

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПРИВАТНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВАСІН АНДРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 351:342.9(477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО
ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Галузь знань 08 – Право
Спеціальність 081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ А. Ю. Васін

Науковий керівник: Суббот Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2026 рік

АНОТАЦІЯ

Васін А. Ю. Адміністративно-правові засади стратегічного планування в державному управлінні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії із галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Приватний заклад вищої освіти «Київський міжнародний університет». Київ, 2026.

Дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад стратегічного планування в державному управлінні, виконаним на основі багатостороннього аналізу нормативно-правової бази діяльності органів державної влади в Україні у контексті необхідності подальшого розвитку й вдосконалення системи стратегування в різних сферах життя суспільства.

У *Вступі* обґрунтовано вибір та актуальність обраної теми, визначено об'єкт і предмет, завдання, методологічну і теоретичну основи дослідження, методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів та особистий внесок здобувача, наведено дані щодо апробації результатів дослідження.

Актуальність теми дисертаційної роботи визначається потребою належної прикладної юридикації стратегічного планування в державному управлінні, правова природа якого виявляється не в механічному визначенні окремих цілей органів державної влади, а в юридичному оформленні довгострокових цілей державного розвитку, закріпленні компетенції суб'єктів публічного управління, встановленні процедур підготовки та реалізації стратегічних документів, а також у формуванні механізмів відповідальності за досягнення або недовсягнення визначених результатів.

Об'єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин, які виникають у зв'язку з впровадженням та реалізацією стратегічного

планування в державному управлінні на основі форм та засобів адміністративно-правового регулювання.

Предмет дослідження – сукупність адміністративно-правових норм, що регламентують відносини щодо забезпечення стратегічного планування в державному управлінні, а також практика правового регулювання у цій сфері суспільних відносин, що склалася на тлі сучасних соціально-економічних, політико-правових та безпекових умов розвитку України.

Метою роботи є визначення адміністративно-правових засад впровадження та реалізації стратегічного планування в державному управлінні за сучасних умов соціально-економічного, політичного та безпекового розвитку України.

У *Першому розділі* «Теоретико-правові засади дослідження стратегічного планування в державному управлінні» з'ясовано теоретико-правові засади стратегічного планування як складової державного управління. Розкрито історичну еволюцію поняття «стратегія», яке первинно сформувалося у військовій сфері, однак згодом було адаптоване до цивільного управління, корпоративного менеджменту та публічного адміністрування. Встановлено, що у сфері державного управління стратегія має бути пов'язана не з комерційною вигодою, а з публічним інтересом, конституційними цінностями, національною безпекою, соціально-економічним розвитком, стійкістю держави та довгостроковими потребами суспільства.

Запропоновано авторське визначення стратегічного планування в державному управлінні як адміністративно-правово впорядкованого комплексу діяльності суб'єктів публічного управління, спрямованого на формування, нормативне закріплення, ресурсне забезпечення, реалізацію, моніторинг і коригування довгострокових цілей державного розвитку. Доведено, що стратегічне планування є комплексною функцією державного управління, яка охоплює не лише визначення майбутніх цілей, а й побудову організаційних, правових, фінансових та інформаційно-аналітичних

механізмів їх досягнення. Окремо проведено відмежування стратегічного планування від довгострокового, оперативного та бізнес-планування.

Під час визначення адміністративно-правових аспектів застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні обґрунтовано, що стратегічне планування належить до предмета адміністративного права, оскільки безпосередньо пов'язане з реалізацією виконавчої влади, організацією діяльності органів державного управління, визначенням їхніх повноважень, форм взаємодії та процедур контролю. Встановлено, що ключовими елементами адміністративно-правового забезпечення стратегічного планування є система документів стратегічного планування, правовий статус його учасників, процедури розроблення, погодження, затвердження, виконання, моніторингу й перегляду стратегічних документів, а також механізми контролю та відповідальності.

У дослідженні визначено, що документи стратегічного планування є особливою правовою формою фіксації стратегічних цілей, завдань і способів їх досягнення. Запропоновано класифікувати документи стратегічного планування за юридичним змістом на нормативні та ненормативні. До нормативних документів віднесено стратегії, державні програми, плани заходів, схеми територіального планування та інші акти, що встановлюють загальні правила, цілі й напрями діяльності. До ненормативних – прогнози, доктрини, концепції, аналітичні й орієнтаційні документи, які виконують допоміжну, прогностичну або концептуальну функції.

У *Другому розділі* «Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні» охарактеризовано правові засади стратегічного планування в Україні та інших державах світу. Встановлено, що нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в Україні має багаторівневий і міжгалузевий характер, адже охоплює конституційні положення, бюджетне законодавство, законодавство про державне прогнозування, державні цільові програми, діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, регіональний розвиток,

місцеве самоврядування, національну безпеку, оборону, мобілізаційну підготовку, екологічну політику та інші напрями державної політики.

Доведено, що попри наявність значної кількості нормативно-правових актів, в Україні на даному етапі не сформовано цілісної, завершеної та ієрархічно впорядкованої системи стратегічного планування: чинне правове регулювання залишається фрагментарним, оскільки окремі сфери стратегічного планування розвиваються за різними процедурами, мають різні часові горизонти, різні вимоги до змісту документів, різні механізми фінансування, моніторингу та оцінювання. Це зумовлює ризик неузгодженості стратегічних актів, дублювання цілей, розриву між стратегічними документами і бюджетним процесом, а також формального характеру окремих стратегій і програм.

Під час узагальнення зарубіжного досвіду нормативно-правового та організаційного забезпечення стратегічного планування виявлено, що у світовій практиці сформувалися різні моделі стратегічного планування, зокрема, американська, європейська та азійська, а також діють французька, німецька, японська, китайська, індійська та в'єтнамська моделі. Попри відмінності між ними, спільною ознакою є визнання стратегічного планування базовим інструментом довгострокової державної політики, що застосовується для забезпечення національної безпеки, економічного розвитку, технологічного лідерства, сталого розвитку, регіональної політики, інфраструктурної модернізації та підвищення якості публічних послуг.

На основі аналізу зарубіжного досвіду зроблено висновок про доцільність адаптації прогресивних підходів для України, проте наголошено, що запозичення зарубіжного досвіду має здійснюватися з урахуванням конституційної моделі України, адміністративно-територіального устрою, воєнних викликів, потреб післявоєнного відновлення та європейського інтеграційного курсу.

У *Третньому розділі* «Інструменти та адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні»

визначено ключові інструменти практичної реалізації стратегічного планування та окреслено проблеми його адміністративно-правового забезпечення. Доведено, що практична реалізація стратегічного планування потребує застосування цілісної системи інструментів, які забезпечують перехід від стратегічних декларацій до конкретних управлінських дій. До таких інструментів віднесено законодавство, державне планування, бюджет, програмно-цільове управління, державне регулювання, контроль, моніторинг, цифровізацію, стратегічний аналіз, стратегічне прогнозування, сценарне моделювання, плани дій, системи показників результативності, OKR, стратегічні сесії, стратегічні перевірки, громадський контроль, наукову експертизу та кадрове забезпечення.

Обґрунтовано, що законодавство є базовим інструментом стратегічного планування, оскільки формує юридичну основу стратегічного процесу. Державне планування забезпечує розподіл завдань, строків, відповідальних виконавців і очікуваних результатів. Державний бюджет виступає ключовим фінансовим інструментом реалізації стратегічних цілей, оскільки без належного ресурсного забезпечення стратегічні документи залишаються декларативними. Контроль і моніторинг виконують функцію зворотного зв'язку, дозволяючи виявляти відхилення від планових показників, оцінювати причини невиконання заходів і своєчасно коригувати управлінські рішення. Особливе значення в дослідженні надано цифровізації стратегічного планування, однак підкреслено, що цифрові інструменти мають застосовуватися за умови належного адміністративно-правового врегулювання, забезпечення якості даних, прозорості алгоритмічних рішень, захисту інформації та збереження відповідальності людини за остаточне управлінське рішення.

Установлено, що адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні охоплюють правові, організаційні, процедурні, інституційні, інформаційні, контрольні, експертні та кадрові механізми, за допомогою яких стратегічні цілі держави

трансформуються у практичну діяльність органів публічної влади. Обґрунтовано, що стратегічне планування має здійснюватися на національному, регіональному та місцевому рівнях, однак ці рівні не повинні функціонувати як ізольовані системи. Відтак, доцільною є функціональна диференціація повноважень учасників стратегічного планування, що дозволяє уникнути дублювання функцій, розмивання відповідальності й неузгодженості дій суб'єктів публічного управління.

Відтак, обґрунтовано необхідність формування єдиного нормативно-правового акта, який би встановлював загальні вимоги до процесу розроблення основних видів документів стратегічного планування, та створення чи визначення спеціального координаційного органу в сфері стратегічного планування, який би забезпечував методологічний супровід, узгодження, моніторинг, контроль і оцінювання стратегічних документів на національному рівні.

Окремо наголошено на необхідності інституціоналізації участі громадськості, наукових установ, експертного середовища та представників бізнесу у стратегічному плануванні й обґрунтовано потребу у системній підготовці фахівців у сфері стратегічного аналізу, прогнозування, адміністративного права, публічного управління, національної безпеки, цифрових технологій, бюджетного планування та оцінювання державної політики.

У *Висновках* узагальнено результати дослідження адміністративно-правових засад стратегічного планування в державному управлінні й сформульовано теоретичні та практичні рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення стратегічного планування. Зокрема, запропоновано впровадити побудову ієрархічної, або «пірамідальної», моделі стратегічного планування, що дозволить уникнути суперечностей між стратегічними документами, забезпечити деккомпозицію цілей, раціональний розподіл ресурсів і перевірюваність результатів. Відтак, подальший розвиток стратегічного планування в Україні має ґрунтуватися на переході від

фрагментарного стратегування до повноцінної системи стратегічного державного управління, орієнтованої на довгострокові національні інтереси, стійкість держави, ефективність публічного менеджменту, післявоєнне відновлення, європейську інтеграцію та забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: стратегічне планування, публічне управління, адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, стратегічний документ, нормативно-правовий акт, публічна адміністрація, державна програма, публічна влада, законодавство, контроль, цифровізація, штучний інтелект, національна безпека, соціально-економічний розвиток.

A. Yu. Vasin. Administrative and Legal Principles of Strategic Planning in Public Administration. – Qualification scientific work as a manuscript.

Dissertation submitted for the scientific degree of Doctor of Philosophy in the Field of Knowledge 08 ‘Law’ in the Specialty 081 ‘Law’. – Private Higher Educational Institution ‘Kyiv International University’. Kyiv, 2026.

The dissertation is a comprehensive study of the administrative and legal principles of strategic planning in public administration carried out on the basis of a multifaceted analysis of the legal and regulatory framework governing the activities of state authoritative bodies in Ukraine in the context of the need for further development and improvement of the system of strategizing in various spheres of social life.

The Introduction substantiates the choice and relevance of the selected topic, defines the object and subject of the research, the objectives, the methodological and theoretical foundations of the research, and the research methods. It further elucidates the scientific novelty of the obtained results and the personal contribution of the applicant, as well as provides information on the approbation of the research findings.

The relevance of the topic of the dissertation is determined by the need for proper applied juridification of strategic planning in public administration, the legal nature of which is manifested not in the mechanical determination of individual goals of public authorities, but in the legal formalization of long-term goals of state development, the consolidation of the competence of public administration entities, the establishment of procedures for the preparation and implementation of strategic documents, as well as the formation of mechanisms of responsibility for the achievement or non-achievement of the defined results.

The object of the study is the complex of social relations that arise in connection with the introduction and implementation of strategic planning in

public administration on the basis of the forms and means of administrative and legal regulation.

The subject of the dissertation is the complex of administrative and legal norms regulating relations concerning the support of strategic planning in public administration, as well as the practice of legal regulation in this sphere of social relations formed against a background of the current socio-economic, political, legal, and security conditions of development of Ukraine.

The study aims to determine the administrative and legal principles for the introduction and implementation of strategic planning in public administration under the current conditions of Ukraine's socio-economic, political, and security development.

The First Chapter 'Theoretical and Legal Foundations of the Study of Strategic Planning in Public Administration' clarifies the theoretical and legal principles of strategic planning as a component of public administration. The historical evolution of the concept of 'strategy' is revealed. It is determined that this concept was initially formed in the military sphere but was later adapted to civil administration, corporate management, and public administration. It is established that in the sphere of public administration, strategy should be connected not with commercial benefit, but with the public interest, constitutional values, national security, socio-economic development, state resilience, and the long-term needs of society.

The author's definition of strategic planning in public administration is proposed as an administratively and legally ordered complex of activities of public administration entities aimed at the formation, normative consolidation, resource provision, implementation, monitoring, and adjustment of long-term goals of state development. It is proved that strategic planning is a complex function of public administration which covers not only the definition of future goals, but also the construction of organizational, legal, financial, and information and analytical mechanisms for their achievement. A separate distinction is made between strategic planning and long-term, operational, and business planning.

In determining the administrative and legal aspects of applying the tools of strategic planning in public administration, it is substantiated that strategic planning belongs to the subject matter of administrative law, since it is directly related to the exercise of executive power, the organization of the activities of public administration bodies, the definition of their powers, forms of interaction, and control procedures. It is established that the key elements of administrative and legal support for strategic planning are the system of strategic planning documents, the legal status of its participants, the procedures for developing, approving, adopting, implementing, monitoring, and reviewing strategic documents, as well as the mechanisms of control and responsibility.

The study determines that strategic planning documents are a special legal form of recording strategic goals, objectives, and ways of achieving them. It is proposed to classify strategic planning documents according to their legal content into normative and non-normative documents. Normative documents include strategies, state programs, action plans, territorial planning schemes, and other acts that establish general rules, goals, and directions of activity. Non-normative documents include forecasts, doctrines, concepts, analytical and orientation documents that perform auxiliary, prognostic, or conceptual functions.

In *the Second Chapter* 'Legal and Regulatory Support for Strategic Planning in Public Administration', the legal foundations of strategic planning in Ukraine and the other countries in the world are characterized. It is established that the legal and regulatory support for strategic planning in Ukraine has a multi-level and intersectoral character, since it covers constitutional provisions, budget legislation, legislation on state forecasting, state target programs, the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive authorities, regional development, local self-government, national security, defense, mobilization training, environmental policy, and other areas of state policy.

It is proved that despite the existence of a significant number of legal and regulatory acts, Ukraine has not yet formed a coherent, complete, and hierarchically ordered system of strategic planning: the current legal regulation

remains fragmented, since separate spheres of strategic planning are developing according to different procedures, have different time horizons, different requirements for the content of documents, and different mechanisms of financing, monitoring, and evaluation. This situation creates the risk of inconsistency among strategic acts, duplication of goals, a gap between strategic documents and the budget process, as well as the formal nature of certain strategies and programs.

In summarizing foreign experience in the legal, regulatory, and organizational support of strategic planning, it is found that various models of strategic planning have developed in global practice, in particular, the American, European, and Asian models, as well as the French, German, Japanese, Chinese, Indian, and Vietnamese models. Despite the differences between them, their common feature is the recognition of strategic planning as a basic instrument of long-term state policy used to ensure national security, economic development, technological leadership, sustainable development, regional policy, infrastructure modernization, and the improvement of the quality of public services.

On the basis of the analysis of foreign experience, a conclusion is drawn regarding the expediency of adapting progressive approaches for Ukraine. However, it is emphasized that the borrowing of foreign experience must be carried out with due regard for Ukraine's constitutional model, administrative and territorial structure, wartime challenges, post-war recovery needs, and European integration course.

In *the Third Chapter* 'Instruments and Administrative and Legal Means of Implementing Strategic Planning in Public Administration', the key instruments for the practical implementation of strategic planning are identified and the problems of its administrative and legal support are outlined. It is proved that the practical implementation of strategic planning requires the application of an integrated system of instruments that ensure the transition from strategic declarations to specific managerial actions. Such instruments include legislation, state planning, the budget, program-target management, state regulation, control, monitoring, digitalization, strategic analysis, strategic forecasting, scenario

modeling, action plans, performance indicator systems, OKR, strategic sessions, strategic reviews, public control, scientific expertise, and personnel support.

It is substantiated that legislation is the basic instrument of strategic planning, since it forms the legal basis of the strategic process. State planning ensures the distribution of tasks, deadlines, responsible executors, and expected results. The state budget acts as a key financial instrument for the implementation of strategic goals, since without proper resource provision, strategic documents remain declarative. Control and monitoring perform the function of feedback, making it possible to identify deviations from planned indicators, assess the reasons for non-implementation of measures, and adjust managerial decisions in a timely manner. Special attention in the study is given to the digitalization of strategic planning; however, it is emphasized that digital tools should be applied only under conditions of proper administrative and legal regulation, ensuring data quality, transparency of algorithmic decisions, protection of information, and preservation of human responsibility for the final managerial decision.

It is established that the administrative and legal means of implementing strategic planning in public administration include legal, organizational, procedural, institutional, informational, control, expert, and personnel mechanisms through which the strategic goals of the state are transformed into the practical activities of public authorities. It is substantiated that strategic planning should be carried out at the national, regional, and local levels; however, these levels should not function as isolated systems. Therefore, functional differentiation of the powers of participants in strategic planning is expedient, as it makes it possible to avoid duplication of functions, dilution of responsibility, and inconsistency in the actions of public administration entities.

Accordingly, the necessity of forming a single legal and regulatory act is substantiated, since it could establish general requirements for the process of developing the main types of strategic planning documents. The creation or designation of a special coordinating body in the field of strategic planning that would provide methodological support, coordination, monitoring, control, and

evaluation of strategic documents at the national level is also determined to be important.

Special emphasis is placed on the need to institutionalize the participation of the public, scientific institutions, the expert community, and business representatives in strategic planning, and the need for systematic training of specialists in the fields of strategic analysis, forecasting, administrative law, public administration, national security, digital technologies, budget planning, and public policy evaluation is substantiated.

The Conclusions summarize the results of the study of the administrative and legal principles of strategic planning in public administration and formulate theoretical and practical recommendations for improving the administrative and legal support of strategic planning. In particular, it is proposed to introduce the construction of a hierarchical, or ‘pyramidal’, model of strategic planning which would make it possible to avoid contradictions between strategic documents, ensure the decomposition of goals, rational allocation of resources, and verifiability of results. Therefore, the further development of strategic planning in Ukraine should be based on the transition from fragmented strategizing to a full-fledged system of strategic public administration oriented toward long-term national interests, state resilience, effectiveness of public management, post-war recovery, European integration, and the protection of the national security of Ukraine.

Keywords: strategic planning, public administration, administrative law, administrative and legal regulation, strategic document, normative-legal act, strategy, state program, state forecasting, monitoring, control, digitalization, artificial intelligence, national security, socio-economic development.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Список публікацій за темою дисертації,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Васін А. Ю. Еволюція стратегічних практик у державному управлінні: правовий ракурс. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 3(17). С. 107-115. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-3\(17\)-107-115](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-3(17)-107-115)
2. Васін А. Ю. Адміністративно-правове регулювання стратегічного планування на регіональному рівні: потенційні напрями вдосконалення. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 33. С. 73-80. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.09>
3. Васін А. Ю. Системний підхід до визначення адміністративно-правових форм стратегічного державного управління. *Академічні візії*. 2025. Вип. 48. С. 1-11. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/3167> DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20385639>
4. Суббот А.І., Васін А.Ю. Трансформація інституту стратегічного планування в державному управлінні: адміністративно-правовий аспект. *Європейські перспективи* № 2 ч. 2, 2026. С. 364-370. DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.2-2.47>

*Список публікацій за темою дисертації,
які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Васін А. Ю. Стратегічне планування в державному управлінні: значення правозастосовної діяльності. *Проблеми та перспективи розвитку науки, освіти і технологій в XXI столітті: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ізмаїл, 27 січня 2023 р.): у 3 ч. Ізмаїл: ЦФЕНД, 2023. Ч. 2. С. 20-21.
6. Васін А. Ю. Передумови впровадження адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні // Гуманітарний і інноваційний ракурс професійної майстерності: пошуки молодих вчених: матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної

конференції студентів, аспірантів та молодих учених (м. Одеса, 15 грудня 2023 р.). Одеса – Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 33-36. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-357-9-7>

7. Васін А. Ю. Акти стратегічного планування як інструмент адміністративно-правового регулювання соціально-економічного розвитку. *Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції, глобалізації і сталого розвитку: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 10 травня 2024 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2024. С. 175-178.
8. Васін А. Ю. Нормативно-правовий аналіз процесу стратегічного планування в державному управлінні: ключові методи. *Актуальні проблеми науки та практики у світлі євроінтеграційних процесів: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 23 травня 2025 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2025. С. 399-403.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
-------------------	-----------

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади дослідження стратегічного планування в державному управлінні.....	30
1.1. Правова природа, поняття та зміст стратегічного планування в державному управлінні.....	30
1.2. Адміністративно-правові аспекти застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні.....	52
Висновки до Розділу 1.....	75
 РОЗДІЛ 2. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні.....	78
2.1. Стратегічне планування в державному управлінні України: нормативно-правові засади.....	78
2.2. Законодавче забезпечення реалізації стратегічного планування в країнах світу.....	100
Висновки до Розділу 2.....	123
 РОЗДІЛ 3. Сучасні технології та тенденції розвитку стратегічного планування в державному управлінні: адміністративно-правові аспекти.....	125
3.1. Ключові інструменти практичної реалізації стратегічного планування в державному управлінні.....	125
3.2. Адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні.....	141
3.3. Адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні: проблеми та перспективи розвитку.....	155
Висновки до Розділу 3.....	170
 ВИСНОВКИ.....	173
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	185
 ДОДАТКИ.....	213

Актуальність теми дослідження. Безперервна інтенсифікація глобалізаційних процесів за умов загальної невизначеності майбутнього розвитку світової економіки в поєднанні з безпрецедентним до теперішнього часу збільшенням тиску зовнішніх безпекових та соціальних чинників зумовлюють необхідність постійної трансформації парадигми державного управління, адже його модель повинна не тільки бути стійкою до новітніх викликів і загроз, а й концептуально відповідати численним змінам, що відбуваються в Україні та світі. Відтак, досвід національного державно-правового будівництва демонструє перехід на нову систему державного управління, що базується на стратегічному підході до організації життєдіяльності суспільства й держави. Ідейну основу таких державно-правових змін становить необхідність практичного втілення конституційно встановленої місії України як соціальної правової держави, первинна роль якої полягає у створенні умов, здатних забезпечити гідний рівень життя і можливості для вільного розвитку нинішнього та наступних поколінь за допомогою динамічної поступальної еволюції інструментального апарату державного управління.

Стратегічне планування нині вважається одним із найважливіших інтегральних інструментів державного управління, що фокусується на програмуванні певних взаємопов'язаних ланцюжків (послідовностей) процесів публічного менеджменту. Загострення міжнародної конкуренції практично в усіх галузях суспільних відносин (економіці, геополітиці, енергетиці тощо) актуалізує значення грамотного та ефективного стратегічного планування як запоруки належної конкурентоспроможності, розбудови та суверенітету держави. Оскільки сьогодні питання вибору стратегічних цілей розвитку України і відповідної трансформації системи державного управління стоїть якнайгостріше, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування в нашій країні містить вимоги щодо його здійснення в рамках державного будівництва та державного управління. Однак, наявне нормативно-правове регулювання не створило належної

інструментально-логістичної платформи систематичного багатовекторного та комплексного «стратегування» в державному управлінні, наслідком чого є численні системні збої та часткова систематична безрезультативність імплементації низки документів, що регулюють окремі аспекти здійснення стратегічного планування в Україні. Відповідно, демократичні зміни й реформи різних секторів життєдіяльності суспільства, що нині відбуваються в нашій державі, створюють передумови для становлення нової парадигми державного управління, яка покликана остаточно викоренити елементи адміністративно-командної системи та впровадити механізми й інструменти нового публічного менеджменту, здатного стратегічно забезпечити соціально-економічне зростання та національну безпеку країни.

Відсутність належної прикладної юридикації стратегічного планування в державному управлінні значно знижує якість цього інструменту публічного менеджменту, а недосконалість його юридичної концептуалізації підвищує необхідність детального опрацювання поняття, природи та сутності стратегічного планування в державному управлінні з позицій теорії державного управління та науки адміністративного права. Аналіз стану та ступеня наукової розробки теми дисертаційної роботи свідчить про відсутність у доктрині адміністративного права комплексних досліджень відповідної спрямованості, що зумовлено сфокусованістю останніх на загальних проблемах державного управління, адміністративно-правових формах, засобах чи умовах його забезпечення. Як результат, слід констатувати недостатній рівень вивчення зазначеної проблеми, що актуалізує проведення комплексного дослідження адміністративно-правових засад стратегічного планування в державному управлінні для вітчизняної правової науки, юриспруденції та законотворчих інституцій.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота відповідає Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2026-2030 роки, схваленої Постановою Загальних

зборів Національної академії правових наук України від 30 квітня 2026 року № 2-26.

Дисертацію виконано в межах наукових тем Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та права ПЗВО «Київський міжнародний університет» «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (номер державної реєстрації: 0120U100413) та «Сучасні виклики міжнародно-правових відносин і роль України у формуванні світового правопорядку» (номер державної реєстрації: 0122U000743).

Стан дослідження тематики дисертації та аналіз використаних джерел. Під час проведення комплексного теоретико-правового аналізу адміністративно-правових засад стратегічного планування в державному управлінні автор використовував науковий доробок і дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, котрі в своїх працях приділили увагу як феномену стратегічного планування в цілому, так і окремим питанням, що напряду стосуються адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в процесі здійснення управління органами державної влади. Зокрема, під час вивчення й аналізу проблематики, що стосується загальних питань стратегування та розроблення стратегічних документів під час ведення управлінської діяльності, дисертант звертався до праць таких українських дослідників як Н. Агафонова, Н. Александрова, В. Андрухов, А. Баровська, Б. Беззубко, І. Берназюк, Є. Білокур, Н. Білошицька, К. Бугайчук, А. Гнатенко, Т. Гуца, І. Жилияєв, І. Заблудська, Н. Золотарьова, О. Карпеко, Є. Клеп, М. Ковалів, Н. Колісніченко, Т. Кравцова, І. Куташев, Р. Лещишин, В. Малиновський, В. Марущак, Т. Мацелик, Н. Медловська, М. Морозова, О. Морохов, В. Нікіфоренко, О. Остапенко, С. Савчук, А. Семенченко, В. Середа, М. Сірант, Н. Сітнікова, В. Суворов, А. Тіщенко, Н. Ткачук, А. Фатенок-Ткачук, О. Ходирєва, Г. Швіндіна, Л. Шипілова, Н. Щербак тощо.

Аналізуючи загальнотеоретичні та прикладні питання сутності феномену стратегічного планування та його впровадження як у сферу бізнесу, так і до практики державного управління, автор використав низку робіт зарубіжних учених, серед яких Ф. Альбавере, М. Аллісон, Н. Бак, К. Бейл, Ф. Беррі, Дж. Блейкмор, Дж. Брайсон, К. Брасс, Л. Браун, Дж. Гордон, Р. Грюніг, Л. Гудстин, Б. Джордж, Т. ДіНаполі, Т.-К. Догару, У. Ешбі, А. Жіраду, А. Іглесіас, А. Квік, Дж. Кей, Дж. Кемпбелл, В. Кенді, Р. Кюн, К. МакЛарні, Д. Мальтіс, А. Матей, М. Мілановіч, Т. Муравська, Б. Монтейро, Дж. Най, І. Нартіса, Т. Нолан, Т. Пойстер, Р. Путанс, Дж. В. Пфайфер, М. Пчек, Б. Сімерсон, А. Черндлер, Д. Шпачек та інші.

Крім того, в процесі підготовки дисертаційної роботи здобувачем було опрацьовано й критично осмислено положення низки національних законодавчих і підзаконних, а також зарубіжних нормативно-правових актів, які безпосередньо врегульовують питання здійснення стратегічного планування в державному управлінні та окремі аспекти впровадження й виконання стратегічних документів в Україні та низці інших держав, серед яких:

- Конституція України від 28 червня 1996 року;
- Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року;
- Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року;
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року;
- Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року;

- Закон України «Про оборону України» Закон України від 6 грудня 1991 року;
- Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року;
- Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року;
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року;
- Воєнно-медична доктрина України від 31 жовтня 2018 року;
- Державна програма розвитку міжнародного територіального співробітництва на 2025-2027 роки;
- Концепція національної системи стратегічного планування від 13 серпня 2025 року;
- Національна економічна стратегія на період до 2030 року;
- Порядок розроблення та виконання державних цільових програм від 31 січня 2007 року;
- Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2026-2028 роки;
- Регламент Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року;
- Стратегія воєнної безпеки України від 25 березня 2021 року;
- Велика стратегія для Держави Ізраїль – 2017;
- Закон Ірландії від 2000 року № 30 «Про планування та розвиток»;
- Закон Франції «Про реформу планування» від 29 липня 1982 року;
- Латвійська стратегія сталого розвитку до 2030 року («Латвія – 2030»);
- Стратегія національної безпеки США – 2025 тощо.

Проте слід відзначити, що використані в процесі підготовки дисертаційного дослідження праці лише частково торкаються заявленої в ньому проблематики, а чинні нормативно-правові акти України, які регулюють відповідну сферу діяльності, потребують подальшого вдосконалення, тому комплексне вивчення й аналіз адміністративно-

правових засад стратегічного планування в державному управлінні, а також надання необхідних рекомендацій щодо вдосконалення положень законодавства, котре визначає застосування даного інструментарію державного управління, потребують подальшого критичного наукового осмислення й, відтак, є актуальними із точки зору вітчизняної юридичної науки.

Мета та завдання дослідження. *Метою роботи* є визначення адміністративно-правових засад впровадження та реалізації стратегічного планування в державному управлінні за сучасних умов соціально-економічного, політичного та безпекового розвитку України.

Для досягнення поставленої мети визначені такі *завдання дослідження*:

- 1) окреслити правову природу, поняття та зміст стратегічного планування в державному управлінні;
- 2) розглянути адміністративно-правові аспекти застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні;
- 3) охарактеризувати нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні України та інших країн світу;
- 4) визначити ключові інструменти практичної реалізації стратегічного планування в державному управлінні;
- 5) виявити адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні;
- 6) відстежити ключові проблеми адміністративно-правового забезпечення стратегічного планування в державному управлінні, надавши теоретичні і практичні рекомендації щодо їх усунення та подальшого розвитку цього інструменту публічного менеджменту.

Об'єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин, які виникають у зв'язку з впровадженням та реалізацією стратегічного планування в державному управлінні на основі форм та засобів адміністративно-правового регулювання.

Предмет дослідження – сукупність адміністративно-правових норм, що регламентують відносини щодо забезпечення стратегічного планування в державному управлінні, а також практика правового регулювання у цій сфері суспільних відносин, що склалася на тлі сучасних соціально-економічних, політико-правових та безпекових умов розвитку України.

Методи дослідження обрані, виходячи з поставлених у дисертації мети та завдань, з урахуванням специфіки її об'єкта та предмета. Методологічною основою роботи є система принципів, прийомів і підходів, заснована на філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методах, які є засобами наукового пошуку для отримання об'єктивних та достовірних результатів. Відповідно, під час написання дисертації використовуються як загальні методи пізнання об'єктивної реальності, так і загальнонаукові, конкретнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Використання *діалектичного методу* як загального методу наукового пізнання дозволило автору сформулювати розуміння правових явищ у розвитку та взаємозв'язку. Цей метод став ключовим, оскільки дозволив описати динаміку досліджуваних явищ відповідно до поступального розвитку суспільства, що уможливлює впровадження стратегічного планування в державному управлінні та введення до наукового обігу відповідної категорії, опосередкованої певними правовими формами та засобами, на основі аналізу сучасних соціально-економічних, адміністративно-політичних і безпекових процесів.

Дослідження також виконувалося на основі загальнонаукових методів, серед яких – *методи аналізу та синтезу, абстрагування, узагальнення, індукції та дедукції, аналогії*. Базуючись на правилах формальної логіки, методи загальнонаукового пізнання забезпечили можливість вивчення предметної галузі дослідження, зокрема, виявлення її властивостей, ознак та архітекτονіки, синтез понятійного апарату, що визначає контекст стратегічного планування в державному управлінні, а також конструювання його адміністративно-правових форм і засобів.

У процесі здійснення дисертаційного дослідження автор також задіяв конкретно наукові методи дослідження, представлені *системним, історичним, граматичним та логічним тлумаченням*, у тому числі використовуючи окремі матеріали стратегічного планування, що застосовуються на практиці. Також використано *статистичний метод*, який дозволив сформулювати повноцінну емпіричну базу дослідження адміністративно-правової проблематики стратегічного планування в державному управлінні на основі підбору та аналізу даних офіційної статистики.

Спеціальні методи дослідження представлені формально-юридичним та історико-правовим методами, а також методом правової компаративістики. *Формально-юридичний метод* дозволив дослідити стратегічне планування в державному управлінні як самостійне, специфічне явище сучасної політико-правової дійсності, що на достатньому рівні обґрунтоване чинним адміністративним законодавством. На основі *історико-правового методу* продемонстровано історичний контекст становлення та розвитку окремих інститутів, які опосередковують впровадження та реалізацію стратегічного планування в державному управлінні (адміністративні процедури, управління за результатами, оцінка регулюючого впливу тощо). *Компаративний аналіз* дозволив вивчити низку аспектів предметної галузі дослідження на основі безпосереднього порівняння форм і засобів стратегічного планування в державному управлінні України та інших країн світу, що в результаті забезпечило можливість комплексного аналізу предмета дослідження та вирішення поставлених у дисертаційній роботі завдань.

Наукова новизна одержаних результатів базується на тому, що за характером та змістом розглянутих проблем дисертація є першим в Україні комплексним, системним дослідженням адміністративно-правових засад впровадження та реалізації стратегічного планування в державному управлінні за сучасних умов соціально-економічного, політичного та

безпекового розвитку нашої держави. Обґрунтовано низку важливих для правової науки концептуальних положень, а також практичних висновків, одержаних особисто автором, серед яких найсуттєвішими визначено такі, адже:

Уперше:

- у рамках адміністративно-правової науки представлено авторську наукову концепцію, що розкриває, описує та пояснює сутність, функціональне навантаження, адміністративно-правову природу та адміністративно-правове значення, видове розмаїття і різноманітність методів та інструментів стратегічного планування в державному управлінні України;
- обґрунтовано необхідність введення до наукового обігу та нормотворчої практики правової конструкції стратегічного планування в державному управлінні, яка, в цілому ґрунтуючись на сформованій теорії державного управління, має виражену специфікацію, зумовлену сучасним станом, тенденціями та перспективами соціально-економічного, політико-правового та безпекового розвитку суспільства й держави;
- запропоновано юридично обґрунтоване авторське визначення поняття стратегічного планування в державному управлінні.

Удосконалено:

- науково-правову класифікацію технологічних методів та інструментів (насамперед – адміністративно-правових) стратегічного планування в державному управлінні на основі виявлення загальних закономірностей регулювання правових засад, умов, методів і наслідків залучення стратегічного планування у державному управлінні України;
- обґрунтування нормативно-правових підстав регулювання стратегічного планування в державному управлінні нормами адміністративного права;
- аналіз правових аспектів застосування, умов залучення та меж задіяння новітніх технологій у стратегічному плануванні в державному управлінні на основі визначення детермінант необхідності та раціональної обґрунтованості їх інтеграції із діяльністю людини.

Набули подальшого розвитку:

- обґрунтування причин високого значення стратегій розвитку держави (і, зокрема, стратегій розвитку законодавства) у загальному обсязі стратегічного планування в державному управлінні;
- окреслення підходів до правового опосередкування стратегічного планування в державному управлінні, сутнісні передумови якого розкриваються через загальносистемні для виконавчої влади цілі правового регулювання та правореалізації, зумовлені сучасним станом, тенденціями та перспективами соціально-економічного, політико-правового та безпекового розвитку суспільства й держави;
- пропозиції щодо підвищення ефективності державного управління за рахунок практичної реалізації документів стратегічного планування, включаючи участь у ній організацій, що перебувають у повній чи частковій власності держави, зокрема, інститутів розвитку, експертних та аналітичних центрів і бізнесових структур;
- аналіз тенденцій подальшого впровадження стратегічного планування в державному управлінні України та перспектив розвитку його адміністративно-правового забезпечення.

Науково-практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – як основа для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики, особливо під час розробки проблем різних аспектів адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні, його трактування та застосування під час функціонування інституцій публічного менеджменту в Україні;

освітньому процесі – висновки та результати комплексного аналізу адміністративно-правових засад впровадження та реалізації стратегічного планування в державному управлінні можна використати у викладанні навчальних курсів із адміністративного права та державного управління,

зокрема, при читанні дисциплін щодо розвитку стратегічного планування в Україні як безпосередньої складової її державного управління за сучасних соціально-економічних, політико-правових та безпекових умов: «Адміністративне право та процес», «Інформаційно-аналітичне забезпечення законотворчої та правозастосовної діяльності», «Правові засади адміністративної діяльності», «Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції» тощо. Крім того, результати дисертаційного дослідження можна застосовувати під час підготовки підручників, навчальних посібників, довідкових і методичних матеріалів, монографій, присвячених проблематиці стратегічного планування в державному управлінні;

правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правових актів України шляхом внесення змін до чинного законодавства у питаннях, що стосуються правових засад впровадження та реалізації стратегічного планування в діяльності органів державної влади різних рівнів;

правозастосовній діяльності – для заповнення прогалин, що існують у теоретичній площині підготовки та розроблення адміністративно-правових актів щодо впровадження та реалізації стратегічного планування в державному управлінні України.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням автора. Основні положення та висновки дослідження розроблено безпосередньо дисертантом. Використані в дисертації ідеї, положення чи гіпотези інших авторів мають відповідні посилання і використовуються лише для підкріплення ідей здобувача. Сформульовані в дисертації наукові результати, висновки, рекомендації та пропозиції належать особисто автору та є його науковим доробком.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційної роботи висвітлювалися у доповідях дисертанта на засіданнях кафедри публічного та європейського права ПЗВО «Київський міжнародний університет», де була виконана дисертація, а також були апробовані у доповідях на міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних

конференціях: Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми та перспективи розвитку науки, освіти і технологій в ХХІ столітті» (м. Ізмаїл, 27 січня 2023 р.); ІХ Всеукраїнська науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих учених «Гуманітарний і інноваційний ракурс професійної майстерності: пошуки молодих вчених» (м. Одеса, 15 грудня 2023 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції, глобалізації і сталого розвитку» (м. Львів, 10 травня 2024 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми науки та практики у світлі євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 23 травня 2025 р.).

Публікації. Результати дисертаційної праці відображені у 3 наукових публікаціях, розміщених у наукових фахових виданнях та збірниках наукових праць, затверджених Міністерством освіти і науки України, а також у 4 тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Структурно дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок. Список використаних джерел містить 220 найменувань.

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади дослідження стратегічного планування в державному управлінні

1.1. Правова природа, поняття та зміст стратегічного планування в державному управлінні

Управління загалом завжди було й залишається функцією організованих складних систем певної природи (технічних, біологічних, соціальних та інших), які виникли або природно шляхом еволюції, або штучно шляхом їх створення й подальшого вибудовування. За допомогою управління зберігається морфологія системи та її функціональний режим, що існує відповідно до заданих для неї цілей на основі спеціального механізму. Об'єктивне існування соціальних систем зумовлює певний тип управлінського впливу, упорядковує соціальне життя, у межах якого безумовною специфікацією є державне управління. Проблематика державного управління досліджується багатьма гуманітарними та соціально-економічними науками, включаючи науку про державу та право, в рамках якої системно розробляються питання правового супроводу державно-управлінської діяльності, у тому числі, у контексті загальної конструкції стратегічного планування.

