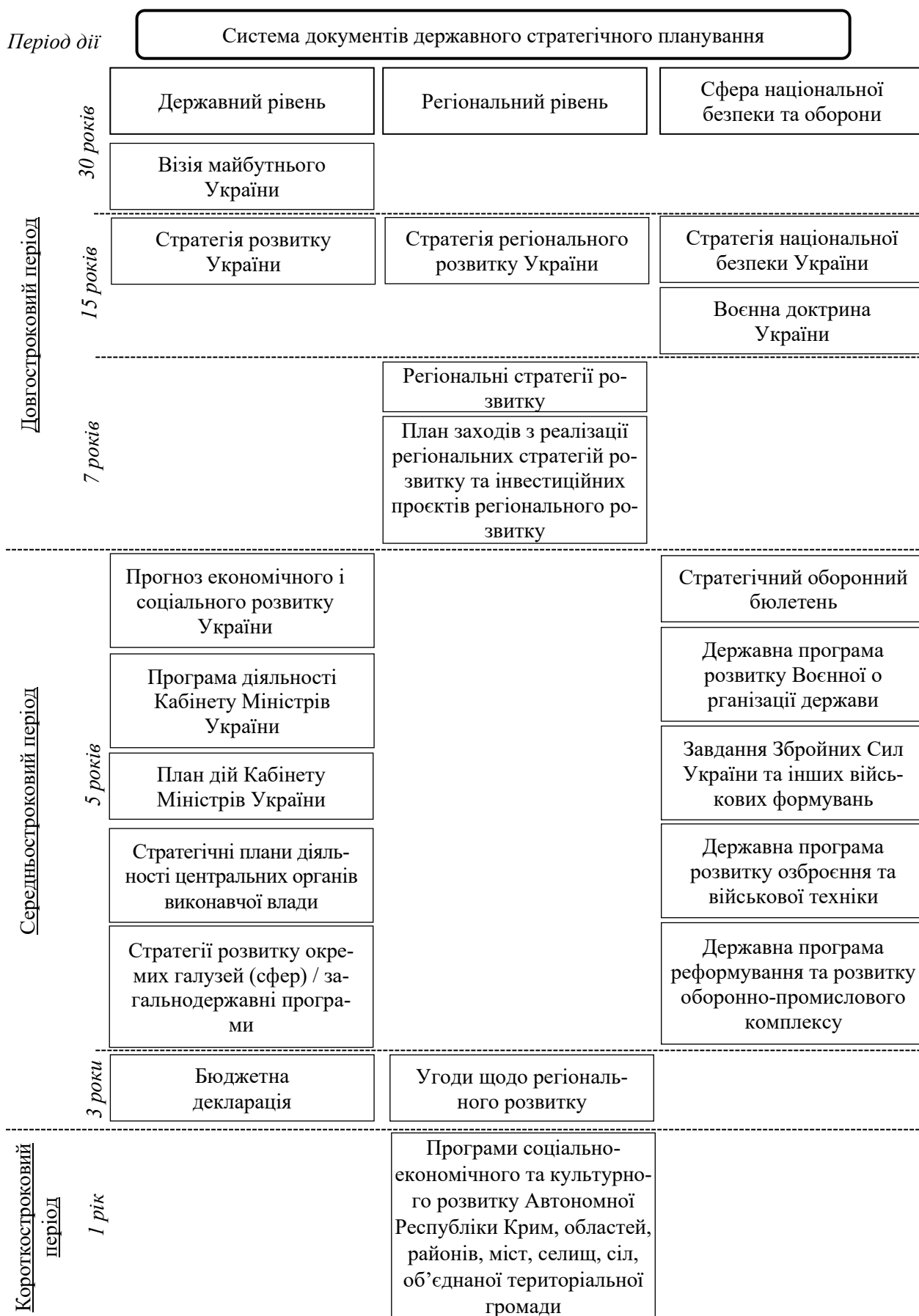


Рисунок 1 – Система документів державного стратегічного планування відповідно до проєкту Закону України «Про державне стратегічне планування» 2017 р.
Джерело: розроблено авторами



