

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.924

Н. М. Білошицька
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНУ ЯК БАЗИСУ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

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 юрисдикції 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 плану-

вання 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. Пунтанс, 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 комплексний, теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем та перспектив законодавства з приводу регулювання заклад стратегічного планування та управління.

Виклад основного матеріалу. Найважливішими факторами, що визначають ефективність політики будь-якої держави, є здатність приймати грамотні рішення і забезпечувати їх реалізацію. Сучасний інститут державної влади являє собою складний механізм, в якому щодня розробляються і приймаються численні рішення, і від того, наскільки скоординованим є даний процес і з якою

ймовірністю він гарантує неухильне проходження сформованих рішень, залежить досягнення намічених цілей в потрібні терміни і з необхідним балансом задіяних ресурсів.

Щоденна критика влади викликана низьким ступенем успіху прийнятих рішень і їх результативності. Часто така результативність пояснюється відсутністю достатньої підтримки на місцях з боку вищої державної влади, але є й інша причина, яка полягає у відсутності дієвої системи всеоб'ємного стратегічного управління державою.

Під терміном «стратегія» ми розуміємо в даному випадку план заходів, спрямованих на досягнення бажаних цілей або вирішення існуючих проблем. Спеціаліст у галузі стратегічного управління М. Мінцберг запропонував наступне визначення стратегії: «стратегія являє собою модель, принцип поведінки, перспективу або стійку послідовність дій, розбитих у часі» [3]. У свою чергу, сукупність дій, розроблених і реалізованих в рамках стратегії і призводячих до зростання результативності прийнятих рішень, що сприяють досягненню намічених цілей, називається стратегічним управлінням.

Однією з найважливіших адміністративно-правових функцій стратегічного управління є стратегічне планування. План закріплюється в стратегію з моменту її формування: «стратегія відповідає схемі або плану, який об'єднує основні цілі, політику і послідовність дій в єдине ціле» [4]. Стратегічне планування - це процес визначення стратегії, а також прийняття рішень про виділення ресурсів для її реалізації. Таким чином, стратегічний план допомагає мобілізувати і розподілити ресурси економічного суб'єкта, сприяючи його поступальному розвитку, підвищуючи життєздатність і сприяючи успіху.

Відсутність стратегічного планування загрожує роздробленістю сил, інтересів і ресурсів, хаотичністю розвитку держави. Без стратегічного планування вкрай складно виробити певний набір завдань і сформулювати компетенцію для забезпечення довгострокового зростання. Основою розвитку суб'єкта стає спонтанність, хаотичність, певна вибірковість у прийнятті рішень, що неминує супроводжується конфліктом існуючих варіантів розвитку і, як наслідок, розпиленням зусиль, коштів, часу [7].

Не можна сказати, що рішення, прийняті на вищому рівні української влади, не підкоряються принципам стратегічного планування. Ряд постанов і законодавчих актів, прийнятих керівництвом країни в області стратегічного планування, свідчать про увагу держави до даного управлінського аспекту. Нормативно-правовий механізм забезпечення стратегічного планування в Україні представлено багатьма документами серед яких, зокрема, Конституція України, Закони України,

акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. На основі аналізу змісту цих законодавчих актів, вважаємо доцільним систематизувати існуюче законодавче поле, поділивши його за певними ознаками, серед яких виділимо такі як оцінка вихідного рівня розвитку (документи, що дають можливість оцінити рівень соціально-економічного розвитку України за результатами реалізації стратегічних планів); перспективи розвитку (документи, що висвітлюють бачення подальшого соціально-економічного розвитку); цілі розвитку (документи, що визначають пріоритети (бачення) розвитку як сукупності соціальних і економічних цілей); можливі альтернативи розвитку (документи, що обґрунтовують стратегічні альтернативи розвитку); реалізація стратегій розвитку (документи, що містять шляхи та конкретні механізми реалізації стратегій розвитку); контроль за виконання стратегій розвитку (документи, що висвітлюють порядок контролю та моніторингу стратегій розвитку); оцінка дієвості та життєздатності стратегій розвитку (документи, що відображають оцінку ефективності та результативності реалізації стратегій розвитку).