В основі стратегічного планування перебуває поняття «стратегія», що має давньогрецьке походження та дослівно перекладається як «мистецтво полководця» (дав.-гр. – *στρατηγία*) [89, с. 67]. Протягом тривалого часу ця категорія застосовувалася виключно у військових науках та охоплювала питання підготовки полководцями довгострокових планів воєнних дій. Як зазначав видатний воєначальник і військовий теоретик XIX століття К. Клаузевіц у своїй фундаментальній праці «Про війну», стратегія – це «використання бою з метою війни». Отже, пише він, «вона має поставити військовим діям загалом таку мету, яка б відповідала сенсу війни» [216, с. 95]. Однак згодом, у міру розвитку суспільних відносин та виникнення

потреби у прогнозуванні та планомірному розвитку явищ, далеких від військової сфери, термін «стратегія» узвичаївся для цивільних наук. При цьому, як не дивно, спочатку він отримав поширення у сферах, не пов'язаних із діяльністю держави, таких як менеджмент та корпоративне управління.

Під стратегією найчастіше розуміється модель (зразок поведінки), що має застосовуватися у потоці майбутніх дій чи рішень [174, с. 5], або модель розміщення ресурсів, яка дозволяє покращити результати господарської діяльності [105, с. 32]. Стратегія полягає у визначенні спільної політики та планів щодо створення нових напрямів роботи [107, с. 5]. Наведені визначення переважно застосовуються при описі стратегій комерційних організацій. Одне з перших повноцінних «цивільних» визначень стратегії міститься у роботах А. Чендлера, який визначає її як «визначення основних довгострокових цілей та завдань підприємства, вибір курсу діяльності та виділення ресурсів, необхідних для досягнення цих цілей» [119, с. 3-4]. Згодом, різними дослідниками питань стратегічного менеджменту та стратегічного корпоративного управління було запропоновано цілу низку інших визначень, що відображають різноманіття поглядів на питання стратегічного планування у приватних компаніях, однак, як правило, вони лише уточнювали та доповнювали наведену дефініцію, не змінюючи її суть.

Масштабне поширення у наукових працях, присвячених державному управлінню, термін «стратегія» («державна стратегія») отримав відносно нещодавно, лише у 80-х роках ХХ століття. Як і у випадку з визначенням стратегії підприємства (корпорації), у науці відсутнє єдине розуміння державної стратегії, а існуючі підходи відрізняються різноманіттям. Разом із тим, узагальнюючи різні дефініції державної стратегії, можна відзначити, що абсолютна більшість дослідників, даючи визначення стратегії, по-перше, зазначають, що вона спрямована на досягнення найбільш значущих цілей і завдань, які стоять перед державою на певному етапі розвитку. По-друге, ці цілі та завдання мають, як правило, довгостроковий характер, виступаючи орієнтирами реалізації управлінської діяльності протягом тривалого часу.

По-третє, сама стратегія передбачає системну роботу з реалізації закладених у ній довгострокових цілей та завдань, забезпечених ефективними організаційно-правовими та інституційними механізмами реалізації [50].

Слід відзначити, що здійснення стратегічного планування характерне лише для складних багаторівневих управлінських систем. Враховуючи, що держава також формує певний образ поведінки, спрямований на найбільш ефективне використання ресурсів, стратегічне планування нерозривно пов'язане і з її діяльністю. В приватному секторі під стратегічним плануванням можна розуміти зусилля організації щодо прийняття фундаментальних рішень та дій, які формують та визначають, що являє собою організація, чому вона служить, якою діяльністю займається і чому [162, с. 641]. Історично, стратегічне планування в тому сенсі, який сьогодні вкладається в це поняття, почало входити в управлінську практику лише на певному, досить високому рівні розвитку суспільства та держави, коли завдання розвитку, що виникають, не могли вирішуватися за допомогою використання раніше розробленого інструментарію. Це можна розглядати як практичний приклад реалізації фундаментального принципу кібернетики, сформульованого У. Ешбі, згідно з яким «система, що створювалася для вирішення проблеми, яка відрізняється відомим розмаїттям, повинна мати ще більшу різноманітність, ніж різноманітність розв'язуваної проблеми» (іншими словами, складність керуючої системи повинна відповідати складності керованої системи) [103, с. 21].

Відтак, стратегічне планування (англ. – *strategic planning*) – один із найважливіших інтегральних інструментів управління і є невід'ємною частиною його онтології. Використовується також термін «стратегування» (англ. – *strategizing*), який у державному управлінні, на нашу думку, відображає активний, сфокусований на тому, «що слід зробити», елемент системи державного управління, що виражається у програмуванні певних взаємопов'язаних ланцюжків (послідовностей) дій [31, с. 76]. Як результат, стратегічне планування у державному управлінні становить найважливішу

його частину, є найважливішим інструментом та найважливішим видом діяльності в рамках державного управління та державної політики, їх інтегральним інструментом. При цьому, стратегічне планування постає як об'єкт правового регулювання. Стратегічне планування у державному управлінні задає та визначає не тільки цілеформування та постановку завдань у державному управлінні на основі виокремлення стратегічно важливих, фундаментальних для державного будівництва, державної влади та державного управління питань на тривалі терміни, а й складну багаторівневу та багатогранну динамічну онтологію державного управління.

У великих комерційних організаціях стратегічне планування та стратегічне управління реалізуються на щоденній основі, і ці методи інтегровані в їх нормальний, звичий хід функціонування. Органи публічної влади в даний час також застосовують методи стратегічного планування як на центральному рівні (стратегії та політика, що реалізуються на національному рівні), так і на місцевому та регіональному рівнях [149, с. 52]. Тобто, стратегічне планування має суттєве значення для будь-якої організації у найширшому її розумінні, адже стратегічний підхід використовувався з давніх часів у військовій сфері, у сферах політичній та економічній, але, насамперед, у сфері державного управління. Р. Янг відносить початок періоду застосування стратегічного планування як такого (саме в його сучасному розумінні) в державному секторі до 1950-1960-х років (принаймні, у США) [219, с. 2].

Існує безліч підходів до визначення поняття стратегічного планування, що корелюється з різноманіттям підходів до його реалізації. У найбільш спрощеному розумінні, стратегічне планування – це, по суті, набір концепцій, процедур і інструментів [113, с. 13]. А. Матей та Т.-К. Догару вказують, що стратегічне планування належить до процесів, за допомогою яких спільнота, організація чи окремих індивід встановлюють цілі, завдання, яких вони бажають досягти, та необхідні заходи для їх досягнення [170, с. 5]. Дж. Брайсон визначає стратегічне планування як дисципліновану діяльність

із вироблення фундаментальних рішень та дій, які формують та спрямовують те, чим є організація (або суб'єкт), що вона робить, і чому вона це робить. В ідеалі стратегічне планування вимагає широкомасштабного, але ефективного збору інформації, уточнення завдань та проблем, які необхідно буде вирішити, розробки та вивчення стратегічних альтернатив, а також акцентування уваги на майбутніх наслідках рішень, прийнятих на даний час [113, с. 6].

За Д. Мальтісом, стратегічне планування стосується загальних напрямів діяльності організації, і навіть її функцій, цілей, цінностей та підходів до управління такою організацією, її продукції та послуг, а також методів, які організація має намір використовувати для досягнення своїх цілей у найближчі роки [168]. Б. К. Сімерсон визначає стратегічне планування як діяльність із розробки стратегічного плану. Отриманий унаслідок такої діяльності план містить конкретну та вичерпну інформацію про поточну ситуацію та обставини, актуальні для відповідної організації, а також про те, чого організація прагне досягти, або як вона прагне змінитися з часом. Стратегічне планування включає підготовку до сеансу власне планування, аналіз внутрішньої та зовнішньої інформації, формулювання чи уточнення стратегічних намірів та цілей організації, прийняття рішень про план дій, а також оцінку прогресу та загальної продуктивності організації із метою визначення шляхів покращення наступного циклу стратегічного планування та подальшого позиціонування організації для досягнення оптимального успіху [201, с. 14].

Р. Грюніг та Р. Кюн виділяють наступні суттєві ознаки стратегічного планування:

- стратегічне планування є систематичним процесом (наприклад, розробка стратегії в рамках внутрішньої боротьби за владу не є стратегічним плануванням);
- аналіз різної інформації та керівні принципи, що розробляються в рамках стратегічного планування, орієнтовані на довгострокову перспективу;

- у межах процесу стратегічного планування відповідна організація розглядається в цілому або з акцентом на важливі її частини або напрями діяльності;
- повноваження та обов'язки зі стратегічного планування мають бути зосереджені на рівні керівництва;
- мета процесу стратегічного планування полягає у тому, щоб гарантувати довгострокове досягнення головних цілей та завдань відповідної організації [145, с. 8].

Л. Гудстин, Т. Нолан та Дж. В. Пфайфер зазначають, що для всебічного розуміння концепції стратегічного планування необхідно враховувати шість ключових факторів: по-перше, стратегія – це послідовний, об'єднавчий та інтегративний патерн рішень, який означає, що розробка стратегії має бути усвідомленою, визначеною та проактивною; по-друге, стратегія – це засіб визначення намірів організації з точки зору її довгострокових цілей, планів дій та розподілу ресурсів (причому, розподіл ресурсів має суттєво важливе значення для стратегії); по-третє, стратегія – це визначення конкурентної сфери відповідної організації; по-четверте, стратегія є відповіддю на внутрішні сильні та слабкі сторони організації та її діяльності, а також на зовнішні можливості та загрози, важливі для розвитку конкурентної переваги; по-п'яте, стратегія стає логічною системою для розмежування виконавчих та управлінських завдань та ролей на корпоративному, діловому та функціональному рівнях; і, нарешті, стратегія – це спосіб визначення економічного та неекономічного вкладу відповідної організації на користь її зацікавлених сторін [140, с. 3].

У принципі, ключові концепції стратегічного планування застосовні до будь-яких організаційних умов і актуальні як для приватного, так і для публічного секторів. Однак, природа зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на діяльність відповідних суб'єктів, суттєво відрізняється. В силу цього, суттєво відрізняється й управління організаціями в приватному та державному секторах, що має важливі наслідки для стратегічного планування

[100, с. 115]. І. Нартіса, Р. Путанс і Т. Муравська вказують, що стратегічне планування та стратегічне управління у публічному секторі тісно пов'язані із загальною концепцією та культурою публічного управління в цілому, оскільки держава за своєю природою має стежити за змінами у суспільстві, його цінностями та потребами [178, с. 242]. А. Жіраду та К. МакЛарні зазначають, що органи публічної влади та приватні організації починають стратегічне планування з різних позицій. Так, приватні організації починають цей процес зсередини, а потім уже поширюють стратегічне планування назовні, тоді як органи державної влади починають ззовні, оскільки причина їх існування по відношенню до них зовнішня [139, с. 7].

У контексті державного управління стратегічне планування можна охарактеризувати як розробку планів економічного та соціального розвитку, а також комплексу практичних заходів щодо їх виконання. Безперечно, основні завдання планування в управлінні комерційними організаціями та державному управлінні відрізняються. Так, у першому випадку йдеться про створення найбільш сприятливих умов отримання організацією прибутку. У другому випадку основним завданням є досягнення державних цілей, які найчастіше не несуть прямої фінансової вигоди. При цьому, як зазначається, ті державні установи, які у своїй діяльності найбільш тісно пов'язані з приватним сектором, більш схильні до застосування новацій в секторі стратегічного планування [106, с. 327]. Відповідно, у випадку державного планування можна говорити про необхідність досягнення цілей конституційно-правового регулювання економіки й суспільства, що визначаються змістом конституційних цінностей, забезпечення яких є обов'язком держави.

Державне стратегічне планування – діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування за участю інститутів громадянського суспільства, що регламентується в законодавчому порядку, щодо прогнозування, програмно-цільового та територіального планування з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни та зміцнення її

національної безпеки. Так, в Україні учасниками державного стратегічного планування є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самрядування [91, с. 52-53]. Отже, державне стратегічне планування є різновидом юридичної технології та специфічним видом державної діяльності. Це алгоритм дій, рішень, прийнятих уповноваженими державними структурами та спрямованих на реалізацію найближчих та довгострокових перспектив. Стратегія в даному разі – це всебічний, комплексний план, призначений для того, щоб забезпечити здійснення місії держави задля досягнення сформульованих та зрозумілих цілей. У цьому контексті, праву відводиться головна роль, тому що воно регламентує суспільні відносини, що виникають у процесі формування місії держави. У правовому контексті стратегічне планування поєднує цілепокладання, прогнозування, планування та програмування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки держави, хоча очевидно, що зазначені складові є незалежними, хоч і взаємопов'язаними та взаємообумовленими напрямками діяльності та змістовно не можуть бути об'єднані єдиним поняттям планування.

Будучи особливим видом діяльності держави, стратегічне планування без правового закріплення у ринкових умовах неможливе. Стратегічне планування не спрямоване на передбачення майбутнього, хоч і в його рамках передбачається формулювання припущень щодо майбутніх подій [100, с. 4]. Р. Грюніг та Р. Кюн указують, що стратегічне планування – це процес, у межах якого здійснюється розробка стратегій [145, с. 8]. Планування в державному управлінні, на думку Ф. С. Альбавере, – це інструмент забезпечення узгодженості окремих дій уряду, заснованих на необхідності задоволення громадських інтересів [99, с. 16]. Саме планування дає можливість взаємопов'язувати всі наявні елементи управління, створюючи

цілеспрямовану систему [48, с. 147]. Н. Сітнікова та А. Кулак зазначають, що стратегічне планування є основою державного управління, оскільки дає змогу урядам визначати чіткі цілі, раціонально розподіляти ресурси для досягнення довгострокових цілей розвитку держав, здійснювати моніторинг та оцінювати результати реалізації стратегій. Тому органи державної влади майже всіх держав світу визнають важливість створення комплексних правових рамок, що спрямовують та інституціоналізують процес стратегічного планування [81, с. 81].

М. Морозова відзначає, що стратегічне планування – це одна з функцій державного управління, яка є процесом вибору цілей організації та шляхів їх досягнення, забезпечуючи основу для всіх управлінських рішень, визначення функцій організації, мотивації, контролю та вироблення стратегічних планів [51, с. 267]. Н. Щербак стверджує, що державне стратегічне планування є функцією державного управління, що фокусується на визначенні пріоритетів розвитку з урахуванням доступних ресурсів і наявних цілей, а також на розробленні та реалізації взаємопов'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку [91, с. 52]. Специфіка реалізації функції стратегічного планування в державному управлінні полягає в тому, що для будь-якої владної установи характерний подвійний процес управління: щодо об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і щодо колективу даної організації. Відтак, на кожному ієрархічному рівні повинне мати місце планування діяльності і розвитку керованого об'єкта і колективу відповідного органу влади [91, с. 53]. Із точки зору Л. Васільєвої, стратегічне планування в державному управлінні можна охарактеризувати як систему цілей, інститутів та інструментів управління, котрі дають можливість спрямувати діяльність органів державної влади на досягнення довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку держави, а також гарантувати наявність ресурсів, необхідних для досягнення цих пріоритетів у відповідності до визначеної місії, означених функцій, цілей і завдань [15, с. 28].

Гене́за державного управління як окремого феномену безпосередньо пов'язана з еволюцією стратегічного планування, яке формує його природу. При цьому, стратегічне планування викликає все більший інтерес там, де органи державної влади стикаються з труднощами під час імплементації принципово нових стратегій [43, с. 57]. Цінність стратегічного планування, як зазначає Є. Білокур, визначається тим, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що відображається в процесі державного управління [9, с. 122]. Предметом стратегічного планування в державному управлінні, таким чином, є соціально-економічний та політичний розвиток держави, включаючи розвиток визначених галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць [18, с. 109]. Крім того, на основі планування в державному управлінні визначаються ключові засади внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державної влади, які реалізують свою діяльність на планових засадах [47, с. 237].

Як стверджують В. Горбулін та А. Качинський, стратегічне планування має також здійснюватися в сфері забезпечення національної безпеки України, адже воно є циклічним процесом, що фокусується на динаміці змін зовнішнього середовища та необхідності їх перманентного відслідковування з метою визначення стратегічних пріоритетів у діяльності органів державної влади [25, с. 83]. Стратегічне планування повинне спрямовуватися на забезпечення безпеки так званої «тріади» – національних цінностей, що напряду впливають на формування стратегічних пріоритетів; національних інтересів, котрі визначають напрями діяльності держави; цілей діяльності органів виконавчої влади. В контексті нашого дослідження, варто відзначити, що саме ці елементи окреслюють зміст, характер, конфігурацію та спрямованість ключових документів стратегічного планування [1, с. 19]. Відтак, на думку Р. Лецишина, законодавчі та концептуальні положення державного стратегічного планування мають завжди ґрунтуватися на

«фундаментальному взаємозв'язку і взаємозалежності національної безпеки і соціально-економічного розвитку держави» [45, с. 50].

Відповідно до ст. 1 Закону Франції № 82-653 від 29.07.1982 (у редакції від 30.06.2010) «Про реформу планування», з якого опосередковано можна вивести інтерпретацію поняття стратегічного планування у державному управлінні, «план визначає стратегічний вибір та середньострокові цілі економічного, соціального та культурного розвитку країни та способи їх досягнення» [164]. Згідно з документом «Велика стратегія для Держави Ізраїль» від 2017 року, стратегічне планування за своїм змістом відноситься до «інтегрованого, широкомасштабного, далекоглядного програмного плану та ряду принципів, які допоможуть державі оптимально використовувати свої національні ресурси – політичні, економічні, соціальні, технологічні, урядові, військові та інші – до досягнення своїх ключових національних цілей та пріоритетів» [144]. Латвійська стратегія сталого розвитку до 2030 року («Латвія – 2030») визначає, що «стратегія – це всебічний та комплексний план дій або програма, передбачена на тривалий період часу, якою висуваються первинні цілі та відображаються основні способи їх досягти. На її основі розробляються більш деталізовані короткострокові плани (тактики)» [161; 205]. Ст. 10 Закону Ірландії від 2000 року № 30 «Про планування та розвиток» наголошує, що «план розвитку висуває загальну стратегію належного планування та сталого розвитку території...» [191].

В Україні на законодавчому рівні поняття «стратегічне планування» не відокремлено та застосовується в єдиній конструкції з іншими поняттями, що уточнюють його спрямованість. При цьому, в рамках адміністративного права насамперед розглядаються функції органів виконавчої влади, основу яких представляє загальноуправлінський функціонал. Як одну з особливостей державного управління можна визначити той факт, що воно засноване на функціональній структурі управління і включає в себе загальноуправлінські функції, а саме: інформаційне забезпечення; прогнозування; планування; регулювання; взаємодію та координацію;

контроль та нагляд; облік та оцінку ефективності [11, с. 249]. Поряд із цим, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні має низку недоліків, адже переважно містить вимоги щодо здійснення даного планування в рамках процесу розбудови держави, не формуючи при цьому належної інструментально-логістичної платформи для систематичного багатовекторного і комплексного «стратегування» в державному управлінні [11, с. 249].

Тим не менш, слід резюмувати, що стратегічне планування в державному управлінні охоплює два ключові напрями – соціально-економічний розвиток та забезпечення національної безпеки. Загалом, воно виступає комплексною функцією державного управління, проте кожен із зазначених напрямів має власну специфіку і може розглядатися як самостійний об'єкт правового аналізу. З розглянутого випливає, що законодавець загалом наділяє стратегічне планування власним функціоналом, що виражається у таких видах діяльності як цілепокладання, прогнозування, планування та програмування. Зазначені види діяльності прийнято називати функціями державного управління. Стратегічне планування (нарівні із середньо- та короткостроковим плануванням) є частиною планування загалом [31, с. 78].

Сама по собі концепція стратегічного планування є міждисциплінарною і включає різні концепції із таких сфер як концептуальні підходи до розробки конкурентоспроможних стратегій, історія, практика ведення бізнесу та теорія організації [100, с. 115]. Крім стратегічного планування існує безліч інших різновидів планування, зокрема, довгострокове планування, бізнес-планування та оперативне планування. Хоча між ними існує безліч відмінностей, як різні цілі, дані види планування можуть бути взаємопов'язані в контексті стратегічного планування в державному управлінні.

Довгострокове планування є менш складним видом планування в порівнянні зі стратегічним і є формою аналізу, заснованого на спробах

спроєктувати минулі події на майбутні ситуації [145, с. 13]. При довгостроковому плануванні передбачається, як правило, що актуальні знання є достатньо надійними для того, щоб забезпечити надійність плану протягом усього терміну його реалізації. Стратегічне ж планування передбачає як постійну актуалізацію таких знань протягом терміну реалізації плану, так і можливість зміни цього плану при необхідності з врахуванням нових актуальних знань. При стратегічному плануванні важлива реакція організації на зовнішнє середовище, яка є динамічною і, водночас, важко прогнозованою. При цьому акцент робиться на загальних концепціях, а не на конкретних річних цілях. Слід звернути увагу на принципову різницю між стратегічним та довгостроковим плануванням: якщо друге будується на визначенні перспектив подальшого розвитку поточної ситуації, стратегія ґрунтується на аналізі майбутнього в довгостроковій або середньостроковій перспективі, тобто точкою відліку є гіпотези (сценарії) майбутнього [84, с. 158].

Сценарне планування дозволяє провести факторний аналіз розвитку об'єкта управління, виявляючи зумовлений розвиток ситуації та вирішальні невизначеності. Так, наприклад, на підставі аналізу перспектив впливу різного роду факторів на динаміку міграційних потоків можна побудувати логіку їх впливу на соціально-економічну ситуацію та стан національної безпеки держави та, як результат, створити відповідні сценарії, для кожного з яких усі зумовлені складові приведуть до різного результату [38, с. 43]. Наступний вид планування, оперативне планування, часто є одним із етапів реалізації стратегічного планування. Так, стратегічний план рідко може бути реалізований без практичних оперативних планів, у яких визначено короткострокові пріоритети та розподілено окремі функції [100, с. 5-7].

Стратегічне планування та оперативне планування припускають зовсім різні підходи: стратегічні рішення є фундаментальними, що позначають загальні напрями, та всеосяжними. Оперативні ж рішення насамперед впливають на повсякденну реалізацію стратегічних рішень [100,

с. 7]. Ф. С. Альбавера зазначає, що оперативне планування є чимось більшим, ніж просто управління капіталами організації [99, с. 19]. Оперативне планування, на відміну від стратегічного планування, має такі характеристики:

- є короткостроковим (реалізується протягом періоду до одного року);
- передбачає досягнення річних цілей;
- заплановані дії є строго визначеними та не передбачають альтернатив;
- оперативне планування тяжіє до того, щоб концентруватися на одній сфері діяльності організації чи одному конкретному її підрозділі;
- ресурси для реалізації оперативного планування, як правило, визначено заздалегідь;
- не потрібно серйозного офіційного затвердження оперативного плану [99, с. 19].

Оперативні плани стосуються постановки конкретних вимірних цілей та етапів, які мають бути реалізовані окремими підрозділами, групами та окремими особами у більш короткі та конкретні терміни. Стратегічне планування дозволяє відповісти на питання про те, що має бути зроблено, а оперативне планування – на питання про те, як робота має бути виконана [140, с. 4]. Оперативний план має збігатися з фінансовим роком організації та враховувати потреби у більш детальному плануванні на рівні окремих програм, бути коротким та простим [100, с. 19]. При цьому, М. Аллісон та Дж. Кей відзначають, що і стратегічний план цілком може бути сконцентрований на поточній ситуації та передбачати короткострокові цілі та завдання [100, с. 20].

Бізнес-планування і стратегічне планування дещо схожі між собою порівняно з переліченими вище видами. У бізнес-плануванні враховуються не тільки стратегії та цілі, а й докладні та довгострокові (не менш ніж на наступні три роки) прогнози доходів та витрат. Аудиторія традиційного бізнес-плану включає потенційних інвесторів та кредиторів. Бізнес-планування може ґрунтуватися на стратегічному плануванні, але основний

акцент робиться на його реалізації та на фінансових аспектах [100, с. 8-10]. Стратегічне планування не є простим застосуванням кількісних методів до бізнес-планування, і хоча деякі кількісні аналізи необхідні для належного процесу стратегічного планування, вони ніколи не будуть лежати в основі цього процесу. При цьому, проведення досліджень, аналіз та творчий підхід мають істотне значення як при стратегічному плануванні, так і у бізнес-плануванні. Дослідники відзначають, що бізнес-плани розробляються некомерційними організаціями, зокрема, задля визначення взаємозв'язку між своїми завданнями та фінансами.

Усі зазначені види планування, хоч і різняться, причому досить суттєво, часто можуть поєднуватися або перетинатися. Ці концепції можуть також розглядатися загалом як різні рівні планування [100, с. 8; 197, с. 6]. А. Квік та Н. Бак зазначають, що планування найчастіше плутають із бюджетуванням чи прогнозуванням, проте планування саме по собі не повинно використовуватися для прогнозування ймовірностей настання можливих подій, а скоріше – для застосування інноваційних способів зміни таких імовірностей [194, с. 7]. Прогнозування передбачає екстраполяцію поточних тенденцій на майбутні події. І стратегічне планування в даному випадку є надійнішим, оскільки такі екстраполяції рідко бувають справді правильними, навіть у короткостроковій перспективі.

Процеси стратегічного планування мають сприяти розумінню рушійних сил і бути спрямовані на вивчення різних варіантів із погляду їх здійсненності та можливих наслідків. Стратегічне планування також має стимулювати обговорення витрат та ризиків, пов'язаних з різними альтернативами [192, с. 248]. Процес стратегічного планування зосереджений на інвестиціях, які потрібні для забезпечення існуючих потенціалів успіху та для створення нових, що гарантує успішність як під час періоду стратегічного планування, так і після нього. У цьому контексті виділяють три типи потенціалів успіху: сильні позиції на привабливих ринках; довгострокові конкурентні переваги щодо ринкових пропозицій;

довгострокові конкурентні переваги організації у частині ресурсів [145, с. 9]. Процеси стратегічного планування зазвичай адаптовані до стилю управління відповідної організації [139, с. 7].

Зовнішнє середовище навколо організації постійно змінюється, і темпи таких змін зростають за експонентом [140, с. 7]. При цьому бюджетування та прогнозування, по суті, можуть бути етапами стратегічного планування. Стратегічне планування через свою комплексність складається з безлічі етапів та підетапів. У науковій літературі ці етапи визначаються по-різному, залежно від конкретної моделі стратегічного планування та обставин його реалізації. Розглянемо деякі підходи щодо визначення структури стратегічного планування. Деякі вчені, розглядаючи планування в контексті управлінської діяльності, поділяють його на тактичне (короткострокове) та стратегічне (віддалене у часі) управління. У першому випадку основним завданням визначається забезпечення реакції на ситуацію (проблему), що виникла, задля її ефективного використання або нейтралізації та забезпечення тактичних кроків задля досягнення стратегічної мети [13, с. 87]. У другому випадку завданням визначається реалізація деякої віддаленої в часі мети, яка передбачає наявність осмисленого образу нового стану об'єкта, на досягнення якого таке управління спрямоване [91, с. 53]. Деякі закордонні вчені визначають стратегічне планування як інструмент державного управління, який дозволяє державним установам ефективно використовувати наявні ресурси та досягати цілей, передбачених якоюсь місією [108, с. 144].

По суті, стратегічне планування в державному управлінні являє собою цикл, безперервний процес, в якому кожен етап забезпечує основу наступного етапу. Будь-який цикл стратегічного планування включає як мінімум три етапи: діагностику, розробку та реалізацію. При цьому також виділяють підетапи оперативного планування, контролю та оцінки як частини етапу реалізації [217, с. 8]. А. Квік та Н. Бак виділяють наступні етапи стратегічного планування:

- 1) етап розробки стратегічного планування (на даному етапі визначаються цілі, а також проводиться оцінка наявних ресурсів та навичок; цілі, як правило, визначаються загальними завданнями організації та ґрунтуються, якщо йдеться, наприклад, про бізнес, на трьох базових принципах: принцип отримання вигоди, принцип зростання і принцип виживання);
- 2) етап реалізації стратегічного планування (в рамках цього етапу розробляються операційні стратегії, які мають бути численними, інтегрованими з фінансовими стратегіями та охоплювати різні функції);
- 3) етап організації та контролю (етап визначення конкретних завдань та розподілу ресурсів);
- 4) етап зворотного зв'язку та перегляду (на даному етапі здійснюється оцінка прогресу щодо досягнення поставлених цілей та завдань, визначення проблемних аспектів, джерел проблем і наявності помилок) [194, с. 9-14].

Р. Грюніг та Р. Кюн виділяють наступні етапи стратегічного планування: планування стратегічного проекту; формулювання завдань; розробка корпоративної стратегії (що включає, зокрема, визначення позицій організації на ринку); розробка бізнес-стратегій; визначення способів реалізації стратегії; оцінка стратегій та способів їх реалізації; розробка та затвердження стратегічних документів [145, с. 47-52]. Також етапи стратегічного планування узагальнюють наступним чином: узгодження процесів стратегічного планування; аналіз обстановки, як зовнішньої, так і внутрішньої; визначення ключових проблем, які необхідно вирішити у рамках стратегічного планування; визначення чи перегляд цінностей відповідної організації, її завдань; розробка загальної концепції; розробка конкретних цілей; узгодження ключових стратегій для досягнення цілей та вирішення ключових проблем, виявлених за допомогою аналізу зовнішніх та внутрішніх обставин та факторів; розробка плану дій, що визначає конкретні цілі та завдання, а також робочих планів на певні періоди; створення процедур контролю та зміни стратегій на підставі зміни зовнішніх чи внутрішніх обставин [132, с. 3-12].

На нашу думку, в рамках даного дисертаційного дослідження може бути використана така класифікація етапів стратегічного планування: проведення ситуаційного аналізу сильних і слабких сторін організації, включаючи аналіз зовнішніх загроз та можливостей (включаючи аналіз зацікавлених сторін, чиї інтереси та проблеми можуть мати ключове значення для стратегічного процесу загалом); розробка основної мети організації, визначення основних цінностей та кордонів; розробка загальних цілей, більш конкретних цілей та завдань, і навіть показників ефективності; визначення конкретних стратегічних заходів, необхідних для досягнення поставлених цілей та завдань; реалізація деталізованих оперативних чи тактичних планів, які передбачають призначення необхідного персоналу; розробка системи контролю та оцінки реалізації стратегічного плану [219, с. 4].

Стратегічне планування є невід'ємною частиною розробки, прийняття та втілення в життя цілей державного управління, про яку б сферу суспільних відносин не йшлося. Розробка стратегій має велике значення для того, щоб ефективно планувати використання своїх ресурсів з урахуванням майбутніх можливих і змінних умов. Тому державне стратегічне планування у певній сфері суспільних відносин – це невід'ємна частина реалізації державного управління та державної політики у цій сфері.

На переконання Дж. Брайсона, до фундаментальних основ стратегічного планування належать елементи, що виникають навколо стратегічних проблем, які умовно можна згрупувати за трьома основними категоріям: «А» – визначення поточної ситуації; «В» – визначення цілей; «С» – визначення способів досягнення поставленої мети. При цьому, визначення поточної ситуації включає наступні елементи: визначення завдань та повноважень організації; визначення структури та систем організації; комунікації; програми та служби; люди та навички; визначення фінансових питань [113, с. 13-15]. Стан стратегічного планування також значною мірою обумовлюється станом стратегічного прогнозування, оскільки прогноз

забезпечує необхідну міру надійності плану. Водночас, стратегічних планів, на відміну від прогнозів, не може бути багато, тоді як можливості прогнозування розширюються відповідно до збільшення його часового інтервалу. Прогнози визначають стратегічне цілепокладання, будучи ідеологічною основою формування системи концептуальних та програмно-цілевих документів. На стратегічне прогнозування робиться значний акцент, але при цьому виникає проблема оцінки стратегічних ризиків, механізми якої комплексно не сформовані, що позначається на ефектах дій і рішень, що вживаються державою, за відсутності стратегічного прогнозу [45, с. 52; 169, с. 4-8].

Слід наголосити, що стратегічне планування як вид державно-управлінської діяльності включає не лише визначення стратегічних цілей та завдань, а також реалізацію заходів, пов'язаних із визначенням перспективного стану керованої системи (прогнозування, попередня постановка цілей та завдань), а також оцінкою фактичного досягнення планових показників. Це зумовлено нерозривним взаємозв'язком усіх означених етапів стратегічного планування. Так, постановка цілей та завдань неможлива без розуміння, в яких перспективних умовах вони будуть реалізовуватися (прогнозування), а самі стратегічні цілі та завдання, визначені у документах стратегічного планування, навряд чи зможуть бути досягнуті, якщо робота щодо їх досягнення (виконання) не контролюється і не «доналаштовується» залежно від проміжних результатів роботи. Таким чином, ключовою відмінністю стратегічного планування, крім більш далекого горизонту планування (як правило, що становить не менше 5-6 років), є його складність, чи масштаб здійснення [35, с. 146-147; 91, с. 53]. Незважаючи на те, що сьогодні можна зустріти «стратегії», що розробляються навіть для малих підприємств, справді стратегічний погляд на перспективний розвиток можливий лише при комплексному розгляді траєкторії розвитку складних соціальних систем на зразок держави.

Роль та цілі стратегічного планування в рамках державного управління мають деякі особливості. Цікаво, що, з одного боку, існує думка, згідно з якою стратегічне планування не є дійсно важливим для повноцінного публічного управління, однак, як вказує Т. Пойстер, очевидно, що системи управління продуктивністю, які не пов'язані стратегічними планами, стикаються з ризиками підтримки та покращення результатів відповідно до раніше встановлених критеріїв успішності та продуктивності без урахування майбутніх тенденцій [192, с. 252]. Відповідно, стратегічне планування сприяє зниженню таких ризиків. І. Салкіч зазначає, що за допомогою стратегічного планування державні відомства можуть приймати своєчасні рішення з метою більш раціонального управління обмеженими ресурсами, збільшення кількості та підвищення якості надання послуг та досягнення більшої задоволеності громадян та суб'єктів підприємницької діяльності [199, с. 62].

Поняття «стратегічне планування» не слід плутати з категорією «стратегічний план». Слід також розділяти поняття стратегії та власне стратегічного планування. Стратегічне управління, що включає стратегічне планування (і стратегічне програмування), має низку переваг у порівнянні з іншими видами планування, серед яких: запобігання конфліктам (за допомогою процесів стратегічного управління підвищується здатність організації запобігати внутрішнім конфліктам); різноманітність стратегічних варіантів; залучення співробітників до розробки стратегій, що покращує їх обізнаність та підвищує їх мотивацію; зниження рівня дублювання функцій різних підрозділів та відділів організації; зниження рівня опору змінам [167, с. 430]. Стратегічний план є своєрідною дорожньою картою для майбутнього організації [201, с. 16], що має містити кілька основних стратегій, якими буде визначено, куди насамперед організація направлятиме свої ресурси [100, с. 12]. Стратегічні плани можуть суттєво змінюватися в залежності від методів та переваг їх розробки: для деяких суб'єктів процес планування може бути точно визначений і нав'язаний «згори» і має відбуватися відповідно до суворих керівних принципів, а для інших розробка та формування стратегій

та планів є більш еволютивним та консультаційним процесом, що проходить у контексті дискусій, експериментів та навчання [116, с. 7].

Якісно побудована система стратегічного планування у державному управлінні є запорукою сильної держави, а недоліки стратегічного планування, навпаки, найчастіше визначають дефекти та дисбаланси державного управління, інші його суттєві вади. З урахуванням зазначеного, представляємо наш авторський підхід до формулювання визначення поняття стратегічного планування у державному управлінні та визначення його адміністративно-правової природи: стратегічне планування – це інструмент державного рівня та відповідний вид діяльності суб'єктів державного управління; невід'ємний елемент процесу державного управління та національної політики, що застосовуються у процесі розробки (проєктуванні, формулюванні та валідації) стратегічних задумів, очікувань, пріоритетних стратегічних напрямів (курсів) та пов'язаних із ними цілей та завдань державного будівництва, державного управління, розвитку (зміни) предметно-об'єктної галузі державного управління, у концептуально-доктринальному та прогностичному забезпеченні зазначеного цілепокладання, розробці відповідних стратегічних функцій та стратегічно концентрованих зусиль, необхідних для залучення ресурсного забезпечення, розробки пов'язаних політико-стратегічних орієнтирів, принципів і показників (індикаторів).

При цьому, слід зазначити, що найважливішими магістральними напрямами стратегічного планування в державному управлінні є наступні дії: – планування, програмування, конструювання, втілення (формування) та валідація онтологій та онтологічних просторів, інструментальних платформ, контурів і точок складання майбутньої реальності, що імплементуються з метою формування реальності майбутнього, предикативного конструювання майбутнього (щодо предметно-об'єктної галузі державного управління та самої системи державного управління, юридичного та в цілому публічного порядку), а також пов'язане з цим

концептуально-доктринальне та прогностичне забезпечення, включаючи формулювання стратегічних задумів, очікувань, пріоритетних стратегічних напрямів (курсів) та пов'язаних із ними цілей, завдань та модусів розвитку державного будівництва та державного управління (парадигмальна частина);

- прогностично-проектувальне завдання проєктованих, програмованих та валідованих модусів (способів реалізації) та алгоритмів активних цілеспрямованих дій у цілях отримання (досягнення) очікуваних результатів та станів, пов'язаних із цим проєктувальних рішень, місій та функціоналів, пов'язаних з ними та передбачуваних до залучення стратегічно концентрованих масивів ресурсного забезпечення (це і є стратегування як активна частина стратегічного планування);
- формування перевірконої (еталонної) матриці політико-стратегічних орієнтирів та показників (індикаторів) – для оцінки ефективності, результативності та інших проєктованих і, відповідно, очікуваних якостей державного управління, державної політики, досягнення встановлених цілей (верифікуюча частина).

Таким чином, стратегічне планування у державному управлінні – це мультимодальний комплекс інструментів державного рівня та відповідних видів діяльності суб'єктів державного управління, а також елементів процесу державного управління та державної політики, впорядковано-обмежений у системі управління на довгострокову перспективу, або сконцентрований на найбільш ключових і масштабних питаннях, що вирішуються на основі адміністративно-правових функцій органів державної влади.

1.2. Адміністративно-правові аспекти застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні

Стратегічне планування в державному управлінні вибудовується з урахуванням комплексу прогностичних та розрахункових обґрунтувань, формуючи концептуальні основи розвитку певної галузі державного управління, сфери суспільної життєдіяльності чи держави загалом. У результаті здійснення стратегічного планування формуються стратегічні цілі та інструментарій їх реалізації, що набувають форми стратегічного плану як комплексу програм заходів та державних цільових програм. Механізм реалізації стратегічного плану забезпечується конкретними методиками, державним замовленням, засобами стимулювання, процедурами контролю за реалізацією заходів та іншими параметрами. В контексті застосування стратегічного планування в державному управлінні найбільш широке застосування знаходять адміністративно-правові методи його впровадження.

