

DOI: <https://doi.org/10.15407/etet2023.04.049>

УДК: 354:351

JEL: N40, H11, H70, H73

**Василь Гуменюк**

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК СПОСІБ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<sup>1</sup>

*Розкрито передумови та основні чинники запровадження в Україні системи державного стратегічного планування як головної ланки процесу державного управління. Показано ретроспективу спроб законодавчого врегулювання відносин у сфері стратегічного планування в Україні та перешкоди у їх здійсненні, а також висвітлено практику продукування ерзаців такого планування у вигляді численних програм і концептуальних документів різних спрямування і сфер прикладення, що не дозволяють виконавчій владі формувати і проводити проактивну політику на досягненні національних цілей розвитку, раціонального використання ресурсів в передбачуваних напрямках і секторах розвитку держави. Викладені основні аспекти авторського підходу до побудови моделі державного стратегічного планування як базової підсистеми державного управління, яка дозволяє досягти намічених цілей національно вкоріненого розвитку шляхом створення механізмів узгоджено-цілеспрямованих зусиль усіх гілок виконавчої влади та реалізації синергії планованого регуляторно-адміністративного впливу управлінських рішень на досягнення очікуваного результату в умовах війни та сучасних викликів глобалізації.*

*Ключові слова:* державне управління, стратегічне планування, система, влада, ціль, розвиток.

### STRATEGIC PLANNING AS A WAY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Vasyl Humeniuk** ([intel\\_sha@ukr.net](mailto:intel_sha@ukr.net)), PhD in Economics, Senior Researcher of Department of Sectoral Forecasting and Market Conjuncture, SI "Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine", ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6299-6024>

---

*Гуменюк Василь Васильович* ([intel\\_sha@ukr.net](mailto:intel_sha@ukr.net)), канд. екон. наук; старший науковий співробітник сектору галузевих ринків відділу секторальних прогнозів та кон'юнктури ринків ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України". ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6299-6024>

<sup>1</sup> Стаття підготовлена в межах виконання наукового проєкту "Формування засад національно укоріненої стійкості та безпеки економічного розвитку України в умовах гібридної системи "мир-війна", розділ 15: "Основні напрями трансформації управління економікою України задля стійкості і безпеки економічного розвитку". № державної реєстрації 0123U100965.

Цитування: Гуменюк В.В. Стратегічне планування як спосіб здійснення державного управління. *Економічна теорія*. 2023. № 4. С. 45–71.  
DOI: <https://doi.org/10.15407/etet2023.04.049>

© В. Гуменюк, 2023

ISSN 1811-3141. *Економічна теорія*. 2023. № 4: 49–71

*The article reveals the assumptions and main factors for the implementation of a system of state strategic planning in Ukraine as the key link in the process of public administration. The author shows a retrospective of the attempts to legislatively regulate relations in the field of strategic planning in Ukraine and obstacles to their implementation, as well as the practice of producing ersatz of such planning in the form of numerous programs and conceptual documents of various directions and areas of application that do not allow the executive branch to formulate and implement proactive policies for achieving national development goals, rational use of resources in the intended directions and sectors of national development.*

*The article outlines the main aspects of the author's approach to building a model of strategic national planning as a basic subsystem of public administration, which allows to achieve the intended goals of nationally rooted development by creating mechanisms for coordinated and targeted efforts of all branches of executive power and to use the synergy of the planned regulatory and administrative influence of managerial decisions to achieve desirable results in conditions of war and modern challenges of globalization.*

*Key words:* public governance, strategic planning, system, power, goal, development.

Державне стратегічне планування є невід'ємною складовою державного управління, без якої виконавча влада неспроможна виконувати свої повноваження й функції. Різноманітність моделей такого планування в інших країнах вирізняється як змістовно, так і за організаційною побудовою, проте воно неодмінно відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності виконавчої влади. Наразі в Україні не існує жодного державного інституту, який продукував би єдине уявлення про державу як цілісний національний і соціальний організм і вживав дій саме для підтримки його цілісності. Стратегічне планування діяльності виконавчої влади може стати джерелом такого уявлення, внаслідок чого можливо буде вирішити ряд проблем сучасної України, зокрема таких як: нестабільність та непередбачуваність політики; спрямування ресурсів на поточні чи локальні потреби в збиток національному розвитку; заміна національного інтересу інтересами кланів, олігархічних та інших спільнот, що мають доступ до влади; критична залежність від зарубіжного впливу на формування політики, трендів економіки та соціального розвитку.

Відсутність інституту стратегічного планування призводить до ситуативного вирішення урядом переважно поточних питань (горезвісне "ручне управління"), що не дозволяє досягти передбачуваності наслідків дій влади та зосередити зусилля на досягненні довгострокових цілей розвитку держави. Саме послідовні цілеспрямовані дії влади формують такий стан державного управління, за якого можливо досягти національно вкоріненої стійкості та безпеки економічного розвитку (Гриценко, 2023), що особливо актуально під час війни та на період повоєнної відбудови країни. Водночас наші зарубіжні партнери та донори, які звикли формувати свою політику, зокрема щодо України, на довгостроковій плановій основі, непередбачуваність дій українського уряду внаслідок відсутності інституту стратегічного планування розглядають як істотний чинник ризику, що значно усклад-

нує залучення міжнародної допомоги та не сприяє позитивному сприйняттю нашої країни громадськістю держав-партнерів.

Вбачається, що саме стратегічне планування має створити інструменти державного управління, які у спосіб, визначений планом, дозволять досягати намічених стратегічних цілей розвитку та передбачувано і ефективно використати нереалізований потенціал нашої країни, який, за оцінками натеper, становить 1 трлн дол. США<sup>2</sup>. Загалом, сучасна криза глобального світопорядку та його нестабільність, що створюють небачені ще в недалекому минулому ризики для держави, краще за будь-які інші теоретичні розвідки свідчать про нагальну потребу в належному державному стратегічному плануванні, яке може стати способом досягнення ефективного державного управління, що відповідатиме вимогам часу.

Проблемам державного управління, зокрема стратегічного планування, приділяється значна увага вітчизняних та зарубіжних учених як у теоретико-методологічному аспекті, так і в прикладних розробках. Серед вітчизняних учених найбільш відомі праці В. Гейця, В. Горбуліна, А. Качинського, О. Литвиненка, А. Коваленка та ряду інших вчених.

В. Геєць акцентує увагу на необхідності дотримання в Україні європейських принципів державного управління та підкреслює, що на період післявоєнної відбудови економіки державне управління повинно орієнтуватися на адаптацію до критичних стартових умов відбудови і вирішення тих завдань, що постануть перед суспільством. Це вимагатиме доповнення загальноєвропейських принципів державного управління в мирний час принципами щодо продуктивності, адаптивності, стабільності, субсидіарності, здатності й оперативності координування функцій і практичності дій з субнаціональними організаціями (урядовими і неурядовими), проєктності в плануванні, інклюзивності результатів, дотримуваності публічного інтересу і залученості інститутів громадянського суспільства (Геєць, 2023. С.14).