Однак відмінною особливістю цих змістовних положень є «точковість» їх впливу на розвиток української економіки. Досі в нашій країні відсутній дієвий механізм узгодження стратегічних цілей держави в цілому зі стратегіями соціально-економічного розвитку на місцях. Ця неузгодженість призводить до нераціонального розтрачування фінансів, що не сприяє досягненню поставлених цілей. На нашу думку, досягнення поставлених перед економікою цілей в умовах невизначеності та динамічних змін неможливе без впровадження адекватного адміністративно-правового регулювання системи стратегічного планування як найважливішої умови ефективної модернізації. У теорії менеджменту існує поняття «горизонт планування» цілей, який має коротко-, середньо- і довгострокові межі. Якщо довгостроковий горизонт планування задає Стратегія-2030, короткостроковий - бюджет нашої країни, то середньостроковий горизонт, в якому б відбувалися конкретні заходи, спрямовані на досягнення заданих стратегією - 2030 цілей, поки не існує [2]. Іншими словами, ті масштабні установки, які дає керівництво країною, можуть залишитися недосяжними, не маючи під собою чіткої поетапної програми реалізації.

Ідея самостійного закону про стратегічне планування розглядалася Урядом нашої країни ще кілька років тому. Однак діяльність з його розробки загальмовувалася більш терміновими завданнями.

Незважаючи на те, що існуючі законопроекти вводили порядок розробки стратегічних документів

і повинні були зв'язати розрізнені стратегії в єдиний механізм, вони відразу піддавалися численній критиці. Так, критика РНБО була пов'язана з поділом стратегічного планування в країні на питання соціально-економічного розвитку та питання у сфері національної безпеки. Свою претензію сформулювало і Міністерство фінансів України, пославшись на відсутність механізму узгодження поставлених перед органами влади цілей і виділених на них коштів [2]. Неясним з проєкту залишалося питання про те, яке відомство буде займатися розробкою стратегічних планів і, що важливо, контролем за їх виконанням. Для створення індикативних планів Рахункова палата України запропонувала створити Раду економічного розвитку, в якій поряд з представниками уряду повинні увійти представники ділового співтовариства і незалежні вчені [8].

Стратегія визначає пріоритетні напрямки бюджетної політики на довгострокову перспективу, що забезпечують досягнення цілей соціально-економічного розвитку, граничні рівні прогнозних витрат на державні програми України та оцінку бюджетних ризиків. Що стосується зауважень, пов'язаних з контролем за виконанням стратегічних планів, у проєкті Закону, присвяченому питанню моніторингу реалізації документів державного стратегічного планування, передбачається оцінка результативності та ефективності державного стратегічного планування, в тому числі, державного прогнозування та програмно-цільового планування [4].

Тим часом, на нашу думку, щоб стати базисом стратегічного управління нашою країною, існуючі законопроекти із стратегічного планування все ж потребують додаткових доопрацювань.

Зокрема у законопроектах, де розкриваються основні поняття, що використовуються в майбутньому законі, відсутнє визначення стратегічного управління. На наш погляд, ця обставина є вкрай важливою, оскільки відсутність схваленого на вищому рівні однозначного тлумачення даного терміну підриває спільність формування сенсу стратегічного управління, що може призвести до помилок при прийнятті майбутніх стратегічних рішень на різних рівнях. На нашу думку, в основному законопроекті необхідно звернути підвищену увагу саме на ключові формулювання, що зустрічаються в тексті.