Вивченням різних аспектів стратегічного планування займаються багато наук – від економіки та математики до юриспруденції та політології, а деякі автори навіть виділяють саме стратегічне планування як окрему науку [135]. Разом із тим, для цілей цього дослідження важливим є визначення стратегічного планування як вагомого елемента предмета адміністративного права та, відповідно, науки адміністративного права. Виходячи зі специфіки стратегічного планування, безперечним є його віднесення до предмета цієї галузі, що вивчає практику державно-управлінської діяльності. При цьому важливо наголосити, що управлінські відносини, які складаються в ході стратегічного планування, не можуть бути вичерпним чином охоплені лише адміністративним правом. Виходячи з розуміння предмета адміністративного права як сукупності суспільних відносин, що виникають у процесі практичної реалізації виконавчої влади (здійснення державно-управлінської діяльності), до предмета адміністративного права слід зарахувати:

- питання регламентації формування системи документів стратегічного планування як правових актів управління;
- питання правового статусу учасників (суб'єктів) державного стратегічного планування (їх права, обов'язки та відповідальність), а також порядку їхньої взаємодії в рамках процесу стратегічного планування;
- правові механізми контролю реалізації документів стратегічного планування [79, с. 5-7].

Визначені елементи є ключовими для функціонування всієї системи державного стратегічного планування, оскільки формують її інституційну основу, зумовлюючи склад, структуру, а, найчастіше, – зміст відповідних суспільних відносин. Розглядаючи концепцію предмета адміністративного права, в якості його елемента можна виділити відносини між різними органами державного управління по вертикалі (між вищими та нижчими органами), що є наслідком важливості даних відносин у розвитку держави. Слід зазначити, що рушійною силою послідовного розвитку даних відносин та однією з основних правових форм їх реалізації може бути стратегічне планування (яке, наприклад, здійснювалося у межах сформованої багаторівневої управлінської системи в СРСР – від Ради Міністрів СРСР до виконавчих комітетів місцевих рад та конкретних підприємств). На сьогоднішній день, однак, пласт суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням державного планування, стосується системи стратегічного планування, об'єктивні умови функціонування якої суттєво відрізняються від існуючих у радянський період історії.

Із метою всебічного окреслення адміністративно-правової сутності стратегічного планування, предметом розгляду цієї роботи обрано не один із елементів системи стратегічного планування (склад учасників, документи стратегічного планування чи механізми контролю у даній сфері), а стратегічне планування в цілому, що розглядається як одна із функцій органів виконавчої влади. Такий підхід дозволяє більш комплексно висвітлити питання реалізації механізмів стратегічного планування, виявити

специфіку правових норм, що регламентують діяльність суб'єктів стратегічного планування, а також проаналізувати формуючу правозастосовну практику у цій сфері.

Починаючи змістовний розгляд стратегічного планування як функції органів державного управління, доцільно виділити їх виконавчо-розпорядчий характер. Насправді це виявляється у цьому, що у рамках підзаконної (здійснюваної на основі та на виконання законів) діяльності виконавчої влади конкретизуються абстрактні «базові» функції держави (соціальна, економічна, правоохоронна та ін.) [10, с. 77-80]. Так, наприклад, економічна функція держави, під час її безпосередньої реалізації Урядом, перетворюється на цілком конкретні функції захисту конкуренції, забезпечення економічного розвитку, управління державною власністю тощо. У свою чергу, Уряд організовує роботу з реалізації відповідних повноважень структурними підрозділами державного апарату, практична діяльність яких і забезпечує виконання тієї чи іншої функції держави.

Ще однією характеристикою функцій виконавчої влади є виокремлення особливого суб'єкта їх реалізації – органів виконавчої влади (а у випадках, передбачених законодавством – інших суб'єктів), – наділених в установленому порядку відповідними повноваженнями [33, с. 3]. Зрештою, третьою ключовою характеристикою функцій виконавчої влади є безпосередньо її діяльнісний характер. Саме в рамках здійснення функцій виконавчої влади, як правило, виявляється той управлінський вплив, який забезпечує повноцінну реалізацію функцій держави [49, с. 57-58]. Звісно ж, саме представлені ознаки дозволяють характеризувати функції виконавчої влади як самостійної гілки державної влади.

Розглядаючи місце стратегічного планування у системі функцій виконавчої влади, слід зазначити, що поширені у науковій літературі класифікації таких функцій (засновані на диференціації об'єктів управлінських відносин чи способів впливу на них), як правило, не виділяють стратегічне планування як самостійну функцію. Значно більш

структурованою, у тому числі, з погляду відповідності чинному правовому регулюванню, є класифікація адміністративно-правових функцій органів виконавчої влади:

- нормативно-правове регулювання (адміністративна нормотворчість);
- адміністративне правонадання (забезпечення реалізації прав фізичних осіб та організацій на матеріальні та нематеріальні блага);
- адміністративне зобов'язання (покладання та забезпечення реалізації громадських обов'язків);
- адміністративне стимулювання;
- адміністративне санкціонування;
- адміністративно-юрисдикційна функція;
- адміністративно-казуальна функція (протидія надзвичайним та іншим ситуаціям, що становлять загрозу для держави й суспільства) [23, с. 24-30; 36].

Загалом убачається, що основним недоліком наведеної класифікації є відсутність її прямого взаємозв'язку з логікою побудови управлінського процесу, внаслідок чого в її рамках, наприклад, не виділяються такі невід'ємні елементи будь-якої організаційно-управлінської діяльності як планування чи прогнозування. Стратегічне планування входить до державно-управлінської практики саме тоді, коли виникає об'єктивна необхідність синхронізації роботи різних підрозділів державного апарату та економічних суб'єктів для розв'язання складних завдань історичного масштабу. Довгострокове планування державно-управлінської діяльності може ґрунтуватися лише на цілісному розумінні перспективних умов розвитку держави, очікуваного стану всіх ключових сфер суспільного життя та галузей економіки [113, с. 11].

На основі наведеного розуміння в рамках стратегічного планування визначаються стратегічні цілі та завдання, вирішення яких повинно опосередковувати досягнення бажаного стану керованої системи у довгостроковій перспективі. При цьому важливо наголосити, що стратегічне

планування при його розгляді через призму практики управлінського процесу не може і не має розглядатися як процес, виключно орієнтований на постановку довгострокових цілей. У контексті організації діяльності державного апарату, воно має доповнюватися конкретними правовими формами та засобами забезпечення досягнення визначених цілей. Саме на їх вироблення і має бути, в першу чергу, спрямоване осмислення стратегічного планування з погляду адміністративно-правової науки.

Безумовно, реалізація окремих стратегічних цілей, визначених на загальнодержавному рівні, не може не опосередковуватися цілями та завданнями нижчого рівня, в рамках яких потрібна деталізація тих конкретних дій, які мають вжити органи виконавчої влади у ході реалізації документів стратегічного планування. Саме такі механізми покликані забезпечувати взаємозв'язок цілей та поточної діяльності органів виконавчої влади [117, с. 300-301]. Особливою правовою формою закріплення та систематизації уявлень про перспективний розвиток соціальних явищ, що формуються в результаті реалізації функції стратегічного планування, є документи стратегічного планування. Це – акти, які мають визначити цілі, завдання та способи досягнення відповідних орієнтирів розвитку [134, с. 795].

Так, з метою забезпечення діяльності у сфері стратегічного планування здійснюється регулювання управлінської діяльності, що виражається у виданні відповідних нормативно-правових актів, що передбачають певний порядок розробки та затвердження документів стратегічного планування. Враховуючи зазначене, можна запропонувати наступну класифікацію документів стратегічного планування за юридичним змістом:

- нормативні правові акти: стратегії соціально-економічного розвитку (національна, макрорегіональні, регіональні, муніципальні, місцеві); стратегії науково-технологічного розвитку; галузеві стратегії; стратегії просторового розвитку; плани заходів щодо реалізації стратегій

- (національні, макрорегіональні, регіональні, муніципальні, місцеві); державні програми (національні, регіональні); муніципальні програми; схеми територіального планування;
- ненормативні правові акти: стратегічний прогноз; середньострокові та довгострокові прогнози соціально-економічного розвитку (національні, регіональні, муніципальні); прогнози науково-технологічного розвитку; бюджетні прогнози (національні, регіональні, муніципальні) [8, с. 153].

Важливу функцію під час стратегічного планування в державному управлінні виконують адміністративні договори, забезпечуючи узгодженості дій різних рівнів публічної влади та організацій під час реалізації стратегічних документів та державних програм. Найбільш типовими прикладами є державні та муніципальні контракти; договори про інформаційну взаємодію між уповноваженими органами влади (операторами інформаційних систем та (або) іншими організаціями); угоди про надання субсидій з бюджетів та ін. [26, с. 94-95]. За допомогою перерахованих конструкцій закріплюється розподіл ресурсів, уточнюються зобов'язання сторін та забезпечується правова визначеність у процесах реалізації стратегічних цілей. Важливу роль відіграють юридично значущі дії чи дії юридичного характеру, що відбуваються на підставі законодавства чи правового акта управління. Щодо стратегічного планування, до дій такого характеру слід відносити здійснення моніторингових та контрольних заходів, державну реєстрацію документів стратегічного планування, виконання доручень суб'єктів стратегічного планування [147, с. 889].

Таким чином, адміністративні договори та юридично значущі дії разом із правовими актами управління утворюють систему правових форм стратегічного планування в державному управлінні. Слід підкреслити, що за допомогою цих форм опосередковується адміністративно-правова сторона реалізації стратегічного планування. Водночас, стратегічне планування має власну інституційну специфіку: його реалізація здійснюється у формі актів стратегічного планування, що фіксують функціональний зміст його стадій

(цілепокладання, прогнозування, планування та програмування), та набувають юридичного значення завдяки встановленим законодавством обов'язкам органів державної влади враховувати їхні положення. У цьому проявляється їхня особлива правова природа: такі документи не утворюють самостійного виду нормативно-правових актів управління, оскільки затверджуються за допомогою форм громадського управління, але виражають функціональне призначення у механізмі стратегічного планування державного розвитку, що надає їм системотворчого значення для всієї архітектури стратегічного планування [28].

Поряд із правовими формами реалізації стратегічного планування слід виділяти неправові форми, до яких належить здійснення організаційних та матеріально-технічних дій. Так, до організаційних дій можна віднести діяльність органів державної влади щодо формування експертних та консультативних рад, проведення публічних слухань та обговорень проєктів документів стратегічного планування, організацію процедур суспільної експертизи та узгодження позицій різних учасників процесу. До матеріально-технічних дій належать розробка інформаційно-аналітичних систем моніторингу реалізації стратегій, підготовка статистичної та іншої вихідної інформації, методичне та кадрове забезпечення. Неправові форми стратегічного планування соціально виконують забезпечувальну та допоміжну функції, без яких неможлива реалізація стратегічних цілей та завдань держави [21, с. 2-3; 34, с. 342].

Узагальнюючи наведені позиції, слід відзначити взаємозв'язок між правовим статусом документа стратегічного планування та його значенням для механізму стратегічного планування в державному управлінні. Саме від характеру управлінського впливу на суспільні відносини залежить правовий статус, яким наділяється той чи інший документ стратегічного планування. При цьому, документи стратегічного планування, що затверджуються, відрізняються різноманіттям форм та підходів до їх змістовного наповнення. У зв'язку з цим, насамперед, необхідно диференціювати різні види

документів стратегічного планування, що розробляються на практиці, в залежності від їх місця та ролі у реалізації функції стратегічного планування. Наразі можна назвати кілька видів документів, що приймаються на різних етапах стратегічного планування.

Прогнози – правові акти, що відображають науково-обґрунтовані уявлення про перспективний стан розвитку держави, суспільства та економіки або окремих сфер життя (наприклад, Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2026-2028 роки) [76]. Дані документи мають переважно науковий характер, і спрямовані на формування уявлення про умови та ризики розвитку тієї чи іншої керованої системи у довгостроковій перспективі. Прогнози мають забезпечувальний характер для подальшого процесу планування та не встановлюють нових правових норм. Із методологічної точки зору, вони обов'язково повинні враховуватися при встановленні правового регулювання, однак цей вплив на управлінський процес не є безпосереднім. Виступаючи як джерело відомостей про перспективи розвитку, прогнози мають характер наукових припущень, які не можуть бути нормативними для учасників управлінського процесу, проте формують організаційно-правові підстави для розробки інших документів стратегічного планування (а нерідко – й нормативних правових актів) [86, с. 141-143].

Доктрини – документи стратегічного планування, що виражають систему поглядів на стан та розвиток певних сфер суспільних відносин [82]. До їх числа належить, наприклад, Воєнно-медична доктрина України [60]. Це – акти політико-правового характеру, які задають ціннісні установки та орієнтири реалізації державної політики у відповідних сферах суспільної життя. Доктрини, як і прогнози, зазвичай, не передбачають безпосереднього застосування та реалізуються за допомогою прийняття інших документів (нормативних та ненормативних правових актів), які, однак, повинні враховувати доктринальні положення згаданих актів. Прийняття управлінських рішень, що суперечать доктрині, означає зміну світоглядних

позицій, політичного курсу держави і має бути попереджено науково обґрунтованими корективами самої доктрини [29, с. 14; 82].

Концепції – документи стратегічного планування, що виражають загальні уявлення про необхідний перспективний стан певної сфери суспільного життя [5, с. 8]. Концепції є документами, що формуються в результаті синтезу уявлень про перспективи розвитку, відображені в прогнозах, та вихідних політико-правових установок, що закріплюються у доктринах. Ці документи визначають напрями, в яких має виявлятися перспективний управлінський вплив, встановлюють загальні рамки подальших дій органів державного управління у відповідних сферах [5, с. 8-12], наприклад, Концепція національної системи стратегічного планування [75]. Загальний характер положень концепцій не дозволяє говорити про те, що їхні положення передбачають безпосереднє застосування. Як і раніше розглянуті документи, у рамках стратегічного планування концепції неправильно було б розглядати як джерело правових норм, однак їх положення повинні обов'язково враховуватися учасниками стратегічного планування під час подальшої розробки документів стратегічного планування, що конкретизують необхідні для досягнення стратегічних цілей та завдань заходи (наприклад, стратегій та програм).

Стратегії та програми – документи, що є «пусковим важелем» механізму стратегічного планування. Це – акти, що безпосередньо включають стратегічні цілі, завдання і механізми їх досягнення, виконання яких є обов'язковим для органів державної влади [5, с. 12-15]. Наприклад, Стратегія воєнної безпеки України [73], Національна економічна стратегія на період до 2030 року [62], Державна програма розвитку міжнародного територіального співробітництва на 2025-2027 роки [61]. На відміну від раніше розглянутих документів, вони мають безпосередній вплив на суспільні відносини, визначаючи конкретні показники, досягнення яких є необхідною умовою розвитку відповідних сфер суспільного життя, а також формуючи управлінський інструментарій досягнення відповідних завдань.

Слід зазначити, що стратегії та програми свідомо розглядаються у єдиній категорії документів стратегічного планування. Як уже було зазначено, досягнення та реалізація стратегічних цілей та завдань опосередковується ухваленням ряду управлінських рішень, спрямованих на отримання заданого результату. Саме державні програми є інструментом синхронізації стратегічного та оперативного рівня планування, що деталізують конкретні заходи щодо реалізації стратегій у логіці програмно-цільового методу.

Разом із тим, важливо наголосити, що конкретні цілі та завдання, визначені стратегіями, вже самі по собі є обов'язковими до виконання всіма уповноваженими органами управління. Наслідком цього є той факт, що органи державної влади, які розробляють програми або більш «низькорівневі» стратегії (наприклад, стратегії розвитку окремих галузей економіки), повинні нести відповідальність не лише за реалізацію прийнятих «на виконання» стратегій чи державних програм, а й за те, наскільки розроблені програми дійсно дозволяють досягати результатів розвитку, передбачених вищими стратегічними документами. Слід наголосити, що дана категорія документів стратегічного планування є найбільш близькою до правових актів, що мають нормативний характер.

Стратегії та державні програми, як і будь-які інші документи стратегічного планування, що приймаються та розробляються у встановленому законом порядку уповноваженими на те органами державного управління, містять положення, які стають обов'язковими для виконання всіма державними органами, до компетенції яких належить реалізація повноважень у відповідних галузях. Як правило, це прямо передбачається документами про їхнє затвердження.

Резюмуючи викладене, слід наголосити, що правомірним є твердження про те, що такі документи стратегічного планування як стратегії та програми мають ознаки нормативності і можуть розглядатися як нормативні правові акти, що відрізняються особливим строком дії та характером норм, які, як правило, є нормами-цілями та нормами-

принципами, орієнтованими на організацію перспективної діяльності уповноважених органів державної влади [31, с. 78-80].

Важливою і з теоретичної, і з практичної точок зору є диференціація таких документів від усіх інших документів стратегічного планування, які, з метою реалізації функції стратегічного планування, мають забезпечувальний характер і, будучи правовими актами, не мають ознак нормативності. На наш погляд, документи стратегічного планування доцільно розділити на дві групи:

- 1) документи стратегічного планування, які приймаються в рамках вироблення загальних уявлень про стратегічні цілі та завдання державного управління, до яких слід віднести прогнози, доктрини та концепції;
- 2) документи стратегічного планування, що мають нормативний характер і містять конкретні цілі та завдання розвитку, а також механізми їх реалізації, – стратегії та державні програми.

Аналізуючи правовий статус документів стратегічного планування, важливо висвітлити аспект, пов'язаний з особливостями формування їхньої системи. Як вже було зазначено, реалізація функції стратегічного планування передбачає визначення довгострокових цілей та завдань керованої системи, якою, у разі державного стратегічного планування, виступає держава та суспільство в цілому. Відповідно, ключовим принципом формування системи документів стратегічного планування слід вважати їхню ієрархічність – сукупність усіх документів стратегічного планування має бути спрямована, зрештою, на досягнення та реалізацію цілей та завдань розвитку суспільства, визначених на загальнодержавному рівні [5, с. 4-6]. Це на практиці передбачає, з одного боку, що кожен «нижчий документ» стратегічного планування може деталізувати раніше встановлені цілі та завдання (визначені на вищому рівні управління), але не може і не повинен визначати принципово нових, а, з іншого, – що сукупність усіх цілей та завдань, які містяться в таких документах стратегічного планування, має забезпечувати повноцінну реалізацію документа «вищого рівня».

Безумовно, зазначене стосується, в першу чергу, таких документів стратегічного планування як стратегії та програми, взаємопов'язаність яких відповідно до логіки вертикального формування відповідної системи безпосередньо впливає на результати державно-управлінської діяльності. Крім того, при реалізації цього принципу слід враховувати передбачені Конституцією України та чинним законодавством розмежування предметів відання центральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади регіонального й місцевого рівнів. Закономірним є формування системи документів стратегічного планування, в основі якої мають лежати єдині стратегічні акти, прийняті на національному рівні. Вважаємо, що саме на основі зазначених актів повинні формуватися документи стратегічного планування програмного забезпечення, галузевого, територіального чи іншого функціонального характеру, котрі деталізують конкретні напрями діяльності органів державного управління нижчих рівнів. При цьому, принципово важливим є збереження їхнього «підлеглого» статусу стосовно документів стратегічного планування, що затверджується на найвищому рівні [16].

Однією з ключових особливостей функції стратегічного планування, що впливає з її сутності, є специфіка суб'єктного складу учасників її реалізації. З одного боку, в досягненні стратегічних цілей, так чи інакше, беруть участь усі органи виконавчої влади. Разом із тим, їхня роль у процесі здійснення стратегічного планування неоднакова. Системний розгляд функції стратегічного планування вимагає диференціації повноважень, здійснюваних органами виконавчої влади під час її реалізації та, відповідно, визначення учасників стратегічного планування, яким реалізація таких повноважень, як правило, є властивою [91, с. 56]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне розглянути повноваження, що послідовно реалізуються органами виконавчої влади у процесі здійснення стратегічного планування – від підготовки його організаційно-методологічних засад до підбиття підсумків реалізації документів стратегічного планування.

Безпосередньому здійсненню стратегічного планування передують формування його методологічних засад, а також визначення вихідних організаційних підходів до підготовки документів стратегічного планування. Зазначені завдання вирішуються за допомогою підготовки та видання спеціальних правових актів, що встановлюють загальні вимоги до: порядку та правил розробки документів стратегічного планування; і використовуваних під час підготовки документів стратегічного планування методів (наприклад, Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року) [55]. Такі акти, за своєю природою, носять переважно організаційний характер та спрямовані на закріплення загальних підходів до подальшої реалізації функції стратегічного планування, що забезпечують узгодженість дій різних органів виконавчої влади. Результати їх реалізації є базовою передумовою для того, щоб усі розроблені та прийняті документи стратегічного планування не суперечили один одному та формувалися на основі використання єдиного науково-методологічного та практичного інструментарію.

При цьому слід зазначити, що з точки зору оптимальної організації здійснення процесу стратегічного планування, принциповим є забезпечення єдності методологічних підходів до подальшої підготовки документів, що розробляються в рамках цього процесу. Здійснення стратегічного планування в державному управлінні забезпечується на основі спеціальних методів [43, с. 57]. На відміну від актів стратегічного планування, які в силу своєї інституційної закріпленості можуть розглядатися як особлива правова форма, методи стратегічного планування не мають власної правової специфіки, виступаючи засобом забезпечення досягнення положень актів стратегічного планування [4, с. 6].

Органами виконавчої влади у взаємодії з іншими уповноваженими органами та організаціями реалізуються повноваження з підготовки та затвердження документів стратегічного планування – стратегічних прогнозів,

доктрин, концепцій, а також державних стратегій та програм. Коло учасників розробки документів стратегічного планування визначається сферою їх дії і, як правило, в обов'язковому порядку включає органи, які здійснюють нормативно-правове регулювання у сфері стратегічного планування, а також профільні галузеві (міжгалузеві) органи виконавчої влади та наукові організації. У структурі органів виконавчої влади завжди виділяється ключовий орган – відповідальний розробник документа стратегічного планування, який, взаємодіючи на основі раніше затверджених організаційно-методологічних документів з органами та організаціями-співвиконавцями, здійснює підготовку проєкту документа стратегічного планування [160, с. 260-261].

Слід зазначити, що процес розробки документів стратегічного планування вимагає аналізу великого обсягу даних, що формуються в ході оцінки поточного рівня розвитку тієї чи іншої сфери суспільних відносин, а також обліку та систематизації значної кількості внутрішніх та зовнішніх факторів, які впливають на перспективний стан керованої системи. При цьому, цілісне уявлення про перспективи її розвитку, необхідне для підготовки документа стратегічного планування, не може бути сформовано без урахування можливостей та потреб господарюючих суб'єктів, які, в результаті, будуть адресатами більшості стратегічних заходів. Як зазначається в науковій літературі, «функція стратегічного планування виконується у розвинутих країнах на основі відповідного закону про планування національного розвитку та самих планів, що розробляються в порядку багатосторонніх та багатоетапних переговорів та взаємодій представників великих приватних компаній, держави, груп приватних інтересів, політичних партій, співтовариств професій вищої кваліфікації, профспілок, місцевих спільнот та ін.» [170, с. 6].

Незважаючи на вирішальну роль держави у визначенні стратегічних цілей та завдань, доцільним є залучення до даного процесу економічних суб'єктів, які можуть зробити внесок у досягнення відповідних показників.

Ефективним механізмом обліку думки громадськості щодо документів стратегічного планування є їхнє публічне обговорення. Разом із тим, слід підкреслити, що на публічне обговорення, зазвичай, виносяться акти, що знаходяться на високому ступені готовності, що передбачає певну обмеженість можливостей щодо їх доопрацювання. У цьому процесі важливим є формування механізмів взаємодії з громадськістю на етапах розробки документів стратегічного планування, що передують винесенню їх проєктів на громадське обговорення. Це, зокрема, розгляд концептуальних підходів до формування документів, що розробляються для стратегічного планування на засіданнях громадських рад органів виконавчої влади та інших експертно-консультативних органів, проведення наукових конференцій з питань, пов'язаних з розробкою документів стратегічного планування, із залученням провідних наукових організацій тощо [27, с. 161-164].

Щодо питання затвердження документів стратегічного планування, вважаємо, що відповідні повноваження з урахуванням природи стратегічних цілей держави як концентрованого вираження підходів до вирішення комплексу найбільш значущих питань у всіх сферах життя суспільства на довгостроковий період, властиві найвищим органам виконавчої влади, чий правові акти займають високе становище в системі нормативних правових актів держави та забезпечують їх належну юридичну силу.

Ще одну групу повноважень, які послідовно реалізуються органами виконавчої влади в ході здійснення стратегічного планування, складають повноваження щодо організації реалізації документів стратегічного планування. Це – повноваження, які, з одного боку, виступають як елемент функції стратегічного планування, а, з іншого, – виражаються у поточній діяльності уповноважених органів державного управління, відмінною рисою якої є впорядкований, послідовний характер та спрямованість на організацію досягнення певних стратегічних цілей та вирішення відповідних управлінських завдань. Виконання зазначених повноважень передбачає

забезпечення постійної міжвідомчої взаємодії органів, відповідальних за реалізацію документів стратегічного планування з питань, що виникають у ході їх виконання, а також координацію такої взаємодії міжгалузевими органами та вищими виконавчими органами загальної компетенції [83, с. 74; 160, с. 261].

У правозастосовній практиці, що формується в Україні, така робота, найчастіше, здійснюється у форматі затвердження та моніторингу виконання коротко- та середньострокових планів діяльності чи т. зв. «дорожніх карт», що визначають «вузлові» етапи досягнення стратегічних цілей, а також детально регламентують необхідні дії відповідальних виконавців до ступеня, що дозволяє, за необхідності, приймати оперативні управлінські рішення, спрямовані на недопущення невиконання «планових» цілей та завдань. Такі документи можуть затверджуватись як у багатосторонньому форматі на основі домовленостей різних державних органів, так і на рівні вищих органів виконавчої влади загальної компетенції [32, с. 29-30].

Якість організації виконання документів стратегічного планування безпосередньо пов'язана з якістю самих документів, а також конкретністю та реалістичністю цілей та завдань, що визначаються ними. Вважаємо, що такі цілі та завдання слід визначати у показниках, пов'язаних з конкретним результатом, досягнення якого може бути розподілено у визначеному тимчасовому періоді між конкретними виконавцями, вклад яких для досягнення результату можна ефективно оцінити. Допоміжну роль у реалізації повноважень щодо організації реалізації документів стратегічного планування відіграють спеціально створені консультативні органи (наприклад, Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентіві України) [39], які забезпечують регулярний розгляд актуальних питань, що виникають у зв'язку з реалізацією прийнятих стратегічних документів.

Крім цього, у рамках організації виконання документів стратегічного планування, уповноважені органи виконавчої влади повинні забезпечувати практичну реалізацію механізмів залучення до досягнення стратегічних цілей

та завдань господарюючих суб'єктів. Це, зокрема, передбачає формалізацію домовленостей держави з конкретними суб'єктами господарювання про добровільне прийняття ними зобов'язань, пов'язаних з реалізацією стратегічних цілей у формі довгострокового державно-приватного партнерства, укладання спеціальних інвестиційних контрактів або розробку заходів регулювання загального характеру, що стимулюють господарюючі суб'єкти до участі у досягненні певних, визначених державою, стратегічних цілей [32, с. 29].

Окремо слід виділити також повноваження органів виконавчої влади, пов'язані зі здійсненням контролю у сфері стратегічного планування. По-перше, це повноваження, пов'язані зі здійсненням контролю за підготовкою документів стратегічного планування. Їх реалізація спрямована на оцінку відповідності розроблених документів стратегічного планування, а також передбачених до закріплення в них стратегічних цілей та завдань положенням раніше прийнятих документів стратегічного планування вищого рівня, і навіть виявлення їх можливих перетинів з іншими «однорівневими» документами стратегічного планування (наприклад, між різними галузевими стратегіями, що приймаються на національному рівні). Зазначений контроль має здійснюватися як самим розробником документа стратегічного планування (у рамках внутрішнього контролю), так і вищим органом державного управління під час розгляду питання про затвердження (прийняття) розробленого документа стратегічного планування [80, с. 3-5].

По-друге, це – повноваження, спрямовані на здійснення контролю виконання документів стратегічного планування. У межах їх реалізації повинен здійснюватися моніторинг ходу досягнення стратегічних цілей та завдань, оцінюється його відповідність раніше запланованим строкам та, у разі потреби, повинні вироблятися та вживатися заходи, спрямовані на коригування дій відповідальних органів та організацій [80, с. 3-5]. При цьому слід зазначити, що контроль у рамках стратегічного планування направлено не лише на розгляд дій органів, що беруть участь у реалізації стратегічних

цілей та завдань, а й на коригування самих «планових» орієнтирів (або окремих заходів, спрямованих на їх досягнення), з урахуванням зміни об'єктивних обставин. В економічній теорії існує окремий термін – «стратегічний контролінг», під яким розуміється контроль над змінами ключових параметрів, на підставі яких формувалися гіпотези, обиралися стратегічні альтернативи, визначалися стратегічні цілі та завдання, формулювалася стратегія розвитку [88, с. 108-109]. Вважаємо, що контроль за виконанням документів стратегічного планування, який здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, в обов'язковому порядку має передбачати періодичну оцінку зміни зовнішніх факторів, що впливають на досягнення стратегічних цілей та завдань. Крім цього, необхідно наголосити на важливості забезпечення громадського контролю за ходом реалізації стратегічних цілей та завдань, який дозволяє отримати оперативний «зворотній зв'язок» від безпосередніх адресатів позитивного впливу відповідної державно-управлінської діяльності.

По-третє, до повноважень, пов'язаних зі здійсненням контролю у сфері стратегічного планування, належить контроль, який здійснюється за наслідками реалізації документа стратегічного планування. У ході нього здійснюється загальна оцінка результатів досягнення відповідних цілей (у тому числі, у розрізі результатів діяльності органів виконавчої влади, відповідальних за його досягнення), а також аналіз ефективності обраних підходів до їхнього досягнення [80, с. 3-5]. Звісно ж, з урахуванням високого суспільного значення документів стратегічного планування, доцільною є підготовка та подання органами, що затвердили документи стратегічного планування, публічних доповідей, що відображають ключові підсумки відповідного аналізу, а також пропоновані за їх підсумками управлінські рішення.

Резюмуючи викладене, слід зазначити, що у рамках реалізації органами виконавчої влади функції стратегічного планування, ними здійснюються повноваження, які можна поділити на чотири групи:

- 1) повноваження, пов'язані з формуванням методологічних засад здійснення стратегічного планування;
- 2) повноваження, пов'язані з розробкою та затвердженням документів стратегічного планування;
- 3) повноваження, спрямовані на організацію реалізації документів стратегічного планування;
- 4) повноваження, пов'язані зі здійсненням контролю у сфері стратегічного планування.

Відтак, маємо зауважити, що стратегічне планування відіграє важливу роль у процесі розроблення державної політики; його різні особливості безпосередньо сприяють розумінню та формулюванню пріоритетів та цілей державної політики [170, с. 5]. Стратегічне планування у публічному секторі найчастіше розглядається у науковій літературі як інструмент для роботи зі складним середовищем та механізм досягнення більшої демократичності [151, с. 42]. Більше того, належне державне управління, на думку Ф. С. Альбавери, можливе лише при реалізації національних проєктів, які передбачають планування, чітко визначені політичні заходи, оцінку результатів та необхідну підзвітність [99, с. 16]. Стратегію державної установи, таким чином, можна охарактеризувати як визначення всіх основних завдань такої установи на довгостроковий період, визначення способів розподілу ресурсів для виконання функцій цієї установи та задоволення публічних інтересів [108, с. 142].

При реалізації стратегічного планування у державному секторі повинні враховуватися деякі характеристики цього сектору, котрі чинять на нього безпосередній вплив. До таких характеристик К. Хінтеа відносить наступні:

- місія та цілі відповідних відомств закріплюються, як правило, у законодавчих документах, що впливає на гнучкість та можливість досягнення стратегічних змін на організаційному рівні;

- відсутність конкуренції чи обмежена конкуренція у державному секторі означає відсутність значного каталізатора розвитку стратегічних підходів, на відміну від приватного сектору;
- амбівалентність цілей і постановка надто загальних цілей у державному секторі (такі цілі простіше «продати» виборцям, адже ідентифікувати себе з такими цілями може більш широка група населення);
- стислість термінів стратегічного планування, що передбачаються документами (в силу необхідності демонстрації населенню негайних та видимих результатів застосування заходів у тих чи інших галузях; з цієї причини короткострокові стратегії найчастіше є кращими в порівнянні з довгостроковими);
- можливість обмеження значимості довгострокових стратегій запланованими виборами, оскільки обрані за їх результатами лідери можуть дотримуватися кардинально інших підходів;
- нестабільність політичної обстановки;
- встановлення цілей у рамках стратегічного планування в державному секторі є більш тривалим процесом порівняно з приватним сектором [149, с. 54-55].

Органи державного управління виграють від застосування стратегічного планування, оскільки останнє дозволяє пов'язувати поточні ситуації чи обставини з осмисленим баченням майбутнього [219, с. 2]. Щодо участі інших суб'єктів у розробці та реалізації стратегічного планування у межах державного управління, Т. Пойстер зазначає, що питання участі зовнішніх зацікавлених сторін (з приватного сектору) у розробці стратегічного планування у межах державного управління є дуже важливим. При цьому, щодо форми такої участі: можливе як залучення участі зацікавлених сторін із приватного сектору до розробки стратегічних програм, так і отримання підтримки з боку програм, уже розроблених раніше [192, с. 248]. Як і у випадку з організаціями приватного сектору, процеси

стратегічного планування у публічному секторі можуть суттєво розрізнятися у різних відомствах [139, с. 5].

У певних видах організацій (у широкому значенні цього слова), включаючи армію та організації, що функціонують у конкурентному середовищі, документи стратегічного планування, як правило, закриті, а у процесі стратегічного планування задіяні лише певні категорії працівників. У публічному секторі, навпаки, стратегічні плани зазвичай оприлюднюються [168, с. 1]. М. Пчек та Д. Шпачек указують, що специфічною особливістю стратегічного планування та стратегічного управління у державному секторі є необхідність адаптації до бюрократичного середовища та політичного впливу [193, с. 150].

Певні відмінності є також у реалізації стратегічного планування в рамках державного управління на місцевому рівні, порівняно із стратегічним плануванням на національному рівні. Якщо йдеться про стратегічне планування на рівні місцевих органів публічної влади, то стратегічний план є відчутним відображенням духу та культури відповідних громад. Він також транслює його цінності та зміцнює взаємне партнерство між органами публічної влади та громадянами [125, с. 9]. Стратегічне планування на рівні місцевого самоврядування дозволяє органам публічної влади бути більш сприйнятливими до потреб громадян. І, оскільки внесок громадян є одним із ключових компонентів даного процесу, високою є здатність стратегічного плану задовольняти їхні потреби [125, с. 8]. О. Іглесіас зазначає, що через комплексність місцевих проблем стратегічне планування у містах дозволяє концептуалізувати бачення території відповідного міста, належним чином формулювати цілі та розробляти проекти щодо їх досягнення. У такому контексті стратегічне планування є інструментом контекстуального управління місцевим самоврядуванням, оскільки дозволяє забезпечити процес, у якому всі зацікавлені сторони інтерактивно взаємопов'язані. Аналіз стратегічних питань повинен ґрунтуватися на великих масивах інформації,

що збирається, а на розробку стратегії повинні впливати досвід, інтуїція, натхнення [151, с. 42-52].

Незважаючи на всі переваги використання методів стратегічного планування, деякі дослідники відзначають складності їх застосування, які можуть обмежувати поширеність стратегічного планування у громадському секторі. Як вказує К. Бейл, через деякі проблеми застосування стратегічного планування у державному управлінні, даний метод може розглядатися як найбільш придатний, швидше, для бізнес-сектору, а не для органів, що реалізують державне управління [104, с. 12]. Серед цих проблем: планування в державному секторі суттєво визначається і залежить від річного циклу бюджетних асигнувань; для державного сектора практично не існує поняття чистий прибуток; складність оцінки прогресу та ефективності у вирішенні багатьох соціальних проблем; для державного сектора багато визначається законодавством та політикою [104, с. 12].

Як зазначає Дж. Брайсон, досвід показує, що стратегічне планування може успішно використовуватися такими суб'єктами: державними установами, департаментами та підрозділами; органами виконавчої влади міст, округів, регіонів; некомерційними організаціями; організаціями та органами в окремих сферах, таких як транспорт, охорона здоров'я або освіта; міжорганізаційними мережами, такими як партнерства, кооперативи, альянси та коаліції. Стратегічне планування може сприяти комунікації в організації, враховувати різні інтереси та цінності, сприяти прийняттю розумних аналітичних рішень, а також сприяти успішній реалізації певних завдань та забезпеченню належної підзвітності. Використання стратегічного планування може принести відповідній організації низку вигод. По-перше, це сприяння використанню стратегічного мислення, стратегічної діяльності. Цьому сприяє систематичний збір інформації про зовнішнє та внутрішнє середовища організації, інтереси різних суб'єктів, вдумливий аналіз успіхів та невдач організації, з'ясування майбутніх напрямів роботи, встановлення організаційних пріоритетів [113, с. 8-11]. Серед переваг стратегічного

планування також виділяються такі: поліпшення прийняття рішень через те, що стратегічне планування дозволяє акцентувати увагу на критичних проблемах та визначити, як ці проблеми слід вирішувати; підвищення ефективності діяльності організації; підвищення ефективності ширших систем, в яких функціонує організація (оскільки сприяє прийняттю до уваги того широкого середовища, в рамках якого функціонує організація); стратегічне планування може приносити безпосередню користь залученим до його реалізації індивідам [113, с. 11-12].

Також, говорячи про переваги реалізації стратегічного планування в рамках державного управління, слід зауважити, що вони мають окрему специфіку. У стратегічному плануванні у межах державного управління потрібно дотримуватися наступних принципів: принцип забезпечення прозорості процесу ухвалення стратегічно важливих рішень; принцип гнучкості та здатності швидко реагувати на зовнішні зміни; принцип політичної нейтральності; принцип ефективності та досягнення результатів за рахунок раціонального використання ресурсів [108, с. 142]. Всі вказані принципи, а також перераховані вище адміністративно-правові аспекти застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні дозволяють не тільки забезпечити ефективний і конструктивний процес планування й розробки державних політик, а й їх дієву реалізацію та контроль за відповідними процесами нормативного оформлення завдань держави.

Висновки до Розділу 1

Дослідивши й проаналізувавши теоретико-правові засади дослідження стратегічного планування в державному управлінні, автор визначив, що стратегічне планування в державному управлінні є складним міждисциплінарним і, водночас, адміністративно-правовим феноменом, який поєднує управлінські, правові, організаційні, прогностичні, програмно-цільові та ресурсні елементи. Його правова природа не може бути зведена лише до підготовки стратегічних документів або формального визначення довгострокових цілей держави, оскільки стратегічне планування виступає інтегральним інструментом державного управління, за допомогою якого забезпечується цілеспрямоване формування майбутнього стану керованої системи, визначення пріоритетів розвитку, узгодження діяльності суб'єктів публічної влади, мобілізація ресурсів та оцінювання результатів реалізації державної політики.

У межах розділу з'ясовано, що категорія «стратегія» історично сформувалася у військовій сфері, однак у процесі розвитку суспільних відносин поступово була адаптована до цивільних секторів, насамперед, менеджменту, корпоративного управління, а згодом – і державного управління. На відміну від приватного сектору, де стратегія переважно спрямована на конкурентну перевагу, прибутковість і розвиток організації, у державному управлінні стратегічне планування орієнтоване на досягнення публічного інтересу, забезпечення конституційних цінностей, сталого соціально-економічного розвитку, національної безпеки та належного функціонування системи публічної влади.

