

СУЧАСНИЙ СТАН СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Здійснюється огляд сучасного стану стратегічного планування політико-правового розвитку України протягом 2015-2023 рр. Аналізуються недоліки ключових документів, які орієнтовані на планування політико-правового розвитку. Зроблено акцент на дослідженні ситуації щодо стратегічного планування у період повномасштабної війни росії проти України. Зокрема, надається оцінка першому Проекту Плану відновлення України за різними тематичними напрямками, який може стати основою для формування актуальної стратегії політико-правового розвитку.

Наголошується на важливості використання зарубіжного досвіду стратегічного планування, особливо враховуючи результати успішної розробки Проекту Плану відновлення України за участі іноземних експертів. Доведено необхідність включення до стратегічних документів основних структурних елементів – SMART цілі, система індикаторів, моніторингу та оцінки, визначення та аналіз ризиків.

Ключові слова: стратегія, стратегічний план, стратегічне планування, політико-правовий розвиток.

Movchan Uliana. Current state of strategic planning of the political and legal development of Ukraine

A review of the current state of strategic planning of Ukraine's political and legal development during 2015-2023 is carried out. The shortcomings of key documents that are focused on the planning of political and legal development are analyzed. Emphasis is placed on studying the situation regarding strategic planning during the full-scale war between russia and Ukraine. In particular, an assessment is made of the first Project of the Recovery Plan of Ukraine in various thematic directions, which can become the basis for forming an actual political and legal development strategy.

The article emphasizes the importance of using international experience in strategic planning, especially taking into account the successful experience of developing the Project of the Recovery Plan of Ukraine with the participation of foreign experts. In addition, it is emphasized the need to include in strategic

documents the main structural elements, such as SMART goals, a system of indicators, monitoring and evaluation, identification and analysis of risks.

Key words: *strategy, strategic plan, strategic planning, political and legal development.*

Попри тривалу історію розвитку стратегічного планування в Україні досі відсутня практика повноцінного планування на загальнодержавному рівні. Воно використовується для розробки стратегій розвитку окремих сфер. Також відсутній загальний стратегічний план політико-правового розвитку, який дозволив би сформулювати єдину візію та комплексний підхід до діяльності і розвитку держави. Водночас поняття державного стратегічного планування відображається лише на рівні проектів нормативних документів.

У якості однієї із перших спроб розробки комплексного документа можна виокремити Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», яка була схвалена у 2015 р. У ній визначено напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року [1]. «Стратегія-2020» складається з чотирьох векторів руху: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі, а також закріплюється 25 ключових показників успішності розвитку країни.

Попри те, що документом пропонувалося проведення низки реформ, стратегічні індикатори реалізації Стратегії не використовуються на даний час органами влади для оцінки ходу виконання будь-яких реформ та програм. Однією із суттєвих прогалин Стратегії є те, що у тексті не визначається, хід виконання яких реформ і програм, покликани оцінити її стратегічні індикатори (показники). Після завершення терміну дії Стратегії не було розроблено новий стратегічний документ, який продовжував би загальний вектор політико-правового розвитку України.

Нині Україна зосереджена на розробці стратегічних документів, які орієнтовані на досягнення Цілей сталого розвитку. 15 вересня 2017 р. Уряд України представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР). У доповіді представлені результати адаптації 17 глобальних ЦСР з урахуванням специфіки національного розвитку, а також 86 завдань розвитку та 172 показники для моніторингу їх виконання [2].

У 2020 р., на основі даних Державної служби статистики України, був підготовлений та презентований Добровільний національний огляд – документ, у якому аналізується досягнення цілей, визначених у Національній доповіді 2017 р. За результатами дослідження Україна досягнула певного прогресу в більшості цілей, зокрема: 17 цілей та 86 національних завдань ЦСР були інкорпоровані у 162 нормативно-правові акти Уряду, на реалізацію цілей і завдань спрямовано 1394 завдання та 4296 заходів, закріплених у цих актах [3].

Втім на основі власного аналізу Національної доповіді 2017 р. та Огляду 2020 р. ми можемо зробити висновок про те, що у документах відсутня методологія збору даних щодо досягнення визначених цілей. Також в Огляді відсутні посилання на джерела кожного окремого показника, а здебільшого вказано відповідальну установу. Подібні прогалини у методології призводять до того, що моніторинг та оцінка досягнення Цілей сталого розвитку є та залишатиметься некоректним. Наприклад, у цілі щодо протидії корупції оцінка ефективності проводиться на основі показника сприйняття рівня корупції в державному секторі з боку ділових кіл та експертів («Індекс сприйняття корупції» за методологією Transparency International). У Національній доповіді було встановлено наступні очікувані кількісні показники протидії корупції:

- 2015 р. – 27;
- 2020 р. – 40;
- 2025 р. – 50;
- 2030 р. – 60.