Додатково, слід наголосити, що класики стратегічного менеджменту вчать нас тому, що стратегія не визначає цілі, а має відношення до способів їх досягнення. Крім того, стратегія має справу з середньостроковою перспективою. На довгостроковий період можна сформулювати концепцію розвитку, але не стратегію, що служить засобом досягнення цілей, завжди обмежених тимчасовими і ресурсними рамками [3].

Уваги також вимагає положення законопроекту, в якому йдеться про державну програму України. Відповідно до нього, державна програма України розробляється для досягнення пріоритетів і цілей державної політики у сфері соціально-економічного розвитку і безпеки. Але чим це визначення докорінно відрізняється від наведеного нами вище визначення стратегії? Постановці цілей і вибору стратегічних пріоритетів повинен передувати ретельний аналіз середовища. Із законопроекту абсолютно не ясно, хто буде займатися цим аналізом. У тексті проєкту йдеться про державний орган виконавчої влади, уповноважений Урядом у сфері аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку. Тут, як нам здається, існує небезпека непов'язки стратегічного бачення пріоритетів розвитку на державному і місцевому рівнях, не кажучи вже про контроль за їх виконанням.

Збереження ролі держави в економіці повністю сумісне з «розвантаженням» державних повноважень», що свідчить про необхідність відродження адміністративної реформи. Дійсно, потрібно не скорочувати державні функції, а децентралізувати їх з державного на регіональний і місцевий рівні. Це можливо тільки в тому випадку, якщо делегування повноважень відбудеться одночасно із забезпеченням тих, хто їх отримує, необхідними дохідними джерелами [7]. На нашу думку, в рамках Закону «Про державне стратегічне планування» потрібно якраз децентралізувати державну функцію планування, створюючи власні регіональні інститути, відповідальні за стратегічний розвиток регіонів. Це дозволить впритул сконцентруватися на проблемах регіонів і виробити самостійну адекватну програму їх подолання на основі ситуаційного управлінського підходу [2].

Підкреслимо, що Закон про стратегічне планування слід, на наш погляд, розглядати як базис системи державного стратегічного управління. Не випадково в самому законопроекті крім планування згадуються й інші ключові управлінські функції: організація, координація, контроль. І це правильно, тому що зосередженість на одному лише плануванні звужує діапазон альтернатив при прийнятті стратегічних рішень. Як відомо, особливістю системи стратегічного планування є орієнтація на досягнення мети, розробку стратегій і реалізацію цілеспрямованої політики [8]. У свою чергу, система стратегічного управління повинна бути гнучкою, чутливою, орієнтованою на дії щодо скорочення або усунення будь-яких негативних впливів, які виникають у навколишньому середовищі. Зрозуміло, в стабільній макроекономічній обстановці розробка стратегічних пріоритетів може відбуватися полегшено, з певною періодичністю, заданою планом. Однак в умовах стресів і потрясінь посилюється важливість стрімкого

реагування на будь-які загрози. Такої реакції можна досягти тільки через синтез планування з управлінським контролем, грамотною організацією і неухильною координацією дій.

Атрибути стратегічного планування і управління в широкому сенсі, системи стратегічного планування і стратегічного управління схожі в кінцевих цілях, але розрізняються «шляхами і засобами» взаємодії з навколишнім середовищем. Так, система стратегічного планування використовує підхід «зовні-всередину», щоб на основі аналізу загроз і можливостей приймати найбільш дієве рішення. У свою чергу, система стратегічного управління підпорядковується підходу «зсередини-назовні», особливістю якого є орієнтація на аналіз середовища з перспективи власного потенціалу («шляхів і засобів») [8].

Відмінною особливістю стратегічного планування від стратегічного управління є те, що планування має справу з закономірними змінами, а управління - зі спонтанними. При реалізації стратегії результатом стратегічного планування є наступальна поведінка в комплексі з підвищеною увагою до захисних заходів, що спрямовуються на протидію небажаним і несподіваним викликам. У свою чергу, стратегічне управління - це, перш за все, превентивний захист. Це означає, що поєднання стратегічного планування з управлінням дозволить досягти економії коштів на заходи, які доцільно було б попередити, а сукупність захисних і превентивних заходів разом з орієнтацією на наступальне позиціонування системи стратегічного планування можуть забезпечити більш глибокий, комплексний підхід до стратегічного управління державою [11].