Доведено, що стратегічне планування в державному управлінні доцільно розглядати як комплексну функцію державного управління, яка охоплює цілепокладання, прогнозування, планування, програмування, ресурсне забезпечення, координацію, контроль, моніторинг та оцінювання результатів. Відтак, стратегічне планування в державному управлінні

необхідно відмежовувати від суміжних понять – довгострокового, оперативного та бізнес-планування, – адже воно має більш широкий, системний і публічно значущий зміст. Відтак, стратегічне планування є об'єктом адміністративно-правового регулювання, оскільки воно безпосередньо пов'язане з організацією діяльності органів виконавчої влади, визначенням їхніх повноважень, процедур взаємодії, форм управлінської діяльності та механізмів контролю. До предмета адміністративного права у цій сфері належать питання правового статусу учасників стратегічного планування, порядку розроблення, погодження, затвердження та реалізації стратегічних документів, юридичної природи актів стратегічного планування, а також процедур моніторингу, оцінювання і відповідальності за невиконання або неналежне виконання стратегічних рішень.

Встановлено, що адміністративно-правовий інструментарій стратегічного планування включає не лише нормативно-правові акти, а й адміністративні договори, організаційно-методичні документи, державні та муніципальні контракти, угоди про співробітництво, механізми інформаційної взаємодії, субсидіарні інструменти, індикатори результативності, моніторингові процедури та контрольні механізми. Їхнє призначення полягає в тому, щоб забезпечити узгодженість дій органів державної влади різних рівнів, розподіл ресурсів, координацію виконавців і реальне досягнення стратегічних цілей, закріплених у відповідних документах. Отже, стратегічне планування у сфері державного управління має здійснюватися з дотриманням принципів прозорості, законності, правової визначеності, гнучкості, політичної нейтральності, ефективності, раціонального використання ресурсів, узгодженості цілей і засобів, підзвітності та орієнтації на результат.

Особливе значення має зв'язок стратегічного планування із забезпеченням національної безпеки та соціально-економічного розвитку, оскільки ці напрями функціонування держави не можуть розглядатися ізольовано, оскільки стійкість держави, ефективність публічного управління,

безпека суспільства, економічна спроможність і якість життя населення перебувають у взаємній залежності. Відповідно, стратегічне планування повинно забезпечувати узгодження національних цінностей, національних інтересів, цілей діяльності органів виконавчої влади та ресурсних можливостей держави.

РОЗДІЛ 2. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні

2.1. Стратегічне планування в державному управлінні України: нормативно-правові засади

Національні інтереси українського суспільства охоплюють комплекс базових потреб, пов'язаних із забезпеченням безпеки держави, підтриманням міжнародних зв'язків на засадах добросусідства та взаємної допомоги, а також ефективним функціонуванням соціально-економічної системи України. Особливого значення в цьому контексті набуває протидія воєнним, політичним, економічним та інформаційним загрозам. Саме зазначені складові мають формувати зміст важливих документів стратегічного планування у сфері безпеки та державного управління [54, с. 243].

Сучасне розуміння стратегічного планування тісно пов'язане з процесами розроблення, впровадження, практичного застосування та подальшого оцінювання ефективності стратегій, спрямованих на досягнення довгострокових цілей. Його використання дає змогу забезпечити вимірюваність ступеня реалізації визначених цілей і завдань, підвищити мотивацію персоналу до досягнення як кількісних, так і якісних результатів, застосовувати інструменти антикризового менеджменту, а також здійснювати більш раціональний розподіл фінансових, матеріально-технічних і кадрових ресурсів [52, с. 43]. Отже, стратегічне планування виступає не лише управлінською процедурою, а й важливим інструментом підвищення ефективності функціонування державного апарату.

З огляду на зазначене, документи стратегічного планування можуть розглядатися як сукупність правових норм і управлінських орієнтирів, що відображають місце й роль держави в суспільстві, систему національних цінностей, а також уявлення про доцільні та допустимі способи протидії реальним і потенційним загрозам [1, с. 30-32]. У такому розумінні стратегічні

документи виконують не лише програмно-цільову, а й нормативно-орієнтаційну функцію, оскільки визначають межі, напрями та інструменти діяльності органів публічної влади в умовах наявних і прогнозованих викликів.

Водночас, попри те що за роки незалежності в Україні було сформовано систему державного стратегічного планування, її нормативно-правове та організаційне забезпечення залишається недостатньо розвинутим. Передусім це проявляється у фрагментарності законодавчого регулювання, наявності методологічних і методичних недоліків адміністративно-правового забезпечення державного стратегічного планування. Теорія і практика його здійснення в Україні досі не сформували цілісної інструментально-технологічної платформи системного, багатовекторного та комплексного стратегування. Наслідком цього є численні системні збої, недостатня результативність та обмежена ефективність значної частини стратегій, затверджених відповідними законними та підзаконними нормативно-правовими актами [31, с. 76].

Як стверджують І. Жиляєв та А. Семенченко, вагомою проблемою стратегічного планування в державному управлінні України залишаються дефекти використання бюджетних коштів, зокрема їх неефективне або недостатньо результативне спрямування на реалізацію стратегічних цілей [31, с. 76]. Ця проблема тривалий час є предметом критики з боку політиків, експертного середовища та представників громадськості, що дає підстави розглядати її як прояв неналежного державного управління, або *bad governance*. У цьому контексті йдеться не лише про окремі управлінські помилки, а й про наявність системних недоліків у функціонуванні державного стратегічного планування в Україні, які негативно впливають на якість підготовки, фінансування та реалізації стратегічних документів [31, с. 76-77].

Крім того, сучасний етап суспільного розвитку характеризується поєднанням глобальних і локальних соціально-економічних криз. Такі умови

потребують від держави більшої прогнозованості управлінських рішень, підвищення результативності стратегічного планування та забезпечення ефективного державного стратегічного управління. Відповідно, стратегічне планування має виконувати не лише програмно-орієнтаційну функцію, а й виступати інструментом антикризового управління, здатним забезпечити адаптацію державної політики до динамічних зовнішніх і внутрішніх викликів [31, с. 77].

Із метою виявлення адміністративно-правової сутності стратегічного планування як функції органів виконавчої влади, вважаємо за доцільне більш детально розглянути регулювання стратегічного планування, що здійснюється на національному рівні, як базового елемента усієї системи стратегічного планування. З урахуванням перспективного розвитку законодавчого регулювання, вважаємо, що основні принципи та підходи, розглянуті та сформульовані для стратегічного планування, що здійснюється на національному рівні, будуть актуальними і для планування, що реалізується на регіональному рівні. Ключовим елементом механізму стратегічного планування є документи стратегічного планування, покликані формувати єдину систему взаємопов'язаних прогнозних та планових показників розвитку держави, економіки та суспільства, визначаючи очікуваний результат перспективної діяльності держави. Чинне законодавство України про стратегічне планування не виділяє систему документів стратегічного планування як окрему правову категорію, формально розглядаючи документи стратегічного планування як один з елементів системи стратегічного планування загалом.

Відтак, з урахуванням основних принципів стратегічного планування на сучасному етапі та новітні тенденції соціального, політичного, економічного й безпекового розвитку держави, доцільним є проведення комплексного аналізу законодавства та нормативно-правових актів України, котрі регулюють питання стратегічного планування в державному

управлінні, будучи повноцінно імplementованими в українську правову систему.

Нині вся сукупність стратегічних політико-правових актів України визначається як організаційно впорядкована система офіційних документів, котра включає такі елементи: декларація; директива; доктрина; основи / основні напрями / основні засади; послання; план; проєкт; програма; стратегія; концепція; резолюція [30, с. 10-21]. Крім того, переймаючи провідний зарубіжний досвід, український законодавець останнім часом також застосовує нові інструменти стратегічного планування: стратегічний оборонний бюлетень, «дорожня карта», механізм середньострокового бюджетного планування тощо. Однак, на практиці дана сукупність нормативно-правових інструментів стратегічного планування, що застосовується в державному управлінні, не відзначається необхідною цілісністю та єдністю [31, с. 79].

На сучасному етапі доволі складно говорити про наявність завершеної організаційно-правової моделі застосування стратегічного планування в державному управлінні, що свідчить про незавершеність відповідної правової конструкції у нашій державі. Формування такої моделі можливе лише за умови системного аналізу співвідношення стратегічного планування та стратегічного управління в реальному масштабі часу. В цьому контексті доцільно виокремлювати дві взаємопов'язані організаційні складові: по-перше, уповноважених суб'єктів у сфері стратегічного планування; по-друге, уповноважених суб'єктів у сфері управління, які забезпечують практичну реалізацію стратегічних планів, програм і документів [80, с. 2-3].

Як зазначає І. Берназюк, стратегічний акт, будучи результатом стратегічної правотворчості, є невід'ємним елементом правової політики держави, оскільки він безпосередньо впливає на нормотворчу, зокрема, законотворчу діяльність. Такі акти визначають пріоритетні напрями суспільного й державного розвитку, які потребують подальшого нормативно-правового врегулювання. Закріплені в них ідеї, концепції, стратегічні

завдання та цілі мають слугувати основою для реалізації конституційно-правових реформ, а також визначати напрями діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень [7, с. 24].

Державну політику у сфері стратегічного планування доцільно розглядати як цілісну систему стратегій і похідних від них документів стратегічного планування, в яких закріплюються офіційні підходи держави до визначення цілей, завдань, пріоритетів і напрямів діяльності суб'єктів стратегічного державного управління. Її зміст спрямований на забезпечення сталого політичного, безпекового й соціально-економічного розвитку України, узгодження довгострокових управлінських рішень із національними інтересами, а також на створення належних умов для гарантування національної безпеки держави [80, с. 3-4]. Аналіз нормативного матеріалу в частині розподілу повноважень у структурі органів державної влади дає підстави стверджувати про наявність сукупності взаємопов'язаних повноважень, що відображає співвідношення стратегічного планування та державного управління. Організаційно-правова структура стратегічного планування в державному управлінні представлена двома блоками – «блок розмежування повноважень відповідно до вертикальної організації публічної влади в Україні та блок розмежування повноважень між окремими учасниками стратегічного планування» [80, с. 5].

Згідно з Концепцією національної системи стратегічного планування від 13 серпня 2025 року, стратегічне планування в Україні поділяється на планування в сфері соціально-економічного розвитку, котре здійснюється на загальнодержавному і регіональному рівнях, та стратегічне планування в сферах національної безпеки та оборони [75]. Даний документ пропонує огляд нормативно-правової бази у сфері стратегічного планування та практики її застосування, передбачаючи, що ключовим нормативно-правовим актом у системі документів, що регулюють питання стратегічного планування в державному управлінні, є Конституція України [40], адже положення Основного Закону є базовими «для побудови всіх стратегічних

документів розвитку країни, забезпечуючи правову, соціальну і політичну стабільність» [40]. Конституція України містить норми про розроблення, затвердження (схвалення) та виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (ст. 85); програм діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85); державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку (ст. 119); програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля (відповідно до загальнодержавних програм) (ст. 138); державних програм повернення депортованих народів (ст. 138); програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей, районів та територіальних громад (ст. 143) [40].

Згідно з Конституцією України, повноваження Верховної Ради України у сфері стратегічного планування мають загальний характер і пов'язані насамперед із законодавчим регулюванням відповідних суспільних відносин, а також із реалізацією парламентських функцій у межах конституційної системи стримувань і противаг (ст. 85). У межах цілепокладання повноваження Президента України охоплюють визначення, конкретизацію та уточнення стратегічних напрямів, цілей, пріоритетів і завдань державної політики (ст. 106). Такий комплекс повноважень може бути об'єднаний у межах ширшої категорії керівництва державною політикою у сфері стратегічного планування, оскільки він включає постановку цілей, визначення пріоритетів розвитку, формулювання завдань, а також здійснення контролю та моніторингу їх виконання. Натомість, повноваження Кабінету Міністрів України мають переважно виконавчо-розпорядчий характер і спрямовані на організаційне, методичне та управлінське забезпечення процесів стратегічного планування (ст. 116) [40].

Система повноважень Кабінету Міністрів України у сфері стратегічного планування є відкритою та охоплює кілька основних напрямів. По-перше, йдеться про формування документів стратегічного планування з питань, що належать до компетенції вищого органу виконавчої влади, включаючи їх розроблення, коригування, забезпечення узгодженості, збалансованості та методичного супроводу. По-друге, до таких повноважень належать ведення відповідних реєстрів, організація погодження документів стратегічного планування, а також забезпечення їх взаємозв'язку з іншими актами державної політики. По-третє, Кабінет Міністрів України визначає цілі, завдання та показники діяльності органів виконавчої влади, що перебувають у його віданні, а також здійснює моніторинг і контроль реалізації документів стратегічного планування у відповідних сферах (ст. 116) [40]. Водночас, слід звернути увагу на те, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» текстуально не містить категорії «стратегічне планування», що породжує питання щодо належної нормативної кореляції відповідних повноважень із загальною системою функцій державного управління [65].

Як стверджує М. Сірант, така ситуація актуалізує питання формування належного понятійного апарату на основі чинного нормативного матеріалу, що є цілком логічним із погляду юридичної техніки [80, с. 3]. Стратегічне планування, на її думку, є структурним елементом державного управління, але Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» не містить дефініції державної політики у сфері стратегічного планування, що свідчить про недостатню концептуальну й нормативну визначеність відповідної сфери. Це, в свою чергу, породжує структурно-організаційні труднощі, пов'язані з уніфікацією понятійного апарату, узгодженням управлінських процесів та інституціоналізацією стратегічного планування як самостійної складової державного управління [55; 80, с. 4].

Хоча, слід відзначити, що в контексті нашого дослідження Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [55], який визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, має вагоме значення. Адже така система в рамках даного нормативно-правового акта розглядається як складова загального механізму державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Згідно зі ст. 2 даного Закону, серед ключових принципів, на яких ґрунтується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, виділяються: принцип цілісності; принцип об'єктивності; принцип науковості; принцип гласності; принцип самостійності; принцип рівності; і принцип дотримання загальнодержавних інтересів [55]. У цілому, Закон установлює загальний порядок розроблення, затвердження та виконання відповідних прогнозних і програмних документів, а також визначає права й відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку на загальнодержавному рівні [55].

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» передбачає кілька видів прогнозних і програмних документів, однак практика їх розроблення свідчить про неповну реалізацію відповідних законодавчих положень [55]. Зокрема, прогноз економічного і соціального розвитку України на п'ять років фактично був ухвалений лише одного разу – в 2002 році [75]. Натомість, прогноз економічного і соціального розвитку України на один рік, який у Бюджетному кодексі України трансформовано у середньостроковий трирічний формат, на практиці розробляється щороку в межах бюджетного процесу. Водночас, прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на п'ятирічний період,

а відповідно до бюджетного законодавства – на трирічний період, фактично не розробляються. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо п'ятирічних прогнозів розвитку окремих галузей: вони не функціонують як самостійні документи, а зазвичай інтегруються до відповідних галузевих стратегій. Натомість, річні програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст продовжують розроблятися на практиці [75].

Отже, між нормативно визначеною системою прогнозних і програмних документів та реальною практикою стратегічного планування існує суттєвий розрив. Це свідчить про часткову декларативність окремих положень Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», їх недостатню узгодженість із сучасною системою бюджетного планування та фактичну втрату частиною таких норм регулятивного значення. У зв'язку з цим, більшість положень даного Закону на сьогодні є морально застарілими та такими, що фактично не реалізуються у практиці державного стратегічного планування [75].

Окрім згаданого Закону, який законодавець визначає як базовий для всієї системи стратегічного планування в Україні, окремі елементи стратегічного планування на загальнодержавному рівні врегульовано низкою нормативно-правових актів, які формують комплексну, однак достатньо фрагментарну правову основу відповідної сфери. Така фрагментарність полягає в тому, що стратегічне планування в Україні регулюється не єдиним системним актом, а сукупністю бюджетних, програмно-цілевих, урядових, галузевих, регіональних, безпекових та оборонних нормативних приписів. Це ускладнює формування єдиної ієрархії стратегічних документів, узгодження строків їх дії, механізмів моніторингу, бюджетного забезпечення та відповідальності за виконання їхніх приписів.

Важливе місце у системі стратегічного планування посідає Бюджетний кодекс України, положення якого забезпечують зв'язок

стратегічного планування з бюджетним процесом. Зокрема, ст. 33 Бюджетного кодексу України регулює складання та схвалення Бюджетної декларації, яка має середньостроковий характер і фактично виконує роль фінансово-планового орієнтира для державної політики. Крім того, ст. 2 даного документа визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів, що безпосередньо пов'язує бюджетне планування з результативністю державної політики [14]. У цьому сенсі Бюджетний кодекс України створює фінансово-ресурсну основу стратегічного планування, однак на практиці плани діяльності головних розпорядників бюджетних коштів не стали повноцінним інструментом формування і реалізації державної політики, оскільки їх зв'язок зі стратегічними цілями та оцінкою результатів залишається недостатньо дієвим.

Окремий блок нормативно-правового регулювання стратегічного планування утворює Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року, який визначає засади розроблення, затвердження, виконання, обліку, моніторингу та контролю за реалізацією державних цільових програм [56]. Його значення для стратегічного планування полягає в тому, що він переводить загальні стратегічні цілі у формат конкретних програмних заходів, визначає їх виконавців, а також відповідні строки, ресурси та очікувані результати. Водночас, практика застосування цього Закону засвідчує наявність проблеми нормативної та управлінської неузгодженості: частина програм відповідає вимогам Закону, тоді як інші програмні документи фактично функціонують поза його логікою. Так, на сьогодні актами Кабінету Міністрів України прийнято і впроваджено 13 таких програм, а ще 17 програм не відповідають вимогам Закону України «Про державні цільові програми», що підтверджує потребу в уніфікації програмно-цільового планування [75].

Ст. 9-3 і 9-6 Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період

та об'єднань юридичних осіб» від 9 січня 2025 року визначено особливості діяльності державних комерційних підприємств і господарських товариств у контексті розробки й затвердження стратегічних планів розвитку, а також фінансових та інвестиційних планів на середньострокову перспективу [71]. Однак, дані норми лише точково впливають на формування системи стратегічного планування в державі.

Варто відзначити, що окремі закони закріплюють термінологію, правові засади та необхідність розроблення стратегій, програм, національних планів дій та інших планувальних документів у конкретних галузях і сферах державної політики. До таких актів, зокрема, належать закони України «Про зайнятість населення» [58], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [70] та «Про енергетичну ефективність будівель» [57]. Їх аналіз свідчить, що стратегічне планування в Україні розвивається не лише як загальнодержавний механізм, а й як галузевий інструмент регулювання. Водночас, така модель породжує ризик розпорошення стратегічних документів між окремими сферами без належної координації з бюджетним, регіональним і загальнодержавним плануванням.

Важливе значення для організаційного забезпечення стратегічного планування в державі має Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року. Ст. 11 Закону визначає правову природу Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка повинна містити програмні цілі, критерії та строки їх досягнення, а також завдання, необхідні для реалізації відповідних цілей [65]. Відтак, Програма діяльності Уряду має виконувати функцію політико-правового документа, який поєднує урядову політику зі стратегічними пріоритетами державного розвитку. Проте згаданий Закон прямо не використовує поняття «стратегічне планування», через що зв'язок між Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, галузевими стратегіями, державними цільовими програмами та бюджетним процесом залишається недостатньо нормативно структурованим.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року деталізує організаційні аспекти стратегічного планування на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до ст. 8 цього Закону міністр визначає пріоритети роботи міністерства, затверджує плани роботи міністерства та звіти про їх виконання. Ст. 10 передбачає, що державний секретар міністерства готує і подає міністру для затвердження плани роботи міністерства та звітує про їх виконання. Крім того, у межах повноважень керівників інших центральних органів виконавчої влади передбачено подання та виконання планів роботи відповідних органів [77]. Відтак, на рівні центральних органів виконавчої влади стратегічне планування має переважно організаційно-адміністративний характер, а відсутність єдиного підходу до горизонту планування, ролі цих документів і їх зв'язку з Бюджетною декларацією, Державним бюджетом України, планами діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та державними цільовими програмами знижує їхню стратегічну цінність.

Водночас, слід зауважити, що органи місцевого самоврядування не визначено у системі учасників стратегічного планування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66], тому формування правової конструкції органів державної влади та управління, наділених повноваженнями у сфері стратегічного управління, загалом є досить проблематичним [80, с. 5].

Підзаконний рівень нормативно-правового регулювання стратегічного планування представлений низкою постанов Кабінету Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 затверджено порядок розроблення проєктів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, Бюджетної декларації та Державного бюджету України [74]: тобто, цей документ процедурно пов'язує прогнозування соціально-економічного розвитку з бюджетним плануванням. Водночас, його підзаконний характер обмежує можливості системного врегулювання всієї сфери стратегічного планування, оскільки він не вирішує

питання ієрархії стратегічних документів і не встановлює відповідальності за їх невиконання.

Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106 визначає порядок розроблення та виконання державних цільових програм [63], деталізуючи процедури, передбачені Законом України «Про державні цільові програми», зокрема, щодо механізму підготовки, погодження, подання для затвердження та виконання програм. Цей акт виконує інструментальну функцію у системі програмно-цільового планування, але на практиці також виникає проблема якості, реалістичності фінансування, системності моніторингу та зв'язку державних цільових програм із довгостроковими стратегічними цілями держави.

Окреме процедурне значення має Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, якою затверджено Регламент Кабінету Міністрів України [64]. Регламент визначає порядок підготовки документів з питань планування діяльності Уряду, зокрема, планів пріоритетних дій Кабінету Міністрів України на середньостроковий і короткостроковий періоди, а також програмних документів Уряду. Цей документ фактично відповідає за процедурне впорядкування урядового планування, проте середньострокове урядове планування в Україні наразі не набуло сталої інституційної форми, а короткострокові плани переважно виконують функцію оперативної деталізації урядових завдань, а не повноцінного стратегічного інструменту.

Стратегічне планування регіонального розвитку здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року. Ст. 7 цього Закону визначає систему документів державної регіональної політики, ст. 8 документа регулює питання розроблення й впровадження Державної стратегії регіонального розвитку України, а ст. 10 – регіональних стратегій розвитку [59]. Маємо відзначити, що даний Закон є одним із найбільш наближених до логіки системного стратегічного планування, оскільки передбачає зв'язок між державною

стратегією, регіональними стратегіями та планами заходів з їх реалізації. Водночас, регіональне стратегічне планування потребує подальшого узгодження з бюджетними можливостями територій, політикою відновлення, євроінтеграційними завданнями та механізмами оцінювання результативності.

Стратегічні документи у сферах національної безпеки та оборони наразі набувають особливого значення в контексті «повзучої агресії» РФ проти України. Вони розробляються на основі спеціального законодавства, передусім, Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року. Ст. 1 цього Закону закріплено визначення ключових стратегічних документів у сфері безпеки й оборони, зокрема, Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, Стратегії кібербезпеки України та Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України [68]. Крім того, ст. 26 визначає Стратегію національної безпеки України як основний документ довгострокового планування у сфері національної безпеки держави, який виступає основою для підготовки інших документів планування у сферах національної безпеки і оборони, а ст. 28 регулює питання розробки й виконання Стратегії воєнної безпеки України [68].

Закони України «Про оборону України» [69] та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» доповнюють безпековий блок стратегічного планування, встановлюючи організаційні засади оборони, мобілізаційної підготовки та мобілізації [67]. З погляду стратегічного планування ці акти мають прикладне значення, оскільки забезпечують перехід від загальних безпекових стратегій до конкретних оборонних і мобілізаційних заходів. Зокрема, у законодавстві про мобілізаційну підготовку важливе значення мають положення про повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України щодо мобілізаційної підготовки, мобілізації та затвердження відповідних планувальних документів [67].

Отже, правове регулювання стратегічного планування в Україні має багаторівневий і міжгалузевий характер. Воно охоплює бюджетне, програмно-цільове, урядове, галузеве, регіональне, безпекове та оборонне планування. Однак, дана система не є повністю уніфікованою, оскільки окремі її елементи функціонують за різними правилами, мають різні горизонти планування, різні процедури розроблення й затвердження та не завжди належним чином пов'язані між собою. Це свідчить про необхідність подальшого вдосконалення нормативної основи стратегічного планування, зокрема шляхом визначення єдиної ієрархії стратегічних документів, узгодження їх з бюджетним процесом, запровадження дієвого моніторингу та посилення відповідальності суб'єктів публічного управління за досягнення стратегічних результатів.

Разом із тим, безперечним видається, що документи стратегічного планування, що приймаються в рамках реалізації функції стратегічного планування, покликані формувати систему документів стратегічного планування, що охоплює весь комплекс стратегічних цілей і завдань, що визначаються і реалізуються державою, яка, у свою чергу, виступає як підсистема системи стратегічного планування [45, с. 49-54; 75]. Розгляд учасниками стратегічного планування прийнятого масиву документів стратегічного планування в логіці системного методу є запорукою того, що цілі, що визначаються ними, не суперечитимуть одна одній, а обмежені державні ресурси будуть розподілені на досягнення намічених планових показників, виходячи з однаково зрозумілих довгострокових пріоритетів.

Первинні елементи даної системи (документи стратегічного планування) різні: вони відрізняються за терміном дії, цільовим призначенням, органами, якими розробляються та затверджуються, а також етапу, у межах якого реалізуються. Саме остання ознака покладена в основу систематизації прийнятих документів стратегічного планування у чинному законодавстві. Можемо визначити такі етапи стратегічного планування:

- 1) цілепокладання;

- 2) прогнозування;
- 3) планування;
- 4) програмування [45, с. 50-51].

Розглядаючи прогнози як елемент єдиної системи документів стратегічного планування, слід ще раз підкреслити їх переважно забезпечувальний характер для подальшого процесу планування. Їх «службова» роль значною мірою визначає структуру та зміст документів, що розробляються – прогнози, як правило, кореспондують розроблюваним надалі плановим та програмним документам. У зв'язку з цим важливо відзначити, щоб на практиці прогнозами, які розробляються, охоплювалися всі основні цільові показники, що встановлюються документами стратегічного планування, що приймаються в рамках цілепокладання та програмування.

Не цілком вірною є ситуація, коли перспективні цільові показники визначаються без належного прогнозного забезпечення, але ще більш критичною для успішної реалізації функції стратегічного планування є непроведення прогнозування (або невчасна актуалізація прогнозів) щодо вже встановлених цільових показників. Із метою виключення подібних ситуацій вважаємо за доцільне розглянути питання про нормативне закріплення принципу обов'язкового прогнозного забезпечення розробки перспективних цільових та програмних показників, практична реалізація якого сприятиме підвищенню наукової обґрунтованості та узгодженості документів стратегічного планування, що розробляються.

Вважаємо, що про напрями чи пріоритети перспективного розвитку правомірно говорити лише у контексті розгляду таких документів стратегічного планування як доктрини та концепції. Разом із тим, законодавство про стратегічне планування не виділяє їх як самостійний різновид документів планування, що, на наш погляд, є недоліком системи стратегічного планування. Як було зазначено, зміст і правова природа доктрин і концепцій суттєво відрізняється від інших документів

стратегічного планування, що зумовлює необхідність регламентації їхнього особливого місця у системі документів стратегічного планування.

На нашу думку, поряд із раніше запропонованими дефініціями доктрин і концепцій у законодавстві слід закріпити ключові різновиди доктринальних та концептуальних документів (зокрема, доктринальні документи у сфері безпеки, концептуальні документи у сфері безпеки, концептуальні документи у сфері соціально-економічного розвитку тощо), визначивши, що вони, поряд із прогнозами, є основою для подальшої підготовки документів стратегічного планування, що приймаються в рамках цілепокладання.

Відтак, із метою максимізації управлінського потенціалу логіка побудови системи документів стратегічного планування має будуватися за «пірамідальним» принципом, ґрунтуючись на принципі декомпозиції цілей верхнього рівня, що виражається в послідовній деталізації цілей, визначених на найвищому рівні, в рамках документів стратегічного планування нижчого рівня. На умовній вершині цієї системи має перебувати обмежена кількість стратегічних цілей, послідовність імплементації яких має визначатися, надалі, у планах і програмах, що приймаються. Виходимо з того, що саме такий підхід має бути покладений в основу архітектури документів стратегічного планування, формування якої передбачено основами державної політики.

Звісно, ключовим засобом формування такої системи актів має стати правове регулювання юридичного статусу та порядку видання документів стратегічного планування, які приймаються в рамках цілепокладання, засноване на наступних базових підходах:

- виділення у системі документів стратегічного планування єдиного акта «верхнього рівня», що визначає основні стратегічні цілі перспективного розвитку держави. Такий акт повинен мати найвищу юридичну силу, видаватися у формі нормативно-правового акта та охоплювати всі ключові сфери життя суспільства;

- нормативне закріплення вимоги, яка передбачає, що акти меншої юридичної сили можуть встановлювати лише конкретні завдання, спрямовані на досягнення цілей, визначених актами вищої юридичної сили. При цьому, сукупність таких завдань має забезпечувати безумовне досягнення цілей «верхнього рівня»;
- запровадження обов'язкового контролю над документами стратегічного планування, що розробляються, задля встановлення їх відповідності документу стратегічного планування «верхнього рівня» [68; 75].

Звісно, така ситуація є яскравим прикладом «випереджальної» підзаконної правотворчості, коли за об'єктивної необхідності підвищення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади, в умовах громіздкої та непослідовної системи стратегічного планування, на рівні підзаконних актів вибудовується, формально, паралельна система, що усуває проблеми та невизначеності чинного законодавства.

Загалом убачається, що саме існування такої категорії як «галузеві стратегії» (як елемента системи стратегічного планування) є досить спірним, оскільки стратегічні цілі держави, а також заходи щодо їх досягнення мають, як правило, комплексний, міжгалузевий характер і навряд чи можуть визначатися на рівні профільних галузевих відомств. Роль документів, що розробляються й приймаються на рівні центральних органів виконавчої влади, швидше, полягатиме в тому, щоб визначити дії у конкретних галузях економіки щодо реалізації цілей та завдань «верхнього рівня». Водночас, такий статус не закріплено законодавчо, а практика, за умов відсутності чіткого регулювання підходів до підготовки галузевих стратегій, йде шляхом використання даних видів актів на вирішення відомчих цілей і завдань. Таким чином, «галузеві стратегії», на нашу думку, слід розробляти та затверджувати або у формі програмних документів (тобто плану діяльності галузі з досягнення стратегічних цілей, визначених на вищому рівні управління), або концептуальних актів, що визначають лише систему

поглядів на довгостроковий розвиток відповідної сфери економічних відносин.

За розглянутими етапами стратегічного планування слідують етапи планування та програмування, в рамках яких визначені раніше цілі та завдання, з урахуванням результатів прогнозування, знаходять практичний вираз у вигляді цільових показників і конкретних завдань діяльності центральних органів виконавчої влади та окремих організацій. Саме плани діяльності центральних органів виконавчої влади повинні бути індикатором залучення органів виконавчої влади до досягнення стратегічних цілей і завдань, а підсумки їх реалізації – одним із ключових інструментів оцінки результативності «стратегічної» роботи конкретного органу.

При цьому «централізація» роботи з формування планів діяльності має робити істотний внесок у підвищення системності архітектури документів стратегічного планування загалом. Плани діяльності ЦОВВ вибудовуються на основі того факту, що вони є відповідальними виконавцями стратегічних цілей та завдань, тому плани мають стати документами, які пов'язують стратегічні цілі «верхнього рівня» з практичною діяльністю конкретних ЦОВВ та їх структурних підрозділів. Саме плани діяльності ЦОВВ покликані надавати однозначну відповідь на те, яким чином і в які терміни буде реалізовано стратегічні орієнтири, визначені на національному рівні, у межах всього масиву документів стратегічного планування, у висвітленні практичної діяльності конкретного органу виконавчої влади. Інтеграція відповідних показників у плани діяльності, їх деталізація дозволяє простежити процес реалізації стратегічних цілей «верхнього рівня» на конкретних діях окремих підрозділів державного апарату [15, с. 27-30; 75; 77].

На наш погляд, подібний системний підхід дозволить, серед іншого, вчасно фіксувати ризики недосягнення тих чи інших стратегічних показників та заздалегідь вживати необхідних заходів. Адже реальна роль планів діяльності центральних органів виконавчої влади у системі документів

стратегічного планування на сьогоднішній день недостатня. Передача питань їх підготовки та контролю за досягненням відповідних стратегічних показників на рівень самих органів виконавчої влади, в умовах недостатності зовнішнього контролю за даним процесом, призводить до втрати ними управлінського потенціалу, позбавляючи державний апарат важливого механізму координації роботи у сфері стратегічного планування. Видається необхідним якісний перегляд підходів до змісту планів діяльності ЦОВВ – закріплення вимог щодо обов'язкового відображення у них заходів, які забезпечують досягнення та реалізацію всіх стратегічних цілей та завдань, за виконання яких відповідає відповідний ЦОВВ, з передачею повноважень щодо затвердження планів діяльності ЦОВВ на рівень Уряду.

Переходячи від розгляду документів, які приймаються в рамках планування, до «програмних» документів стратегічного планування, необхідно відзначити, що останні є найбільш близькими до поточної організаційно-управлінської діяльності органів виконавчої влади. Це пов'язано з тим, що державні програми є ключовим механізмом не лише стратегічного, а й бюджетного планування – у рамках них розподіляється переважна частина видатків державного бюджету [14; 56]. Саме державні програми є основним механізмом практичної реалізації цілей та завдань, поставлених та уточнених в результаті попередніх етапів стратегічного планування. У них міститься комплекс запланованих заходів, взаємопов'язаних за завданнями, термінами здійснення, виконавцями та ресурсами, й інструментів державної політики, що забезпечують у рамках реалізації ключових державних функцій досягнення пріоритетів та цілей державної політики у сфері соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки України.

На сьогоднішній день державні програми в Україні передбачають реалізацію заходів щодо розвитку всіх сфер життя суспільства та державного управління – починаючи від фізичної культури та спорту та закінчуючи зовнішньоекономічною діяльністю. Державні програми є одним з найбільш

динамічно практичних інструментів, що розвиваються, для реалізації стратегічного планування. Так, саме державні програми стали першими документами стратегічного планування, нормативною вимогою до яких стала вказівка взаємозв'язку з національними цілями. Слід зазначити, що в організаційному плані, національні проекти фактично є надбудовою над державними програмами, покликаними «пов'язати» їх та посилити стратегічний потенціал [59; 63; 75].

Відтак, аналіз наявного нормативно-правового матеріалу дає підстави стверджувати, що організаційно-правовий компонент конструкції стратегічного планування в державному управлінні ґрунтується на сукупності компетенцій уповноважених суб'єктів у сферах стратегічного планування та стратегічного управління. Водночас, чинні нормативно-правові акти, які визначають систему повноважень у сфері державного планування, характеризуються низкою змістовних і техніко-юридичних недоліків та не формують цілісної системи нормативного регулювання. Якщо у законодавчих актах, присвячених питанням стратегічного планування, наголошується на необхідності узгодженості та збалансованості відповідних процесів, то аналогічні властивості повинна мати й система повноважень суб'єктів стратегічного державного управління. Так, попри тривалий період дії Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [55], повноваження його учасників залишаються нереалізованими в частині формування комплексу документів, необхідних для забезпечення їх практичного здійснення. Крім того, не сформовано належної процедурної моделі взаємодії між учасниками стратегічного планування. Окремою проблемою є те, що повноваження органів державної влади та інших державних органів у сфері стратегічного планування не набули належного нормативного оформлення, хоча в законодавстві наявні окремі згадки про здійснення стратегічного управління щодо певних органів влади. Це свідчить про необхідність розроблення

цілісної організаційно-правової моделі стратегічного планування в державному управлінні України [80, с. 6-7].

Оскільки процедура розроблення документів стратегічного планування є тривалим, складним і ресурсозатратним процесом, її якісне здійснення передбачає залучення висококваліфікованих фахівців, експертів, аналітиків та представників професійного середовища, результати роботи яких мають користуватися високим рівнем суспільної та інституційної довіри. Це свідчить про те, що ефективність стратегічного планування залежить не лише від нормативного регулювання, а й від якості експертного забезпечення, методологічної обґрунтованості, професійності виконавців та прозорості процесу підготовки відповідних документів [31, с. 77]. Водночас, курс України на вступ до Європейського Союзу зумовлює необхідність наближення національної системи стратегічного планування до європейських і міжнародних стандартів публічного управління. У багатьох розвинутих державах широко застосовуються сучасні управлінські моделі, зокрема, концепції «нового державного менеджменту» (англ. – *new public management*), «розумної держави» (англ. – *smart state*), «належного врядування» (англ. – *good governance*) та «розумного державного управління» (англ. – *smart public administration*) [31, с. 77]. Застосування таких підходів в українських умовах може сприяти підвищенню результативності стратегічного планування, посиленню підзвітності органів публічної влади, раціоналізації використання ресурсів та удосконаленню процедур ухвалення управлінських рішень.

2.2. Законодавче забезпечення реалізації стратегічного планування в країнах світу

На сучасному етапі розвиток демократії в Україні актуалізує потребу у формуванні та практичній реалізації ефективної системи стратегічного планування в державному управлінні. В цьому контексті особливого значення набувають питання модернізації державного управління, підвищення його відкритості та прозорості, удосконалення координації діяльності органів державної влади, а також посилення антикорупційної складової у процесі вироблення й реалізації управлінських рішень. З огляду на посилення конкуренції у різних сферах міжнародних відносин, стратегічне планування має розглядатися не лише як внутрішньодержавний інструмент забезпечення сталого розвитку, а і як засіб зовнішнього позиціонування України як сучасної, інноваційної та інституційно спроможної держави. Саме тому науково-практичній актуальності набуває дослідження зарубіжного досвіду вибудовування нормативно-правового та організаційного підґрунтя розвитку системи стратегічного планування в державному управлінні, а також можливостей його адаптації до вітчизняних умов [46, с. 66].

Стратегічне планування і прогнозування, що передувє йому, вже багато років слугують неодмінною складовою діяльності зарубіжних державних структур і корпоративного співтовариства. Каталізатором прогнозування є бажання заздалегідь виявляти та аналізувати гострі проблеми економіки, політики та соціальної сфери з метою завчасної підготовки заходів реагування. У багатьох країнах традиційною стала практика розроблення планів на різні терміни – від трьох-чотирьох до п'яти років з горизонтом прогнозування на 25-30 і більше років. До них також додаються антикризові програми. У США, країнах Європейського Союзу та Японії регулярно розробляються національні та міждержавні цільові програми здійснення науково-технологічних проривів та вирішення великих соціально-економічних проблем. На думку зарубіжних учених, в одних країнах

стратегічне планування застосовується для підвищення якості державних послуг та забезпечення внутрішньої комунікації у державних структурах, в інших – для досягнення бажаних цілей і як засіб забезпечення координації, в третіх – як механізм контролю за державними витратами з метою більш ефективного використання ресурсів [171, с. 443].

Як стверджує Б. Беззубко, в більшості зарубіжних країн сформувалася трирівнева система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Поряд із центральними органами державної влади важливу роль у цьому процесі відіграють регіональні та локальні територіальні управлінські структури, які забезпечують реалізацію відповідної політики з урахуванням особливостей конкретних територій. Центральні органи територіального управління, в свою чергу, виконують функцію макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку, визначаючи загальні стратегічні орієнтири, пріоритети та інституційні рамки розвитку територій. Саме на цьому рівні формується законодавче середовище, яке регламентує діяльність у сфері територіального управління, встановлює правові засади взаємодії між різними рівнями публічної влади та забезпечує нормативну узгодженість стратегічних управлінських рішень [6, с. 59].