Монографія В. Горбуліна та А. Качинського містить вагомий напрацювання щодо поєднання стратегічного планування та стратегічного менеджменту, розкриття змісту та ролі національних цінностей, інтересів та цілей як основи стратегічного планування у сфері національної безпеки (Горбулін, Качинський, 2010).

Більша частина публікацій з цієї тематики (О. Євмешкіна, А. Коваленко, Н. Сітнікова) стосуються висвітлення світового досвіду, зокрема ряду країн ЄС, та історичних аспектів модернізації державного стратегічного планування в Україні, а також питань стратегічного планування галузевого та регіонального розвитку (О. Берданова, В. Вакулєнко, В. Тертичка, Ю. Шаров).

<sup>2</sup> Про проєкт "Національна економічна стратегія 2030". URL: <https://nes2030.org.ua/#rec246061582>

Серед останніх публікацій стаття В. Борщевського, О. Василиця і Є. Матвєєва (*Борщевський та ін., 2022*), у якій автори приділили увагу ряду проблем, що стосуються публічного управління в умовах воєнного стану, зокрема на інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи та опортуністичну поведінка значної частини населення, а також окреслили підхід до стратегування розвитку держави та її регіонів і звернули увагу на необхідність формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу. При цьому до основних механізмів розвитку публічного управління, орієнтованих на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування вказані вчені відносять фінансовий, соціальний і ринковий.

Ряд робіт секторального спрямування, наприклад, присвячені стратегічному плануванню в системі ООН, в окремих галузях економіки, у сфері освіти, навіть у забезпеченні ефективності правотворчості тощо, проте вони не торкаються питань стратегічного планування як функції виконавчої влади, у більшості подані з точки зору застосування правил і механізмів планування, що використовуються у сфері бізнесу.

Деякі зарубіжні публікації присвячені дослідженню моделі державного управління бюрократичного типу (*public administration*), заснованої на концепції раціональної бюрократії М. Вебера, та роблять висновок, що вона вже на початку 80-х років минулого століття стала неспроможною забезпечувати країнам стале економічне зростання та переваги у глобальній конкуренції. Відтак наступна модернізація державного управління спричинила ряд адміністративних реформ, які сформували нову концепцію так званого "нового державного менеджменту" (*new public management*), модифікованої в подальшому в модель соціальної координації (*public governance*) (*Pollitt, Bouckaert, 2011*).

Результати аналізу наукових публікацій свідчать про відсутність чіткого розуміння державного управління як певного процесу реалізації виконавчої влади, що не є тотожним ані врядуванню, ані публічному управлінню. Залишаються поза увагою ознаки предметно-суб'єктно-об'єктної структури (матриці) процесу планування і реалізації плану, а також прикладні аспекти державного управління, насамперед в контексті тієї чи іншої моделі стратегічного планування, не з'ясовано вплив останнього на ефективність виконавчої влади. Таким чином, незважаючи на ренесанс дискурсу про роль держави і стратегічного планування в управлінні економікою та суспільством, що спостерігається в наукових публікаціях останніх двох десятиліть, вузлові теоретичні і насамперед практичні проблеми стратегічного планування як способу забезпечення ефективності влади в умовах ни-

нішніх загроз, потребують більш завзятого і компетентнісного підходу до їх вирішення.

Ця публікація має на меті привернути увагу до проблеми поліпшення ефективності виконавчої влади шляхом застосування визнаного у світі способу організації її діяльності, спрямованої на досягнення національних цілей розвитку, що ґрунтується на стратегічному баченні та середньостроковому стратегічному плануванні як функції державного управління, а також запропонувати один із можливих підходів до вирішення цієї проблеми.

Держава як політичний суб'єкт і виразник волі народу, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, забезпечує здійснення народом влади як безпосередньо, через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Водночас Конституцією України встановлено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, і відповідні органи влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Однією з гілок влади, яка безпосередньо формує і здійснює політику практичної реалізації владних функцій держави, є виконавча в особі відповідних політико-економічних інститутів, як правило уряду та його органів, які виконують свою інституційну роль в особливому суспільному процесі, що визначається як державне управління, що іменується "government", яким позначається й інституція, й процес. Про нього йдеться в працях англійських мислителів Дж. Локка ("Два трактати про врядування") та Дж. С. Мілля ("Роздуми про представницьке врядування") як про політичне (державне) правління, що передбачає ухвалення рішень. Водночас поряд із урядуванням у значенні "управлінської діяльності уряду" починаючи з 90-х років минулого століття набуло поширення інше, нове поняття врядування як "governance", яке стосується виключно процесу, а не органів влади, їх практичної діяльності. У вітчизняній науковій літературі воно зазвичай трактується як державне управління і належить до діяльності саме виконавчої гілки влади. Відповідно набуло поширення його певне концептуальне розуміння (як "good governance" – належне управління, "responsive governance" – відповідальне управління), що спрямоване на обґрунтування зв'язку публічного управління з вибором і здійсненням політики та акцентує увагу на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах вирішення проблем й адекватного регулювання суспільних процесів із залученням приватного та громадського секторів суспільства (*Енциклопедія...*, т. 8, 2011. С. 10).

Згідно з визначенням М. Вебера, державне управління є конкретним видом діяльності щодо здійснення державної влади, який має функціональ-

ну та компетенційну специфіку, що відрізняє його від інших видів та форм реалізації державної влади. В енциклопедії Britannica державне управління трактується як діяльність, що включає здійснення політики та програм урядів, тобто є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави. Найбільш поширеним у вітчизняному науковому дискурсі є визначення феномену державного управління (governance) як діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами (*Енциклопедія...*, т. 2, 2011. С. 157).

Загалом нині існує два підходи до розуміння державного управління – американський та європейський. Перший зорієнтований на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави (політичні, правові, адміністративні), а державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. Другий підхід розглядає державне управління відокремлено від законодавчої та судової діяльності держави як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (governance).

Незалежно від можливих підходів визначення державного управління має ґрунтуватися на істотній ознаці будь-якого процесу управління – його цілеспрямованості. Відтак основним завданням управлінської діяльності держави має бути забезпечення досягнення поставлених цілей, а її змістом – дії щодо їх досягнення.

**Зарубіжний досвід.** У сучасному глобалізованому і нестійкому світі набули поширення дискусії щодо активної участі держави в управлінні розвитком країни. Йдеться не про відтворення адміністративно-планової економіки, а про те, яким чином акумулювати і спрямовувати ресурси на вирішення найбільш насущних завдань і досягнення довгострокових, стратегічних цілей розвитку країни, скоординованої реалізації політик і програм у різних сферах<sup>3</sup>.

На нинішні кризи глобалізації та посилення основної суперечності між глобальними наслідками інформаційно-фінансових технологій і нездатністю національних держав реагувати на них внаслідок локалізації немобільних матеріальних і трудових ресурсів (*Гриценко, 2022*) більшість розвинених країн відреагували посиленням уваги до поліпшення національних систем державного управління з метою як досягнення національних

<sup>3</sup> Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных стратегий / Центр экономических исследований; Программа развития ООН (ПРООН). 2014. С. 116.

URL:

[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/az/AZ\\_Primer\\_Russian.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/az/AZ_Primer_Russian.pdf)

цілей розвитку і запобігання загрозам нестабільності зовнішнього світу, так і подолання наслідків неефективності влади всередині країни.