Таблиця 2 – **Проблемні аспекти законодавчого регулювання державного стратегічного планування**

№ з/п	Проблемні аспекти	Характеристика
1	2	3
1.	Забезпечення цілісності системи державного стратегічного планування	Розробка цілісної системи державного стратегічного планування передбачає визначення та встановлення чіткого порядку функціонування її основних елементів, формування тісного взаємозв'язку між ними, що, в кінцевому результаті, забезпечить ефективність та результативність системи державного стратегічного планування в цілому та кожного її документа зокрема
2.	Переобтяженість органів державної влади	Органи державної влади і місцевого самоврядування при здійсненні діяльності виконують функцію планування, тому для уникнення переобтяженості їх роботи щодо формування та реалізації документів стратегічного планування необхідно чітко прописати положення законопроекту та забезпечити узгодженість дій у розробленні та затвердженні стратегічних документів, а також налаштувати ефективну організацію та активізувати роботу відділів стратегічного планування, провести професійне навчання відповідних працівників тощо
3.	Логічна побудова, структурування матеріалу, форма викладення	Для правильного сприйняття та розуміння законопроекту необхідна його логічна побудова, структурування та форма викладення (наприклад, якщо у статті проекту зазначаються учасники державного стратегічного планування, то їх повноваження та відповідальність доцільно викладати у порядку їх зазначення у статті)
4.	Не визначено завдання державного стратегічного планування	У тексті законопроектів відсутні визначені завдання державного стратегічного планування, які розкривають мету функціонування системи стратегічного планування та дозволяють ідентифікувати процеси, що забезпечують ефективність та результативність системи в цілому та окремого структурного підрозділу учасника бюджетного процесу зокрема
5.	Некоректне тлумачення термінів та визначення документів державного стратегічного планування	Необхідно використовувати офіційну та наукову термінологію, що дає змогу сформулювати економічно обгрунтоване уявлення про його сутність, призначення, мету. Уникати вживання таких понять та словосполучень як: «передбачення майбутнього», «бажане майбутнє», «образ бажаного майбутнього», «сценарії», «сценарні припущення» (можливо замінити на моделювання, прогнозування тощо) «проблеми» (в окремих випадках краще замінити на слабкі сторони, загрози, ризики)
6.	Необхідність чіткого визначення та формулювання принципів	Принципи як ключові засади, покладені в основу функціонування системи державного стратегічного планування, потребують чіткого визначення та відповідного змістовного наповнення. Дефініції запропонованих принципів мають бути обгрунтовані та деталізовані, уникати подвійного або неоднозначного тлумачення
7.	Окремі документи державного стратегічного планування не розглянуто	При визначенні системи документів державного стратегічного планування необхідним є наступний їх розгляд та характеристика за основними елементами. Це дозволить визначити місце кожного документа в системі, його підпорядкованість, взаємоузгодженість та встановити основне призначення
8.	Встановлення та узгодження строків розроблення і схвалення документів	Оскільки система документів державного стратегічного планування є розгалуженою, існує значна кількість учасників процесу, які розробляють та узгоджують такі документи, що потребує детального розгляду та взаємоузгодженості між документами різних рівнів (державний, регіональний) та різних термінів дії (довгострокові, середньострокові, короткострокові). Також необхідним є узгодження термінів проміжного та кінцевого звітування за документами державного стратегічного планування