Наразі в світовій практиці виділяються такі моделі стратегічного планування в державному управлінні: американська (США, Канада), європейська (Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція тощо) та азійська (Японія, Республіка Корея, Сінгапур). Окремо розглядаються китайська, індійська та в'єтнамська моделі [130; 133; 209]. Незважаючи на відмінності у підходах, у закордонних поглядах та концепціях є одна ключова спільна ланка: державна політика в соціально-економічній та безпековій сферах у різних державах світу ґрунтується на стратегічному плануванні. Саме через цей інструментарій державою визначаються цілі, завдання, найважливіші напрями та орієнтири розвитку та забезпечення державної політики. Зокрема, це – пріоритетні напрями зосередження зусиль суспільства та влади щодо усунення викликів та загроз; орієнтири визначення, які перспективні

технології найбільш потрібні для забезпечення конкурентоспроможності, технологічного та військового лідерства; показники ринків, які матимуть пріоритетне значення; а також маркери, згідно з якими визначаються найпріоритетніші недержавні та громадські структури.

Для документів стратегічного планування державного управління, якщо вони мають нормативний характер, відмінною рисою є акцентування норм-цілей і норм-роз'яснень (менш звичних для вітчизняної правової системи, аніж, наприклад, для юридичних актів англо-саксонських держав). Якщо ж такі документи мають ненормативний (але правовий) характер, то вони наповнені обсягами положень модальності «цілепокладання і цілепрезентація» і положень модальності «ми бачимо це таким чином», що не завжди дозволяє говорити про правову галузеву (і глибшу деталізацію) спрямування документів стратегічного планування у державному управлінні. Відтак, наше дослідження присвячене вивченню документів стратегічного планування у державному управлінні зарубіжних країн із погляду класифікації актів адміністративного права.

Маємо відзначити, що основним завданням системи нормативно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні є правове забезпечення діяльності у сфері прогнозування, цілепокладання, планування, програмування, а також моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування. При цьому, системоутворюючими документами є акти, положення яких спрямовані на правове встановлення безпосередньо системи документів стратегічного планування, а також закріплення правових механізмів і процедур їх розробки та реалізації.

Слід зауважити, що до середини 1980-х років у різних державах світу стратегічне планування залишалося переважно сферою діяльності комерційних організацій. Державний і приватний сектор функціонували окремо, й досить ефективна практика складання найважливіших програм-планів залишалася поза увагою державних органів. Так, місцеві органи влади складали комплексні плани, які стосувалися ефективності землекористування

та послуг, центральні органи виконавчої влади покладалися на плани, зазвичай обмежені вузькими ланцюжками повноважень в організаційній структурі, тощо [118]. Відтак, лише у 1980-х роках з появою концепції «Нове державне управління» інструменти стратегічного менеджменту стали активно застосовуватися в державному управлінні у США. Сталося це у зв'язку з тим, що попередні методи планування перестали бути ефективними у боротьбі зі зростаючими проблемами, пов'язаними з фінансуванням, ефективністю, кадрами, корупцією та збором податків.

Після того, як Президент корпорації *Ford* Р. Макнамара зумів провести ефективне реформування компанії за допомогою сучасних систем планування, організації та управління, він обійняв пост Міністра оборони США, перетворившись на одного з піонерів упровадження бізнес-практик у державному секторі. Пов'язавши заходи щодо планування з бюджетом через систему планування, програмування та бюджетування, він зумів упровадити використання систематичного аналізу потреб в обороні й скласти довгостроковий програмно-орієнтований оборонний бюджет та п'ятирічний план оборони [215, с. 56-57], які були схвально зустрінуті багатьма американськими експертами. Пізніше на найвищому рівні Президент США Дж. Картер представив федеральному уряду новий метод бюджетного планування – «бюджетування з нульовою базою», що застосовувався на той час у *Xerox Corporation* та *Texas Instruments Incorporated* [220]. Одним із найяскравіших прикладів застосування методів стратегічного планування на регіональному рівні стали американські штати Орегон та Техас. Так, в Орегоні було розроблено «Контрольний план штату Орегон» (англ. – *Oregon Benchmarks*) – документ, що описує довгострокові цілі штату в рамках чотирьох елементів: ключові цілі, формулювання місії, контрольні показники та показники ефективності [202, с. 356-357]. Така практика згодом поширилася за межі штату, і система стратегічного планування у результаті була затверджена на федеральному рівні США. Пізніше цей досвід перейняли інші країни. На федеральному рівні в США приймається велика

кількість документів стратегічного планування, які підрозділяються за загальними тематичними блоками (національна безпека, охорона здоров'я, енергетика тощо).

Цілісність системи стратегічного планування США забезпечується комплексним підходом і широким охопленням актуальної проблематики у різних галузях. При цьому, список документів не є обмеженим або суворо фіксованим: у міру виникнення нових проблем та викликів, що вимагають вироблення повноцінної стратегії та взаємодії різних державних інститутів, запроваджуються додаткові стратегії (як було, наприклад, у випадку з COVID-19), а в міру досягнення ефективних рішень інші документи можуть бути виключені зі списку за відсутності їх продовження. Що характерно, у більшості документів стратегічного планування США простежується ідея глобального лідерства країни у всіх сферах життя світової спільноти [182; 183; 189].

Стратегічне планування в США, як і в інших країнах, має довгостроковий, середньостроковий і короткострокові періоди. Особливістю американської системи є акцент на короткостроковому плануванні (один рік), завдяки чому досягається гнучкий та добре контрольований характер системи: результати річних планів легше аналізувати, потрібно менше часу на коригування дій. Збір статистичних даних за річним інтервалом здійснюється також оперативніше. У цьому знову можна побачити вплив політичних традицій: у чотирирічному циклі кожного президентства набагато простіше орієнтуватися та демонструвати результати за підсумками виконання річних планів [110; 185].

Система стратегічного планування в США є чотирирівневою і включає федеральний рівень, рівень федеральних відомств, рівень штатів, рівень муніципалітетів. Як і в багатьох інших питаннях, у принципі, окремі регіони (штати) у США мають досить широкі повноваження щодо реалізації просторового та економічного планування на своєму рівні. При цьому, для досягнення власних цілей штати нерідко користуються федеральними

грантами, що надаються, наприклад, такими інституціями як Управління економічного розвитку (входить до структури Міністерства торгівлі США) та Партнерство стійких співтовариств (Департамент транспорту, Департамент житлового та міського будівництва, Агентство з охорони навколишнього середовища) [128; 150; 215, с. 58]. При такому підході виконується відразу кілька принципово важливих умов: регіони отримують велику міру автономії у виробленні своїх планів, мають розширені фінансові можливості для їх реалізації і, водночас, є об'єктом федерального контролю.

Таким чином, у США стратегічне планування набуло значного розвитку на різних рівнях публічного управління. Його роль у цій державі полягає передусім у визначенні ключових пріоритетів безпекового та економічного розвитку на федеральному рівні та формуванні на цій основі партнерської взаємодії між федеральними органами влади, органами влади штатів, бізнес-середовищем і громадянами [78, с. 208]. Основою системи документів стратегічного планування США є Стратегія національної безпеки [181]. Для США бачення проблем національної безпеки має доктринальний характер. Стратегія національної безпеки США, як ключовий документ стратегічного планування, розглядається американськими фахівцями як інтелектуальний продукт, що визначає сукупність взаємопов'язаних ідей у сфері управління тенденціями, реальними та прогнозованими, для захисту постійних інтересів суспільства та держави. В основі американських підходів до забезпечення національної безпеки лежить прагнення до збереження безперечного світового лідерства та переваги Сполучених Штатів на глобальній арені [115]. При цьому, ще з часів батьків-засновників для американського політичного класу характерне месіанство, що базується на «переконаності в тому, що призначення Сполучених Штатів – не тільки «служувати прикладом для світу», а й дієво «допомагати» йому «прийти у відповідність» зі США.

Нові американські підходи до забезпечення національної безпеки увібрали положення та термінологію, що стосуються концепцій «м'якої сили»

та «розумної сили». Так, Дж. Най вважає ці концепції не лише інструментом зовнішнього впливу, а й найекономнішим способом забезпечення національної безпеки: «Якщо провідна держава сповідує цінності, яким хочуть слідувати інші, лідерство обходиться їй дешевше» [184, с. 77-78]. Оскільки США стикаються з найбільшими загрозами своїй безпеці саме сьогодні, коли їх військовий потенціал безпрецедентно та незаперечно високий, управлінці враховують цю обставину при формуванні їх стратегічної лінії. Головна ідея, закладена в Стратегію національної безпеки – 2025, полягає в необхідності постійно коригованого та збалансованого використання всіх інструментів американської могутності, включаючи військові, політичні, економічні, дипломатичні, розвідувальні, інформаційно-пропагандистські, гуманітарні, культурні тощо. При цьому наголошується на необхідності спільних дій держав у рамках міжнародного простору [181].

У контексті стратегічного планування в державному управлінні, особливої уваги заслуговує алгоритм вироблення Стратегії національної безпеки США, а також американський досвід організації моніторингу викликів та загроз національній безпеці. Безпосередні загрози національній безпеці США виявляються в рамках моніторингу поточної військово-політичної ситуації у світі. Відомства, задіяні в цьому процесі, відстежуючи події, що відбуваються в різних регіонах світу, обирають серед них ті, що стосуються безпеки США чи просування їхніх інтересів. У разі кризової ситуації у тому чи іншому регіоні світу органи розвідки на місцях направляють на Об'єднаний командний центр Об'єднаного комітету начальників штабів «Доповідь із планування операції». Подання цієї доповіді вищим органам має на меті звернути увагу керівництва країни на потенційно кризову ситуацію, в якій, можливо, знадобиться застосування американських збройних сил [42, с. 38-39; 156].

Аналіз американського досвіду в організації системи забезпечення національної безпеки та стратегічного планування дає змогу виокремити кілька найважливіших особливостей стратегічного планування на

федеральному рівні в США. Перша пов'язана з тим, що, незважаючи на створення Міністерства внутрішньої безпеки, найважливішою складовою управління забезпеченням національної безпеки США залишається планування застосування збройних сил. Враховуючи роль і місце, які традиційно займають питання оборони у загальній політиці забезпечення національної безпеки, поняття «політика національної безпеки» та «військова (оборонна) стратегія» іноді використовуються в США як синоніми. Друга особливість – підготовка в рамках реалізації Стратегії національної безпеки щорічної доповіді Президента Конгресу про Стратегію національної безпеки США (ст. 108 Закону «Про національну безпеку» 1947 року) [94, с. 1-4; 180], у якій визначаються цілі, завдання та напрями діяльності американської адміністрації на наступний рік. Ця доповідь є основою формування всього пакету концептуальних та програмних документів стратегічного планування та несе у собі найважливішу організаційну функцію. При цьому, Стратегія національної безпеки є сполучною ланкою між зовнішньополітичною, військовою та іншими стратегіями, є їхньою ідейно-теоретичною платформою. На її основі Міністр оборони США готує щорічну доповідь про стан справ у галузі оборони та напрями військового будівництва, а Комітет начальників штабів – доповідь, у якій характеризуються, зокрема, і стратегічні плани на майбутнє. Аналогічні заходи проводяться більш як 70 американськими відомствами [124; 200]. І нарешті, важливо відзначити увагу політичного керівництва до прикладної та фундаментальної науки, що дозволяє сформулювати цілісний погляд на проблеми забезпечення національної та військової безпеки, виробляти параметри довгострокової стратегії та поточної діяльності держави в галузі зовнішньої та військової політики, а також забезпечувати тісну взаємодію між відповідними елементами організаційної структури в інтересах їх виконання [179, с. 6-7].

Таким чином, Стратегія національної безпеки США має особливе значення для всієї системи стратегічного планування в державному управлінні цієї країни, адже виконує функцію базового документа

стратегічного планування та охоплює комплекс взаємопов'язаних блоків: безпековий, соціально-економічний, енергетичний, науково-технологічний, інноваційний, ціннісний і зовнішньополітичний. До її змісту входять питання забезпечення безпеки, економічного добробуту, розвитку енергетики, науки, технологій та інновацій, захисту прав людини, протидії корупції, підтримки громадянського суспільства, а також міжнародної діяльності у різних сферах суспільних відносин. Зазначений документ визначає стратегічні орієнтири функціонування всієї системи стратегічного планування США та спрямовує реалізацію довгострокових державних цілей. Для американської моделі характерним є поєднання традиційних підходів, властивих розвиненим державам, зокрема стратегічного планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів державного бюджету, зі специфічними механізмами підтримки, серед яких важливе місце посідають грантові інструменти та інші форми стимулювання регіонального розвитку [78, с. 208].

У США питання організації державного планування, у тому числі стратегічного, знайшли своє закріплення у Законі про діяльність Уряду та результати 1993 року [142] та Законі про модернізацію [143], який, по суті, є поправкою до першого. Зазначений нормативний правовий акт має на меті інтегрування в систему державного управління інструментарію, фактично властивого будь-якій управлінській системі з метою забезпечення досить жорсткої регламентації процесу державного управління. Водночас система стратегічного планування США спрямована на забезпечення реалізації сформульованих у Стратегії національної безпеки положень і задає змістовні орієнтири для всієї системи стратегічного планування, яка, в свою чергу, сприймається як механізм реалізації стратегічних цілей [111, с. 213].

Основним фактором переходу на нормативне правове регулювання стратегічного планування у США послужила необхідність у підвищенні якості державного управління. У преамбулі Закону про діяльність Уряду та результати 1993 року, у тому числі, зазначається, що марнотратство та неефективність федеральних програм підривають довіру американського

народу до Уряду США та знижують здатність федерального Уряду адекватно задовольняти життєво важливі суспільні потреби; погано сформульовані цілі державних програм та неадекватний характер наданої інформації щодо їх виконання знижують ефективність керівників та їх зусилля щодо підвищення якості результативності таких програм; недостатня увага до ефективності та результатів програм серйозно перешкоджає виробленню політики Конгресом, прийняття рішень щодо витрачання коштів та нагляду за ними [142; 203, с. 11].

По суті, ухвалення цього Закону мало на меті оптимізацію процесу державного управління та підвищення рівня контролю за реалізацією державних програм шляхом впровадження обов'язкових вимог щодо планування та досягнення державних цілей, поставлених перед державними органами. Інакше кажучи, державні органи з метою реалізації законодавчих норм зобов'язали займатися стратегічним плануванням. Маємо відзначити, що системи адміністративно-правового регулювання США досить передові з погляду обліку сучасних підходів до організації державного управління.

Так як і в США, у Франції стратегічне планування в державному управлінні здійснюється шляхом встановлення ефективного діалогу між державним та приватним сектором шляхом налагодження реалізації державно-приватного партнерства [24, с. 279]. Регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище, робиться акцент на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу. Так, наприклад, у Франції, система стратегічного планування почала формуватися в 1946 році, за правління Ш. де Голля. Початок її формування було покладено виданням Декрету від 3 січня 1946 року, який передбачав утворення Ради з планування суспільно-економічного розвитку країни та Генерального комісаріату плану, на який покладаються завдання щодо

координації процесів складання, виконання та контролю за виконанням плану розвитку [112, с. 1-2; 127].

Ще одним елементом організаційної структури планування у Франції слугували планові комісії, створювані за галузевою ознакою, до яких входили представники державних органів, працівників, підприємців та незалежні експерти. У рамках планових комісій розглядалися питання перспективного розвитку конкретної галузі економіки, а результатом цього розгляду виступала доповідь комісії, яка лягала в основу формування відповідного розподілу плану. Як зазначав один із творців французької системи планування Ж. Монне, «оскільки виконання плану вимагатиме співпраці з боку всіх партнерів, необхідно, щоб усі життєздатні сили країни брали участь у його розробці» [158, с. 277-278]. Крім того, до планової роботи активно залучалися наукові організації, оскільки роботи, пов'язані з кількісним аналізом, здійснювали «зовнішні партнери» Уряду Франції – Національний інститут статистичних та економічних досліджень, Центр прогнозування економіки та низка інших. При цьому, Уряд сприяв створенню інститутів «незалежного державного прогнозу фінансовими коштами» [158, с. 279-281].

Основною формою плану, у Франції були чотири- і п'ятирічні плани. У 1947 році Уряд прийняв перший історії Франції загальний план модернізації та реконструкції («план Монне», 1947-1953 роки), який був націлений на модернізацію головним чином націоналізованого сектора економіки. Другий план (1954-1957 роки) зосереджував увагу на зміцненні конкурентоспроможності приватних фірм. Третій план (1958-1961 роки) проголосив перехід від протекціонізму до «відкритої економіки» [158, с. 281-283]. Якщо перші плани, прийняті у Франції, носили переважно директивний характер, встановлюючи конкретні показники, які мають бути досягнуті до завершення чергового планового періоду, і передбачали розподіл державних ресурсів, а нерідко – і пряме втручання в питання управління приватними підприємствами, то з розвитком економіки, вони поступово втрачали своє

директивне значення. Відтак, поступово для досягнення поставлених індикативних орієнтирів держава створювала комплекс економічних стимулів, серед яких – надання спеціальних премій, кредитів та гарантій при розміщенні позик, а також зниження ставки відсотка за кредитами приватним виробникам, діяльність яких відповідає плановим рекомендаціям. Крім цього, передбачалося надання податкових пільг для підприємств, які погоджуються виконувати планові рекомендації щодо розширення виробництва, випуску певної номенклатури продукції тощо [158, с. 286-288].

У 1990-х роках система державного планування у Франції зазнала істотних змін – одинадцятий план соціально-економічного розвитку так і не був прийнятий Парламентом і формально у Франції з 1993 року не затверджувалося нових п'ятирічних планів. Проте сам інститут державного планування не припинив своє існування – змінилися лише форми його здійснення. Основною формою стратегічного планування стала розробка так званих «робітничих програм» соціально-економічного розвитку Франції, які також передбачають комплекс стратегічних цілей і завдань, проте вже не мають статусу закону [127; 158]. При цьому, з 2010-х років роль стратегічного планування у механізмі державного управління знову послідовно зростає: у 2012 році як один із принципів державної економічної політики було визначено принцип «нового планування для нової індустріалізації», в рамках практичної реалізації якого було прийнято Програму державного економічного регулювання, що охоплює ключові галузі економіки [212, с. 29-32]. Наступним кроком, спрямованим на посилення державного планування, стало затвердження у 2013 році 34 проєктів промислового розвитку, які були спрямовані на всебічну модернізацію галузей промисловості на основі високих технологій [212, с. 32-34]. У 2020 році, на тлі економічних проблем, викликаних поширенням коронавірусної інфекції, Урядом Франції було затверджено масштабний 10-річний план «Відновлення Франції», який передбачає інвестиції у розвиток пріоритетних галузей економіки у розмірі 100 млрд. євро, для супроводження

реалізації якого прийнято рішення про поновлення роботи Державного комітету із планування [121; 190].

Затверджений План «Відновлення Франції» («Франція – 2030») формулює 10 ключових цілей розвитку цієї держави, одночасно фіксуючи запланований обсяг фінансування, яке буде виділено на його реалізацію. Цілі розподілені за галузевим принципом і мають досить конкретний характер: найбільш масштабний обсяг фінансування (8 млрд. євро) планується виділити на енергетичну галузь, у рамках якої передбачається досягнення скорочення парникових газів на 35%, створення малих атомних реакторів французького виробництва, а також запуск не менш як двох великих підприємств з виробництва електролізерів. У свою чергу, у транспортній сфері (планований обсяг фінансування – 4 млрд. євро) ставиться завдання з виробництва до 2030 року близько двох мільйонів електричних та гібридних автомобілів [92].

Основним інструментом реалізації визначених у документі цілей покликані стати галузеві програми фінансування, що розробляються профільними французькими органами державної влади та уповноваженими організаціями, завдання яких – організувати відбір та розподіл фінансування, що виділяється серед французьких підприємств, проекти яких повинні забезпечувати досягнення стратегічних цілей [109]. Так, у 2022 році французьким Урядом було укладено Угоду про передачу Французькому державному інвестиційному банку (*Bpifrance*) функціоналу оператора програми «Індустріалізація та розвиток» Плану «Франція – 2030» [123]. У свою чергу, *Bpifrance* у рамках реалізації повноважень оператора затверджуються специфікації (вимоги) до проєктів, які можуть претендувати на отримання фінансування, формується система їх оцінки та порядок виплати фінансування. При цьому, відбір учасників реалізації стратегічних цілей (які претендують на отримання державного фінансування) здійснюється публічно, з широким висвітленням у ЗМІ, що залучає широке

коло учасників до відбору для включення до програм субсидування та підтримки [101].

Таким чином, у Франції стратегічне планування має виражений програмно-цільовий характер. Напрями стратегічного розвитку у Франції мають вигляд цільових державних програм, реалізація яких забезпечується у вигляді стимулювання – фінансовими пільгами і преференціями. У зв'язку з цим, особливої значущості набувають закони про бюджет, які забезпечують формування напрямів державної політики щодо «місій», програм та заходів. Останні визначають засоби та способи дії учасників програми. Загалом ці закони спрямовані на забезпечення управління фінансами держави, передбаченими на певну кількість програм. Програми встановлюють цілі та очікувані індикатори, а напрями витрат деталізуються лише на рівні заходів [153]. Деякі французькі вчені з іронією зауважують, що у свідомості багатьох державних службовців стратегія обмежується «цільовими програмними оцінками результатів», оскільки практика планування у Франції має більше подібних рис із бюджетним плануванням, ніж зі стратегічним плануванням [159, с. 2-5].

На нашу думку, французький досвід стратегічного планування заслуговує на увагу як приклад ефективного залучення до планової роботи не лише органів державного управління, а й широкого кола економічних суб'єктів та наукових організацій. Зокрема, спектр механізмів економічного стимулювання, що дозволяли синхронізувати дії держави та конкретних економічних суб'єктів, наприклад, так звані «квазі-контракти» (домовленості про надання різноманітних пільг підприємствам, які добровільно погоджуються брати участь у досягненні стратегічних цілей та завдань), може бути використаний при подальшому вдосконаленні вітчизняного законодавства про стратегічне планування. Крім того, цікавою з точки зору гарантування ресурсного забезпечення є практика закріплення в стратегічних актах найвищого рівня (наприклад, План «Відновлення Франції»), котрі по

суті є політико-правовими, конкретного обсягу фінансування, який планується виділити на досягнення стратегічних цілей [92; 121].

У Німеччині початок формуванню системи стратегічного планування в державному управлінні було покладено у 1967 році з ухваленням Закону «Про забезпечення економічної стабільності та зростання» [96]. Його прийняттю передувала серйозна економічна та політична криза, викликана зниженням темпів економічного зростання та неодноразовим відхиленням урядового проєкту бюджету Бундестагом. Відтак, основою ідеї нового економічного курсу ФРН, спрямованого на подолання кризи, стала запропонована тодішнім Міністром економіки ФРН К. Шиллером політика «глобального регулювання». Вона поєднала ідеї видатного економіста першої половини ХХ століття Д. Кейнса про можливість регулювання економіки з боку держави, особливо в кризових ситуаціях, з основними принципами «соціальної ринкової економіки» в рамках формули – «конкуренція наскільки можлива, планування наскільки необхідне» [97].

Відповідно до § 1 Закону «Про забезпечення економічної стабільності та зростання», на федеральному та регіональному рівні необхідно вживати економічних та фінансових заходів дотримання макроекономічної рівноваги. У цьому Законі визначаються чотири основні цілі, які можна розглядати як критерії ефективності економічної політики, що проводиться державою: 1) стабільний рівень цін; 2) висока зайнятість; 3) баланс за поточними операціями; 4) постійне та задовільне економічне зростання [97]. Зазначені цілі реалізуються в рамках механізму коротко- та середньострокового бюджетного планування. Так, згідно з § 9 Закону «Про забезпечення економічної стабільності та зростання», федеральний бюджет складається на основі п'ятирічного фінансового плану. У ньому мають бути представлені обсяг і склад очікуваних витрат і варіанти покриття їх взаємозв'язку з передбачуваним розвитком загальних економічних показників, за необхідності, шляхом альтернативних розрахунків. Економічне стимулювання розвитку ґрунтується на багаторічних галузевих

інвестиційних програмах (що враховуються при підготовці бюджету), розробку яких здійснюють уповноважені державні органи, проте всі вони в остаточній редакції підлягають розгляду та схваленню Федеральним урядом. Відмінною особливістю таких програм є їх «ковзаючий» характер – Законом (§ 10) встановлено вимогу щорічної актуалізації прийнятих програм [97].

Із метою координації роботи з реалізації згаданого Закону у ФРН створено Економічну раду державного сектору, до якої входять федеральний Міністр економіки (він головує в цьому органі), Міністр фінансів, по одному представнику від кожної із федеральних земель, а також чотири представники від муніципалітетів, у рамках якої на регулярній основі розглядається хід реалізації заходів, необхідних для досягнення цілей, визначених на центральному рівні [97].

Цікавим є досвід ФРН і у сфері довгострокового стратегічного планування. За останні 20 років у ФРН склалася національна система планування довгострокового розвитку, що охоплює різні рівні державного управління. Основним актом у цій сфері є «Стратегія сталого розвитку», перша редакція якої була затверджена ще 2002 року [136]. Цей документ розвиває ідеї та принципи низки актів ООН, присвячених сталому розвитку (наприклад, Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку від [196]), будучи націленим на забезпечення розвитку соціального та економічного потенціалу ФРН. Коло питань, що так чи інакше порушуються у зазначеній Стратегії, надзвичайно широке – починаючи від удосконалення правового регулювання і закінчуючи боротьбою з бідністю. Стратегія є концептуальним стратегічним документом верхнього рівня та визначає пріоритетні напрями діяльності держави до 2030 року [137, с. 10-14].

З метою координації роботи з реалізації та коригування Стратегії у Німеччині створено низку органів, до яких належать Комітет статс-секретарів із питань сталого розвитку, що складається з представників усіх федеральних міністерств на чолі з начальником Відомства Федерального

Канцлера (аналог керівника Офісу Президента в Україні), який здійснює моніторинг реалізації стратегічних показників сталого розвитку. Для виконання спеціальних підготовчих робіт із метою перевірки показників сталого розвитку, діє Рада зі сталого розвитку, що складається з представників професійної спільноти, які призначаються на три роки, виконуючи експертно-консультативні функції, а також Парламентський консультативний комітет зі сталого розвитку [137, с. 23-27].

Відповідальність за реалізацію Стратегії сталого розвитку несуть усі міністерства, що діють в Уряді ФРН. Відповідно до п. 2 розділу IV Стратегії, «беручи за основу Стратегію сталого розвитку, міністерства орієнтуються у своїй діяльності, у тому числі в адміністративних справах, на необхідність сталого розвитку» [137, с. 23-24]. Активну роль у процесі вироблення стратегічних рішень відіграє Бундестаг, організовуючи регулярні дискусії за участі Уряду ФРН, робочих груп парламентських партій та Ради зі сталого розвитку. Положення Стратегії в обов'язковому порядку враховуються Міністерством фінансів під час підготовки середньострокових та короткострокових фінансових планів. Крім цього, всі федеральні міністерства ФРН зобов'язані аналізувати всі законопроекти та інші нормативно-правові акти на відповідність цілям сталого розвитку [137, с. 24-26].

Стратегія включає управлінські принципи, якими повинні керуватися органи державної влади при здійсненні своїх повноважень та реалізації державної політики в різних сферах (наприклад, принцип обов'язкового обліку наявних наукових досягнень і досліджень при прийнятті будь-яких рішень), а також цілі та індикатори, що виступають як основа моніторингу. Так, метою за індикатором «Приватні та державні витрати на НДДКР» є збільшення останніх до 3% ВВП до 2030 року, а за індикатором «Кількість злочинів» – скорочення зареєстрованих злочинів на 100 тис. жителів до рівня нижче 7 тис. до 2030 року. Моніторинг реалізації Стратегії здійснюється на постійній основі, передбачено регулярне подання проміжних звітів про хід

реалізації, а кожні два роки Федеральне статистичне відомство оприлюднює звіт про стан індикаторів сталого розвитку. Крім цього, кожні чотири роки подається зведений звіт про хід реалізації стратегії, а також пропозиції щодо її актуалізації та прийняття нової редакції, яка згодом затверджується на рівні Уряду [136; 137]. Загалом, німецький досвід стратегічного планування заслуговує на увагу з точки зору ефективної координації стратегічного та бюджетного планування, а також практики реалізації єдиного довгострокового концептуального документа, який, окрім управлінської складової, є програмно-політичним актом, що декларує довгострокові цілі держави в усіх сферах суспільного життя.

В Японії система стратегічного планування починає формуватися у 50-х роках XX століття після завершення повоєнного відновлення національної економіки. На початку 1950-х років при Кабінеті міністрів Японії було створено Управління економічного планування (УЕП), на яке було покладено низку функцій, пов'язаних із розробкою довгострокових та середньострокових економічних планів, а також планів та програм комплексного розвитку території країни та її окремих регіонів. Крім цього, УЕП, будучи підрозділом Уряду, здійснює координацію дій державного апарату реалізації і навіть контролю за виконанням найбільш значних заходів планів. У 1953 році при УЕП було створено Економічну раду – дорадчий орган, очолюваний Прем'єр-міністром Японії. До складу Економічної ради, крім представників державних органів, увійшли представники великого бізнесу, наукових кіл та професійних спілок [155, с. 3-5]. Як зазначають науковці, Економічна рада була наділена повноваженнями щодо розробки планів соціально-економічного розвитку, при цьому особлива увага в роботі акцентувалася на таких питаннях як прогнозування розвитку економіки, формування економічної політики в країні, моніторинг соціально-економічної ситуації тощо [155, с. 5-7].

Слід зауважити, що особливістю стратегічного планування в Японії є врахування інтересів кола економічних суб'єктів, що здійснюється у межах

підготовки планів на основі «загальнонаціональної згоди», адже Уряд держави створив таку систему ухвалення стратегічних рішень, яка дозволяє представникам найрізноманітніших інтересів брати участь у формуванні економічної політики. Діяльність Економічної ради забезпечує всім зацікавленим сторонам, включаючи різні урядові установи, широку можливість для координації дій і консультацій у процесі прийняття рішень. Крім зазначених органів, у процесах планування та прогнозування в Японії беруть участь галузеві органи державного управління, особливу роль серед яких відіграє Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості [154, с. 4-8].

В Японії не існує спеціалізованого закону, що регулює питання організації стратегічного планування, а процес його здійснення орієнтований на прийняття та періодичне коригування стратегій, у яких сформульовані основні виклики розвитку країни та шляхи їх подолання. Розробці стратегічних планів передуює серйозна робота з вивчення та прогнозування розвитку соціальних та економічних процесів, у якій беруть участь провідні науково-дослідні установи, а також комерційні компанії. Стратегічні плани приймаються, як правило, на п'ятирічний період, і на сьогодні мають індикативний характер, однак забезпечуються низкою заходів державного стимулювання, таких як пріоритетне фінансування певних підприємств, податкові пільги, надання кредитів за пільговими ставками з одного боку, і посилення або пом'якшення правового регулювання тієї чи іншої сфери економіки – з іншого. При цьому, на початкових етапах формування системи стратегічного планування, держава вдавалася і до застосування механізмів безпосереднього втручання у справи суб'єктів господарювання з метою примусу їх до реалізації положень прийнятих стратегічних планів [154, с. 13-18].

Починаючи з 1950-х років, у Японії розроблено більше десяти загальнонаціональних планів соціально-економічного розвитку країни. Нині виділяються такі основні напрями державного стратегічного планування у Японії:

- визначення «простору можливостей» для реалізації перспективних цілей розвитку;
- встановлення основних напрямів управління економікою протягом середньо- та довгострокового періоду, визначення цільових заходів та засобів їх здійснення;
- позначення напрямів діяльності підприємств та виявлення перспектив розвитку господарського сектору [155, с. 7-10].

Як зазначають фахівці, механізм та послідовність розробки плану гранично спрощені та включають:

- консультації щодо розробки нового плану, що проводяться апаратом кабінету міністрів;
- обговорення проєктів планів у Економічній раді за участю представників ділових кіл;
- прийняття принципових рішень щодо основних напрямів реалізації плану Урядом;
- координацію здійснюваної УЕП роботи над планом із відповідними міністерствами та відомствами;
- подання звітів Прем'єр-міністру Японії [155, с. 10-12].

Після затвердження стратегічного плану Прем'єр-міністром Японії він офіційно публікується, і уповноважені державні органи приступають до його реалізації. Державне планування здійснюється у Японії по теперішній час. Так, у 2016 році Кабінетом міністрів Японії схвалено «План Японії з динамічного залучення всіх громадян», який визначає три ключові цілі – суттєве зростання ВВП, підвищення народжуваності до коефіцієнта 1,8 та покращення соціального забезпечення громадян [208, с. 1-5]. Цікавою особливістю правового регулювання державного стратегічного планування в Японії є відсутність законодавчого акту, який безпосередньо регулював би цю діяльність: процеси прогнозування та планування регулюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів та різних методичних документів. Крім цього, самі плани, що формуються в рамках стратегічного планування,

найчастіше не приймаються у формі законів, а мають переважно прогнозно-рекомендаційний характер [155, с. 12-15].

Японський досвід планування може бути цікавий, насамперед, з погляду специфічної системи взаємодії держави та суспільства під час підготовки та реалізації різних стратегічних документів, яка заснована як на правових, так і на моральних нормах. Як відзначають дослідники, одним із заходів забезпечення ефективності планування є не тільки кількісні (через грошову і податкову політику), а й якісні механізми впливу, пов'язані, з одного боку, з готовністю бізнесу дотримуватися стратегічних цілей і завдань держави (яка забезпечується, у тому числі, за рахунок того, що самі плани відображають довгострокові інтереси бізнесу), а, з іншого, – з необхідністю керуватися в своїй діяльності наявними в суспільстві етичними нормами [198].

Із моменту створення КНР у 1949 році система державного управління та її складова – планування розвитку народного господарства КНР – пройшли низку етапів свого формування та перетворення. На етапі відновлювального періоду (1950-1956 роки) було прийнято нормативні акти з централізації управління економікою, включаючи централізоване розпорядження фінансовими надходженнями та витратами, які перебували у віданні місцевої влади, а також одержавлення приватних підприємств. Період «великого стрибка» (1958-1960 роки) супроводжувався спробами створення правового поля для розвитку економічних відносин, зупиненими правовим нігілізмом періоду «культурної революції» (1965-1976 роки) [163, с. 649-652]. Негативний фон культурної революції було усунуто 1978 року Рішенням пленуму ЦК КПК, в якому наголошувалося, що в КНР мають бути прийняті закони, «на які можна покластися... порушення законів має розслідуватися і припинятися» [163, с. 652-653]. Прийняття 1982 року нової редакції Конституції КНР відкрило період правового будівництва в КНР [122], у результаті чого було створено систему державного планування, характерну для соціалістичних країн того періоду.

Загальна тенденція розвитку системи планування в Китаї полягала у відході від директивного характеру до прогнозних та індикативних її форм, включаючи зниження числа запланованих кількісних показників, макроекономічний контроль, акценти на структуру економіки та соціальні орієнтири. Положення про побудову в КНР «системи соціалістичної ринкової економіки» були закріплені в однойменній Постанові ЦК КПК 1993 року [207, с. 63-66], після чого почали вживатися заходи з поліпшення діяльності Уряду та реформування державного апарату. Основною метою КНР у сфері державного управління в 2000-х роках стало створення адміністративної системи «маленького уряду у великому суспільстві», яка б відповідала «розвинутій ринковій економіці», з ефективним «непрямим управлінням», що забезпечує «контроль та підтримку балансу в економіці» [120].

Принципові зміни у структурі та методах формування державних планів, дедалі більше орієнтованих на стратегічне регулювання, відбулися КНР під час підготовки 10-го п'ятирічного плану (2000-2005 роки). Вони були зумовлені вступом Китаю до СОТ 2001 року, тиском світової економіки, впливом світового науково-технічного прогресу та діяльності транснаціональних корпорацій. Ця лінія суворо витримується й нині, адже ринок для КНР матиме вирішальне значення при розподілі ресурсів у країні. Задля цього влада Китаю почала реалізовувати повномасштабну програму реформування «всіх сфер китайського суспільства», головною метою якої став поділ Уряду та ринку (зі зміною урядових функцій) та створення сприятливої атмосфери для розвитку вільних ринкових відносин. Політична лінія, яка визначається керівництвом Комуністичної партії Китаю, реалізується через систему стратегічного планування. Схематично ця система може бути представлена у вигляді ієрархічної системи документів довгострокового, середньострокового та короткострокового планування [186, с. 1-4].

З моменту створення КНР у 1949 році Китай реалізував 14 п'ятирічних планів і наразі здійснює 15-й п'ятирічний план (2026-2030 роки) [93; 218],

котрий здебільшого визначає фізичне/географічне розміщення великих будівельних проєктів та центрів економічного зростання, а також енергетичний перехід і розподіл ресурсів за секторами національної економіки. План також встановлює цілі та курс руху національної економіки в умовах технологічного прогресу, що має забезпечити створення в країні «суспільства загального добробуту». У п'ятирічному плані представлено середньострокову стратегію розвитку КНР, що реалізується на основі таких цілей і пріоритетів:

1. Технології та інновації: пріоритет надається штучному інтелекту (ШІ), напівпровідникам та передовому виробництву для подолання обмежень зовнішньої торгівлі. План включає 109 великих інженерних проєктів, зосереджених на стратегічних технологіях та контрольованому ядерному синтезі.
2. Енергетика та клімат: передбачає сувору декарбонізацію промисловості, включаючи виведення з експлуатації застарілих вугільних доменних печей у металургійному секторі. Державна підтримка значною мірою сприяє зеленому переходу, зосереджуючись на розробках у сфері зеленого водню та акумуляторів наступного покоління.
3. Безпека ресурсів: зосереджена на посиленні вертикального контролю над ланцюгами поставок критично важливих мінералів (наприклад, рідкісноземельних елементів), забезпечуючи, щоб як переробка, так і виробництво кінцевої продукції залишалися в Китаї.
4. Глобальна торгівля та інвестиції: заохочує «більшу відкритість» ринків послуг та споживачів для іноземного бізнесу, водночас агресивно сприяючи розвитку місцевих інновацій для конкуренції на внутрішньому ринку [177; 218].

Таким чином, аналіз закордонного досвіду дозволяє більш чітко описати сутність стратегічного планування в державному управлінні, яка полягає в тому, що планування та управління розглядаються у нерозривному взаємозв'язку та взаємовпливі, а вироблення стратегічних задумів (стратегій)

базується на стратегічному прогнозуванні та оцінці майбутніх можливих стійких макростанів керованої системи в різних секторах життєдіяльності суспільства. Для вибору найбільш раціонального варіанта на практиці використовується єдиний критерій – забезпечення максимального результату в процесі досягнення керованою системою цільового стану.

Висновки до Розділу 2

Під час окреслення нормативно-правового забезпечення стратегічного планування в державному управлінні встановлено, що стратегічне планування в державному управлінні України має розглядатися як складна нормативно-правова, організаційна та управлінська система, тому його значення не обмежується підготовкою окремих стратегій, програм чи планів, а повинно сприяти формуванню державної політики, координації діяльності суб'єктів публічного управління, прогнозування майбутніх ризиків і забезпечення послідовності управлінських рішень.