Теоретичні засади процесу управління визначають його як системну діяльність у цілісному поєднанні ряду послідовних етапів та функцій, базовою з яких є функція планування. Зважаючи на це та беручи до уваги ліпшу світову практику, можна стверджувати, що основним способом підвищення ефективності виконавчої влади є використання у державному управлінні інструментів стратегічного планування, яке полягає у визначенні візій та цілей розвитку держави на основі вибору оптимальних траєкторій розвитку та шляхів їх досягнення, адекватних умовам реальних ресурсних обмежень. Процес стратегічного планування матеріалізується у виді відповідних довгострокових стратегій розвитку та ієрархічно-розподіленої системи середньострокових стратегічних планів діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів та підприємств державної власності, секторів економіки та соціальної сфери.

За останнє десятиліття стратегічне планування значно розширило сферу своєї присутності в управлінні підприємствами, регіонами, господарством багатьох країн і, що є істотною новацією, – в управлінні урядом, забезпечуючи основу його ефективності в більш широкій системі врядування. Стратегічний процес як єдине ціле в системі управління будь-якого рівня поєднує функціонування і взаємодію таких економічних сутностей як об'єкт і суб'єкт стратегічного планування, процес розроблення стратегії і власне результат планування – стратегічний план.

З початку нинішнього століття стратегічне планування в його оновлених формах, що враховували виклики глобалізації та цифровізацію механізмів державного управління, набули поширення в практиці управління провідних країн світу – США, Франції, Японії, Південної Кореї та Китаю (*Заверський, и др., 2016; Karth, 2011*). Вивчаючи досвід цих країн, ряд дослідників відзначають, що необхідність державного регулюючого впливу на довгостроковій плановій основі особливо гостро відчувається в періоди кризи, що обумовлює необхідність структурної перебудови і глибокої модернізації, які нині характерні для України (*OECD, 2014; Yulek, 2015*).

Незважаючи на те, що ідеологічно більшість адміністрацій США за останні 40 років демонстрували свою прихильність до вільного ринку, в дійсності вони впроваджували стратегічне планування у сфері не лише національної безпеки, але й і соціально-економічного розвитку. Значний крок у сфері вдосконалення стратегічного планування економічного розвитку країни на федеральному рівні зробила адміністрація У. Клінтона, коли у 1993 році з її ініціативи було ухвалено "Закон про роботу уряду і її резуль-

тати", який визначив 5-річний період розробки планів і постановки цілей державних відомств, порядок їх взаємного узгодження<sup>4</sup>.

Крім цього, у 2011 році, на хвилі антикризової політики, коли федеральні відомства США потребували стратегічних орієнтирів діяльності і розвитку, адміністрація Б. Обама на початку 2011 року ініціювала ухвалення нового акта – "Модернізований закон про роботу уряду і її результати"<sup>5</sup>.

Цей закон спонукав федеральні відомства до міжвідомчої взаємодії при визначенні планів і цілей, а також показників звітності, прив'язав стратегічне планування в США до 4-річного циклу президентської каденції. Визначення міжвідомчих цілей, їх узгодження і координацію з відповідними комітетами і підкомітетами Конгресу США забезпечує Президентська програма управління у складі Адміністративно-бюджетного управління виконавчого офісу президента США. Згідно з законом формування завдань кожного агентства узгоджується з більш широкими федеральними стратегічними планами. За цей час на державному рівні була створена система стратегічного планування науково-технологічного розвитку, його довгострокових пріоритетів і цілей у провідних інноваційних галузях (Дмитриев, 2016).

Незважаючи на те, що Франція на початку 1990-х років поступово відмовилася від досвіду попередньої "дирижистської" економічної політики, практика індикативного планування збереглася, хоча й стала більшою мірою інструментом прогнозу й аналітики. Попередній головний орган стратегічного планування – "Генеральний комісаріат зі стратегії" (нині – Генеральний комісаріат зі стратегії і перспектив) перетворився в потужний міжвідомчий аналітичний центр уряду, що розробляє довгострокові (на 10 років) прогнози і сценарії розвитку економіки Франції, її провідних галузей, суспільства і людського капіталу, науки і технологій та регіонів. Цей орган забезпечує уряд стратегічною аналітикою і сценарними прогнозами соціально-економічного розвитку та підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру (Ленчук и др., 2020. С. 49).

Слід згадати і Китай, у якому досі зберігається традиція розробки і реалізації п'ятирічних планів, хоча їх форма і зміст істотно змінилися. Існуючі в цій країні підходи до планування помітно відрізняються від директивної системи планування, влада широко застосовує також індикативну систему планування, що більшою мірою відповідає запитам ринкової економіки і політичній тезі китайської влади про "вирішальну роль

<sup>4</sup> Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993 S.20 08/03/1993 Public Law No: 103-62. 103-th Congress of the US. URL: <https://www.congress.gov/bill/103rdcongress/senate-bill/20/text>

<sup>5</sup> GPRA Modernization Act of 2010. 01/04/2011 Public Law No: 111-352. 111th Congress of the US. URL: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142>



ринку в розподілі ресурсів". Відбувся перехід від кількісних планових показників до якісних, які визначаються на основі прогнозів і мають переважно рекомендаційний характер, а стратегічне планування базується на довгострокових цілях і пріоритетах соціально-економічного розвитку країни (Борох, Ломанов, 2020).

Показово, що новий етап розвитку різних форм стратегічного прогнозування і планування обумовлений значною мірою досягненнями цифровізації та технологій обробки "великих даних", що дозволяють використовувати при розробці довгострокових прогнозів розвитку економіки і суспільства дедалі більшу кількість параметрів і показників, ідентифікувати більшу кількість можливих сценаріїв і ризиків, ширше застосовувати практику моделювання окремих соціально-економічних тенденцій. Значні можливості при цьому з'являються для державного апарату у застосуванні підходів до стратегічного планування і розробки корпоративних стратегій, напрацьованих великими транснаціональними корпораціями (Ленчук и др., 2020. С. 50).

Практика провідних країн світу у сфері державного управління ґрунтується на певній уніфікованій ієрархії видів документів стратегічного планування. Базовими (вихідними) для стратегічного планування, як правило, є загальнонаціональні стратегічні документи, до яких належать такі, найбільш поширені, як Бачення (візія) та Національна стратегія розвитку<sup>6</sup>. Бачення та Національна стратегія розвитку органічно вмонтовані як системоутворюючі чинники в системи стратегічного державного управління провідних країн світу.