Насправді ж у 2020 р. Індекс сприйняття корупції становив 33, у 2021 р. – 32, а у 2022 – знову 33 [4]. Тобто цілком очевидно, що до 2025 р. Україна не зможе досягти запланованого показника, оскільки не досягла його і в 2020 р. Таким чином, виникають питання щодо методології визначення прогнозованих показників. Аналогічна ситуація спостерігається і з іншими показниками, представленими у документі.

16 лютого 2022 р., напередодні повномасштабного вторгнення росії до України, було затверджено Стратегію забезпечення державної безпеки [5]. У документі було проаналізоване безпекове середовище та загрози державній безпеці. Для цього документа є актуальними проблеми, пов'язані із більшістю стратегій, розро-

блених в Україні, а саме: постановка цілей у форматі візії замість моделі SMART, відсутність індикаторів, а також системи моніторингу та оцінки. Крім цього, аналіз безпекового середовища та загроз можна оцінити як поверхневий, адже тут виокремлюються ризики, пов'язані виключно з діяльністю росії. У стратегії не було детально досліджено загрози, які можуть бути пов'язаними з діяльністю інших держав.

Попри те, що 24 лютого 2022 р. почалося повномасштабне вторгнення росії до України, у нашій державі продовжилася розробка стратегічних документів, а також планів дій з їх реалізації. Важливим стратегічним документом даного періоду стала Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 р., адже вона покликана врегулювати кризу переміщення, або міграційну кризу, – найбільшу в Європі з часів Другої світової війни.

Для більшості стратегій періоду 2022-2023 рр. притаманні вже зазначені проблеми. Крім цього, спостерігається вибірко-вий підхід при визначенні часових проміжків, у межах яких повинна діяти стратегія. Аналогічні проблеми стосуються планів дій із реалізації стратегій. Зокрема, у Плані дій з реалізації Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, затвердженому 18 квітня 2023 р., відсутні будь-які кількісні показники запланованої діяльності [6]. Очікувані результати мають загальний характер, наприклад, «посилено спроможності», «створено умови» тощо.

Прикладом доволі вдалого стратегічного документа може бути Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року, яка була схвалена 12 серпня 2022 р. У документі подається детальний аналіз нормативно-правових актів у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, визначаються операційні цілі, очікувані результати відповідно до кожної цілі, а також індикатори [7]. Суттєвим недоліком стратегії є недосконала система моніторингу та оцінки, якою передбачено проведення моніторингу досягнення проміжних індикаторів успішності у 2024, 2027 рр. та кінцевих індикаторів у 2030 р. Визначені часові проміжки є недостатніми для відстежування результатів виконання стратегії, яка повинна діяти протягом 8 років.

На прикладі даного документа ми можемо простежити, як від коректної розробки стратегічного плану залежить ефективна побудова операційного плану. Адже у плані з реалізації даної стратегії на 2022-2024 рр. містяться конкретні кількісні показники, яких очікується досягти у зазначені часові проміжки.

Крім класичних стратегічних документів та зосередженості на ЦСР, в Україні вже з другої половини 2022 р. починають напрацьовуватися проекти стратегій, орієнтованих на повоєнне відновлення країни. 21-22 червня 2023 р. у Лондоні відбулася конференція «Ukraine Recovery Conference», під час якої було розроблено Проект Плану відновлення України за різними тематичними напрямками [8].

Даний проект можна оцінити як якісний стратегічний документ, адже він містить не лише візійні положення, а й конкретні вимірювані цілі, терміни виконання, а також якісні та кількісні індикатори. Серед недоліків слід виокремити те, що кількісні показники несистемно визначаються у переліку загальних цілей кожного окремого напрямку, а у списку загальнонаціональних проектів на виконання завдань зазначаються вже виключно кількісні показники.