Оскільки національні інтереси України, пов'язані із забезпеченням безпеки держави, підтриманням міжнародних зв'язків, протидією воєнним, політичним, економічним та інформаційним загрозам, саме вони мають безпосередньо визначати зміст документів стратегічного планування. Нормативно-правова база стратегічного планування в Україні має багаторівневий і міжгалузевий характер. Вона охоплює конституційні положення, бюджетне законодавство, законодавство про державне прогнозування, державні цільові програми, діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, регіональний розвиток, національну безпеку, оборону, мобілізаційну підготовку та інші сфери державної політики. Водночас, ця система залишається фрагментарною, оскільки стратегічне планування регулюється не єдиним комплексним актом, а сукупністю різних нормативно-правових приписів, які мають різну

юридичну силу, різні горизонти планування, різні процедури розроблення, затвердження, моніторингу та виконання.

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчив, що стратегічне планування є важливим елементом державного управління у розвинутих державах і використовується для забезпечення сталого розвитку, національної безпеки, технологічного лідерства, ефективності публічних послуг, контролю державних видатків і координації діяльності різних рівнів влади. У світовій практиці сформувалися різні моделі стратегічного планування, зокрема, американська, європейська та азійська, а також виділяються китайська, індійська і в'єтнамська моделі. Попри відмінності між ними, спільною ознакою є визнання стратегічного планування базовим інструментом довгострокової державної політики.

Узагальнення зарубіжного досвіду дало змогу визначити низку підходів, важливих для України. До них належать законодавче закріплення процедур стратегічного планування, поєднання планування з бюджетуванням і оцінкою результатів, використання коротко-, середньо- та довгострокових циклів планування, запровадження системи показників результативності, посилення ролі моніторингу, розвиток стратегічного прогнозування, застосування цифрових інструментів управління та забезпечення прозорості підготовки стратегічних документів.

Відтак, встановлено, що подальший розвиток стратегічного планування в Україні потребує системного оновлення його нормативно-правових засад на основі формування цілісної організаційно-правової моделі стратегічного планування, яка здатна забезпечити перехід від фрагментарного стратегування до повноцінної системи стратегічного державного управління, орієнтованої на довгострокові національні інтереси, стійкість держави та європейські стандарти публічного врядування.

РОЗДІЛ 3. Сучасні технології та тенденції розвитку стратегічного планування в державному управлінні: адміністративно-правові аспекти

3.1. Ключові інструменти практичної реалізації стратегічного планування в державному управлінні

Ускладнення суспільних процесів, підвищення невизначеності зовнішнього середовища, прискорення технологічних змін та необхідність вирішення комплексних завдань соціально-економічного й безпекового розвитку держави зумовлюють потребу у більш системному, науково обґрунтованому та довгостроково орієнтованому підході до стратегічного планування в державному управлінні. У зв'язку з цим, сучасна система державного управління має враховувати як позитивний досвід стратегічного планування, так і допущені раніше системні помилки, оскільки саме їхнє критичне осмислення дозволяє обрати більш стійкі, адаптивні та результативні інструменти реалізації стратегічного планування в державному управлінні.

Сучасна управлінська практика органів виконавчої влади багато в чому зберігає орієнтацію на вирішення завдань, що не виходять за межі коротко- та середньострокового горизонту. У діяльності органів державної влади нерідко переважає уявлення про те, що в умовах складної геополітичної обстановки, зовнішньоекономічної нестабільності та високої динаміки кризових процесів першочергове значення мають антикризові та стабілізаційні плани короткострокового характеру, реалізація яких нібито не потребує розгорнутого стратегічного планування. Однак, подібний підхід суттєво обмежує управлінський обрій держави, оскільки фокусує увагу переважно на поточному реагуванні, а не на формуванні довгострокових цілей, структурних пріоритетів та стійких механізмів розвитку.

Наявний світовий досвід свідчить про те, що новий етап розвитку стратегічного планування багато в чому пов'язаний із цифровізацією,

впровадженням технологій обробки великих масивів даних, розвитком штучного інтелекту, аналітичного моделювання та сценарного прогнозування. Застосування таких технологій дозволяє використовувати при розробці довгострокових прогнозів розвитку економіки та суспільства значно більшу кількість параметрів, індикаторів та взаємопов'язаних показників. Це, у свою чергу, сприяє більш точній ідентифікації можливих сценаріїв розвитку, виявленню ризиків, оцінці альтернативних траєкторій та моделювання окремих соціально-економічних процесів. В умовах зростання складності керованих систем стратегічне планування все більшою мірою має спиратися не лише на експертні оцінки, а й на дані, цифрові аналітичні платформи, міжвідомчі інформаційні системи та інструменти прогнозової аналітики [176, с. 3-7; 214, с. 6-7].

Значні можливості для вдосконалення стратегічного планування в державному управлінні відкриваються також у зв'язку з адаптацією підходів, які застосовуються у корпоративному стратегічному менеджменті. Найбільші транснаціональні компанії накопичили значний досвід у сфері довгострокового планування, управління проєктними портфелями, оцінки ризиків, побудови систем показників, реалізації стратегічних ініціатив та коригування управлінських рішень в умовах невизначеності. Для державного апарату даний досвід представляє інтерес не як механічне запозичення бізнес-практик, а як можливість інституційної адаптації окремих управлінських технологій до завдань громадського управління, з урахуванням громадського інтересу, правових обмежень, соціальної відповідальності держави та багаторівневого характеру прийняття рішень.

Наразі концептуальною основою стратегічного планування виступає індикативне планування, спрямоване на визначення цільових параметрів соціально-економічного розвитку та, як результат, досягнення довгострокових цілей розвитку і підвищення добробуту суспільства [114, с. 14-15]. Реалізація стратегії, таким чином, не виступає в якості лінійного і разово завершеного процесу, а включає динамічні, взаємопов'язані і

постійно кориговані етапи, що вимагають адаптації до змін внутрішнього і зовнішнього середовища. Стратегія, будучи орієнтованою на довгострокову перспективу, повинна одночасно мати достатню стійкість і гнучкість. Стійкість необхідна для збереження стратегічних пріоритетів, а гнучкість – для своєчасного реагування на нові виклики, ризики, ресурсні обмеження, технологічні зміни та трансформацію суспільних потреб [113, с. 33-35; 176, с. 3-4].

На етапі розробки стратегії потрібне узгодження цілей різних секторів задля досягнення синергетичного ефекту, і навіть використання якісних, актуальних і порівнянних даних. Це особливо важливо у випадках, коли соціально-економічна ситуація швидко змінюється, а завдяки традиційним статистичним даним неможливо своєчасно виявляти нові тенденції. Процес стратегічного планування потребує чіткого визначення мети, окреслення пріоритетів, розробки програм і планів, формування досяжних показників розвитку держави та відстеження проміжних показників ефективності. Успішна реалізація стратегії передбачає також наявність механізмів багаторівневого управління, інституційного, адміністративного, кадрового та технічного потенціалу, необхідні досягнення запланованих результатів.

Відтак, у системі стратегічного планування в державному управлінні особливе значення мають інструменти, за допомогою яких забезпечується практична реалізація функцій, цілей, пріоритетів та завдань державної політики. Інструменти державного управління у цьому контексті слід розглядати як сукупність правових, організаційних, фінансових, інформаційно-цифрових, регуляторних, програмно-цільових та управлінських засобів, що дозволяють перевести стратегічні цілі з рівня декларативних положень у площину конкретних управлінських дій. Іншими словами, інструменти стратегічного управління забезпечують зв'язок між цілепокладанням, плануванням, ресурсним забезпеченням, виконанням, моніторингом та коригуванням державної політики [146, с. 93-94; 211, с. 65-66].

До базових інструментів стратегічного планування в державному управлінні, перш за все, належить законодавство, оскільки саме за допомогою нормативно-правових документів органи державної влади приймають загальнообов'язкові рішення та надають їм легітимного характеру. Через нормативно-правові акти закріплюються компетенція суб'єктів стратегічного управління, порядок підготовки та затвердження стратегічних документів, процедури їх реалізації, моніторингу, оцінки та коригування. Законодавче регулювання також забезпечує юридичну визначеність стратегічного процесу, розмежування повноважень між органами публічної влади та формування інституційних умов реалізації довгострокових цілей [75; 204].

Іншим важливим інструментом є державне планування. Воно забезпечує раціональний розподіл наявних економічних, фінансових, кадрових, природних, інфраструктурних та організаційних ресурсів задля досягнення цілей та пріоритетів державної політики. Планування дозволяє узгодити довгострокові цілі з конкретними завданнями, термінами, обраними виконавцями та очікуваними результатами. У стратегічному державному управлінні планування виконує не лише розподільчу, а й координаційну функцію, оскільки пов'язує між собою діяльність різних органів влади, рівнів управління та секторів суспільного розвитку [74; 204].

Ще одним інструментом є державний бюджет. Бюджетна політика надає державі можливість впливати на соціально-економічний розвиток через визначення напрямів державних витрат, фінансування пріоритетних програм та забезпечення ресурсної бази стратегічних рішень. Через бюджетні призначення, бюджетні програми та програмно-цільовий метод здійснюється фінансове забезпечення стратегічних пріоритетів. Водночас, ефективність бюджетного інструменту залежить від рівня узгодженості бюджетного процесу зі стратегічними документами. Якщо стратегічні цілі не забезпечені ресурсами, вони зберігають переважно декларативний характер і не формують сталого управлінського результату [14; 188].

Контроль та моніторинг є ще одним інструментом стратегічного планування в державному управлінні, адже забезпечують постійне спостереження за реалізацією цілей, завдань, показників та результатів, поставлених перед органами виконавчої влади, а також за ефективністю та цільовим характером використання бюджетних коштів. Контроль та моніторинг виконують функцію зворотного зв'язку, дозволяючи виявляти відхилення від планових параметрів, аналізувати причини невиконання заходів, оцінювати ризики та приймати коригувальні управлінські рішення [146, с. 95; 211, с. 85-86]. Однак, вважаємо, що в умовах стратегічного управління моніторинг не повинен зводитися до формальної звітності. Він має бути спрямований на оцінку реального прогресу, результативності, ефективності та стійкості досягнутих змін.

На сучасному етапі в якості окремого інструмента стратегічного планування можна виділити інформатизацію та цифровізацію: використання сучасних технологій, включаючи елементи штучного інтелекту, аналітичні платформи, цифрові реєстри, системи електронного документообігу, геоінформаційні системи, інструменти обробки великих даних та цифрові панелі моніторингу, сприяє підвищенню ефективності міжвідомчої взаємодії, комунікації з громадянами, прозорості прийняття та виконання державних рішень. Цифровізація дозволяє не лише прискорити управлінські процеси, а й підвищити якість стратегічного аналізу, розширити можливості прогнозування, забезпечити оперативне виявлення ризиків та сформувати єдине інформаційне середовище для реалізації стратегічних документів [141, с. 148-149; 214, с. 51-53].

У свою чергу, державне регулювання забезпечує встановлення правил, стандартів, процедур та режимів діяльності, необхідних для досягнення стратегічних цілей у відповідних сферах суспільного розвитку [195, с. 6-8], маючи особливе значення у сфері державно-приватного партнерства, взаємодії держави з приватним сектором, реалізації інфраструктурних проєктів, забезпечення стандартів якості, розвитку

інновацій та виконання окремих громадських завдань із залученням недержавних учасників.

У науково-практичному сенсі інструменти стратегічного управління доцільно розглядати як процесні формати, управлінські технології та організаційні форми роботи, що забезпечують реалізацію стратегії на практиці [17, с. 175]. До організаційно-управлінських інструментів, у першу чергу, належить стратегічна сесія, котра вважається точкою запуску стратегічного процесу та механізмом синхронізації роботи ключових учасників, що набуває особливого значення в умовах міжвідомчої фрагментації, коли різні учасники мають різні інтереси, ресурси та уявлення про пріоритети розвитку [131; 152].

Важливим інструментом стратегічного планування є план дій, або *action*-план, який забезпечує декомпозицію стратегічних цілей на конкретні заходи, терміни, відповідальних виконавців, необхідні ресурси та очікувані результати. Такий інструмент дозволяє подолати розрив між стратегічним документом та управлінською практикою, забезпечуючи операціоналізацію стратегії та уможливлуючи регулярний контроль над її реалізацією [211, с. 69-86]. Наразі також вагомого значення набуває система OKR – *Objectives and Key Results*, – котра застосовується для концентрації діяльності органу публічної влади, установи, проєктної команди або міжвідомчої групи на досягненні ключових результатів. На відміну від традиційних показників діяльності, OKR орієнтовані на досягнення взаємозв'язку між якісно сформульованою метою та обмеженою кількістю вимірюваних результатів, що відображають прогрес у її досягненні. Однак, використання OKR у державному управлінні вимагає адаптації цієї системи до специфіки державних функцій, оскільки не всі результати публічної політики можуть бути виражені через кількісні чи короткострокові показники [126; 152]. До практичних інструментів реалізації стратегій належать також стратегічні перевірки й регулярні контрольні зустрічі, що дозволяють підтримувати

управлінський імпульс, відстежувати динаміку реалізації рішень, своєчасно виявляти відхилення та коригувати дії виконавців.

На нашу думку, вся сукупність зазначених інструментів формує організаційний простір ефективного стратегічного державного управління, одним із ключових елементів якого є система стратегічного планування [75]. Одним з інструментів, котрі наразі активно долучаються до механізму формування та реалізації державних стратегій, виступає програмне управління, засноване на програмно-цільових документах (державні програми, цільові програми тощо). Хоча, варто відзначити, що процес розроблення даних актів також пов'язаний із низкою проблемних моментів. Зокрема, державна програма містить комплекс завдань та інструментів, котрі забезпечують реалізацію основних державних функцій, досягнення пріоритетів та цілей державної політики у визначеній предметної галузі, а також систему показників ресурсної забезпеченості на весь термін реалізації програми. Так, у систему повноважень Президента у сфері державного планування входить утвердження (схвалення) документів стратегічного планування. При цьому очевидно, що затвердження та схвалення є різними за метою та змістом процедурами. Відповідно, виникає питання про необхідність розмежування затвердження та схвалення конкретних видів актів стратегічного планування [8, с. 153-154; 80, с. 1-3].

Із позиції Бюджетного кодексу України, державні програми не є видатковими чи публічними зобов'язаннями держави [14]. Заходи, завдання та показники державних цільових програм враховуються під час складання проєкту Державного бюджету України шляхом визначення видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм, які розробляються у контексті масштабу застосування програмно-цільовими інструментами наступного рівня. Водночас, цільові програми найчастіше затверджуються постановами Уряду та передбачають видаткові та публічні зобов'язання [56]. При цьому слід зауважити, що сам Державний бюджет України на черговий рік та плановий період також включено до системи актів стратегічного планування,

оскільки він визначає цілі та завдання розподілу фінансових ресурсів, систему відповідних заходів, строки та показники їх реалізації, ресурсну забезпеченість формування та витрачання фондів коштів. Але життєвий цикл Державного бюджету як акта стратегічного фінансового планування реалізується в рамках бюджетного процесу, чітко сформульованого законодавцем, має в основі довгострокову бюджетну стратегію та затверджується у форматі закону [14].

Оскільки підходи та інструменти стратегічного планування у державному управлінні, котрі традиційно застосовуються в процесі його здійснення, багато в чому вже вичерпали себе, не дають і не забезпечують сьогодні очікуваного й належного результату, не дозволяють забезпечити належну ефективність державного управління та, водночас, не перешкоджають падінню такої ефективності, в умовах формування інтелектуальної цифрової економіки сам процес стратегічного планування є суттєвим. Наразі він постійно видозмінюється, що продиктовано особливостями онтології генерації економіки, еволюції соціального сектору та змінами безпекових вимог. Уже сьогодні спроби пошуку нових підходів оголюють численні і часом дуже гострі проблеми (навіть спектри проблем) у сфері стратегічного планування. Серед дефектів документів стратегічного планування обґрунтовано виділяти такі:

- створення сфальсифікованих та симулякрів документів стратегічного планування, абсолютно відірваних від реалій (у такі можна лише «вірити», можна декларувати, що такі «є», але реальне застосування таких актів або неможливе, або нікому насправді не потрібно, або вони ні до чого не ведуть);
- відсутність диференційованості, ієрархізації та іншої системної узгодженості всередині комплексів документів, наступності документів у наскрізних лініях послідовного стратегічного планування;

- профанація розробки та прийняття стратегічних документів (документи створюються огульно, позначені в них цільові орієнтири недосяжні, їх і не передбачається досягати);
- прийняті документи стратегічного планування вступають у протиріччя з національним суверенітетом держави та національними інтересами держави [114, с. 9-13].

Слід розуміти, що причиною появи таких дефектів може бути як протиправна діяльність, так і об'єктивна обмеженість людських ресурсів. У контексті останнього, нині розглядається потенційне збільшення можливостей, що забезпечуються задіянням технологій та систем штучного інтелекту у стратегічному плануванні. Ефективність стратегічного планування соціально-економічного розвитку значною мірою визначається якістю інформаційно-аналітичної бази, на основі якої приймаються управлінські рішення. Інформація – найважливіший ресурс стратегічного планування, від якого безпосередньо залежать повнота та обґрунтованість стратегічних документів, а також можливість їх коригування відповідно до соціально-економічних умов, що змінюються. За відсутності єдиних вимог до інформації виникає ризик прийняття хибних рішень.

Тема залучення нових інформаційних, комп'ютерно-програмних та інших технологій у державному управлінні вже стала однією з трендових: вона звучить на багатьох майданчиках, переважно, щоправда, суто риторично та абстрактно-декларативно. Сьогодні багато дискусій про необхідність новітніх технологій у стратегічному плануванні у державному управлінні: технологій блокчейна, технологій обробки великих масивів даних, технологій промислового Інтернету речей (англ. – *Industrial Internet of Things*), хмарних технологій, нейротехнологій, технологій цифрової (машинної) формалізації права, і нарешті – технологій штучного інтелекту [138; 148; 166; 175].

На сьогодні, детермінанти (причинообумовлюючі та обумовлюючі можливості фактори) необхідності, прагматичної цінності та раціональної

обґрунтованості інтеграції, залучення технологій та систем штучного інтелекту в процесі стратегічного планування в рамках державного управління потрібні у зв'язку з наступним:

- в умовах, коли ключові суб'єкти державного управління все більше змушені звертатися і оперувати більшими числами, сценаріями з нелінійними (неоднозначними (гістерезисними), скалярними (ступінчастими), іншими нелінійними) процесами, що експоненційно зростають, і вже сьогодні критичне перевантаження ключовими даними та різке скорочення термінів для необхідного ухвалення відповідального управлінського рішення є очевидними і об'єктивно обумовленими, відзначається вичерпаність інтелектуально-аналітичних здібностей та можливостей людського мозку (навіть значної за чисельністю групи осіб) для вирішення поточних завдань стратегічного планування: впоратися з цим сьогодні можливо лише при залученні технологій та систем штучного інтелекту, що дозволяють оперативно (в найкоротші терміни) аналітично обробляти величезні масиви даних, що поєднують складні онтології та об'єкти;
- в умовах диверсифікованих ускладнень роботи та збільшення обсягів факторів, що впливають на результат проєктування, прийняття та реалізації управлінських рішень у державному управлінні, ускладнення онтології системи державного управління людина – особа, яка приймає управлінське рішення, – вже не в змозі без комп'ютерно-програмного (машинного) супроводу не тільки сформулювати (спроєктувати) ефективне управлінське рішення на перспективу, а й, ще більшою мірою, проконтролювати хід та реальні результати його втілення, проконтролювати та оцінити його ефективність;
- в умовах детермінації (повністю визначального впливу) пріоритетних напрямів, акцентів, що переважають ідеологеми та тенденції у державному управлінні та політиці суб'єктивно сформульовані і політичні мотиви, що розуміються як часто далекі від публічних інтересів, а то й

взагалі як корупційні інтереси, сьогодні практично неможливо знайти інший інструмент (крім штучного інтелекту) належної верифікації даних, котрі вважаються цінними для держави, ефективними та такими, що відповідають публічним інтересам, соціальним очікуванням, запитам та вимогам підходів та заходів у державному управлінні, валідації (підтвердження дійсної відповідності вимогам, що задаються) та узгодженим параметрам цих підходів та заходів;

- інтенсивне зростання нормативної маси законодавства вже вичерпало потенціал інтелектуально-аналітичних здібностей та можливості людського мозку (навіть значної за чисельністю групи осіб) з оперативного та комплексного контролю якості нормативно-правового регулювання (людина на поки що прийнятному рівні якості ще здатна оцінювати якість законодавства лише у деяких, окремих і дуже обмежених сегментах суспільних відносин, але на цьому можливості вже вичерпуються), тим більше – щодо системного виявлення дефектів нормативного правового регулювання;
- пошук справді нових технологій стратегічного планування у державному управлінні неможливий без залучення технологій штучного інтелекту; сьогодні і в перспективі просто можемо не розуміти, не усвідомлювати і не припускати, якими можуть бути ці перспективні технології в принципі, яка може бути їхня природа, які завдання вони зможуть вирішувати, у що самі завдання та формати їх подання трансформуються у зв'язку з цим;
- тенденція ускладнення та нелінійної зміни хронологічної онтології функціонування системи державного управління (суб'єктивно сприймаються фіксовані прискорення перебігу часу, підвищення частотних параметрів та ємності подій й інтенсивності процесів – все це і визначає критично низькі рівні інтелектуально-аналітичних здібностей та можливостей людського мозку (навіть значної за чисельністю групи осіб) для стратегічного планування загрожує критичним уповільненням, негнучкістю, масштабованістю і, головне, поганою операційністю системи

стратегічного планування (навіть у найкращому виконанні, але без використання технологій штучного інтелекту) [102, с. 1-4].

Серед методів безпосереднього залучення технологій та систем штучного інтелекту, інших конкретних технологій у стратегічному плануванні в державне управління можемо виділити такі:

- використання онтологій та інших технологій доповненої реальності у сценарному прогностичному моделюванні;
- використання новітніх інформаційних технологій BIM-моделювання;
- задіяння аспектних моделей;
- технології «фабрик геопросторових даних», «фабрик онтологій предметних областей», «фабрик збирання додатків», «моделей цифрових монополій»;
- прогностичне прототипування (макетування) процесу з його тривимірної комп'ютерної віртуальної (цифрової) моделі;
- використання технологій промислового Інтернету речей [172].

Деякі з цих методів на сучасному етапі можуть бути проаналізовані з точки зору правознавчої дослідницької проєкції, насамперед, у частині, що стосується відображення у національних законодавствах низки країн світу. Насамперед, шукати регламентуючі норми з усіх цих позицій слід у нормативному технічному регулюванні. Емпіричною основою дослідження виступили численні експериментальні або вже системно-проєктні поточні підходи, пов'язані з використанням зазначених вище нових технологій в стратегічному плануванні та в інших технологічних етапах і сегментах планування, проєктування, програмування, правового забезпечення та реалізації державного управління – на прикладах формування та реалізації проєктів:

- цифрова формалізація онтологій та сервісів для високошвидкісних залізничних магістралей та «цифрових залізниць» (проєкт *Digital Railway* у Великій Британії);

- переобладнання високошвидкісної залізничної лінії «Париж – Ліон» новою реалізацією цифрової системи управління ETCS при підтримці Євросоюзу;
- запущена та чинна в ЄС дослідницько-прикладна програма з залізничного транспорту *Shift2Rail* з широким залученням формалізованих онтологій;
- низка проєктів «розумного міста» та проєктів цифрових активів міст майбутнього (місто Іньчуань у Китаї тощо);
- низка проєктів цифрових формалізованих онтологій в основі управління інфраструктурними проєктами у рамках проєкту «Пояс і шлях»;
- низка проєктів у сфері цифрової енергетики [95; 157; 187; 206; 221].

Наприклад, відповідно до Національного стратегічного плану досліджень та розробок у сфері штучного інтелекту США [210], «штучний інтелект (ШІ) – це перетворююча технологія, яка обіцяє великі соціальні та економічні вигоди. Штучний інтелект має потенціал революціонізувати те, як ми живемо, працюємо, вчимося, відкриваємо та спілкуємося. Дослідження в галузі штучного інтелекту можуть сприяти досягненню наших національних пріоритетів, включаючи підвищення економічного процвітання, покращення освітніх можливостей та якості життя, а також зміцнення національної безпеки. Через ці потенційні вигоди Уряд США вкладає кошти в дослідження ШІ протягом багатьох років. Тим не менш, як і у випадку будь-якої істотної технології, в якій федеральний уряд зацікавлений, існують не лише величезні можливості, а й ряд міркувань, які необхідно враховувати щодо загального напрямку досліджень та розробок, що фінансуються з федерального бюджету області ШІ» [210, с. 1].

Обґрунтовано слід виділити такі напрями залучення інструментів і систем штучного інтелекту в системі державного управління (більшою мірою в частині, що стосується стратегічного планування):

- 1) у стратегічному, оперативному та інструментальному поточному плануванні та програмуванні у державному управлінні:

- реалізація прогностичного багатосценарного складного аналізу, побудова сценарних прогнозів та моделей у рамках планування та програмування державного управління;
 - реалізація оперативного та інструментального поточного планування та програмування державного управління в режимі реального часу; відповідна оцінка поточної обстановки, розробка та прийняття прикладних рішень;
 - планування та програмування державного управління в умовах невизначеностей та ризиків, складних онтологій, а також у кризових умовах; виробництво складного та надскладного прогностичного сценарного моделювання (сценарного планування), а також такого моделювання в умовах суттєвих невизначеностей [141, с. 24-25];
- 2) у проєктуванні, створенні, налагодженні, впровадженні та залученні методів комплексної полілатеральної оцінки ефективності, результативності та інших проєктних якостей державного управління:
- багатокритеріальна та полілатеральна (багатоаспектна) динамічна оцінка ефективності та пертинентності державного управління, релевантності та якості управлінських процесів; оцінка ефективності реалізації державної влади та державного управління у конкретних сферах;
 - моніторинг та оцінка якості функціонування «управлінської вертикалі»;
 - виявлення причин, джерел, передумов поточного або такого, що раніше відбулося, падіння ефективності на тій чи іншій ділянці процесу державного управління, хронічної безрезультативності державного управління, виявлення дефектного управлінського рішення, відповідно до якого було запущено негативний процес;
 - внутрішній бюджетно-фінансовий (зокрема, пруденційний) аудит діяльності органів державного управління [102, с. 1-4; 141, с. 148-149];
- 3) у контрольній-наглядній діяльності державних органів:

- перманентна систематична оптимізація та омологація контрольно-наглядової діяльності;
 - на основі ризик-орієнтованого державного управління виявлення та пропозиція заходів редукування надлишкової або обумовленої іншими причинами чи підставами дефектного адміністративного навантаження, а також вироблення підходів щодо відходу від репресивних моделей та заміщення такого навантаження профілактичними заходами;
 - реалізація та вдосконалення контрольно-облікового забезпечення та супроводу державного управління [102, с. 1-4; 129, с. 1-3];
- 4) у вдосконаленні системи державного управління:
- фреймуюча (у найбільш суттєвих питаннях та сферах) алгоритмізація функціонування органів державного управління та їх персоналу, алгоритмізація процедур та модусів виконання державних функцій та надання державних послуг;
 - оцінка адекватності, розумної раціональності, релевантності запропонованих та обговорюваних проєктів реформ системи державного управління, її сегментів, рівнів чи елементів;
 - удосконалення логістики та механізмів інтелектуальної роботи й зворотного зв'язку в державному управлінні;
 - створення, омологація та ведення кадастрів, реєстрів, реєстрів (у тому числі у реєстрації прав на об'єкти нерухомості, обліку майнових та інших об'єктів) [141, с. 148-149];
- 5) у девіантологічному забезпеченні державного управління та забезпеченні державного управління у складних (кризових, санкційних, військових, надзвичайних та інших) умовах, онтологічно складних просторах:
- моніторинг, виявлення та оцінка помилок та інших дефектів державного управління, а також дисфункцій та дисбалансів у державному управлінні, їх умов та передумов;

- оперативні моніторинг, виявлення, оцінка, «зважування» та ранжування масивів ризиків, невизначеностей, факторів та проявів ентропії у державному управлінні;
 - державне управління особливо складними процесами, онтологіями, проєктами, конфліктами; виробництво складних та надскладних багатосценарних алгоритмізацій у забезпеченні процесів державного управління;
 - ентропійне державне управління [141, с. 24-25; 176, с. 7-8];
- 6) у проєктуванні, побудові, функціонуванні та вдосконаленні системи превенції та припинення корупції в державному управлінні:
- моніторинг та виявлення конфліктів інтересів, інших умов та передумов для корупційних дій у системі державної влади та державного управління, органах місцевого самоврядування;
 - застосування систем штучного інтелекту в системах державних послуг, державних контрактів, державних закупівель, у розподілі державних ресурсів, забезпеченні прозорості та законності функціонування таких систем; для виявлення «сірих» та корупційних схем у цих сферах;
 - замовлення, проведення конкурсних процедур та оцінка виконаних за державним замовленням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт [98; 129, с. 1-3];
- 7) експертне забезпечення та супровід державного управління:
- обробка та інтелектуальний аналіз великих та надвеликих масивів даних, масивів неповних та оперативних даних, що змінюються, котрі відображають стохастичні процеси даних;
 - обробка, оцінка, верифікація, валідація та зіставлення представлених експертних оцінок та думок [214, с. 7].

Останнім часом у світовій практиці спостерігається цифрова трансформація державного сектора, перехід від електронного уряду до «повністю відкритого» та ефективного цифрового уряду, концептуального оформлення сучасного руху за впровадження інформаційно-комунікаційних

технологій у публічне управління та політику як нові ідеології електронного уряду, електронного управління, цифрової держави тощо, тому відбувається зміщення акцентів від ідеї «держава – тобі» (англ. – *governance to you*) до ідеї «держава – разом з тобою» (англ. – *governance with you*) [165, с. 255-256; 213]. Таким чином, стратегічне планування в державному управлінні є складною системою цілепокладання, прогнозування, планування, програмування, ресурсного забезпечення, реалізації, моніторингу та коригування цілей державної політики, що функціонує на основі залучення низки традиційних і новітніх інструментів, уся сукупність яких на практиці дозволяє перетворити стратегію з декларативного документа на діючий механізм досягнення довгострокових цілей розвитку держави та суспільства.

3.2. Адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні

На сьогоднішній день, з усього обсягу нормативно-правових підстав (конституційно-правових, адміністративно-правових, фінансово-правових тощо) стратегічне планування в правовому вимірі становить частину саме адміністративного права й переважно референтне саме адміністративному праву (підпадає здебільшого саме під його дію), оскільки стратегічне планування напряму стосується функціонування органів державної влади. Значення адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні полягає в тому, що таке регулювання форматує («фреймує») його, пов'язує його дизайн, пріоритетні напрями і хронологічні виміри, що застосовуються чи підлягають застосуванню, інструменти і комплекси цілей і завдань, що визначаються державою, є науково-обґрунтованими і прагматично релевантними, юридично, соціально-економічно та фактично обґрунтованими, утримуючи тим самим стратегічне планування в рамках розумної реалістичності та відповідності суспільним інтересам.

Законодавством про стратегічне планування передбачається здійснення стратегічного планування на трьох рівнях управління – національному, регіональному та місцевому. Разом із тим, предметний розгляд масиву законодавчого регулювання процесу стратегічного планування на всіх трьох рівнях навряд чи можливий, адже чинні положення законодавства, що регулюють питання стратегічного планування, фактично, передбачають самостійне (паралельне) формування і функціонування систем стратегічного планування на різних рівнях, заснованих на плануванні, котре здійснюється на національному рівні. Так, до повноважень органів державної влади регіонального рівня віднесено визначення довгострокових цілей та завдань соціально-економічного розвитку, узгоджених із пріоритетами та цілями соціально-економічного розвитку України, а також встановлення порядку здійснення стратегічного планування.

Слід зазначити, що законодавчі норми лише окреслюють загальне коло суб'єктів, котрі задіяні у стратегічному плануванні, не диференціюючи їх в залежності від тієї ролі, яку вони відіграють у процесі планування. Виходячи з логіки побудови процесу стратегічного планування, повноваження учасників стратегічного планування можна умовно поділити на:

- повноваження, пов'язані з формуванням методологічних засад здійснення стратегічного планування;
- повноваження, пов'язані з розробкою та затвердженням документів стратегічного планування;
- повноваження, спрямовані на організацію реалізації документів стратегічного планування;
- повноваження, пов'язані зі здійсненням контролю у сфері стратегічного планування [75; 80, с. 6-7].

Ґрунтуючись на даній класифікації, доцільно диференціювати всіх учасників стратегічного планування в залежності від тієї ролі, яку вони відіграють у реалізації його механізмів, що дозволить більш точно визначати

їх правовий статус та обсяг повноважень на кожному конкретному етапі здійснення функції стратегічного планування. Оскільки визначення методологічних засад є відправною точкою процесу стратегічного планування, у нашій роботі неодноразово наголошувалося на принциповому значенні забезпечення єдиного підходу до здійснення стратегічного планування, а також на необхідності «посилення» правової складової даного процесу – насамперед, затвердження єдиного нормативно-правового акта, що регламентує правові відносини, пов'язані із забезпеченням методологічної єдності документів стратегічного планування та взаємодією державних органів у сфері здійснення стратегічного планування.

Сьогодні повноваження у сфері стратегічного планування мають децентралізований характер – методологічні основи підготовки та реалізації документів стратегічного планування визначаються щодо кожного документа окремо, зазвичай, самими розробниками документів стратегічного планування (найчастіше – органами виконавчої влади національного рівня) [53; 80, с. 6-7]. Разом із тим, на практиці це призводить до неузгодженості прийнятих документів та практичних дій щодо їх реалізації. У зв'язку з цим, виходимо з того, що дані повноваження мають бути передані на більш високий рівень, а результатом їх практичної реалізації має стати прийняття єдиного нормативно-правового акта, що встановлює вимоги до:

- процесу розробки основних видів документів стратегічного планування;
- методик розрахунку прогнозних та планових показників;
- самих прогнозних і планових показників;
- перегляду (актуалізації) документів стратегічного планування [75; 211, с. 65-69].

Необхідність розвитку законодавчого регулювання у цьому напрямі отримала своє відображення в затвердженні Концепції національної системи стратегічного планування [75], що визнає необхідність узгодження порядку взаємодії органів публічної влади у сфері стратегічного планування, загальні вимоги до змісту та структури документів стратегічного планування та їх

коригування, а також інші питання організаційного характеру. У зв'язку з цим вважаємо, що відповідні повноваження мають бути чітко розподілені між різними органами виконавчої влади.

Утвердження стратегічних цілей кожної держави є повноваженням, властивим його вищим органам. Виходячи з правової природи стратегічних цілей кожної держави як довгострокових, найбільш значущих цілей її діяльності, їх комплексного характеру та загального соціального значення, в українській системі органів державної влади на роль таких суб'єктів найбільшою мірою підходять Президент та Уряд як вищі органи загальної компетенції, наділені широкими повноваженнями. Іншим аспектом «стратегічної» нормотворчості є безпосередня розробка документів стратегічного планування. Слід зазначити, що чинне правове регулювання передбачає різні підходи до розробки документів стратегічного планування у сфері національної безпеки та соціально-економічної сфери на національному рівні.

Так, у сфері національної безпеки існує окремий орган, наділений комплексом організаційних повноважень щодо формування стратегічних цілей та завдань держави – Рада національної безпеки і оборони України. Відповідно до п. 1 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [72], до її компетенції віднесено розроблення та розгляд питань, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, а також подання пропозицій Президентові України й прийняття рішень щодо:

- визначення стратегічних національних інтересів України, а також формування концептуальних підходів і ключових напрямів забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, культурній, інформаційній та інших сферах суспільного розвитку;

- підготовка та опрацювання проєктів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, а також інших нормативно-правових актів і документів, що стосуються питань національної безпеки і оборони;
- вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, зокрема, шляхом оптимізації інституційної структури відповідної сфери, утворення, реорганізації або ліквідації органів виконавчої влади, на які покладаються функції щодо реалізації державної політики у сфері безпеки і оборони;
- участь у підготовці проєкту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації в частині статей, пов'язаних із фінансуванням заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України;
- визначення та забезпечення матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних та інших ресурсів, необхідних для належного виконання заходів у сфері національної безпеки і оборони [72].

Однією з форм реалізації цих функцій є проведення Президентом України як Головою РНБО її засідань, котрі є основною організаційною формою діяльності Ради національної безпеки і оборони України (ст. 9) [72], що скликаються з метою підготовки рішень Президента України щодо стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки. У свою чергу, у соціально-економічній сфері чинне законодавство не передбачає такої централізації процесу розроблення документів стратегічного планування. Формування спеціальних планових органів, безумовно, сприятиме суттєвому підвищенню рівня організації планового процесу, а також посилення координації дій його учасників насамперед за рахунок централізації процесів визначення стратегічних цілей, а також збору необхідної для цього інформації.

Ще одним принципово важливим засобом процесу визначення стратегічних цілей та завдань є врахування думки громадськості – насамперед, ділових кіл та наукових структур. Єдиний механізм участі таких суб'єктів у визначенні стратегічних цілей та завдань – це громадське обговорення документів стратегічного планування, що розробляються. Слід зазначити, що участь громадськості у підготовці документів стратегічного планування, як свідчить зарубіжний досвід, є одним з ефективних механізмів залучення різних економічних суб'єктів до узгодженої роботи з досягнення стратегічних цілей та завдань, що не можна не враховувати при формуванні системи стратегічного планування в Україні. Крім цього, виходячи з самої сутності стратегічного планування, під час якого неможливо обійтися без серйозного наукового обґрунтування цільових та прогнозних показників, що встановлюються документами стратегічного планування, наукові організації просто неспроможні бути «постійними» учасниками стратегічного планування [12, с. 168].

Заслуговують на увагу ініціативи дослідників, які пропонують встановити обов'язковість подання в комплекті документів, що збираються для затвердження документа стратегічного планування, висновків державної наукової експертизи щодо його змісту. У зв'язку з цим інституціоналізація взаємодії органів виконавчої влади з представниками громадськості під час підготовки документів стратегічного планування є одним із найпріоритетніших напрямів удосконалення чинного законодавства про стратегічне планування [12, с. 168]. Вважаємо, що оптимальною формою такої участі має стати як проведення широкого попереднього громадського обговорення документів стратегічного планування (з винесенням на обговорення не тільки готових проєктів та принципових підходів до їх складання, а також проміжних версій) та їхньої обов'язкової наукової експертизи (із залученням представників Національної академії наук України і провідних закладів вищої освіти), а також створення постійно діючих експертно-консультативних органів, які беруть безпосередню участь у

підготовці документів стратегічного планування, в рамках яких забезпечуватиметься постійне представництво інтересів ділової спільноти, наукових організацій, а також інших представників громадськості (за аналогією, наприклад, з плановими комісіями у Франції).