Аналіз існуючих систем дозволяє виокремити їх організаційні відмінності, пов'язані з різним розумінням змісту і ролі базової функції управління – стратегічного планування. Залежно від розуміння цієї функції системи стратегічного планування можна поділити на дві групи:

1) стратегічне планування як механізм досягнення національних цілей. Серед 11 країн, що розглядалися, такий підхід властивий для США, Саудівської Аравії, Сінгапуру, Франції і Малайзії;

2) стратегічне планування як механізм забезпечення комунікації державних і громадських інститутів, що сприяє підвищенню ефективності надання державних послуг. До цієї групи належать Велика Британія, Німеччина, Австралія, Нова Зеландія і Греція. Окреме місце в цій групі країн

<sup>6</sup> Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных видений / Центр экономических исследований; Программа развития ООН (ПРООН). 2014. С. 55. URL:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/uz/ce0a1f6ac14bf37fd2387844d989e8e014d49ed73b48a6052e5783956a05fd1c.pdf>; Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных стратегий / Центр экономических исследований; Программа развития ООН (ПРООН). 2014. С. 116. URL:

[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/az/AZ\\_Primer\\_Russian.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/az/AZ_Primer_Russian.pdf)

займає Туреччина, де основною функцією стратегічного планування є контроль за витратами бюджетних коштів.

Найбільш актуальними для України елементами зарубіжних систем стратегічного планування є, зокрема такі, як кооперація між державою і експертним співтовариством та бізнесом, синхронізація циклів стратегічного планування і бюджетування, підвищення ефективності методів проєктного управління, розвиток стратегічного аудиту, кадрового забезпечення планування та залучення приватного бізнесу. За результатами дослідження з'ясовані їхні основні характеристики, наведені нижче.

1. Комунікація держави і суспільства шляхом налагодження зворотного зв'язку при виконанні планів полягає у взаємодії експертного і бізнесового середовища, держапарату, інститутів громадянського суспільства, що дозволить підвищити якість рішень. Експерти є не лише носіями знань і навичок, які необхідні для розробників національної стратегії і бюджету, але й відіграють роль транслятора (комунікатора) оцінки наслідків реалізації планів з боку суспільства.

2. Синхронізація циклів бюджетування і стратегічного планування має забезпечувати бюджетну основу для реалізації завдань стратегічного планування і закріплюватися на рівні закону. Такі документи мають готуватися (формуватися, узгоджуватися, коригуватися) на стадії розробки стратегічного плану паралельно з бюджетним проектуванням.

3. Основним засобом реалізації стратегічного плану є цільові та секторальні програми, які виконуються через відповідні проєкти. Ефективність проєктного управління забезпечується шляхом узгодження ролі і зусиль різних учасників системи стратегічного планування, у т.ч. державних органів і підприємств, приватного бізнесу і експертних організацій. Зі сфери проєктного управління виключається здійснення виконавчою владою її обов'язкових функцій, зокрема надання адміністративних послуг населенню та бізнесу. Наприклад, у США практикується використання двох типів проєктного управління: великі національні проєкти, що реалізуються під контролем державних органів, та приватні проєктні ініціативи, відповідальність за виконання яких несуть особи-ініціатори, при цьому роль держави обмежується вибірковим субсидюванням окремих запитів для виконання проєктів, що відповідають національній стратегії.

4. Стратегічний аудит полягає у незалежному моніторингу процесів і оцінки результатів стратегічного планування з боку суспільства та є важливим чинником підвищення рівня відповідальності державного апарату перед громадськістю. До такого аудиту мають залучатися не лише державні органи (Рахункова палата України, Держаудитслужба України), але й широка мережа незалежних агентств, громадських організацій, наукових установ тощо, що беруть участь у розробці стратегій. Діяльність інституту

стратегічного аудиту буде позитивним чинником поєднання інтересів держави і громадянського суспільства під час планування і реалізації планів, сприятиме зростанню взаємної довіри та налагодженню підзвітності держави суспільству.

5. Моніторинг знань і навичок держслужбовців (за прикладом Сінгапуру) та оперативне вирішення проблем їх постійного професійного вдосконалення має забезпечити високу горизонтальну і вертикальну мобільність кадрового складу органів виконавчої влади та фахівців організацій і структур, відповідальних за виконання проектів стратегічного планування.

6. Мотивація бізнесу реалізовувати державні стратегічні плани має формуватися не лише шляхом підтримки і субсидіювання, включаючи публічні закупівлі, а також, наприклад, за допомогою прямого бюджетного кредитування на привабливих для бізнесу умовах та запровадження різних регуляторних правил, за яких бізнес очікуватиме гарантованої вигоди від участі в реалізації планів влади.

**Стан інституту прогнозування і стратегічного планування в Україні: огляд спроб запровадження.** Формування системи державного стратегічного планування в Україні пов'язане з рядом проблем. Частина з них обумовлена об'єктивними чинниками, зокрема відсутністю необхідної інституційної інфраструктури (законодавства, методології, методик тощо). Інші пов'язані з суб'єктивним фактором, який полягає у недостатньому розумінні владою, бізнесом та суспільством сутнісних ознак і можливостей інституту стратегічного планування. Існують і проблеми термінологічного характеру, пов'язані з невизначеністю і нерозумінням ряду основоположних для стратегічного планування категорій, зокрема таких як сталість, розвиток, ризик, принцип, стратегія, ціль, проєкт, програма тощо.

Результати дослідження дають підстави стверджувати, що у діяльності органів влади України, як і у науковому дискурсі, відсутнє конструктивне бачення підходів, принципів та концепції побудови дієвої та ефективною системи державного стратегічного планування як ключової підсистеми державного управління. Водночас інтерес до державного стратегічного планування не минає, його актуальність підтверджується реальним життям суспільства протягом усіх років незалежності України, у якому нездатність влади належним чином управляти країною за будь-яких політичних сил при владі стала аксіомою.

Наміри влади створити належний правовий і методологічний інститут стратегічного планування розвитку країни підтверджуються зокрема регулярними законодавчими ініціативами, що мали місце, починаючи з 2010 року. За цей час були розроблені, оприлюднені і навіть внесені на розгляд парламенту ряд законопроектів, а саме: "Про державне прогнозування та стратегічне планування" (суб'єкт законодавчої ініціативи (СЗІ) –

Кабінет Міністрів України (КМУ), № 6042<sup>7</sup> від 05.02.2010, відкликано 11.03.2010); "Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні" (СЗІ – нардеп. Коновалюк В. І., № 6198 від 16.03.2010, відкликано 21.05.2010); "Про державне стратегічне планування" (СЗІ – КМУ, № 9407 від 03.11.2011, розглянуто у Верховній Раді України, передано на повторне друге читання 22.12.2011, але в порядок денний не включено); "Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення державного прогнозування і планування економічного розвитку" (СЗІ – нардепи, № 8564 від 05.07.2018, відкликано 29.08.2019); "Про державне стратегічне планування" (СЗІ – Мінекономіки, від 05.12.2017, оприлюднено на сайті Мінекономіки для обговорення, подальша історія розгляду невідома, хоча саме в цьому законопроекті реалізований більш системний підхід до стратегічного планування, передбачено залучення наукових установ до розроблення прогнозних документів та створення нового інституту – ради незалежних експертів – для підвищення якості, обґрунтованості, прозорості та покращення суспільного сприйняття державної політики у сфері стратегічного планування).

