

**О. Л. Євмешкіна**, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

### СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Розглянуто стан нормативно-правового забезпечення державного стратегічного планування в Україні. Проаналізовано нормативні документи зі стратегічного планування: Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, розпорядження Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”, Постанову Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”, Закон України “Про державні цільові програми”, Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”. У ході дослідження з’ясовано, що нині систему державного стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Наразі не існує документа, що унормовує таку систему на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди.*

*Ключові слова: стратегічне планування; стратегія; державне стратегічне планування; система документів державного стратегічного планування; стан державного стратегічного планування; законодавство про стратегічне планування.*

*In the article considered the state regulatory support of state strategic planning in Ukraine. Analyzed regulations on strategic planning, including the Law of Ukraine “On state forecasting and elaboration of programs of economic and social development of Ukraine”, orders of the President of Ukraine “On the draft Strategy of economic and social development of Ukraine for 2002–2011”, resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine “On development of forecast and program documents of economic and social development and the drafting of the state budget”, the Law of Ukraine “On State Target Program”, Order of the President of Ukraine “On the Strategy for Sustainable Development “Ukraine–2020”. The study found that currently the system of state strategic planning in Ukraine cannot be considered complete and logically coherent. No regulatory document on system of state strategic planning for the long, medium and short term. Not set the system documents of state strategic planning and control the implementation of strategic documents.*

*Key words: strategic planning; strategy; state strategic planning; system documents of state strategic planning; state strategic planning status; legislation on strategic planning.*

**Постановка проблеми.** Нині для України надзвичайно актуальне питання стратегічного планування на довгостроковий період. За допомогою нього можна впровадити європейські стандарти життя і вихід України на провідні позиції у світі.

© О. Л. Євмешкіна, 2016

Цілісна, злагоджена система державного стратегічного планування сприяє забезпеченню ефективності розвитку держави. З метою формування концептуальних засад державного стратегічного планування необхідно з'ясувати його наявний стан в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема запровадження стратегічного планування в Україні присвячено працю В. Тертички [1], де розглянуто досвід України та зарубіжних країн. На муніципальному рівні стратегічне планування широко висвітлено у працях Ю. Шарова [2]. Про окремі елементи системи державного стратегічного планування в Україні свідчить низка нормативних документів [3; 4, 5–12], аналіз яких дозволяє вивчити стан державного стратегічного планування в Україні.

**Мета статті** – на основі аналізу нормативних документів і праць науковців-практиків стратегічного планування розглянути стан державного стратегічного планування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні склалась певна система державного стратегічного планування. Це підтверджує низка законодавчих актів, зокрема: Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 р., розпорядження Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 р.”, від 21 грудня 2001 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26 квітня 2003 р., Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р., Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” від 12 січня 2015 р.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом установлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку [3].

На виконання Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” і Бюджетного кодексу України з метою формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення складання проекту державного бюджету на відповідний бюджетний період Кабінет Міністрів України затвердив Постанову “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26 квітня 2003 р. № 621 [7]. Цією Постановою затверджено порядок розроблення проектів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та державного бюджету; структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період; структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним; структуру Державної програми економічного і соціального

розвитку України на короткостроковий період; типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період; типову структуру програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період; типову структуру прогнозу розвитку галузі економіки на середньостроковий період; типову структуру програми розвитку галузі економіки; перелік галузей економіки, щодо яких розробляється прогноз на середньостроковий період та програма розвитку.