Продовження табл. 2

1	2	3
9.	Обґрунтування процесу перегляду та коригування документів державного стратегічного планування	Складання та перегляд документів повинно бути чітко врегульоване, обґрунтоване, взаємоузгоджене та систематизоване, що потребує внесення змін у взаємопов'язані та підпорядковані документи. Зміна відповідальної особи не має бути причиною коригування положень документів стратегічного планування
10.	Потреба точного та чіткого визначення повноважень учасників державного стратегічного планування	Проаналізувати повноваження учасників державного стратегічного планування відповідно до їх функціональних обов'язків та законодавчих прав
11.	Відсутній рівень відповідальності за невиконання та неналежне виконання документів державного стратегічного планування	Зміст положень законопроектів свідчить про відсутність інформації щодо відповідальності за невиконання та неналежне виконання документів державного стратегічного планування. Це може призвести до погіршення якості таких документів, оскільки учасники за ігнорування та/або невиконання своїх обов'язків не будуть притягнуті до відповідальності згідно з законодавством
12.	Уніфікація структури документів та застосовування єдиних підходів до їх розробки	Для забезпечення порівнянності, проведення ефективного моніторингу, оцінки та проміжного звітування необхідним є уніфікація структури документів відповідно до їх видів, а також розробка і застосування єдиних підходів
13.	Відсутня вимога щодо характеристики показників за національними цілями та цілями сталого розвитку, що визначені ООН	Положення законопроекту мають відображати позицію щодо побудови документів державного стратегічного планування з врахуванням міжнародних тенденцій при визначенні напрямів та пріоритетів розвитку країни. Необхідність формування такого зв'язку можна висвітлити через принципи державного стратегічного планування
14.	Чіткість визначення індикативних показників виконання	Характеристика документів державного стратегічного планування потребує встановлення чітких критеріїв вимірюваності досягнутих результатів, що забезпечить результативність та ефективність реалізації стратегічних документів

Джерело: розроблено авторами

У таблиці 2 розглянуто проблемні аспекти законодавчого регулювання державного стратегічного планування, які сформовано відповідно до аналізу існуючих законопроектів про державне стратегічне планування. На деяких з виявлених проблемних аспектах необхідно зупинитися детальніше, що дозволить краще охарактеризувати необхідність удосконалення законопроекту в розглянутому контексті.

Про необхідність забезпечення розробки цілісної системи державного стратегічного планування зазначено у висновку до проекту Закону України “Про державне стратегічне планування” (реєстр. № 9407 від 03.11.2011). Насамперед вважаємо за доцільне зауважити, що формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, має базуватися на чіткому визначенні документів державного стратегічного планування, повноважень та відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, впорядкуванні послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних держав-

них програм, що, зрештою, має забезпечити цілісність такої системи, а отже її результативність. Ознайомлення зі змістом внесеної законодавчої ініціативи дає підстави зробити висновок, що такої мети повною мірою не досягнуто [12].

Відповідно до вищезазначеного забезпечення цілісності системи державного стратегічного планування (див. табл. 2) має першочергове значення, оскільки побудова повноцінної та дієвої законодавчої бази дозволить налагодити та реалізувати процес державного стратегічного планування.

Аналіз змістовного наповнення розглянутих законопроектів виявив відсутність визначених завдань державного стратегічного планування. Формування завдань дозволить детальніше розкрити мету законодавчого регулювання та сутність процесів, які забезпечують її ефективність та результативність.

Чітке формулювання принципів системи державного стратегічного планування становить основу її ефективного функціонування та дає змогу сформувати такі





умови, за яких діяльність законодавчого регулювання буде максимально дієвою.

Вивчення запропонованих принципів у законопроектах 2011 та 2017 років показало різні підходи до їх визначення та трактування. Окремі принципи мають однакове значення, проте різні назви. Наприклад, в законопроекті 2011 р. принцип внутрішньої збалансованості полягає в узгодженні всіх документів системи державного стратегічного планування за цілями і напрямками розвитку, пріоритетами, завданнями та заходами, при цьому в законопроекті 2017 р. подібне значення має принцип цілісності, який полягає в узгодженні всіх документів системи державного стратегічного планування за цілями, напрямками, пріоритетами розвитку, завданнями та заходами. Такі принципи потребують вивчення, узгодження та встановлення єдиного підходу до трактування.