Таким чином, єдиним інститутом, що використовується урядом для управління економікою і соціальною сферою, є прогнози і програми, що передбачені чинним нині Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", і інститууються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм"<sup>8</sup>. Цим законом, як зазначено в його преамбулі, мали б визначатися 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. Однак зазначені наміри у законі не реалізовані, він містить лише перелік принципів, на яких має базуватися державне прогнозування, та перелік прогнозних і програмних документів і органів влади, до компетенції яких віднесено їх розроблення, а також порожню за змістом статтю 19 про відповідальність посадових осіб за порушення цього Закону. Статус прогнозних і програмних документів законом не визначений, і, судячи зі змісту існуючих на сьогодні таких документів, зокрема і схвалених урядом, вони не можуть розглядатися як ключова ланка державного управління, оскільки

<sup>7</sup> Тут і далі номер законопроекту вказаний згідно з номером його реєстрації у Верховній Раді України.

<sup>8</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 р. було внесено зміни до вказаної вище постанови № 106, згідно з якими, зокрема, такі програми будуть затверджуватися розпорядженням уряду, замість колишнього затвердження постановою, що знижує статус таких програмних документів.

ки ані за статусом, ані за змістом не є документами планування (стратегічного чи поточного), на основі яких формується система управління економікою в цілому.

Про державне стратегічне планування як основу управління економікою в жодних із чинних актів законодавства не йдеться. Фрагментарним і недавнім винятком може слугувати Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 №831-р, у якій серед ключових проблем неефективного врядування, що потребують вирішення, названо **неврегульованість** системи державного стратегічного планування і констатовано, що розв'язання проблем у сфері державного стратегічного планування **можливе шляхом розроблення і прийняття відповідного закону**, посилення інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади та розвитку компетенцій державних службовців у цій сфері.

Нині виконавча влада має у своєму розпорядженні такі інструменти управління, як схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2021 р. № 586 Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2022–2024 роки та Програми діяльності Кабінету Міністрів України (останні – за 2016, 2019 і 2020 роки), які затверджувалися урядом і подавалися на розгляд Верховної Ради України для схвалення, але лише програма 2016 року була схвалена Парламентом, до того ж у той самий день, коли й була затверджена урядом<sup>9</sup>. Програма діяльності чинного уряду, що двічі подавалася на розгляд Верховної Ради України (згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 02.04.2020 №270 (первісно) та від 12.06.2020 р. (повторно, після доопрацювання), так і не була схвалена Парламентом відповідно до пункту 11 частини першої Конституції України, тобто ця Програма на сьогодні не є легітимною.

Останній на сьогодні план заходів з виконання програми діяльності уряду був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р, що міг би розглядатися як документ планування в системі державного управління. Але за своїм змістом він загубився у нескінченному потоці подібних документів уряду, які мали би бути інструментами державного управління, а насправді ставали з моменту їх прийняття формальними декларативними актами безвідповідальності і безконтрольності. Про це, зокрема, свідчить те, що названий план заходів викладений на 310 сторінках у складі понад тисячі заходів (здебільшого загального змісту – "посилити", "поглибити", "підвищити", "забезпечити" і т.п.) на виконання 368 завдань, що передбачалися Програмою (коаліційною уго-

<sup>9</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 р. №294 і схвалена постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 р. №1099-УІІІ.

дою) та Стратегією сталого розвитку "Україна-2020". Вже одна ця обставина свідчить про декларативний характер згаданого плану, і це додатково підтверджується тим, що по жодному із запланованих до виконання заходів не визначені очікувані результати (якісні чи кількісні), тобто план є таким, що не піддається контролю виконання.

Водночас Кабінет Міністрів України щорічно своїм розпорядженням затверджує і подає Верховній Раді України звіти про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у відповідному році, проте жодного рішення Верховної Ради України стосовно згаданих звітів не було ухвалено. Сам уряд складає свою програму, і сам же її контролює, про публічність звітності уряду чи громадський контроль за результатами його діяльності взагалі не йдеться.

За таких умов стан державного управління в Україні та його базового сегмента – державного стратегічного планування – потребують негайного і системного реінжинірингу на основі концептуального підходу, який спрямований на реалізацію в царині економічної політики ідеї національно укоріненого розвитку (Гриценко, 2023) і розумного поєднання адміністративних і ринкових важелів управління. Подальші вагання у запровадженні інституту стратегічного планування перешкоджатимуть контрольованому раціональному використанню ресурсів на реконструктивне відновлення індустрії, розвиток територій та місцевих громад після війни, а це зі свого боку відлякуватиме можливих інвесторів та завищуватиме вартість інвестицій з поправкою на пов'язані з цим ризики. Це несе значні ризики для повоєнного періоду відбудови країни, коли чітке бачення стратегії розвитку і ефективність державного управління матимуть вирішальне значення для досягнення успіху і довіри населення до влади.

**Основні засади системи стратегічного планування.** При формуванні концептуального бачення реформування системи державного стратегічного планування бралися до уваги такі чинники:

1) інституційно-компетентнісні – повноваження Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, уряду АР Крим, регіональних державних адміністрацій;

2) організаційно-розпорядчі – документи, що передбачені законодавством і використовуються у сфері розробки загальнодержавних, галузевих і регіональних програм і прогнозів розвитку, державного і регіональних бюджетів тощо;

3) організаційно-управлінські – функції органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що стосуються прогнозування і програмування їх діяльності та розвитку відповідних галузей і територій;

4) контрольно-звітні – заходи, документи та порядок їх верифікації і оприлюднення для оцінки роботи органів виконавчої влади, зокрема з боку громадськості.

З огляду на це було враховано таке:

1. Конституційні повноваження Верховної Ради України, до яких зокрема відносять: а) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; б) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; в) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; г) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; г') розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

2. Обов'язок Президента України в частині звернення зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та його повноваження затверджувати Стратегію національної безпеки України.

3. Обов'язок Кабінету Міністрів України, зокрема, розробляти і подавати до Верховної Ради України проєкт Закону "Про Державний бюджет України" на наступний рік, забезпечувати виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та звітувати перед нею про хід виконання державного бюджету поточного року; повноваження, згідно з якими уряд розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє і подає до Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України та щорічно звітує про її виконання; забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам іншим централь-

ним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання.

Засновуючись на аналізі законодавчих актів, можна констатувати, що відносини щодо базового елементу державного управління – державного стратегічного планування – не відображені ані в Конституції України, ані в чинному законодавстві, що, зокрема, було одним із факторів, що перешкодили прийняттю зазначених вище законопроектів "Про державне стратегічне планування". Однак перелік повноважень Кабінету Міністрів України, визначених Конституцією України, не є вичерпним і передбачає також інші повноваження, які можуть бути визначені законами.

Саме спеціальним Законом "Про державне стратегічне планування" мають бути визначені повноваження уряду у сфері стратегічного планування на всіх рівнях державного управління на основі ієрархічної узгодженої структури відповідних документів з встановленням за відповідними суб'єктами управління необхідного обсягу повноважень в частині їх розроблення і виконання. До того ж, зважаючи на те, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом влади, а покладення функцій управління розробленням і виконанням стратегічного плану розвитку країни на Міністерство економіки буде надмірним, вбачається доцільним створення спеціального агентства зі статусом центрального органу виконавчої влади, наприклад, Агентства стратегічного розвитку (SDA), яке буде підпорядковане уряду і матиме повноваження, необхідні і достатні для забезпечення функціонування системи стратегічного планування і управління.