Постанова зобов'язує Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство фінансів забезпечити взаємоузгоджене розроблення проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним, проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (як основи для складання проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період), Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

У розпорядженні Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр.” від 21 грудня 2001 р. № 372 визначено основні критерії, за якими необхідно підготувати проект Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. Під час підготовки проекту Стратегії виходити з того, що [10]:

- Стратегію має бути спрямовано на забезпечення сталого економічного зростання, примноження національного багатства, зміцнення ринкових основ економіки України, забезпечення її інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, участі України у світових інтеграційних процесах;

- Стратегія має передбачати заходи щодо створення реальних передумов та механізмів вступу України до Європейського Союзу;

- Стратегія має включати обґрунтування політики макроекономічної стабілізації та структурної перебудови економіки України, завдання з енергетичного забезпечення, подолання тінізації економіки України, розвитку інноваційного та науково-інтелектуального потенціалу держави, економічної та екологічної безпеки, здійснення соціальних перетворень, зменшення рівня бідності населення, зміцнення позицій середнього класу;

- відповідні розділи Стратегії мають визначати перспективи розвитку галузей економіки, регіонів України, що базуватимуться на відповідних статистичних даних та економічних розрахунках і враховуватимуть зовнішньоекономічну кон'юнктуру та перспективи її розвитку.

Доречно згадати також проект Закону України “Про державне стратегічне планування” від 3 листопада 2011 р. № 9407, в якому запропоновано тлумачення державного стратегічного планування як функції державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку [8]. Проте даний законопроект лише визначає систему документів, яких недостатньо для створення цілісної системи стратегічного планування.

Особливістю виконання функції стратегічного планування в державному управлінні є те, що у будь-якій владній установі здійснюється подвійний процес управління,

а саме: стосовно об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і функціонування колективу відповідної організації. Діяльність владних установ тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління, тому внутрішньо організаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об'єкта і спрямованим на забезпечення його виконання [5, 430]. У зв'язку з цим на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності й розвитку керованого об'єкта і колективу відповідного органу влади. Для Кабінету Міністрів України це довгострокові та короткострокові програми розвитку країни і плани діяльності уряду, для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів і плани міністерств, для регіону – аналогічні документи щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів відповідної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку об'єкта, а цілі останнього визначальні для формування мети розвитку керівного суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними [5, 431].

Наразі головним стратегічним документом в Україні є Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, мета якого – впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [12].

Стратегічний документ на короткостроковий період – щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. У ст. 106 Конституції України визначено право Президента України звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [6].

Указом Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” № 314 від 9 квітня 1997 р. затверджено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України – “офіційний документ голови держави, у якому на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин” [11]. Послання – це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Так, зокрема, у 2016 р. головним завданням визначено доповнити матеріальними здобутками духовні і моральні досягнення, забезпечивши підвищення добробуту кожного громадянина вільної України. Для досягнення такої амбітної мети потрібні три складові: мир, безпека та реформи [13]. Відповідно до цього метою діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку [9].

Важливим нормативним документом стратегічного планування в Україні є Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621, що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [4]. Мета розроблення державних цільових програм – сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяль-

ності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Державні цільові програми поділяються на загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Про наявність елементів системи державного стратегічного планування свідчить низка нормативних документів, які регулюють середньостроковий і короткостроковий періоди. Наразі немає документа, що унормовує всю систему державного стратегічного планування на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди, а також контроль за виконанням стратегічних документів.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, нині систему державного стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Можливі різні варіанти її вдосконалення. Один з них пропонувався законопроектом “Про державне стратегічне планування” від 3 листопада 2011 р. № 9407, згідно з яким документи державного стратегічного планування мають розроблятися на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період. Проте досі не прийнято документа, що унормовує всю систему державного стратегічного планування на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди, а також контроль за виконанням стратегічних документів. Перспективами подальших досліджень у даному напрямі мають бути визначення концептуальних засад державного стратегічного планування.

### Список використаних джерел:

1. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. документів і матеріалів / укл. В. Тергичка. – К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 401 с.
2. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 25. – Ст. 195.
4. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Державне управління : підручник у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс] : проект Закону України, реєстраційний номер 9407 від 3 листопада 2011 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7)

9. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80>

10. Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Президента України від 21 грудня 2001 р. № 372. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372/2001-%D1%80%D0%BF>

11. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 квітня 1997 р. № 314. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314/97>

12. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році [Електронний ресурс] : щорічне послання Президента до Верховної Ради. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>