Дослідження змістовного наповнення принципів свідчить про необхідність їх доповнення такими тезами:

- цілі та напрями розвитку в загальнодержавних документах (документах державного рівня: візія майбутнього України, стратегія розвитку України) розробляються з урахуванням потреби узгодження з міжнародним досвідом (цілями сталого розвитку ООН);

- документи державного стратегічного планування мають послідовно продовжувати ідеї та концепції заданих цілей, напрямів розвитку, пріоритетів незалежно від зміни відповідальних сторін (принцип послідовності та/або наслідування);

- розроблення державних стратегічних документів покладається на висококваліфікованих спеціалістів, які мають відповідні здібності та вміння (принцип предметної компетенції). Такими положеннями можна доповнити принцип наукової обґрунтованості (розроблення документів державного стратегічного планування на науковій основі, постійного удосконалення методології та використання світового досвіду у сфері стратегічного планування). Це дозволить оптимізувати кількість принципів та додати необхідні засади для функціонування системи державного стратегічного планування;

- при формуванні стратегічних документів необхідним є встановлення адресної відповідальності за виконання (принцип адресності). Це дозволить удосконалити якість

стратегічних документів шляхом підвищення особистої відповідальності кожного учасника.

Запропоновані доповнення до принципів державного стратегічного планування дозволять удосконалити положення законопроекту та в повній мірі висвітлити базис для формування ефективної та дієвої системи державного стратегічного планування.

Встановлення актуального періоду дії документів стратегічного планування є вагомою проблемою, оскільки впливає на спроможність своєчасної розробки таких документів на основі достовірних показників, а також на оцінку їх актуальності та економічної обґрунтованості. Наприклад, відповідно до Проекту 2017 року Програма діяльності Кабінету Міністрів України розробляється на 5 років, при цьому План дій Кабінету Міністрів України розробляється також на п'ять років і переглядається щорічно. У такому разі сформувати План дій на 5 років складно з огляду на те, що цей документ має містити визначені та чітко сформульовані завдання, заходи, показники виконання завдань, відповідальних виконавців, строки виконання. Розробляти такий документ на 5 років є також економічно недоцільно, оскільки він переглядається кожен рік і підлягає коригуванню. Вважаємо, що розроблення Плану дій Кабінету Міністрів України на три роки є економічно обґрунтованою, зменшить затрати часу на підготовку та міститиме більш достовірну інформацію про показники.

Для розроблення ефективної та дієздатної системи державного стратегічного планування необхідним є наділення функціонально повними та законодавчо відповідними повноваженнями його учасників.

Положення законопроектів 2011 р. та 2017 р. висвітлюють повноваження учасників державного стратегічного планування в розділах III та IV відповідно. Основним проблемним питанням є визначення суб'єктів, які розробляють та/або затверджують «Візію майбутнього України» та «Стратегію розвитку України». Висновок до проекту Закону України “Про державне стратегічне планування” (реєстр. № 9407 від 03.11.2011) містить зауваження з цього питання.

Викликає сумнів законодавча пропозиція щодо затвердження Стратегії розвитку України, яка серед законопроектів є основоположним документом у системі документів державного стратегічного планування, Указом Президента України (ч. 1 ст. 9 проекту).

Річ у тім, що за змістом п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм (а стратегію можна кваліфікувати як загальнодержавну програму) віднесено до повноважень Верховної Ради України [13]. Ця пропозиція викликає сумнів також з огляду на необхідність формування у подальшому законодавчого поля у відповідності з вимогами саме цього документу. Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України саме укази видаються Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України (що дає підстави кваліфікувати їх як підзаконні нормативно-правові акти), а не навпаки. Тим самим Верховна Рада України практично усувається від участі в процесі розроблення Стратегії розвитку України, що є нелогічним і необґрунтованим [13].

Інформація щодо повноважень учасників державного стратегічного планування в законопроекті має бути упорядкованою та повною, викладеною у розрізі дій (прав) суб'єктів: розробляють, забезпечують розроблення, беруть участь у розробленні, здійснюють координацію діяльності щодо розроблення; подають інформацію для підготовки проекту; розглядають, схвалюють, подають на розгляд; приймають, погоджують; затверджують; готують звіти, здійснюють контроль, моніторинг, оцінку тощо.