**Концептуальне бачення системи державного стратегічного планування: підходи та модель побудови.** Концептуальний підхід до побудови системи державного стратегічного планування (СП), що має формуватися на основі прийнятого спеціального закону, можна викласти у таких тезах.

1. Основу системи СП складають такі елементи:

а) сукупність взаємопов'язаних в ієрархії, побудованій на принципі декомпозиції цілей, документів СП:

**стратегічного** статусу – засади внутрішньої і зовнішньої політики, бачення, доктрина та національна стратегія розвитку, бюджетна декларація, програма діяльності уряду та стратегічні плани економічного і соціального розвитку, стратегічні плани центральних та регіональних органів виконавчої влади і стратегічні плани діяльності державних підприємств;

**оперативно-організаційного** статусу (управління реалізацією стратегічних планів) – річні плани роботи уряду і органів виконавчої влади, регламенти і механізми координації їх діяльності, закони про державний бюджет на відповідний рік, цільові (загальнодержавні, секторальні, галузеві,



регіональні) програми і проекти та методики їх розроблення і реалізації; річні плани діяльності державних підприємств;

**контрольно-оціночного** статусу – показники, критерії, індикатори, методики і моделі оцінки стану виконання планів, звіти про виконання, порядок звітності та участі громадськості;

**регулюючого** статусу – методики коригування за необхідності вищезгаданих документів у зворотному напрямі – проектів і програм, а у виняткових випадках – стратегічних планів, стратегій, концепцій;

б) сукупність інститутів державної влади, що співвіднесені з відповідними документами СП в частині забезпечення розробки таких документів, організації їх виконання, контролю і оцінки результатів та звітності;

в) сукупність практик, механізмів і засобів громадського контролю за виконанням документів СП і ефективністю врядування, що засновані на принципі зворотної комунікації і врахуванні громадської думки.

2. Розроблення документів СП ґрунтується на аналітичних і прогнозних розробках з горизонтом прогнозу до 15 років, що виконуються на замовлення уряду (центральної влади) спеціалізованими науковими установами НАН України та галузевих академій, закладами вищої освіти та приватними дослідними, аналітичними, консалтинговими організаціями.

3. Документи СП мають винятково цільове спрямування, узгодження між ними відбувається на основі вертикальної декомпозиції цілей (документи стратегічного рівня) і горизонтальної дезінтеграції кожної цілі на складові відповідно до компетенції суб'єктів і об'єктів планування та виконавців. При цьому встановлюється порядок, згідно з яким: а) стратегічний план є інструментом досягнення візії і втілення стратегій, б) поточні плани, цільові й інші програми – інструментами реалізації стратегічного плану, в) програми – інструментами організації виконання поточних планів, г) проекти – інструментами виконання і реалізації програм.

4. Фінансування (бюджет) виконання документів СП має передбачатися і відобразитися у відповідних документах (принцип ресурсної забезпеченості плану), а його наповнення можуть бути як кошти державного і місцевих бюджетів, так і різних недержавних джерел – кредити і позики, у т.ч. під гарантії держави і органів місцевого самоврядування, приватне фінансування, прямі і портфельні інвестиції, фінансовий лізинг, спільне фінансування на базі партнерства тощо.

5. Формування щорічного бюджету документів СП здійснюється за принципом нульового бюджетування (Zero-Based Budgeting), незалежно від джерел фінансування, що дозволяє уникнути зайвих витрат та забезпечує щорічне ретельне обґрунтування статей фінансування з огляду на відповідність досягнутих результатів плановим показникам, що сприятиме

і своєчасному коригуванню планів. При цьому має бути передбачений такий спосіб перерозподілу ресурсів для досягнення кінцевих цілей, який не призводить до диспропорцій і спотворень в економіці.

6. Прогнозування має стати одним із ключових видів аналітичної діяльності, що створюватиме умови для розроблення документів СП і в підсумку – для ефективного регулювання економіки за рахунок якісного передбачення тенденцій, що формуються у світі і в країні і адекватної їм оцінки ймовірних перспектив розвитку. Перспективи (показники розвитку) різних об'єктів прогнозування мають співвідноситися (узгоджуватися) з візією та стратегією національного розвитку, цілями національної безпеки та національно вкоріненої стійкості країни.

7. Слід створити умови для формування економічного і соціального прогнозування як важливого наукового напрямку і як галузі комерційної діяльності, яке буде основою системи державного стратегічного планування, але не входить до її складових. Заслужує на увагу досвід розвинених країн, наприклад США, де прогнозні розробки для урядових організацій і великих компаній здійснюються на контрактній основі приватними організаціями та великими університетами (корпорація РЕНД, Гудзонський інститут, відомі консалтингові компанії – Arthur D. Little, Moody's Analytics, Inc і ряд інших). Крім того, такий підхід має зацікавити вітчизняних фахівців у сфері економічного прогнозування брати участь у щорічних Міжнародних симпозиумах з прогнозування (наприклад, черговий 44-й симпозиум відбудеться 30 червня – 3 липня 2024 року в м. Діжон, Франція).

**Модель державного стратегічного управління.** Процес державного стратегічного управління, базовою ланкою якого є система стратегічного планування, пропонується викласти у вигляді наведеної нижче (рис. 1) концептуальної моделі, у якій по горизонталі хронологічно виділені основні етапи (стадії) управління: 1) стадія прогнозу і оцінки ризиків, що призначена для прийняття вихідних (базових) документів для розроблення плану; 2) стадія бачення, стратегічного планування і персоніфікації, що містить власне процес планування і прийняття відповідних планів суб'єктами планування; 3) стадія організації, координації і регулювання, що пов'язана з розробленням і застосуванням різних інструментів виконавської частини процесу планування (річні плани, програми, проекти тощо) та забезпеченням досягнення намічених цілей і завдань стратегічних планів; 4) стадія звітності, оцінки, громадського контролю, що передбачає реалізацію контрольної функції управління; 5) стадія коригування і управління ризиками, що забезпечує попередження ризиків і здійснення коригування за необхідності планів і програм або уточнення стратегічних документів планування (функція зворотного зв'язку).

Рисунок 1

Концептуальна модель системи державного стратегічного управління

Стадія прогнозу і оцінки ризиків (I)	Стадія бачення, стратегічного планування і персоналізації (II)	Стадія організації, координації і регулювання (III)	Стадія звітності, оцінки, громадського контролю (IV)	Стадія коригування і управління ризиками (V)
Прогнози зовн./внутр. умов розвитку [07,13,14,15] Сценарії розвитку, ризики/загрози і їх оцінки [07, 13,14,15] Аналітичні огляди динаміки, загроз і чинників глобалізації, зовнішньої і внутрішньої політики України [07,13,14]	Засади внутрішньої і зовнішньої політики [1] Національна стратегія розвитку на 10-річний період [3]; Стратегія національної безпеки України [2]; Концепції розвитку секторальні [2,3] Програма діяльності уряду [1,3] Стратегічний план розвитку України та ефективності врядування на 5-річний період [03,04,06,07]; Бюджетна декларація на 3-річний період [06] Стратегічні плани діяльності органів влади [08,09]	Державний бюджет на рік, місцеві бюджети [01,06,10] Державні цільові та інші програми розвитку [01,03,04] Проекти розвитку [01,03,04] Річні плани діяльності органів влади [07,08,09] Галузеві, регіональні і місцеві програми розвитку [08,09,10] Галузеві, регіональні і місцеві проекти розвитку [08,09,10]	Звіти про виконання бюджету, проектів і програм [03,04,06,08,09,10] Публікації звітів на сайтах суб'єктів управління [03,04,06,08,09,10] Оцінка звітів та стадій виконання програм і проектів [11,12,16,17] Публічні обговорення звітів, опитування громадської думки, звернення та пропозиції [15, 16,17]	Оцінка відповідності результатів виконання програм і проектів критеріям і індикаторам розвитку та якості врядування [07,12] Пропозиції необхідного коригування планів і програм на стадії III/або необхідного врядування нових ризиків – на стадії II чи на стадії I [03,04,07]