Таким чином, стратегічне управління мобілізує різні засоби і способи забезпечення стратегічного вибору в турбулентному середовищі. Так як стратегічне управління має на увазі блискавичне реагування на негативний вплив середовища, ключовим аспектом нового закону має стати питання про безперервний моніторинг середовища і стратегія визначає пріоритетні напрямки бюджетної політики на довгострокову перспективу пошуку можливостей подолання зовнішніх загроз на основі наявних ресурсів. Однак у законопроекті йдеться про «моніторинг реалізації документів державного стратегічного планування» [5]. Там же прописуються основні умови моніторингу реалізації документів. Незважаючи на те, що в законопроекті йдеться про те, що «одним з основних завдань моніторингу є спостереження, збір, систематизація та узагальнення інформації про соціально-економічний розвиток України», в тому же документі зазначається, що «основними документами, які використовуються при здійсненні моніторингу є щорічна доповідь Секретаря РНБО, зведена річна доповідь «про хід реалізації та оцінку ефективності державних про-

грам України», річний звіт «про результати і хід виконання Програми соціально-економічного розвитку регіонів України» [1]. Тобто спостереження, збір, систематизація та узагальнення інформації про соціально-економічний розвиток України буде проводитися тільки на основі документів про вже реалізовані заходи. Про яке превентивне управління тут може йти мова?

Разом з тим, не можна сказати, що в проекті закону не приділяється увага питанню моніторингу середовища для прийняття майбутніх рішень про планування.

Так, згідно зазначеного документу, «основними завданнями системи державного стратегічного планування є визначення зовнішніх і внутрішніх умов, тенденцій, обмежень і виявлення можливостей соціально-економічного розвитку». Тут же йдеться про формування «комплексу заходів, що забезпечують досягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку і вибір шляхів і способів досягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку України» [1]. Це доводить наявність загальних принципів стратегічного управління в законопроекті. Однак для того, щоб можна було говорити про систему стратегічного управління, необхідна ретельна систематизація установок, які містяться в законопроекті. Поки ж є фрагментарне тлумачення життєво необхідних економіці нашої країни понять і механізмів роботи.

Висновки. На сьогоднішній день проект Закону «Про державне стратегічне планування», на нашу думку, потребує ретельного доопрацювання, результатом якого має стати документ, що є базою для формування комплексної, єдиної, а не фрагментарної системи державного стратегічного управління, що пов'яже стратегічні цілі з бюджетними можливостями нашої країни і дозволяє відстежувати будь-які зміни в середовищі і вчасно на них реагувати. В іншому випадку закон ризикує виявитися неефективним.

Література

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. 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.
6. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / за ред.

С. Максименка та ін. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.

7. Стратегії розвитку України: теорії і практика / за заг. ред. О. С. Власюка. Київ : НІСД, 2002. 864 с.

8. Тертичка В. Планування як стратегічний ресурс аналізу державної політики. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України*. 2004. № 1. С. 47-56.

9. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права РУДН. Москва, 2012. 492 с.

10. 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.

11. Inomata T. Strategic Planning in The United Nations System *Joint Inspection Unit, United Nations*. Geneva : United Nations, 2012. XI. P. 4.

12. 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.

13. Milanovic M. Strategic Planning Manual Sarajevo : The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p.

Анотація

Білошицька Н. М. Генезис адміністративного закону як базису розвитку системи стратегічного планування. – Стаття.