Важливою передумовою розвитку стратегічного планування як у сфері національної безпеки, так і у сфері соціально-економічного розвитку є підготовка фахівців, які володіють методологією стратегічного аналізу, прогнозування та планування. Необхідність такого кадрового забезпечення зумовлена дефіцитом спеціалістів, здатних готувати обґрунтовані пропозиції щодо найважливіших управлінських рішень для керівників органів виконавчої влади України [44, с. 69-70; 90, с. 1-3]. Такі фахівці повинні володіти знаннями з теорії та практики забезпечення національної безпеки, основ адміністративного права і державного управління, а також мати належний рівень підготовки щодо використання інструментарію стратегічного планування. Крім того, вони мають орієнтуватися у предметній сфері соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки, оскільки саме міждисциплінарний характер стратегічного планування потребує поєднання правових, управлінських, безпекових, економічних та аналітичних компетентностей. У зв'язку з цим, актуальним є питання системної підготовки фахівців у сфері стратегічного планування забезпечення національної безпеки України у закладах вищої освіти, зокрема в межах магістерських програм та програм післядипломної освіти. Формування відповідного кадрового потенціалу має розглядатися як необхідна умова підвищення якості стратегічних документів, посилення спроможності органів публічної влади до довгострокового планування та забезпечення ефективності державного управління. Реалізація зазначених напрямів розвитку системи державного стратегічного планування сприятиме підвищенню результативності управлінських рішень і зміцненню інституційної спроможності України у сфері національної безпеки та соціально-економічного розвитку [75; 87].

Важливим засобом здійснення стратегічного планування є стратегічний аналіз і стратегічне прогнозування, які формують основу інформаційно-аналітичного забезпечення відповідного управлінського процесу. В сучасній політико-управлінській практиці питання системного стратегічного аналізу нерідко залишаються недостатньо розробленими, хоча їх значення об'єктивно зростає в умовах посилення політичної, економічної, соціальної та безпекової нестабільності. Це зумовлює потребу у ширшому застосуванні в діяльності органів державної влади сучасних адміністративно-управлінських методів, орієнтованих на функціонування в умовах високої невизначеності, складності та динамічності зовнішнього середовища [85, с. 80-82]. Стратегічний аналіз має охоплювати науково обґрунтовану систему оцінювання умов і чинників, які формують внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці, включаючи стратегічні ризики для сталого розвитку держави у довгостроковій перспективі. Його результатом має бути визначення комплексних пріоритетних напрямів розв'язання ключових проблем внутрішньої та зовнішньої політики держави. У цьому аспекті стратегічний аналіз виступає не лише допоміжною аналітичною процедурою, а й вихідним елементом формування якісних стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки [90, с. 97-98]. Водночас, стратегічний аналіз є ефективним засобом розв'язання складних слабо структурованих проблем, які містять неформалізовані або важко формалізовані елементи. З позицій забезпечення національної безпеки системний аналіз дає змогу виявляти умови, за яких досягаються оптимальні результати функціонування відповідної системи, забезпечується її стійкість, а також формується здатність держави своєчасно реагувати на нові ризики, загрози та кризові явища.

Переходячи до розгляду категорії «виконавців» документів стратегічного планування, слід зазначити, що до їх числа на національному рівні, як правило, належать центральні органи виконавчої влади. Конкретний перелік виконавців документів стратегічного планування визначається

кожним документом стратегічного планування окремо та, в деяких випадках, передбачає залучення до реалізації документа стратегічного планування, наприклад, державних компаній та державних корпорацій, НАНУ та інших суб'єктів, проте, як правило, відповідальними виконавцями стратегічних цілей та завдань є саме національні органи виконавчої влади. У зв'язку з цим слід наголосити, що замикання кола виконавців загальнодержавних документів стратегічного планування лише на центральних органах виконавчої влади на практиці створює умови для «відриву» стратегічного планування від реальних економічних та соціальних процесів. Видається, що коректнішим було б сформулювати визначення контролю за реалізацією документів стратегічного планування (виключивши з цієї дефініції моніторинг) як «діяльність щодо комплексної оцінки ходу та підсумків розробки та реалізації документів стратегічного планування» [80, с. 6-7; 211, с. 85-93], тобто просто суттєво скоротивши наявне визначення, а також доповнивши його вказівкою на здійснення контролю над розробкою документів стратегічного планування. Вважаємо, що відсутність законодавчого механізму контролю за розробкою документів стратегічного планування – дотриманням процесуальних норм і, що особливо важливо, відповідністю документів, котрі розробляються, стратегічним цілям та завданням, що визначаються іншими документами стратегічного планування більшої юридичної сили, є серйозним недоглядом, що робить свій внесок у проблему затвердження в Україні масиву неузгоджених документів стратегічного планування. Виходимо з того, що такі повноваження мають реалізовуватися на постійній основі Урядом, або (у разі створення) спеціальним плановим органом.

Контроль реалізації документів стратегічного планування, особливо на етапі формування системи стратегічного планування, ключовим способом отримання інформації про ефективність системи стратегічного планування, необхідності її коригування та доповнення також є важливими засобами впровадження стратегічного планування в систему державного управління.

Контроль у рамках стратегічного планування спрямований не лише на коригування дій органів, які беруть участь у реалізації стратегічних цілей та завдань, а й на коригування самих «планових» орієнтирів (або окремих заходів, спрямованих на їх досягнення) з урахуванням зміни об'єктивних обставин, а також контроль за розробкою документів стратегічного планування (узгодженістю проєктованих цілей та завдань та відповідністю розроблюваних документів нормативним вимогам) [75; 211, с. 85-98].

Зважаючи на викладене, а також на раніше висвітлені проблеми, пов'язані з відсутністю єдиних підходів до підготовки документів стратегічного планування різними органами виконавчої влади, вважаємо обґрунтованою ініціативу про виділення у структурі центральних органів виконавчої влади окремого органу, що забезпечує реалізацію повноважень з контролю та моніторингу розробки і виконання документів стратегічного планування на національному рівні – своєрідного «штабу» планування, покликаного сформувати системне уявлення про поточний хід роботи зі здійснення національних цілей, вчасно реагувати на «відхилення», що виникають, а при необхідності – інформувати про них Уряд та Президента України.

При цьому, важливим є виняток практики встановлення «внутрішнього» контролю виконавців як єдиний вид контролю за виконанням відповідних документів. Система здійснення контролю у сфері стратегічного планування має забезпечувати отримання незалежної об'єктивної інформації про хід досягнення стратегічних цілей та завдань, що неможливо забезпечити без чіткої диференціації контролюваного та контролюючого суб'єкта. Доцільним також є встановлення єдиного порядку здійснення контролю та моніторингу реалізації документів стратегічного планування. Такий порядок має визначати форми та види контролю за реалізацією документів стратегічного планування, конкретні методи контролю (що передбачають, серед іншого, отримання об'єктивних відомостей з незалежних від контролюваного суб'єкта джерел) та, що

особливо важливо, механізми коригування дій учасників реалізації документів стратегічного планування у разі виявлення тих чи інших порушень. Окрім цього, учасниками процесу контролю за здійсненням стратегічного планування повинні бути не тільки державні органи, а й громадськість – тобто прямі адресати передбачуваного позитивного ефекту від досягнення стратегічних цілей та завдань держави. У зв'язку з цим, відповідний єдиний порядок має регламентувати також питання здійснення громадського контролю за виконанням документів стратегічного планування.

Ф. С. Альбавера наголошує, що стратегічне планування у державному управлінні може реалізовуватися на двох основних рівнях – національному (що передбачає реалізацію проєктів і програм загальнодержавного значення) та інституційному (що передбачає реалізацію проєктів в окремих відомствах) [99, с. 17]. Відтак, на даних рівнях можуть застосовуватися різні засоби впровадження стратегічного планування. Як зазначає Дж. Брайсон, стратегічне планування у державному секторі має забезпечувати не лише формулювання цілей, а й перетворення їх на послідовну систему управлінських дій, рішень і механізмів реалізації [113]. Відтак, на національному рівні засобами впровадження стратегічного планування є нормативно-правове закріплення системи стратегічних документів, визначення ієрархії цілей, стратегічне прогнозування, програмно-цільове планування, бюджетне забезпечення, міжвідомча координація, моніторинг та оцінювання результатів. Саме на цьому рівні формуються загальнодержавні пріоритети, визначаються довгострокові напрями розвитку та встановлюються правила взаємодії між органами державної влади. У цьому контексті, як підкреслюють експерти OECD/SIGMA, ефективність стратегічного планування залежить від узгодженості стратегій із бюджетним процесом, наявності чітких індикаторів, відповідальних виконавців і регулярного моніторингу виконання [211]. На інституційному рівні засоби впровадження стратегічного планування завжди пов'язані з діяльністю конкретного органу державної влади. Йдеться про розроблення стратегічного

плану діяльності органу державної влади, декомпозицію загальнодержавних цілей на конкретні завдання структурних підрозділів, підготовку операційних планів, визначення відповідальних виконавців, ресурсне забезпечення, внутрішній моніторинг, управління ризиками та оцінювання результативності. Адже, на думку Т. Пойстера, стратегічне планування у публічному секторі набуває практичного значення лише тоді, коли воно пов'язане з управлінням результативністю та реально впливає на щоденну діяльність органів влади [192].

На думку Н. Щербак, якісний стратегічний план органу державної влади має відповідати низці змістовних і функціональних вимог:

- бути комплексним, тобто охоплювати всі ключові напрями діяльності відповідного органу, враховувати зовнішні та внутрішні умови його функціонування, наявні ресурси, інституційні можливості, а також чинники, що можуть впливати на реалізацію визначених завдань;
- бути орієнтованим на перспективу, оскільки його призначення полягає не лише у фіксації поточних управлінських дій, а й у визначенні основних напрямів розвитку органу державної влади на кількарічний період: такий план повинен задавати довгострокову логіку діяльності, забезпечуючи послідовність управлінських рішень і сталість інституційного розвитку;
- бути цілеспрямованим, тобто чітко визначати цілі діяльності органу державної влади, відображати очікуваний прогрес у їх досягненні, а також встановлювати пріоритетність реалізації окремих завдань залежно від їх значення, ресурсної забезпеченості та впливу на кінцевий результат;
- бути гнучким, тобто здатним адаптуватися до змін зовнішнього або внутрішнього середовища без руйнування загальної логіки планування: зміна одного з його елементів не повинна автоматично призводити до істотного порушення інших складових плану чи унеможливлювати досягнення визначених цілей;

- бути аналітичним, тобто ґрунтуватися на належній інформаційній базі, містити необхідні дані, їх інтерпретацію, оцінку тенденцій, ризиків і можливостей, що впливають на діяльність органу державної влади;
- бути обґрунтованим, тобто спиратися на фактичні дані, реалістичні припущення та аргументовані пропозиції. У разі потреби він повинен містити положення щодо організаційних, кадрових, процедурних або інших змін, необхідних для належного виконання запланованих заходів;
- бути орієнтованим на конкретні дії, тобто не лише визначати загальні цілі, а й передбачати конкретні завдання, строки їх виконання, відповідальних виконавців і очікувані результати;
- бути лаконічним, тобто достатньо стислим для оперативного ознайомлення керівництвом та іншими відповідальними посадовими особами, але, водночас, достатньо змістовним, щоб забезпечити належне розуміння його цілей, завдань, механізмів реалізації та очікуваних результатів [91, с. 56].

У задачі системи контролю та оцінки в рамках стратегічного плану входить визначення рівня досягнення цілей стратегічного плану, аналіз адекватності обраних для досягнення цілей плану стратегій, а також створення нової відправної точки для розробки наступного стратегічного плану. Виділяються такі елементи належного процесу стратегічного планування: наявність ефективного керівництва організації; участь у процесі як внутрішнього персоналу організації, так і зовнішніх зацікавлених сторін; задіяння передового досвіду, який коригується з врахуванням конкретних потреб організації та наявних ресурсів; реалістична оцінка наявних ресурсів та людського потенціалу; розгляд широкого спектру поглядів та пріоритетів до прийняття рішень з метою забезпечення консенсусу; регулярний аналіз та перегляд як нових ідей, так і наявного досвіду, що лежать в основі стратегічного плану. Розробка стратегічного плану має бути синхронізована з бюджетним циклом із метою забезпечення підготовки всіх необхідних матеріалів для складання та затвердження бюджету [99; 173, с. 11-13].

Загалом, організаційно-правовий компонент нормативного визначення стратегічного державного управління має ґрунтуватися на сукупній компетенції уповноважених суб'єктів у сферах стратегічного планування та стратегічного управління. Такий підхід може бути реалізований шляхом законодавчого врегулювання питань стратегічного управління, розвитку чинного законодавства про стратегічне планування, а також через належне статусне регулювання діяльності органів у системі виконавчої влади. Сукупна компетенція у цій сфері повинна розглядатися як формально-юридично та організаційно визначений комплекс повноважень щодо здійснення стратегічного управління, складовою частиною якого є повноваження зі стратегічного планування. Такий комплекс має бути закріплений щодо відповідного органу виконавчої влади в межах предмета його відання та забезпечений єдиною процедурною моделлю взаємодії між учасниками стратегічного управління і стратегічного планування. З огляду на напрацювання юридичної доктрини, а також з урахуванням досвіду Європейського Союзу у сфері стратегічного державного управління, доцільним є подальше дослідження правових механізмів супроводу відповідних управлінських процесів [80, с. 7]. Такий правовий супровід має бути адаптований до сучасних соціально-економічних і політико-правових реалій, оскільки саме він здатний забезпечити реалізацію потенціалу державно-владного впливу як одного з ключових чинників сталого розвитку суспільства.

3.3. Адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування в державному управлінні: проблеми та перспективи розвитку

Стратегічне планування в державному управлінні за своєю суттю є юридично форматованою («фреймованою») активною творчою формою бачення міри належного і, відповідно, очікуваного в майбутньому, що передбачувано активно формується за допомогою стратегування (стратегічного програмування) як однієї з основоположних функцій вищих органів виконавчої держави (а також функцій президента держави у президентських та президентсько-парламентських республіках). Переміщення стратегічного планування в державне управління залежно від сфери його застосування істотно неоднорідне, передбачає залучення різних комплексів інструментів стратегічного планування та залучення відповідних їм специфічних адміністративно-правових режимів.

Адміністративно-правова концептуалізація сфери стратегічного планування у державному управлінні істотно обмежена у можливостях, оскільки таке планування з предметної основи відразу розщеплюється (диверсифікується) на кілька відокремлених сегментів, що знаходяться у взаємозв'язку (регульованих адміністративним правом): стратегічне нормативно-правове планування; стратегічне фінансово-економічне планування; стратегічне науково-технологічне планування; стратегічне промислово-інфраструктурне планування; стратегічне зовнішньополітичне, геополітичне планування; стратегічне внутрішньополітичне планування; стратегічне соціальне планування; стратегічне доктринально-ідеологічне планування; стратегічне планування у сфері військового будівництва, забезпечення оборони та безпеки. Причому, державно-правова природа та онтологія цих сегментів і, як наслідок, міра допустимого адміністративно-правового втручання у них суттєво відрізняються, що не дозволяє зводити таке планування до єдиного знаменника та оформляти єдиним актом [45, с. 51-54].

Оскільки існує безліч видів стратегічних предикативних та проєктивних моделей (виступають як основа для аналізу та як його результат, як кінцевий продукт застосування технологій), безліч способів та інструментів розробки таких моделей, безліч видів стратегічного планування, в принципі, не може існувати одного-єдиного виду документів та актів стратегічного планування. Відповідно, адміністративно-правова концептуалізація стратегічного планування можлива виключно за кількома інструментальними горизонтами, з численним хронометричним ранжируванням і «розгалуженнями» за безліччю підстав (передусім, на підставі конвертації ресурсів у можливості або умови для них), із закладанням необхідної щільності (інтенсивності) необхідних результатів, подій, обставин або умов, побудовою сценарного прогностичного забезпечення [211, с. 65-67]. Значення стратегій правового розвитку держави (і, зокрема, стратегій розвитку законодавства) у загальному обов'язі стратегічного планування визначається тим, що вони задають юридико-парадигмальний каркас, який упорядковує проєктний простір стратегічного планування у державному управлінні та у його адміністративно-правовому забезпеченні. Виявленими за результатами проведеного аналізу тексту та практики застосування законодавства України суттєвими недоліками є такі:

- критичні сутнісні недоліки дефініцій ключових понять предметної галузі регулювання нормативно-правових актів, ними закріплених;
- законодавство майже повністю позбавлене правових норм, що закріплюють інструменти та методи стратегічного планування у їх змістовному роз'ясненні;
- необґрунтовано редукований перелік суб'єктів стратегічного планування у державному управлінні;
- змістовно-сміслова та концептуально-парадигмальна розмитість і збідненість, незавершеність законодавства та реалізованих у ньому підходів [75].

М. Пчек та Д. Шпачек відзначають такі потенційні проблеми здійснення стратегічного планування або неналежного стратегічного управління:

- неналежним чином розроблені стратегічні документи, не підкріплені достатнім ситуативним аналізом; постановка надто широких і нечітких цілей;
- стратегія незрозуміла тим, хто її повинен реалізовувати, а в самій організації немає адекватної горизонтальної та вертикальної комунікації (в ідеалі має бути забезпечена ідентифікація всіх зацікавлених та залучених сторін та забезпечене розуміння ними поставленої мети);
- немає зв'язку між стратегічним та оперативним управлінням, стратегія є чисто формальною і не координується її належна реалізація;
- окремі системи у межах організації не адаптовані до розробленої стратегії;
- відсутність системи звітності та контролю, необхідних механізмів зворотного зв'язку;
- реалізація стратегії розглядається як разовий захід, а не як тривалий безперервний процес;
- стратегія не оновлюється; критерії оцінки реалізації стратегії засновані на вже наявних даних, а не на стратегічних цілях [193, с. 151].

На нашу думку, сумнівною нині є можливість адміністративної відповідальності. Як видається, специфікація адміністративної відповідальності складно застосовується до питань стратегічного планування. Нормативні положення щодо моніторингу та контролю в галузі стратегічного планування не дозволяють виявити та сформулювати відповідні склади адміністративних правопорушень. Процедурна складова, що має місце в рамках внутрішньосистемної взаємодії, не дозволяє говорити про адміністративну відповідальність. Більше того, суб'єктами стратегічного планування виступають органи влади, адміністративна відповідальність яких не передбачена чинним адміністративно-деліктним законодавством. Єдино можливим варіантом відповідальності виступає відповідальність

дисциплінарна, підстави для якої з огляду на те, що вона є різновидом карної відповідальності, повинні бути чітко сформульовані [2, с. 167-171; 37].

Таким чином, відсутність належної правової регламентації призводить до практики видання цілеспрямованих актів стратегічного характеру без чіткої системи, ієрархічних зв'язків, класифікаційних, структурних та змістовних особливостей. Видається, що вид стратегічного акту і формат його легалізації повинні мати властивість визначеності вже на етапі його підготовки відповідно до його цільового призначення. Підвищення ступеня регулюючого впливу стратегічних актів детермінує необхідність формування чітких та однозначних методологічних підходів до їх архітекtonіки, змісту, процедури розробки та затвердження, а також оцінки ефективності їх реалізації.

Методологічна уніфікація має важливе значення також у частині досягнення структурно-ієрархічного взаємозв'язку між прогностичними та програмно-цільовими актами стратегічного планування. Це завдання може бути вирішене у рамках спеціального законодавства про стратегічне планування. В результаті проведеного аналізу можна говорити про необхідність актуалізації питань науково-методологічного супроводу вибору форми затвердження актів стратегічного планування в рамках системного підходу та у зв'язку з типом та цільовим призначенням таких актів. У такий спосіб можливо додатково забезпечити ступінь ефективності актів стратегічного планування як інструмент прийняття рішень у системі стратегічного державного управління.

У цілому, стратегічне планування, формуючи уявлення про пріоритети розвитку держави, є одним із визначальних факторів державного управління, що зумовлюють ефективність та результативність останнього. Дефектність концептуальних моделей стратегічного планування породжує системні проблеми та кризи соціально-економічних систем і національної безпеки. Тим часом, у публічно-правовому контексті стратегічне планування має розглядатися комплексно – як самостійна функція громадського

управління, що забезпечує узгодження довгострокових соціально-економічних пріоритетів з громадськими інтересами та конституційними цінностями. Інтегрування у систему державного управління відповідної правової моделі можливе лише за умови чіткого визначення його сутнісних характеристик [45, с. 51-54; 80, с. 4-8]. Такий стан справ зумовлює необхідність усунення наявних доктринальних протиріч та уточнення публічно-правової природи стратегічного планування.

Слід зазначити, що положення прогностичних документів (незважаючи на те, що вони не мають ознак нормативності) відповідно до законодавства враховуються під час розробки стратегій. Таким чином, документи стратегічного планування виявляються нерозривно пов'язані між собою: на основі прогнозів розробляються стратегії, на основі стратегій – плани та програми. При цьому, якщо говорити про прогнози, їх положення повинні враховуватися при розробці стратегій, що розробляються на конкретному рівні влади (національному, регіональному, місцевому). В даному разі особливого значення набуває обов'язковість затвердження прогнозів та стратегій у формах, що відповідають їх юридичним властивостям. Так, стратегії, враховуючи їх юридичні ознаки та наслідки, що викликаються, повинні затверджуватись у формі нормативно-правових актів. У свою чергу, прогнози слід затверджувати як ненормативні правові акти. По-перше, це пов'язано з тим, що вони містять не розпорядження, а певний симбіоз уявлень про ризики, напрями, результати та показники соціально-економічного розвитку. По-друге, з тим, що їх облік під час підготовки стратегій є обов'язковим для органів влади того рівня, на якому вони розробляються.

Говорячи про документи стратегічного планування, не можна не відзначити, що це питання має двоїсту природу. З одного боку, стратегічне планування як функція державного управління реалізується на основі правових форм управління, зокрема, правових актів управління, описаних вище. З іншого боку, законодавець інституціоналізував функціональний ряд,

властивий стратегічному плануванню, виражений у таких видах діяльності як цілепокладання, прогнозування, планування та програмування, формою реалізації якого виступають документи стратегічного планування [55; 75]. Такий стан справ дозволяє говорити про особливу правову природу документів стратегічного планування. У зв'язку з цим видається необхідним звернутися до характерних ознак, властивих правовим актам управління:

- вони є управлінськими рішеннями;
- вони видаються уповноваженими суб'єктами;
- вони приймаються в односторонньому порядку;
- вони є юридично владним волевиявленням органу публічної влади, у якому проявляються його державно-владні повноваження;
- вони визначають загальні правила поведінки та норми права у сфері публічного управління чи регламентують конкретні управлінські відносини;
- вони є підзаконними;
- вони є різновидом юридично значимих офіційних документів;
- вони мають спеціальну форму та порядок прийняття [3, с. 50-53].

Формування більш ефективного та дієвого механізму стратегічного планування соціально-економічного й безпекового розвитку держави є одним із ключових завдань для державного управління. Аналіз державно-правової практики демонструє, що діюча модель стратегічного планування залишається фрагментованою та схильною до внутрішніх протиріч, що знижують її ефективність в умовах зростаючих геополітичних, соціально-економічних та технологічних ризиків. У цьому зв'язку формування ефективної моделі стратегічного планування, здатної забезпечити узгоджену взаємодію органів публічної влади для досягнення довгострокових цілей, є об'єктивною потребою держави. При цьому очевидно, що ефективність цього найважливішого інституціоналізованого напрямку діяльності держави визначається ефективністю моделі його правового регулювання [45, с. 53-54; 75].

У зв'язку з цим запит на формування нормативної бази, яка має забезпечити узгодженість діяльності органів державної влади, спрямовану на вирішення стратегічних завдань, є безсумнівним. Загалом, за допомогою законодавчого закріплення такого роду діяльності та інкорпорування її як обов'язкового атрибуту у діяльність органів державної влади (переважно виконавчих) формується певна послідовність обов'язкових до виконання ітерацій. Регламентація таких ітерацій має забезпечити ефективність процесу управління. Водночас, результативність правового регулювання у чималій мірі залежить від рівня теоретичної опрацьованості відповідних питань, від глибини осмислення його еволюції та тенденцій розвитку, від формування цілісних уявлень про місце та роль стратегічного планування у системі державного управління [80, с. 5-6]. У зв'язку з цим, видається необхідним сформулювати основні напрями її вдосконалення.

До одного з основних напрямів удосконалення стратегічного планування в державному управлінні можна зарахувати вдосконалення правової онтології та теоретико-правових засад стратегічного планування соціально-економічного розвитку. На сьогоднішній день у вітчизняній правовій доктрині зберігається неоднозначність у підходах до визначення та трактування стратегічного планування. Різноманітність підходів ускладнює формування єдиної адміністративно-правової аксіоматики, яка застосовується до даного явища. Варто зауважити, що в рамках науки державного управління, у тому числі, й рамках теорії державного управління, подібної проблеми немає [20, с. 33-34]. Формування єдиної правової онтології стратегічного планування передбачає, перш за все, закріплення у доктрині та законодавстві єдиного уявлення про нього як про функцію публічного управління, спрямовану на вироблення довгострокових цілей, пріоритетів та планів щодо їх досягнення. Важливою складовою цього напрямку є уточнення правової природи актів стратегічного планування [3, с. 52]. Як показано в нашому дисертаційному дослідженні, ці акти не утворюють окремого виду нормативно-правових актів управління, проте

виконують функцію особливої форми реалізації стратегічного планування. Поділ актів на нормативні та ненормативні усуває існуючу невизначеність у їх сприйнятті.

Зазначені напрями тісно пов'язані з розробкою та уточненням уявлень про стратегічне планування соціально-економічного розвитку. Його механізм слід розглядати не просто як сукупність інститутів і процедур, а й як цілісну систему, що має власний суб'єктний склад. Уточнення змісту та структури механізму стратегічного планування соціально-економічного розвитку дозволяє сформулювати основу для його теоретичного осмислення, що дозволяє робити більш конкретні кроки щодо нормативно-правового регулювання, у тому числі й у частині його організаційно-правової складової [75]. Виходячи з викладеного, удосконалення правової онтології стратегічного планування виступає вихідним напрямом його розвитку, що створює фундамент для подальшого вдосконалення його структури. Іншими словами, формування теоретико-правової бази дозволить вирішити завдання інкорпорування нового відрефлексованого та науково обґрунтованого елемента в систему державного управління.

Другим напрямом удосконалення стратегічного планування є формування підходів та моделей його організації, на основі яких стало б можливим забезпечити єдиний поступальний рух органів публічної влади до досягнення стратегічних цілей. Даний напрям акцентує увагу на інституційно-практичному вимірі, тобто на тому, яким чином стратегічне планування має бути вбудоване у діяльність органів державної влади. В умовах конструктивної невизначеності чинної моделі організації стратегічного планування впровадження нових підходів та моделей його організації могло б допомогти усунути існуючі протиріччя та забезпечити необхідний рівень послідовності процедур, пов'язаних зі здійсненням стратегічного планування. Формування таких моделей має спиратися на базові конституційні орієнтири, що закріплюють соціальну спрямованість Української держави, її відповідальність перед народом і прихильність до

досягнення публічного інтересу [40]. Дані положення визначають змістовну спрямованість стратегічного планування соціально-економічного й безпекового розвитку, задаючи йому аксіологічну основу та забезпечуючи його співвіднесеність із фундаментальними цілями державної влади.

Водночас, моделі організації діяльності зі стратегічного планування повинні враховувати як ціннісні орієнтири, так і об'єктивні умови функціонування держави. Отже, необхідно забезпечити аналіз та подальше закріплення у нормативно-правових актах алгоритмів узгодження цілей, пріоритетів та ресурсного забезпечення, встановлення процедур координації дій органів публічної влади, а також забезпечення інституціоналізації незалежності органів публічної влади, котрі здійснюють моніторинг та контроль. Особливої значущості набуває формування механізмів «зворотного зв'язку» – процедур коригування стратегічних документів на основі аналізу фактичних результатів їх реалізації [211, с. 86-89].

Таким чином, формування підходів та моделей організації діяльності зі стратегічного планування виконує двояку функцію. По-перше, воно забезпечує змістовне наповнення цього інституту відповідно до соціальної природи держави. Змістовне наповнення відображає самоціль як стратегічного планування, так і державного управління (у всій сукупності його функцій) загалом. Особливий статус цього напрямку обумовлюється тим, що теоретико-правовий дискурс забезпечує поступальний розвиток будь-якого елемента управління. Важливо й те, що через нього система державного управління та, як наслідок, діяльність зі стратегічного планування знаходять логіку та необхідний ступінь доцільності, наповнюються об'єктивним змістом. По-друге, формування підходів та моделей організації діяльності зі стратегічного планування дозволяє виявити ті елементи стратегічного планування, які потребують інституційного розмежування, нормативної конкретизації чи методологічного закріплення.

Надалі саме через право такі моделі можуть бути інтегровані у державно-правову практику, що надає стратегічному плануванню стійкість,

узгодженість та відповідність конституційним цілям розвитку. Третій напрям удосконалення стратегічного планування соціально-економічного й безпекового розвитку пов'язаний з інформаційно-аналітичним забезпеченням цього процесу. Сучасне стратегічне планування немислиме без опори на інформацію, що має такі якісні характеристики як повнота, достовірність і актуальність. У той же час, практика демонструє значні відмінності в стандартах збору та обробки даних, застосовуваних під час підготовки документів стратегічного планування. Такий стан справ ускладнює забезпечення узгодженого цілепокладання між органами державної влади різних рівнів. Якість інформації визначає можливість прогнозування, вибору сценаріїв розвитку та оцінки ризиків [176, с. 7; 214, с. 6-7].

У зв'язку з цим, особливого значення набуває уніфікація підходів до збору та аналізу інформації, що застосовуються в процесі стратегічного планування, зокрема, до збору та аналізу комплексних масивів даних – економічних, соціологічних, демографічних та ін. Для того, щоб стратегічне планування виконувало свою функцію з вироблення довгострокових цілей та пріоритетів, необхідно розглядати інформацію не як допоміжний елемент, а як системоутворюючий ресурс. Істотним аспектом є роль сучасних цифрових технологій у здійсненні стратегічного планування. Концепція аналізу великих масивів даних, машинного навчання, моделювання складних соціально-економічних процесів за останнє десятиліття стали предметом активних наукових дискусій. Справедливо зазначається, що акцент науково-методологічного супроводу системи стратегічного планування як механізму державного управління зміщується у бік формування та впровадження уніфікованих алгоритмів аналізу величезного масиву відомостей, що містяться в документах стратегічного планування, широкого використання програмно-математичних засобів імітаційного моделювання динаміки складних соціально-економічних систем, методик оцінки стану галузей економіки та соціальних сфер і прийняття управлінських рішень щодо вибору оптимальних сценаріїв. У зв'язку з цим, маємо наголосити на

необхідності розвитку можливостей цифрових технологій BIG DATA та «Блокчейн» у державному стратегічному управлінні, цінність яких полягає у можливостях отримання прогностичної аналітики [102, с. 1-4; 148].

На сьогоднішній день розвиток інформаційного забезпечення стратегічного планування отримує системний розвиток та нові можливості, покликані забезпечити підвищення якості та ефективності прийнятих рішень. Проте темпи змін залишаються незадовільними. Сучасні можливості у сфері інформатизації здатні забезпечити глибший рівень узгодженості та якості розробки документів стратегічного планування. Таким чином, розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування має розглядатися не лише як технічна передумова, а й як елемент інституційного механізму стратегічного планування. Його теоретичне осмислення дозволяє закріпити уявлення про інформацію як про самостійний ресурс публічного управління, рівнозначний організаційним, кадровим та фінансовим складовим.

Слід зазначити, що основні напрями вдосконалення стратегічного планування соціально-економічного й безпекового розвитку охоплюють як теоретико-правові засади, так і інституційно-практичні аспекти його організації. Формування єдиної правової онтології, уточнення змісту та структури механізму стратегічного планування, розробка моделей його функціонування та закріплення ролі інформаційно-аналітичного забезпечення дозволяють побудувати системне уявлення про досліджуване явище та визначити орієнтири його еволюції.

У свою чергу, державно-правова практика має бути спрямована на пошук та розробку таких підходів та моделей, за яких вся діяльність зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку відповідатиме досягненню загальнодержавних цілей та вирішенню завдань, що відповідають його соціальній природі. Основна роль у формуванні таких підходів і моделей має приділятися правовому регулюванню. Подібна регламентація дозволить сформувати необхідний порядок дій, який є

обов'язковим до виконання органами державної влади при здійсненні своїх повноважень. У такому контексті правове регулювання стратегічного планування багато в чому є засобом управлінського впливу держави як суб'єкта на органи державної влади як об'єкта [22].

Удосконалення нормативно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні виступає ключовою умовою формування найбільш ефективної та узгодженої моделі публічного управління. Оскільки в системі стратегічного планування зберігається ціла низка правових невизначеностей та протиріч, що перешкоджають досягненню стратегічних цілей, можна виділити такі напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання стратегічного планування:

- формування ієрархічно узгодженої системи актів стратегічного планування;
- оптимізація суб'єктного складу та забезпечення незалежного контролю;
- встановлення єдиних вимог до інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування [75; 211, с. 68-69].

Із метою формування ієрархічно узгодженої системи актів стратегічного планування слід забезпечити затвердження документів стратегічного планування правовими актами управління, що відповідають їхнім юридичним ознакам. Оскільки нині більшість документів стратегічного планування затверджуються актами ненормативного характеру, сформульовані пропозиції щодо формування ієрархічно узгодженої системи актів стратегічного планування, перерозподілу окремих повноважень між його учасниками, оптимізації суб'єктного складу, встановлення єдиних вимог до інформаційно-аналітичної бази стратегічного планування, за умови їх реалізації, здатні позитивно позначитися на ефективності його механізму.

Слід зазначити, що практичний механізм узгодження регіональних документів стратегічного планування з документами, прийнятими на національному рівні, законодавством не регламентовано. Проблемна ситуація, що склалася на практиці, обумовлена відсутністю дотепер в Україні

базового нормативно-правового акту стратегічного планування. Загалом, сформований на сьогоднішній день масив численних стратегій, програм та планів робить вкрай складним, із практичної точки зору, завдання впровадження в них «стратегічного» компонента. Звісно ж, єдиним способом вирішення зазначених накопичених проблем є суттєве скорочення однорівневих документів стратегічного планування, що супроводжується створенням наскрізних механізмів синхронізації їх у цілях і завданнях у межах єдиної ієрархічної структури актів. Безумовно, таке рішення вимагатиме посилення централізуючих тенденцій у сфері контролю за розробкою документів стратегічного планування і, можливо, виділення у структурі державного апарату окремого органу, відповідального за забезпечення узгодженості документів, що розробляються, за показниками та ресурсами, що виділяються. Виходимо з того, що такий підхід, в умовах накопиченого масиву протиріч серед прийнятих документів стратегічного планування, є найбільш оптимальним та ефективним з точки зору довгострокової перспективи [19].

Загалом, слід зазначити, що положення чинного законодавства з питань контролю та відповідальності у сфері стратегічного планування є явно недостатніми для повноцінної реалізації механізмів державного стратегічного планування. Вони не відповідають цілям об'єктивної оцінки результатів досягнення стратегічних цілей та завдань, а також створюють умови для уникнення виконавцями відповідальності за неналежні результати проведеної роботи. Вважаємо, що подальше вдосконалення законодавства у цій сфері має бути спрямоване на:

- створення ефективних механізмів зовнішнього контролю (як поточного, так і подальшого) у сфері стратегічного планування. З урахуванням практики реалізації чинного законодавства, першочерговим завданням на цьому напрямі є встановлення єдиного порядку здійснення контролю та моніторингу розроблення та реалізації документів стратегічного планування, що передбачає форми, види контролю за їх здійсненням, а

також механізми коригування дій учасників реалізації документів стратегічного планування у разі виявлення порушень;

- підвищення відкритості результатів діяльності органів виконавчої влади з реалізації документів стратегічного планування, а також впровадження в даній сфері механізмів використання масивів «великих даних», що формуються, що дозволяють в режимі реального часу відстежувати хід роботи з досягнення стратегічних цілей;
- створення диференційованих механізмів відповідальності виконавців документів стратегічного планування за недосягнення стратегічних цілей та завдань [2, с. 166-169; 37].

На практиці висока гнучкість методу (інструменту, концепції) стратегічного планування сприятиме тому, що в ньому, по суті, будуть відсутні критичні концептуальні недоліки. Т. ДіНаполі виділяє наступні аспекти, яких слід уникати у стратегічному плануванні у межах державного управління:

- розпочинати стратегічне планування у кризовий період, так як у такому разі слід насамперед усунути існуючі проблеми, щоб уникнути у майбутньому нових криз;
- починати стратегічне планування без підтримки зі сторони всіх гілок влади (відсутність підтримки означає, що стратегічний план буде реалізовуватися протягом нетривалого періоду або неефективно);
- реалізовувати стратегічний план без достатніх ресурсів (людських, фінансових, технологічних);
- ініціювати змін заради самих змін;
- розпочинати стратегічне планування без чіткого уявлення щодо внутрішніх та зовнішніх факторів;
- розпочинати стратегічне планування без чіткого бачення майбутнього (хоча стратегічний план, безумовно, піддається адаптації, він все ж таки вимагає чіткого уявлення про кінцеві цілі);
- здійснення стратегічного планування на основі застарілих або

незастосовних загальних цілей [125, с. 13-14].

Загалом, підхід органів державної влади до здійснення стратегічного планування має ставати більш творчим, але припускати правдиву оцінку їх можливостей та реалістичні очікування щодо нових тенденцій, факторів та проблем, що знаходяться за межами контролю таких органів [192, с. 248]. Важливо також відзначити (цілком позитивну – за правильної організації та контролю) тенденцію залучення механізмів державно-приватного партнерства у стратегічному плануванні в державному управлінні.

Загалом, планування в системі державного управління нерідко застосовується переважно як інструмент реагування на поточну ситуацію, а не як засіб цілеспрямованого проєктування соціально-економічних процесів. У практиці діяльності органів державної влади України досить поширеним залишається оперативне або поточне планування, що полягає у визначенні повсякденних управлінських завдань і розробленні плану дій щодо їх виконання [41, с. 524]. Водночас, саме такий різновид планування часто фактично підміняє стратегічне планування, що призводить до фрагментарності, ситуативності та недостатньої узгодженості дій суб'єктів державного управління, зокрема Кабінету Міністрів України та окремих міністерств, у сфері державного планування.

Попри значну кількість планів і програм, що ухвалюються в Україні, лише частина з них повною мірою відповідає тим цілям, для досягнення яких вони формально розробляються. Однією з причин такої ситуації є відсутність єдиного понятійного апарату у сфері державного планування. Унаслідок цього в планувальній практиці порушуються логічні зв'язки між базовими елементами планування, їх ієрархічна підпорядкованість та змістовна узгодженість. Кожен розробник фактично вкладає власне розуміння у співвідношення між метою і завданням, напрямом і пріоритетом, проблемою та її причинами. Це призводить до того, що одні й ті самі цілі можуть механічно переходити з одного документа до іншого та повторюватися з року в рік, змінюючи лише редакційне формулювання або ієрархічне місце в

системі пріоритетів, напрямів чи завдань [9, с. 122]. У результаті, запропоновані зміни в системі адміністративно-правових засобів впровадження стратегічного планування в державному управлінні є вагомими, адже вони дозволять підвищити якість державного планування та покращити оцінювання реального прогресу в досягненні визначених державою завдань.

Висновки до Розділу 3

Розглянувши та проаналізувавши адміністративно-правові аспекти впровадження і сучасні технології й тенденції розвитку стратегічного планування в державному управлінні, автор виявив, що практична реалізація стратегічного планування в державному управлінні потребує не лише належного нормативного закріплення стратегічних цілей, а й формування цілісної системи інструментів, здатних забезпечити їх реальне досягнення.

Доведено, що сучасна система державного управління України не повинна обмежуватися коротко- та середньостроковим реагуванням на кризові явища. Хоча антикризові й стабілізаційні плани мають важливе значення в умовах воєнних, економічних, соціальних та безпекових викликів, їх недостатньо для формування довгострокової траєкторії розвитку держави: стратегічне планування має забезпечувати не лише поточну адаптацію до змін, а й цілеспрямоване конструювання майбутнього стану державного управління, соціально-економічної системи та національної безпеки.