\* У моделі наведені документи та заходи системи стратегічного управління; цифри [в дужках] – суб'єкти їх розробки та виконання. У моделі використані такі позначення цифрами суб'єктів системи управління: 01 – Верховна Рада України; 02 – Президент України; 03 – Кабінет Міністрів України; 04 – Мінекономіки; 05 – НБУ; 06 – Мінфін; 07 – Агентство стратегічного розвитку (SDA); 08 – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ); 09 – регіональні органи виконавчої влади (РОВВ); 10 – органи місцевого самоврядування (ОМСВ); 11 – Рахункова палата України; 12 – Держаудитслужба; 13 – Національний інститут стратегічних досліджень; 14 – установи академії наук (УАН) та заклади вищої освіти (ЗВО); 15 – недержавні аналітичні та дослідницькі організації; 16 – інститути громадянського суспільства (громадські організації та об'єднання, бізнес-асоціації, приватні консалтингові організації); 17 – суб'єкти бізнесу, інвестори, інші стейкхолдери.  
Джерело: складено автором.

Вихідними документами у системі СП є засади внутрішньої і зовнішньої політики<sup>10</sup>, затверджені Верховною Радою України; Національна стратегія розвитку на 10-літній період<sup>11</sup> та Стратегія національної безпеки України<sup>12</sup>, що розробляються і затверджуються відповідними органами влади згідно з їх конституційними повноваженнями на основі відповідних прогностичних і аналітичних документів<sup>13</sup> та ряду концепцій цільового призначення, наприклад Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 р. № 479/2021.

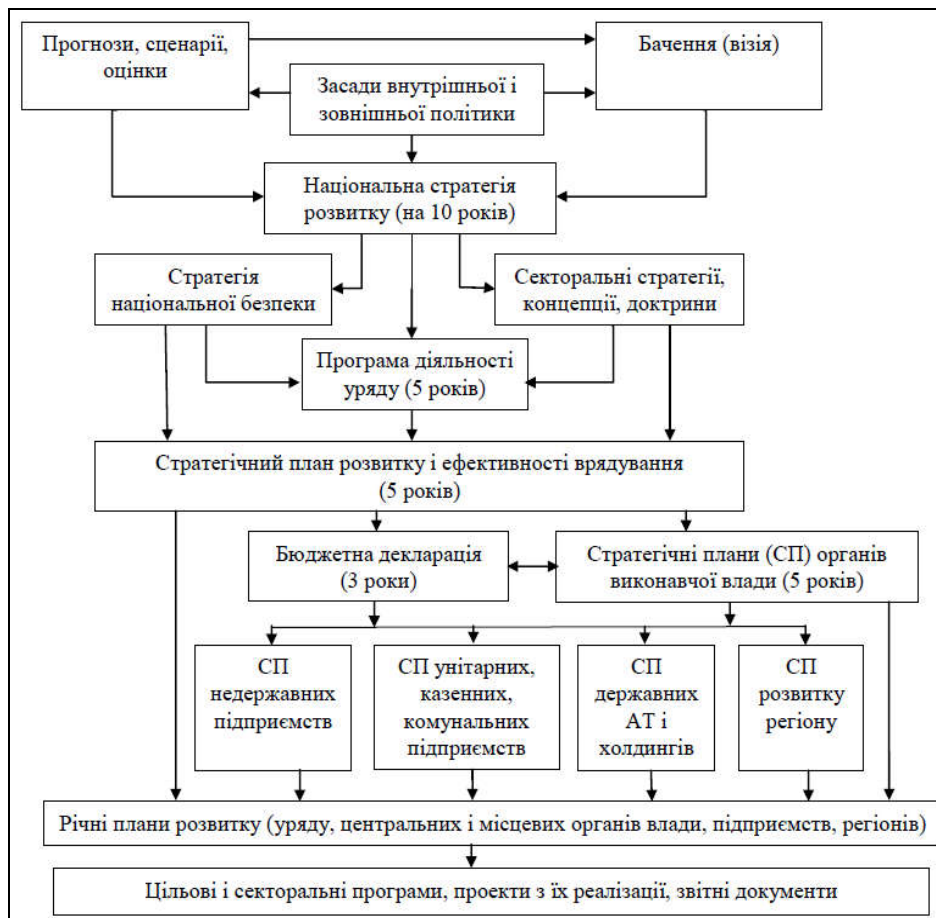
Первинним документом стратегічного планування є Програма діяльності Кабінету Міністрів України, що розробляється новопризначеним урядом (на основі бачення і стратегії національного розвитку) на строк каденції Президента України і ухвалюється Верховною Радою України. На основі цієї Програми на період її чинності формується стратегічний план розвитку країни та ефективності врядування (СПРЕВ) – за встановленою структурою, об'єктами і суб'єктами планування, який є основою для розроблення бюджетної декларації та відповідних стратегічних планів діяльності Секретаріату уряду та центральних органів виконавчої влади у сфері їх компетенції, що має гарантувати узгодженість і чітку персоналізацію завдань планів, відсутність дублювання завдань, їх придатність для контролю тощо. Структура СПРЕВ має передбачати сегменти (розділи), що міститимуть планові завдання, цільові показники, персоніфікацію завдань, порядок звітності, контролю, критерії оцінки та підстави коригування. Такі розділи доцільно формувати за приблизно такими секторами суспільних відносин, яких стосуватимуться завдання плану: 1) формування і реалізація регуляторної політики; 2) надання адміністративних послуг; 3) забезпечення (матеріально-технічне) діяльності органів влади (суб'єктів планування); 4) державні інвестиції та закупівлі; 5) управління державним і комунальним майном; 6) управління державним сектором промисловості і розвиток виробничо-логістичної інфраструктури; 7) оборонна індустрія; 8) регіональний розвиток та соціальна інфраструктура; 9) наука і науково-технічний розвиток; 10) освіта, охорона здоров'я, культура; 11) цифрові технології; 12) довкілля і безпека життєдіяльності. Примірна система документів державного стратегічного планування подана на рис. 2.

<sup>10</sup> Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики".

<sup>11</sup> Нині це Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. №179 [до речі, у назві слова "економічна стратегія" доречно замінити на "стратегія економічного і соціального розвитку"].

<sup>12</sup> Стратегія національної безпеки України. Безпека людини – безпека країни, затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 р. №392/2020.