У статті здійснено комплексний, теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем та перспектив законодавства з приводу регулювання засад стратегічного планування та управління. Зокрема з адміністративно-правової позиції проаналізовано існуючі законопроекти ЗУ «Про державне стратегічне планування», виявлено їх переваги та недоліки. Виділено ключові відмінності у дефініціях «стратегічне планування» та «стратегічне управління». Наголошено, що відмінною особливістю діючих сьогодні в Україні законодавчих положень є «точковість» їх впливу на розвиток української економіки, досі в країні відсутній дієвий механізм узгодження стратегічних цілей держави в цілому зі стратегіями соціально-економічного розвитку на місцях. Обґрунтовано, що ця неузгодженість призводить до нераціонального розрачування фінансів, що не сприяє досягненню поставлених цілей, а досягнення поставлених перед економікою орієнтирів в умовах невизначеності та динамічних змін неможливе без впровадження адекватного адміністративно-правового регулювання системи стратегічного планування як найважливішої умови ефективної модернізації. Зазначено, що система стратегічного управління повинна бути гнучкою, чутливою, орієнтованою на дії щодо скорочення або усунення будь-яких негативних впливів, які виникають у навколишньому середовищі. Доведено, що у стабільній макроекономічній обстановці розробка стратегічних пріоритетів може відбуватися полегшено, з певною періодичністю, заданою планом, однак в умовах стресів і потрясінь посилюється важливість стрімкого реагування на будь-які загрози. Такої реакції можна досягти тільки через синтез планування з управлінським контролем, грамотною організацією

і неухильною координацією дій. Зроблено висновок, що На сьогоднішній день проєкт Закону «Про державне стратегічне планування», про потребу ретельного доопрацювання існуючих законопроектів із стратегічного планування, результатом якого має стати документ, що є базою для формування комплексної, єдиної, а не фрагментарної системи державного стратегічного управління, що пов'язує стратегічні цілі з бюджетними можливостями країни і дозволяє відстежувати будь-які зміни в середовищі і вчасно на них реагувати.

Ключові слова: адміністративно правове регулювання, стратегічне управління, стратегічне планування, громадянське суспільство, законопроект, стратегічне прогнозування, адміністративно-правова позиція.

Summary

Biloshytska N. M. Genesis of administrative law as a basis for development strategic planning systems. – Article.

The article provides a comprehensive, theoretical and Applied Analysis of administrative and legal problems and prospects of legislation on regulating the principles of strategic planning and management. In particular, from an administrative and legal point of view, the existing draft laws of the law of Ukraine "on state strategic planning" are analyzed, their advantages and disadvantages are identified. Key differences in the definitions of "strategic planning" and "strategic management" are highlighted. It is noted that a distinctive feature of the current legislative provisions in Ukraine is the "accuracy" of their impact on the development of the Ukrainian economy; so far, the country does not have an effective mechanism for coordinating the strategic goals of the state as a whole with local socio-economic development strategies. It is proved that this inconsistency leads to irrational waste of finances, which does not contribute to the achievement of the goals set, and the achievement of the benchmarks set for the economy in conditions of uncertainty and dynamic changes is impossible without the introduction of adequate administrative and legal regulation of the strategic planning system as the most important condition for effective modernization. It is noted that the strategic management system should be flexible, sensitive, and action-oriented to reduce or eliminate any negative impacts that occur in the environment. It is proved that in a stable macroeconomic environment, the development of strategic priorities can occur more easily, with a certain frequency set by the plan, but in conditions of stress and shocks, the importance of rapid response to any threats increases. Such a response can only be achieved through the synthesis of planning with managerial control, competent organization and strict coordination of actions. It is concluded that today the draft law "on state strategic planning", on the need for careful revision of existing draft laws on strategic planning, the result of which should be a document that is the basis for the formation of a comprehensive, unified, and not fragmented system of state strategic management, linking strategic goals with the budget capabilities of the country and allows you to track any changes in the environment and respond to them in time.

Key words: administrative and legal regulation, strategic management, strategic planning, civil society, draft law, strategic forecasting, administrative and legal position.