В Україні досі спостерігається недостатній рівень правової регламентації процесу стратегічного планування. Це виявляється як у надмірній кількості нормативно-правових актів різного рівня, що відображають правові розпорядження з цього питання, так і у відсутності у законах, що регулюють стратегічне планування, чіткої системи взаємопов'язаних документів стратегічного планування всіх рівнів. Окрім цього, поширеною проблемою є відсутність узгодженості найважливіших напрямів стратегічного планування політико-правового розвитку, а також відсутність чітких параметрів для реалізації ефективного механізму моніторингу та контролю.

Таким чином, попри тривалий шлях та спроби у розробці різноманітних стратегічних документів, сучасна практика планування політико-правового розвитку України демонструє наявність значної кількості прогалин. Серед них: недосконалість систем індикаторів, моніторингу та оцінки; недостатня конкретність та вимірюваність цілей, проблеми у визначенні та аналізі ризиків. Зарубіжний досвід може слугувати важливим джерелом теорії і практики

для України, сприяючи удосконаленню стратегічного планування та забезпеченню ефективної реалізації стратегічних документів.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> 2. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-krainy.pdf> 3. Добровільний національний огляд щодо Цілей сталого розвитку в Україні. URL: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-10/VNR%20SDG%20Ukraine%202020.pdf> 4. Corruption perceptions index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr>

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text> 6. Про затвердження плану дій з реалізації Стратегії зовнішньополітичної діяльності України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2023 року № 327 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-z-realizatsii-stratehii-zovnishnopolitychnoi-diialnosti-ukrainy-327r-180423> 7. Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2022 року №1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2022-%D1%80#Text> 8. Проект Плану відновлення України (матеріали за тематичними розділами). URL: <https://ua.urchinternational.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>

References

1. Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina-2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnya 2015 roku №5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Tekst> 2. Tsili Staloho Rozvytku: Ukrayina. Natsionalna dopovid. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-Ukrainy.pdf> 3. Dobrovilnyy natsionalnyy ohlyad shchodo Tsiley staloho rozvytku v Ukraini. URL: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-10/VNR%20SDG%20Ukraine%202020.pdf> 4. Corruption perceptions index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr> 5. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i obrony Ukrainy vid 30 hrudnya 2021 roku «Pro Stratehiyu zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 16 lyutoho 2022 roku № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text> 6. Pro zatverdzhennya planu diy z realizatsiyi Stratehiyi zovnishnopolitychnoyi diyalnosti Ukrainy: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnya 2023 roku №327-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-z-realizatsii-stratehii-zovnishnopolitychnoi-diialnosti-ukrainy-327r-180423>

7. Pro skhvalennya Derzhavnoyi stratehiyi zabezpechennya rivnykh prav ta mozhlyvostey zhynok i cholovikiv na period do 2030 roku ta zatverdzhennya operatsiynoho planu z yiyi realizatsiyi na 2022-2024 roky: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 hrudnya 2022 roku №1163-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2022-%D1%80#Text> 8. Proekt Planu vidnovlennya Ukrainy (materialy za tematychnymy rozdilamy). URL: <https://ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>

Movchan Uliana. Current state of strategic planning of the political and legal development of Ukraine

A review of the current state of strategic planning of Ukraine's political and legal development during 2015-2023 is carried out. The shortcomings of key documents that are focused on the planning of political and legal development are analyzed. Despite the long history of the development of strategic planning, there is still no practice of comprehensive planning at the national level in Ukraine. It is used to develop strategies for the development of certain areas.

Ukraine also lacks a general strategic plan for political and legal development, which would allow for the formation of a unified vision and a comprehensive approach to the activity and development of the state. At the same time, the concept of state strategic planning is reflected only at the level of projects of normative documents.

Despite the fact that Russia's full-scale invasion of Ukraine began on February 24, 2022, the development of strategic documents and action plans for their implementation continued in Ukraine.

Emphasis is placed on studying the situation regarding strategic planning during the full-scale war between Russia and Ukraine. In particular, an assessment is made of the first Project of the Recovery Plan of Ukraine in various thematic directions, which can become the basis for forming an actual political and legal development strategy. This Project can be evaluated as a high-quality strategic document, because it contains not only vision provisions, but also specific measurable goals, deadlines, as well as not only qualitative, but also a number of quantitative indicators.

Furthermore, the article emphasizes the importance of using international experience in strategic planning, especially taking into account the successful experience of developing the Project of the Recovery Plan of Ukraine with the participation of foreign experts. In addition, it is emphasized the need to include in strategic documents the main structural elements, such as SMART goals, a system of indicators, monitoring and evaluation, identification and analysis of risks.

Key words: strategy, strategic plan, strategic planning, political and legal development.