<sup>13</sup> Такі документи розробляються на замовлення органів влади відповідними науковими установами, спеціалізованими кафедрами закладів вищої освіти, громадськими та іншими неурядовими організаціями і приватними суб'єктами прогностичної діяльності.



**Рисунок 2. Система документів державного стратегічного планування**

Джерело: складено автором.

Практична реалізація стратегічних планів відбувається шляхом формування і організації виконання державного і місцевих бюджетів та відповідних річних планів діяльності суб'єктів планування із застосуванням різних інструментів – цільових і комплексних (державних, галузевих, регіональних, місцевих) програм і проєктів.

Неодмінним етапом управління є стадія оцінки стану виконання планів та розроблених на їхній основі програм і проєктів, включаючи контроль за витрачанням коштів та досягненням планових показників. При цьому істотним чинником успіху є залучення до контролю і оцінки інститутів громадянського суспільства – галузевих та регіональних асоціацій бізнесу, громадських організацій та їх об'єднань, громадських рад при органах влади, а також засобів масової інформації, соціальних мережевих платформ, публічних громадських заходів (форуми, круглі столи, конференції, соціологічні дослідження громадської думки тощо).

Завершальним етапом управління має стати робота з коригування завдань планів або їх похідних інструментів (програм і проєктів) з метою попередження ризиків різного характеру – від невиконання чи несвоєчасного виконання запланованого до попередження негативного впливу неочікуваних зовнішніх чинників чи наслідків різних форс-мажорних обставин.

Реалізація викладеного підходу до державного управління на основі механізму стратегічного планування вимагає ухвалення відповідного закону, яким би були врегульовані відносини у цій сфері діяльності держави, та ряду підзаконних актів методичного, інструктивного і організаційного змісту.

### Література

1. Геець В.М. (2023). Формування профілю стратегічно важливих видів промислової діяльності в Україні (погляд на перспективу). *Економіка України*. № 9. С. 3–29. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.09.003>
2. Гриценко А. А. (2022). Економічні суперечності глобалізації і локалізації та їх сучасні прояви. *Економічна теорія*. № 4. С. 5–29. <https://doi.org/10.15407/etet2022.04.005>
3. Гриценко А.А. (2023). Національно укорінений розвиток економіки як локальна відповідь на глобальні геоекономічні зрушення. *Економіка України*. №4. С. 38–54. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.04.025>
4. Борох О., Ломанов А. (2020). Китайский путь реформ в условиях глобализации. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 64. № 6. С. 66–75. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-66-75>
5. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеева Є.Е. (2022). Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. № 2 (76). С. 30–35. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>
6. Горбулін В.П., Качинський А.Б. (2010). Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД. С. 288.
7. Дмитриев С.С. (2016). Инновационный аспект глобального лидерства США. США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. Т. 1. Москва: ИМЭМО РАН. С. 29–56.
8. Сурмін Ю. П., Надолішній П. І. (ред.) (2011). Методологія державного управління: т. 2. С. 692. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.* Київ: НАДУ.
9. Загорський В. С., Телешун С. О. (ред.) (2011). Публічне врядування: т. 8. / Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. Львів: ЛРІДУ НАДУ. С. 630. *Енциклопедія державного управління: у 8 т.*
10. Заверский С. М., Киселева Е. С. и др. (2016). Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России. *Вестник Института экономики РАН*. № 2. С. 22–40. DOI: 10/52180/2073-6487\_2023\_5\_7\_39
11. Ленчук Е. Б., Войтоловский Ф. Г., Кувалин Д. Б. (2020). Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы. *Проблемы прогнозирования*. № 6. С. 45–55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55
12. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3th ed.). Oxford: Oxford University Press.
13. Karth R. (2011). *The Effectiveness of Crisis Planning*. University of Texas at Arlington. 38 p.
14. OECD Publishing, (2014). *OECD Science Technology and Industry Outlook 2014*. 480 p.

15. Yulek M. (Ed.). (2015). *Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Concepts, Experience and Prospects*. London: Springer, 2015. P. 61–76. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-06474-1>

*Надходження до редакції 22 листопада 2023 року*  
*Прорецензовано 29 листопада 2023 року*  
*Підписано до друку 15 грудня 2023 року*

### References

1. Heyets, V. (2023). Formation of the profile of strategically important industrial activity types in Ukraine (An Outlook). *Ekon. Ukr. – Economy of Ukraine*, 9: 3-29. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.09.003> [in Ukrainian].
2. Grytsenko, A. A. (2022). Economic contradictions of globalization and localization and their modern manifestations. *Ekon. teor. – Economic theory*, 4: 5-29. <https://doi.org/10.15407/etet2022.04.005> [in Ukrainian].
3. Grytsenko, A. (2023). Nationally rooted economic development as a local response to the global geoeconomic shifts. *Ekon. Ukr. – Economy of Ukraine*, 4: 38-54. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.04.038> [in Ukrainian].
4. Boroh, O., Lomanov, A. (2020). The Chinese path of reform in the context of globalization. *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija – World economy and international relations*, 64 (6): 66-75. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-66-75> [in Russian].
5. Borshchevskiy, V. V., Vasylytsia, O. B., Matvieiev, Ye. E. (2022). Public management under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Publichne upravlinnia i administruvannia – State and regions. Series: Public Management and Administration*, 2 (76): 30-35. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5> [in Ukrainian].
6. Horbulin, V. P., Kachynskiy, A. B. (2010). *Strategic planning: solving national security problems: monograph*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
7. Dmitriev, S. S. (2016). *The innovative aspect of US global leadership. USA: opportunities and limits of economic and political leadership. Vol. 1*. Moscow: IMEMO RAN [in Russian].
8. Surmin, Yu. P., Nadolishnii, P. I. (ed.) (2011). *Methodology of public administration: vol. 2. P. 692. Encyclopedia of public administration: in 8 vols. / Nats. Acad. state example under the President of Ukraine; scientific-ed. collegium: Yu. V. Kovbasiuk (chairman) and others*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
9. Zahorskiy, V. S., Teleshun, S. O. (ed.) (2011). *Public governance: vol. 8. / Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Lviv: LRIDU NADU. Encyclopedia of public administration: in 8 vols [in Ukrainian]*.
10. Zaverskij, S. M., Kiseleva, E. S. et al. (2016). Strategic planning for economic development: world experience and conclusions for Russia. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk – Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2: 22-40. DOI 10/52180/2073-6487\_2023\_5\_7\_39 [in Russian].
11. Lenchuk, E. B., Voitlovskiy, F. H., Kuvalyn, D. B. (2020). Strategic planning in public administration: experience, opportunities and prospects. *Problemy prognozirovanija – Forecasting problems*, 6: 45-55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55 [in Russian].
12. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3th ed.). Oxford: Oxford University Press.
13. Karth, R. (2011). *The Effectiveness of Crisis Planning*. University of Texas at Arlington..
14. OECD Publishing (2014). *OECD Science Technology and Industry Outlook 2014*.
15. Yulek M. (Ed.). (2015). *Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Concepts, Experience and Prospects*. London: Springer, 61-76. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-06474-1>

*Received on November 22, 2023.*

*Reviewed November 29, 2023*

*Signed before printing December 15, 2023*