При розробленні проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» необхідно враховувати, що повноваження учасників наводяться у розділах: «Документи державного стратегічного планування» та «Учасники державного стратегічного планування», що потребує її узгодження для уникнення повторень і розбіжностей.

Запорукою якісного формування документального забезпечення системи державного стратегічного планування є застосування єдиного підходу до розроблення документів, використання уніфікованої структури відповідно до їх видів. Це дозволить забезпечити їх порівнянність, проведення ефективного моніторингу, здійснення оцінки та проміжного звітування. Застосування єдиних підходів має реалізовуватися через розроблені методичні рекомендації до побудови документів державного стратегічного планування, а необхідність їх застосування має

виходити з положень закону шляхом закріплення в принципах.

Наступним проблемним аспектом законодавчого регулювання державного стратегічного планування, визначеним у табл. 2, є необхідність розроблення стратегічних документів з урахуванням міжнародних тенденцій. Досліджено, що на сьогодні у положеннях законопроектів відсутня вимога характеристики показників в контексті національних цілей та цілей сталого розвитку ООН.

Відповідно до вищенаведеного вважаємо, що положення законопроекту мають відображати позицію щодо розроблення документів державного стратегічного планування з урахуванням міжнародних тенденцій при визначенні напрямів та пріоритетів розвитку країни. Необхідність формування такого зв'язку можна прописати у принципах державного стратегічного планування або у статті законопроекту «Вимоги до документів державного стратегічного планування».

Висновки та перспективи подальших досліджень. Для побудови ефективної та дієвої системи державного стратегічного планування необхідним є розроблення та прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування».

Сформована система документів державного стратегічного планування відповідно до проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» 2017 р. проілюструвала ієрархію документів, періоди функціонування та їх взаємоузгодженість. Визначено, що при розробленні законопроекту щодо системи документів державного стратегічного планування необхідно керуватися такими тезисами: – належне структурування документів за рівнями: державний, регіональний, галузевий; – визначення періоду дії документа, що узгоджується на всіх рівнях; – розроблення встановленої кількості документів відповідно до рівня та повноважень учасників державного стратегічного планування.

У результаті проведеного дослідження та здійснення порівняльного аналізу положень законопроектів «Про державне стратегічне планування» від 2011 та 2017 років виявлено проблемні аспекти, які потребують вирішення для розроблення дієвого та ефективного нового законопроекту: забезпечення цілісності системи державного стратегічного планування; переобтяженість органів державної влади; логічна побудова, структу-





рування матеріалу, форма викладення; не визначено завдання державного стратегічного планування; некоректне тлумачення термінів та визначення документів державного стратегічного планування; необхідність чіткого визначення та формулювання принципів; окремі документи державного стратегічного планування не розглянуто; встановлення та узгодження строків розроблення і схвалення документів; обґрунтування процесу перегляду та коригування документів державного стратегічного планування; потреба точного та чіткого визначення повноважень учасників державного стратегічного планування; відсутній рівень відповідальності за невиконання та неналежне виконання документів державного стратегічного планування; уніфікація структури документів та застосовування єдиних підходів до їх розробки; відсутня вимога щодо характеристики показників за національними цілями та цілями сталого розвитку, що визначені ООН; чіткість визначення індикативних показників виконання.

Розроблення законопроекту «Про державне стратегічне планування» має важливе значення для успішного функціонування країни, оскільки встановлює законодавчу основу для формування її цілей, напрямів розвитку та пріоритетів. Вирішення вищезазначених проблемних аспектів дозволить підвищити якісні характеристики державних стратегічних документів та забезпечити їх дієвість і виконання функціонального призначення.

Література

1. Цілі сталого розвитку. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/analitichni-materiali/cili-stalogo-rozvitku> (дата звернення: 16.05.2022).

2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 16.05.2022).

3. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. URL: <https://mepr.gov.ua/files/docs/20ukr.pdf> (дата звернення: 18.05.2022).

4. Яремчук І. М., Костюченко О. Д., Пукірь Ю. Г. Перспективи та передумови впровадження стратегічного аудиту держав-

ної політики як необхідної компоненти стратегування соціально-економічного розвитку. *Наукові перспективи*. 2021. № 5(11). С. 299–319. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-299-319](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-299-319).

5. Диха М. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку країни: еволюційно-історичний аспект і сучасні реалії. *Економіка України*. 2014. № 7 (632). С. 82–93.

6. Щербак Н. В. Стратегічне планування в системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. № 3(46). С. 52–50.

7. Євмешкіна О. Л. Концепція модернізації системи державного стратегічного планування в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2017. Т. 28 (67). № 2. С. 1–7.

8. Євмешкіна О. Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: монографія. Київ: УкрСІЧ, 2017. 394 с.

9. Свистович М. Б. *Сутність та основні поняття стратегічного планування*. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/06.pdf>. (дата звернення: 20.01.2022).

10. Про державне стратегічне планування: проект Закону України від 2011 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7 (дата звернення: 10.12.2021).

11. Про державне стратегічне планування: проект Закону України від 2017 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> (дата звернення: 10.12.2021).

12. Про державне стратегічне планування: висновок на проект Закону України від 2017 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> (дата звернення: 15.12.2021).

13. Про державне стратегічне планування: висновок головного науково-експертного управління на проект Закону України від 2011 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?

id=&pf3516=9407&skl=7 (дата звернення: 15.12.2021).

References

1. Goals of sustainable development. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/analitichni-materiali/cili-stalogo-rozvitku> (access date: 16.05.2022).

2. On the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period until 2030: Decree of the President of Ukraine dated September 30, 2019 No. 722/2019. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (date of application: 05/16/2022).

3. Goals of Sustainable Development: Ukraine. National report. Retrieved from: <https://mepr.gov.ua/files/docs/20ukr.pdf> (access date: 05/18/2022).

4. Yaremchuk, I. M., Kostyuchenko, O. D. and Pukir, Y. G. (2021). Prospects and prerequisites for the introduction of strategic audit of state policy as a necessary component of socio-economic development strategy. *Scientific perspectives*, 5(11), 299–319. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-299-319](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-299-319).

5. Dykha, M. V. (2014). Strategic planning of the socio-economic development of the country: evolutionary-historical aspect and modern realities. *Ukraine economy*, 7 (632), 82–93.

6. Shcherbak, N. V. (2020). Strategic planning in the state administration system. *State administration and local self-government*, 3(46), 52–50.

7. Yevmeshkina, O. L. (2017). The concept of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine. *Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*, 28 (67), 1–7.

8. Yevmeshkina, O. L. (2017). *Theoretical and methodological principles of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine*: monograph. Kyiv: UkrSich, 394.

9. Svystovych, M. B. Essence and basic concepts of strategic planning. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/06.pdf>. (date of application: 20.01.2022).

10. On state strategic planning: draft Law of Ukraine from 2011. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7 (date of application: 10.12.2021).

11. On state strategic planning: draft Law of Ukraine from 2017. Retrieved from: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> (date of application: 10.12.2021).

12. On state strategic planning: conclusion on the project of the Law of Ukraine from 2017. Retrieved from: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> (date of application: 15.12.2021).

13. On state strategic planning: conclusion of the main scientific and expert administration on the draft Law of Ukraine from 2011. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7 (date of application: 15.12.2021).

Стаття надійшла

до редакції : 25.08.2022 р.

Стаття прийнята

до друку: 30.09.2022 р.

Бібліографічний опис для цитування :

Яремчук М. І., Лисюк А. В., Пукір Ю. Г. Регулювання державного стратегічного планування: порівняльний аналіз нормативних документів. *Часопис економічних реформ*. 2022. № 3(47). С. 60–73.