У даному контексті з'ясовано, що ключовими інструментами практичної реалізації стратегічного планування є законодавство, державне планування, бюджет, контроль і моніторинг, цифровізація, державне регулювання, програмне управління, стратегічні сесії, плани дій, системи показників результативності, OKR, стратегічні перевірки, експертне забезпечення та громадський контроль. Усі ці інструменти мають функціонувати не ізольовано, а як взаємопов'язані елементи єдиного

управлінського циклу, що охоплює цілепокладання, прогнозування, планування, програмування, ресурсне забезпечення, реалізацію, оцінювання та коригування державної політики. При цьому обґрунтовано, що законодавство є базовим інструментом стратегічного планування, оскільки саме воно надає стратегічному процесу юридично визначеного, обов'язкового та інституційно впорядкованого характеру.

Установлено, що контроль і моніторинг повинні розглядатися як невід'ємні елементи стратегічного планування, а не як допоміжні процедури постфактум. При цьому визначено, що використання великих масивів даних, штучного інтелекту, цифрових реєстрів, аналітичних платформ, геоінформаційних систем, електронного документообігу та цифрових панелей моніторингу відкриває нові можливості для підвищення якості стратегічного аналізу, сценарного прогнозування, міжвідомчої координації та оперативного виявлення ризиків.

З'ясовано, що адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування мають охоплювати всі рівні державного управління – національний, регіональний і місцевий. Водночас, чинна модель стратегічного планування в Україні потребує чіткішого розмежування повноважень учасників стратегічного планування залежно від їх ролі у формуванні методологічних засад, розробленні й затвердженні документів, організації їх виконання та здійсненні контролю. Відтак, доцільним є формування єдиного нормативно-правового акта, який би встановлював загальні вимоги до процесу розроблення основних видів документів стратегічного планування, методик розрахунку прогнозних і планових показників, процедур актуалізації стратегічних документів, порядку моніторингу та контролю їх виконання на основі посилення інституційного забезпечення стратегічного планування.

Установлено, що ефективність стратегічного планування залежить також від участі громадськості, наукових установ, експертного середовища та представників бізнесу. Відповідно, практична реалізація стратегічного

планування в державному управлінні України потребує переходу від фрагментарного використання окремих інструментів до цілісної адміністративно-правової моделі стратегічного управління.

ВИСНОВКИ

У результаті проведення даного дослідження, автор досягнув визначеної у дисертаційній роботі мети й виконав поставлені завдання, окресливши адміністративно-правові засади стратегічного планування в державному управлінні, на основі чого дійшов таких висновків:

1. Після окреслення правової природи, поняття та змісту стратегічного планування в державному управлінні, визначено, що стратегічне планування в державному управлінні є складним міждисциплінарним і, водночас, адміністративно-правовим феноменом, який поєднує управлінські, правові, організаційні, прогностичні, програмно-цільові, ресурсні, інформаційно-аналітичні та контрольні елементи. Його виникнення та розвиток зумовлені об'єктивним ускладненням соціальних систем, зростанням ролі держави у забезпеченні сталого розвитку, необхідністю довгострокового прогнозування, управління ризиками, забезпечення національної безпеки та раціонального використання стратегічних ресурсів.

Доведено, що стратегічне планування не може бути зведене лише до підготовки окремих стратегій, концепцій, програм чи планів, адже воно є особливою функцією державного управління, яка забезпечує перехід від загального бачення майбутнього розвитку держави до постановки конкретної системи цілей, завдань, пріоритетів, заходів, ресурсів, визначення відповідальних суб'єктів, строків виконання та критеріїв оцінювання результативності. Тому стратегічне планування має не статичний, а динамічний характер, оскільки передбачає не разове ухвалення стратегічного документа, а безперервний управлінський цикл: аналіз ситуації, прогнозування, цілепокладання, програмування, ресурсне забезпечення, реалізацію, моніторинг, контроль, оцінювання та коригування.

Правова природа стратегічного планування полягає в тому, що воно є юридично опосередкованим способом організації довгострокової діяльності держави, основи якої закріплюються у відповідних нормативно-правових або

програмних актах, а функціонування суб'єктів публічного управління здійснюється в межах визначених законом процедур. Відтак, стратегічне планування у державному управлінні слід розглядати як впорядкований на основі адміністративно-правових норм комплекс діяльності уповноважених суб'єктів публічного управління, спрямований на формування, нормативне закріплення, ресурсне забезпечення, реалізацію, моніторинг і коригування довгострокових цілей державного розвитку у різних сферах суспільного життя (в першу чергу, соціально-економічній та безпековій).

Зміст стратегічного планування становлять стратегічні цілі, завдання, прогнози орієнтири, пріоритети, індикатори, ресурси, строки, суб'єкти реалізації, форми координації, механізми контролю та критерії оцінювання результатів. Водночас, стратегічне планування охоплює не лише зовнішній вплив держави на відповідні сфери суспільного розвитку, а й внутрішню організацію діяльності самих органів державної влади. Тому в державному управлінні стратегічне планування виконує подвійну функцію: з одного боку, воно спрямоване на розвиток керованих суспільних систем, а, з іншого, – на підвищення інституційної спроможності державного апарату.

У ході виконання дисертаційного дослідження доведено необхідність відмежування стратегічного планування від суміжних категорій – довгострокового, оперативного та бізнес-планування, – оскільки стратегічне планування виходить із множинності можливих сценаріїв майбутнього, враховує невизначеність, ризики, зміни зовнішнього середовища та потребу у періодичному коригуванні управлінських рішень. Тобто, в державному управлінні стратегічне планування має ширший зміст, оскільки орієнтується на публічний інтерес, конституційні цінності, соціальну стабільність, національну безпеку та довгостроковий розвиток держави.

2. У результаті розгляду адміністративно-правових аспектів застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні доведено, що стратегічне планування є важливим елементом предмета адміністративного права, оскільки безпосередньо пов'язане з

організацією і практичною реалізацією виконавчої влади, діяльністю органів публічного управління, визначенням їх компетенції, форм взаємодії, процедур прийняття рішень, контролю й відповідальності. Адміністративно-правовий вимір стратегічного планування виявляється у тому, що відповідні управлінські процеси мають здійснюватися не довільно, а в межах установлених правових форм, процедур і повноважень.

Установлено, що особливе значення має розуміння стратегічного планування як функції органів виконавчої влади, в межах якої органи публічного управління не лише конкретизують загальні функції держави, а й визначають довгострокові управлінські орієнтири, здійснюють прогнозування майбутніх умов розвитку, формують систему заходів і забезпечують організацію їх виконання. У цьому контексті, стратегічне планування є не допоміжним елементом управління, а однією з ключових управлінських функцій, що забезпечує змістову спрямованість діяльності виконавчої влади на довгострокову перспективу.

Доведено, що документи стратегічного планування є особливою правовою формою закріплення стратегічних цілей, завдань і способів їх досягнення. Вони мають системотворче значення, оскільки забезпечують зв'язок між політико-правовими орієнтирами держави, діяльністю органів виконавчої влади, бюджетним процесом, державними програмами, регіональними стратегіями, планами заходів та механізмами контролю. При цьому, документи стратегічного планування не завжди можуть бути однозначно віднесені лише до нормативних або ненормативних актів, оскільки часто поєднують правові, програмні, прогностичні, організаційні та політико-управлінські елементи. Відтак, доцільною є класифікація документів стратегічного планування за юридичним змістом на нормативні та ненормативні.

У свою чергу, встановлено, що інструментарій стратегічного планування в державному управлінні не обмежується нормативно-правовими актами, оскільки також включає адміністративні договори, державні та

муніципальні контракти, угоди про співробітництво, договори про інформаційну взаємодію, механізми субсидіювання, методичні документи, організаційні процедури, експертні висновки, інформаційно-аналітичні системи, моніторингові платформи, контрольні процедури та інші правові й неправові форми діяльності. Пряме призначення даних інструментів полягає у практичному забезпеченні реалізації стратегічних цілей, узгодженні дій різних суб'єктів управління, розподілі ресурсів і визначенні відповідальності виконавців.

Відтак, ефективне застосування інструментарію стратегічного планування в державному управлінні можливе лише за умови дотримання принципів законності, прозорості, правової визначеності, гнучкості, політичної нейтральності, ефективності, підзвітності, орієнтації на результат і раціонального використання ресурсів. Ці принципи не мають залишатися декларативними, а повинні бути закріплені у процедурах стратегічного планування, методиках підготовки документів, механізмах моніторингу, оцінювання й коригування стратегічних рішень.

3. У результаті надання адміністративно-правової характеристики й проведення аналізу нормативно-правового забезпечення стратегічного планування в державному управлінні України та інших країн світу, встановлено, що нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в Україні має багаторівневий і міжгалузевий характер. Воно охоплює конституційні положення, бюджетне законодавство, законодавство про державне прогнозування, державні цільові програми, діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, регіональний розвиток, місцеве самоврядування, національну безпеку, оборону, мобілізаційну підготовку, екологічну політику, соціально-економічний розвиток та інші напрями державної політики.

Визначено, що Конституція України формує базові засади стратегічного планування, оскільки містить положення щодо затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального,

національно-культурного розвитку, охорони довкілля, програм діяльності Кабінету Міністрів України, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. Водночас, варто відзначити, що конституційні положення мають загальний характер і потребують конкретизації у спеціальному законодавстві, яке повинне забезпечувати процедурну, інституційну та методологічну визначеність стратегічного процесу.

Доведено, що важливу роль у системі нормативного забезпечення стратегічного планування відіграє бюджетне законодавство, адже бюджетний процес має забезпечувати фінансове підкріплення стратегічних цілей, без якого стратегічні документи ризикують залишитися декларативними. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», а також законодавство про державні цільові програми мають важливе значення для формування системи стратегічних, прогнозних і програмних документів, хоча дані нормативно-правові акти не створюють повністю завершеної системи стратегічного планування, оскільки не забезпечують належної ієрархії документів, єдності термінології, уніфікованих процедур, дієвих механізмів моніторингу та відповідальності за невиконання стратегічних рішень. Окремо встановлено, що стратегічне планування у сферах національної безпеки та оборони має більш розвинутий інституційний і процедурний характер порівняно з окремими напрямками соціально-економічного планування, що пояснюється підвищеною значущістю безпекового виміру для державного суверенітету, територіальної цілісності та стійкості держави в умовах російсько-української війни.

Однак, чинне нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в Україні залишається фрагментарним, адже йому властиві відсутність єдиної законодавчої дефініції стратегічного планування, різноманітність документів, недостатня узгодженість між стратегічним, бюджетним, регіональним, галузевим і безпековим плануванням, відсутність

чіткої ієрархії стратегічних актів, а також слабкість механізмів контролю й оцінювання результативності. Така ситуація ускладнює практичну реалізацію стратегічних цілей і знижує ефективність державного управління.

Водночас, узагальнення зарубіжного досвіду засвідчило, що стратегічне планування є важливим інструментом державного управління у розвинутих державах і застосовується для забезпечення національної безпеки, економічного розвитку, технологічного лідерства, сталого розвитку, регіональної політики, інфраструктурної модернізації та підвищення якості публічних послуг. У світовій практиці можна виділити різні моделі стратегічного планування – американську, європейську та азійську. Хоча, свою специфіку мають китайська, індійська, в'єтнамська, французька, німецька та японська моделі. Вони відрізняються за рівнем централізації, роллю планових органів, ступенем юридичної обов'язковості стратегічних документів, способом поєднання планування з бюджетуванням і механізмами контролю. Відтак, для України корисними є окремі елементи зарубіжного досвіду, проте його запозичення має здійснюватися не механічно, а з урахуванням конституційної моделі України, правової системи, адміністративно-територіального устрою, воєнних викликів, потреб післявоєнного відновлення та європейського інтеграційного курсу.

4. У процесі визначення ключових інструментів практичної реалізації стратегічного планування в державному управлінні, з'ясовано, що практична реалізація стратегічного планування потребує застосування цілісної системи інструментів, які забезпечують перетворення стратегічних цілей із рівня декларативних положень у площину конкретних управлінських дій. До таких інструментів належать законодавство, державне планування, бюджет, державне регулювання, програмно-цільове управління, контроль, моніторинг, цифровізація, стратегічний аналіз, стратегічне прогнозування, сценарне моделювання, плани дій, системи показників результативності, OKR, стратегічні сесії, стратегічні перевірки, громадський контроль, наукова експертиза та кадрове забезпечення.

Обґрунтовано, що законодавство є базовим інструментом стратегічного планування, оскільки саме воно формує юридичну основу стратегічного процесу, а завдяки нормативно-правовим актам закріплюються повноваження суб'єктів стратегічного управління, порядок підготовки документів, процедури їх реалізації, моніторингу, контролю, оцінювання та перегляду. Законодавство забезпечує правову визначеність стратегічного планування, але, водночас, повинно не лише формально закріплювати цілі, а й створювати реальні механізми їх виконання.

Державне планування визначено як інструмент раціонального розподілу ресурсів, завдань, строків і відповідальних виконавців. Воно забезпечує узгодження довгострокових цілей із конкретними заходами, дозволяє координувати діяльність різних органів державної влади й пов'язувати стратегічні документи з поточною управлінською практикою. Державний бюджет обґрунтовано як ключовий фінансовий інструмент реалізації стратегічного планування, оскільки бюджетне забезпечення визначає реалістичність стратегічних цілей. Контроль і моніторинг визначено як необхідні інструменти зворотного зв'язку у стратегічному плануванні, призначення яких полягає у відстеженні реалізації цілей, виявленні відхилень від планових показників, аналізі причин невиконання заходів, перевірці цільового використання ресурсів і формуванні підстав для коригування управлінських рішень. При цьому, моніторинг не повинен зводитися до формальної звітності, а допомагати в оцінці реального прогресу, результативності, ефективності та стійкості досягнутих змін.

У ході дослідження цифровізацію визначено як один із найперспективніших інструментів розвитку стратегічного планування: використання великих масивів даних, штучного інтелекту, аналітичних платформ, цифрових реєстрів, геоінформаційних систем, електронного документообігу, цифрових панелей моніторингу та інструментів сценарного моделювання здатне істотно підвищити якість стратегічного аналізу, прогнозування, міжвідомчої координації та оцінки ризиків. Тому

використання цифрових інструментів теж потребує належного адміністративно-правового врегулювання, що пов'язано з питаннями якості даних, відповідальності суб'єктів управління, прозорості алгоритмічних рішень, захисту інформації та недопущення автоматизованої підміни політико-правового рішення технічним результатом.

Окремо обґрунтовано значення адаптації окремих інструментів корпоративного стратегічного менеджменту до потреб публічного управління, серед яких можна виділити стратегічні сесії, управління проєктними портфелями, *action*-плани, OKR, регулярні контрольні зустрічі, управління ризиками, системи показників результативності та механізми стратегічної перевірки. Однак, дані інструменти не можуть механічно переноситися у державний сектор, оскільки публічне управління має власну специфіку, пов'язану із законністю, публічним інтересом, соціальною відповідальністю, політичною нейтральністю, підзвітністю та багаторівневістю прийняття рішень.

5. Виявлені в ході дослідження адміністративно-правові засоби впровадження стратегічного планування в державному управлінні охоплюють систему правових, організаційних, процедурних, інституційних, інформаційних, контрольних, експертних і кадрових механізмів, за допомогою яких стратегічні цілі держави трансформуються у практичну діяльність органів публічної влади. При чому, їх застосування має відбуватися на національному, регіональному та місцевому рівнях: національний рівень має визначати загальнодержавні стратегічні цілі, регіональний – забезпечувати їх територіальну адаптацію, а місцевий – конкретизувати практичні заходи з урахуванням потреб територіальних громад. Даний підхід повинен впроваджуватися на основі чіткого розмежування компетенції між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами

місцевого самоврядування та іншими учасниками стратегічного процесу. Відповідно, доцільною є функціональна диференціація повноважень учасників стратегічного планування, яка дозволяє уникнути дублювання функцій, розмивання відповідальності й неузгодженості дій суб'єктів публічного управління.

У цьому ключі, необхідним є формування єдиного нормативно-правового акта, який встановлював би загальні вимоги до процесу розроблення основних видів документів стратегічного планування в Україні, забезпечуючи методологічну єдність стратегічного планування, його узгодженість між різними рівнями публічної влади, прозорість стратегічного процесу та підвищення відповідальності суб'єктів державного управління. Тому важливим адміністративно-правовим засобом впровадження стратегічного планування в державному управлінні є створення або визначення спеціального координаційного органу, відповідального за методологічний супровід, узгодження, моніторинг, контроль і оцінювання стратегічних документів на національному рівні. Даний орган має виконувати функцію своєрідного «штабу» стратегічного планування, забезпечуючи узгодженість стратегічних цілей, виявлення відхилень, підготовку пропозицій щодо коригування стратегічних документів і регулярне інформування вищих органів державної влади про стан їх виконання.

Окреме значення в процесі розроблення й подальшого впровадження стратегічних документів різних рівнів має інституціоналізація участі громадськості, наукових установ, експертного середовища та представників бізнесу у стратегічному плануванні, котрі здатні підвищити якість стратегічних документів, рівень довіри до них, практичну реалістичність визначених цілей та відповідність стратегічного процесу суспільним потребам. Крім того, підготовка фахівців у сфері стратегічного аналізу й прогнозування, повинна бути одним із пріоритетів розвитку системи публічного управління, оскільки кадрова спроможність органів державної

влади значною мірою визначає якість стратегічних документів і реалістичність їх виконання.

6. У результаті відстеження ключових проблем адміністративно-правового забезпечення стратегічного планування в державному управлінні, встановлено, що основними проблемами адміністративно-правового забезпечення стратегічного планування в Україні є фрагментарність нормативного регулювання, відсутність єдиної законодавчої дефініції стратегічного планування, недостатня узгодженість стратегічних документів різного рівня та частково формальний характер окремих стратегій і програм. Відповідно, значною проблемою залишається розрив між нормативно визначеними прогнозними і програмними документами та реальною практикою державного управління. Частина стратегічних документів не має належного ресурсного забезпечення, частина не пов'язана із системою бюджетного планування, а окремі документи дублюють один одного або містять нечіткі, недосяжні чи недостатньо вимірювані цілі. Відтак, існує потреба в системній модернізації законодавства про державне прогнозування, державні цільові програми, бюджетне планування, регіональний розвиток, національну безпеку та діяльність органів виконавчої влади.

Окремою проблемою також є недостатня якість стратегічних документів, які нерідко мають декларативний характер: унаслідок цього стратегічне планування може перетворюватися на формальну процедуру, що не створює реального управлінського ефекту. Для подолання цієї проблеми необхідно запровадити обов'язкові вимоги до структури, змісту, логіки, індикаторів і механізмів виконання стратегічних документів. Тому в Україні потребує посилення система контролю за стратегічним плануванням та його моніторинг. При цьому, моніторинг стратегічного планування має забезпечувати постійне відстеження процесу реалізації стратегічних документів, а контроль – комплексну оцінку відповідності дій суб'єктів стратегічного планування встановленим у згаданих актах вимогам і цілям.

Важливою також видається цифрова модернізація стратегічного планування, котра має забезпечувати облік стратегічних документів, їх ієрархію, строки виконання, відповідальних виконавців, бюджетне забезпечення, показники результативності, стан виконання заходів і підстави для коригування. Використання цифрових платформ, великих масивів даних, штучного інтелекту й прогнозної аналітики може суттєво підвищити якість стратегічного управління, однак такі інструменти мають застосовуватися за умови прозорості, правової визначеності, захисту інформації та збереження відповідальності людини за остаточне управлінське рішення.

Вважаємо, що задля удосконалення стратегічного планування в державному управлінні з теоретичного погляду варто розвивати єдину адміністративно-правову доктрину стратегічного планування, яка має виходити з того, що стратегічне планування є не допоміжною управлінською процедурою, а самостійним адміністративно-правовим інструментом публічного менеджменту, без якого неможливе ефективне довгострокове управління державним розвитком. Із практичного погляду рекомендовано закріпити на законодавчому рівні поняття стратегічного планування та сформувати єдину систему документів стратегічного планування, пов'язавши їх із бюджетним процесом, системою моніторингу й оцінювання результативності, відповідальністю посадових осіб за невиконання стратегічних рішень на основі підвищення ролі громадського контролю.

Із цією метою, в дисертації запропоновано побудову ієрархічної, або «пірамідальної», моделі стратегічного планування, котра дозволить уникнути суперечностей між стратегічними документами, забезпечити декомпозицію цілей, раціональний розподіл ресурсів і можливість перевірки результатів: на її верхньому рівні повинна перебувати обмежена кількість стратегічних цілей загальнодержавного значення, які послідовно деталізуються в документах нижчого рівня — концепціях, доктринах, прогнозах, планах, державних програмах, регіональних стратегіях, планах діяльності центральних органів виконавчої влади та бюджетних програмах. Саме така модель дасть змогу

перейти від фрагментарного стратегування до повноцінної системи стратегічного державного управління, орієнтованої на довгострокові національні інтереси, стійкість держави, ефективність публічного менеджменту, післявоєнне відновлення, європейську інтеграцію та забезпечення національної безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агафонова Н. В. Питання методології дослідження феномену конституційної реформи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 29-34.
2. Адміністративне право України. Загальна частина / Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2019. 504 с.
3. Александрова Н. В. До питання про правові акти управління. *Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки»*. 2008. Т. 77. С. 50-53.
4. Андрухов В. Адміністративно-правові інструменти стратегічного планування та прогнозування забезпечення продовольчої безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 2. С. 5-9.
5. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери) / Нціональний інститут стратегічних досліджень. Київ: НІСД, 2011. 46 с.
6. Беззубко Б. І. Вдосконалення державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Маріуполь, 2017. 245 с.
7. Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 40 с.
8. Берназюк І. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153-158.
9. Білокур Є. І. Реалізація функції планування в державному управлінні: проблемні аспекти. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. Т. 1, № 10-2. С. 122-125.
10. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.

11. Білошицька Н. М. Акти стратегічного планування в системі адміністративно-правового регулювання. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 248-254.
12. Білошицька Н. М. Стратегічне планування як ключовий законодавчий фактор підвищення ефективності адміністративного управління. *Правові новели*. 2019. № 7. С. 164-171.
13. Бугайчук К. Планування у процесі публічного адміністрування в органах Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 84-89.
14. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Дата оновлення: 01.01.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 04.03.2026).
15. Васільєва Л. Теоретичні аспекти стратегічного планування в органах державної влади. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3(34). С. 27-30.
16. Васін А. Ю. Адміністративно-правове регулювання стратегічного планування на регіональному рівні: потенційні напрями вдосконалення. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 33. С. 73-80.
17. Васін А. Ю. Акти стратегічного планування як інструмент адміністративно-правового регулювання соціально-економічного розвитку. *Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції, глобалізації і сталого розвитку: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 10 травня 2024 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2024. С. 175-178.
18. Васін А. Ю. Еволюція стратегічних практик у державному управлінні: правовий ракурс. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 3(17). С. 107-115.
19. Васін А. Ю. Нормативно-правовий аналіз процесу стратегічного планування в державному управлінні: ключові методи. *Актуальні*

- проблеми науки та практики у світлі євроінтеграційних процесів: тези доповідей учасників міжнародної науковопрактичної конференції (м. Львів, 23 травня 2025 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2025. С. 399-403.*
20. Васін А. Ю. Передумови впровадження адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні // Гуманітарний і інноваційний ракурс професійної майстерності: пошуки молодих вчених: матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих учених (м. Одеса, 15 грудня 2023 р.). Одеса – Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 33-36.
 21. Васін А. Ю. Системний підхід до визначення адміністративно-правових форм стратегічного державного управління. *Академічні візії*. 2025. Вип. 48. С. 1–11. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/3167>
 22. Васін А. Ю. Стратегічне планування в державному управлінні: значення правозастосовної діяльності. *Проблеми та перспективи розвитку науки, освіти і технологій в XXI столітті: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ізмаїл, 27 січня 2023 р.): у 3 ч. Ізмаїл: ЦФЕНД, 2023. Ч. 2. С. 20-21.
 23. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: ІнЮре, 2002. 668 с.
 24. Гнатенко А. І. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2013. Т. 9, № 4. С. 275-286.
 25. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
 26. Гулак Л. С. Класифікація адміністративних договорів у сфері підприємницької діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 30. С. 91-96.

27. Гуца Т. К. Етапи та організація державного стратегічного планування розвитку в сфері медичного туризму. *Економіка, управління та адміністрування*. 2024. № 4(110). С. 159-165.
28. Довбня С., Пономаренко Р. Методичні засади цілепокладання в процесі стратегічного планування. *Економіка та суспільство*. 2025. № 79. С. 1-8. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/6646/6587> (дата звернення: 12.02.2026).
29. Документи стратегічного (оборонного) планування Міністерства оборони України, Збройних Сил України, інших складових сил оборони та порядок їх реалізації / Руснак І. С., Меліхов О. А., Яковенко А. В., Романюк І. М. *Наука і оборона*. 2021. № 3. С. 13-21.
30. Жилияєв І. Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах. Київ: ППНВ, 2007. 374 с.
31. Жилияєв І. Б., Семенченко А. І. Стратегія як інструмент державного планування: оцінка стану законодавчого забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3(46). С. 76-88.
32. Заблудська І. В., Гречана С. І. Дорожня карта як інструмент стратегічного планування розвитку новоутворених (об'єднаних) територіальних громад. *Стратегія економічного розвитку України*. 2019. № 44. С. 27-39.
33. Золотарьова Н. І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності. *Політехніка*. 2011. № 13. С. 1-5. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2011/1/33.pdf> (дата звернення: 11.02.2026).
34. Карпеко О. В. Проблеми адміністративно-правового забезпечення стратегічного територіального розвитку України. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2024. № 1(20). С. 337-344.
35. Клеп Є. В. Нормативно-правові основи стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1(57). С. 144-148.

- 36.Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2014. № 807. С. 22-26.
- 37.Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: 11.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення: 10.02.2026).
- 38.Колісніченко Н. Інноваційні механізми стратегічного планування в сфері публічного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2023. Вип. 29. С. 38-46.
- 39.Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України. *Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: офіційний вебсайт*. URL: <https://www.congress.gov.ua/> (дата звернення: 22.02.2026).
- 40.Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.03.2026).
- 41.Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522-527.
- 42.Кривошликов С., Терещук О. Методологія забезпечення стратегічного планування національної безпеки в Україні: апроксимація зарубіжного досвіду. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом*. Серія «Юридичні науки». 2022. Вип. 3(63). С. 36-41.
- 43.Куташев І. В. Методологічні положення державного стратегічного управління розвитком соціально-економічних систем. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 55-58.
- 44.Лагодіна В. В. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. *Правова інформатика*. 2007. № 2. С. 69-76.

- 45.Лецишин Р. Адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 4(24). С. 49-54.
- 46.Лецишин Р. М. Стратегічне планування в законодавстві зарубіжних держав. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2021. Вип. 10. С. 66-69.
- 47.Малиновський В. Я. Державне управління. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
- 48.Марущак В. П. Організаційно-правове планування як наукове забезпечення адміністративної реформи. *Збірник наукових праць УАДУ*. 1999. Вип. 2, ч. I. С. 147-159.
- 49.Мацелик Т. О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 54-60.
- 50.Медловська Н. В. Управління регіональним розвитком в умовах дії воєнного стану. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2023. Вип. 29. С. 286-289.
- 51.Морозова М. Е. Стратегічне планування: поняття і етапи стратегічного планування. *Virtus: Scientific Journal*. 2019. № 35. С. 267-270.
- 52.Морохов О. О., Магась Г. А. Концептуальні засади стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону України. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 2. С. 34-43.
- 53.Навчальний дистанційний курс «Стратегічне планування та оцінка результативності діяльності Верховної Ради України». Програма курсу / Освітній центр Верховної Ради України. URL: <https://e-learning.rada.gov.ua/storage/119/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81%D1%83.pdf> (дата звернення: 18.02.2026).

54. Нікіфоренко В. С. Організаційно-правові засади стратегічного розвитку інтегрованого управління державним кордоном в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2025. Т. 32, № 1. С. 239-253.
55. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. Дата оновлення: 02.12.2012. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення: 21.02.2026).
56. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. Дата оновлення: 31.03.2023. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1621-15> (дата звернення: 05.03.2026).
57. Про енергетичну ефективність будівель: Закон України від 22.06.2017 № 2118-VIII. Дата оновлення: 03.08.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2118-19> (дата звернення: 08.03.2026).
58. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5067-17> (дата звернення: 06.03.2026).
59. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. Дата оновлення: 01.01.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19> (дата звернення: 13.03.2026).
60. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 910. Дата оновлення: 28.02.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.03.2026).

61. Про затвердження Державної програми розвитку міжнародного територіального співробітництва на 2025-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2025 № 1647. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.02.2026).
62. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179. Дата оновлення: 06.01.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.02.2026).
63. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. Дата оновлення: 05.09.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/106-2007-%D0%BF> (дата звернення: 11.03.2026).
64. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. Дата оновлення: 27.02.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 12.03.2026).
65. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення: 13.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 02.03.2026).
66. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 12.04.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.04.2026).

67. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. Дата оновлення: 04.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3543-12> (дата звернення: 16.03.2026).
68. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Дата оновлення: 24.01.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> (дата звернення: 14.03.2026).
69. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. Дата оновлення: 10.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12> (дата звернення: 15.03.2026).
70. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2697-19> (дата звернення: 07.03.2026).
71. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09.01.2025 № 4196-IX. Дата оновлення: 12.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 03.03.2026).
72. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Дата оновлення: 11.02.2026. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/183/98-вр> (дата звернення: 18.03.2026).
73. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України*. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n8> (дата звернення: 18.02.2026).

74. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621. Дата оновлення: 18.12.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/621-2003-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2026).
75. Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 № 853-р. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-%D1%80#Text> (дата звернення: 23.02.2026).
76. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2026-2028 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2025 № 946. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/946-2025-%D0%BF> (дата звернення: 15.02.2026).
77. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Дата оновлення: 30.08.2025. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал Парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17> (дата звернення: 09.03.2026).
78. Савчук С. В. Зарубіжний досвід стратегічного планування. *Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків: зб. тез доповідей Третьої Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 10 квітня 2017 р.) / уклад. В. В. Письменний; відп. за вип. О. П. Кириленко. Тернопіль: Вектор, 2017. С. 207-210.*

- 79.Середа В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях). Львів: ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
- 80.Сірант М. Організаційно-правові засади стратегічного управління. *Академічні візії*. 2023. Вип. 25. С. 1-8. URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/733> (дата звернення: 12.01.2026).
- 81.Сітнікова Н. П., Кулак А. О. Стратегічне планування національного розвитку: міжнародний та вітчизняний досвід. Частина I. Міжнародний досвід стратегічного планування. *Статистика України*. 2024. № 1. С. 80-88.
- 82.Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. 2011. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/informaciyni-strategii/struktura-kerivnikh-dokumentiv-derzhavnoi-politiki-v> (дата звернення: 13.02.2026).
- 83.Суворов В. П. Міжсекторальна взаємодія як механізм реалізації багаторівневого врядування на субнаціональному рівні за трансформаційних умов. *Теорія та практика державного управління*. 2025. № 1(80). С. 71-87.
- 84.Тіщенко А. П. Стратегічне планування розвитку регіону: основні поняття, вимоги та алгоритм здійснення. *Вісник економічної науки України*. 2010. № 2. С. 158-161.
- 85.Ткачук Н. В. Стратегічне планування та стратегічний аналіз у сфері забезпечення національної безпеки. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 80-86. URL: https://yurvisnyk.in.ua/v4_2021/13.pdf (дата звернення: 14.01.2026).
- 86.Фатенок-Ткачук А. Обліково-аналітичне забезпечення прогнозування в стратегічному плануванні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2015. № 4. С. 140-147.
- 87.Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки України: аналітична записка /

- Національний інститут стратегічних досліджень. 2015. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/formuvannya-sistemi-strategichnogo-planuvannya-i-prognozuvannya-u> (дата звернення: 18.03.2026).
88. Ходирєва О. О. Економічна сутність стратегічного контролінгу, його місце в управлінні промисловим підприємством. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Економічні науки»*. 2021. Т. 1, № 6(50). С. 107-114.
89. Швіндіна Г. О. Еволюція підходів до ідентифікації змісту стратегії. *Механізм регулювання економіки*. 2016. № 3. С. 66-77.
90. Шипілова Л. М. Стратегічне планування у сфері національної безпеки. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2023. 143 с.
91. Щербак Н. В. Стратегічне планування в системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3(46). С. 52-60.
92. 'France 2030' Investment Plan / International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/policies/14279-france-2030-investment-plan> (дата звернення: 15.02.2026).
93. 15th Five-Year Plan / Climate Change Laws of the World. URL: https://climate-laws.org/document/15th-five-year-plan_c838 (дата звернення: 09.04.2026).
94. 2022 National Military Strategy of the United States of America / Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington. 8 p. URL: https://www.jcs.mil/Portals/36/NMS%202022%20_%20Signed.pdf (дата звернення: 06.02.2026).
95. A Roadmap for Digital Railways. Paris: International Union of Railways, 2016. URL: https://uic.org/com/IMG/pdf/a_roadmap_for_digital_railways.pdf (дата звернення: 02.04.2026).
96. Act to Promote Economic Stability and Growth of 1967 / GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences. URL:

- https://data.gesis.org/cvbrowser/thesoz/en/page/?uri=https://data.gesis.org/thesoz/concept_10045378 (дата звернення: 24.03.2026).
97. Act to Promote Economic Stability and Growth of 8 June 1967 / Federal Ministry of Finance of Germany. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Gesetze/Laws/1967-06-08-act-to-promote-economic-stability-growth.html> (дата звернення: 20.03.2026).
98. AI in Public Procurement / Governing with Artificial Intelligence. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/full-report/ai-in-public-procurement_2e095543.html (дата звернення: 07.04.2026).
99. Albavera F. S. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile: ILPES, 2003. 80 p. URL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef792e6b-8df0-407f-94e6-406a6a7f1f18/content> (дата звернення: 20.01.2026).
100. Allison M., Kaye J. Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. San Francisco: CompassPoint Nonprofit Services, 2005. 458 p.
101. Appel à projets Première Usine / Bpifrance. URL: <https://les-aides.fr/aide/ZWBP3w/bpifrance.appel-a-projets-premiere-usine.pdf> (дата звернення: 04.03.2026).
102. Artificial Intelligence in the Public Sector: Summary Note. Washington: World Bank, 2021. 13 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/746721616045333426/pdf/Artificial-Intelligence-in-the-Public-Sector-Summary-Note.pdf> (дата звернення: 26.03.2026).
103. Ashby W. R. An Introduction to Cybernetics. London: Chapman & Hall, 1956. 295 p.

104. Baile K. C. A Study of Strategic Planning in Federal Organizations: Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy. Virginia, 1998. 175 p. URL: <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30550/stratpln.PDF?sequence=1> (дата звернення: 31.01.2026).
105. Barney J. B. Gaining and Sustaining Competitive Advantage. New York: Addison-Wesley, 1996. 570 p.
106. Berry F. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54, No. 4. P. 322-330.
107. Blakemore J. Strategic Planning for Business: Self Help Manual. North Ryde, NSW: Blakemore Consulting International, 2011. 130 p.
108. Bordean I., Raileanu A. B., Turtureanu A. G. Strategic Planning in Public Administration // Proceedings of the Fifth 'Administration and Public Management' International Conference 'Public Institutions Capacity to Implement the Administrative Reform Process' (Bucharest, 23-24 May 2009). Bucharest: Administration and Public Management, 2009. P. 141-153. URL: https://www.researchgate.net/publication/46447482_Strategic_Planning_In_Public_Administration (дата звернення: 29.01.2026).
109. Bpifrance, a Key Operator in French Investment Plan 'France 2030'. *Bpifrance*. URL: <https://www.bpifrance.com/2022/02/22/bpifrance-a-key-operator-in-french-investment-plan-france-2030/> (дата звернення: 21.02.2026).
110. Brass C. T. Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes. *EveryGRSReport.com*. 29.02.2012. URL: <https://www.everycrsreport.com/reports/R42379.html> (дата звернення: 18.02.2026).
111. Brown L. The Evolution of Public Sector Strategy. *Public Administration Review*. 2010. Vol. 70, Issue 1. P. 212-214.

112. Brunet L. A. The Creation of the Monnet Plan, 1945-1946: A Critical Re-Evaluation. *Contemporary European History*. 2018. Vol. 27, No. 1. P. 1-22.
URL: <https://oro.open.ac.uk/50852/1/The%20creation%20of%20the%20Monnet%20Plan%20-%20a%20critical%20re-evaluation.pdf> (дата звернення: 13.01.2026).
113. Bryson J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. 3rd ed. San Francisco: John Wiley & Sons, 2004. 430 p.
114. Bryson J. M. The Future of Strategizing by Public and Nonprofit Organizations. *PS: Political Science & Politics*. 2021. Vol. 54, No. 1. P. 9-18.
115. Brzezinski Z. The Choice: Global Domination or Global Leadership. New York: Basic Books, 2004. 256 p.
116. Business Planning and Strategic Management: Councillor Workbook / Local Government Association. London: Local Government Association, 2012. 22 p.
URL: <http://www.boston.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=7658&p=0> (дата звернення: 02.02.2026).
117. Campbell J. W., Pandey S. K., Arnesen L. The Ontology, Origin, and Impact of Divisive Public Sector Rules: A Meta-Narrative Review of the Red Tape and Administrative Burden Literatures. *Public Administration Review*. 2023. Vol. 83, No. 2. P. 296-315.
118. Candy V., Gordon J. The Historical Development of Strategic Planning Theories. *International Journal of Management & Information Systems*. 2011. Vol. 15, No. 4. P. 71-90.
119. Chandler A. D. Strategy and Structure. Cambridge: MIT Press, 1962. 463 p.
120. Chen Y., Zhao L., Wang H. The Role of China's Social Credit Management in the Socialist Market Economy. *Administrative Consulting*. 2023. No. 9.
URL: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/91264/ssoar-adminconsult-2023-9-chen_et_al-The_Role_of_Chinas_Social.pdf (дата звернення: 27.04.2026).

121. Comité d'évaluation du plan France Relance – Rapport final / France Stratégie. URL: <https://www.strategie-plan.gouv.fr/publications/comite-devaluation-plan-france-relance-rapport-final> (дата звернення: 03.02.2026).
122. Constitution of the People's Republic of China of 4 December 1982. As amended: 11 March 2018. *The State Council of the People's Republic of China*. URL: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html (дата звернення: 15.04.2026).
123. Convention du 31 mars 2022 entre l'Etat, l'EPIC Bpifrance et la société par actions simplifiée Bpifrance Investissement relative au plan France 2030: version initiale. *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000045462369 (дата звернення: 27.02.2026).
124. Dale C. National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress / Congressional Research Service. *EveryGRSReport.com*. 06.08.2013. URL: <https://www.everycrsreport.com/reports/R43174.html> (дата звернення: 04.03.2026).
125. DiNapoli T. P. Local Government Management Guide: Strategic Planning. New York: Office of the New York State Comptroller, Division of Local Government and School Accountability: 2003. 63 p. URL: <https://www.scribd.com/document/614630729/local-government-management-guide-strategic-planning> (дата звернення: 30.01.2026).
126. Doerr J. Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs. New York: Portfolio, 2018. 320 p.
127. Du Plan à France Stratégie le 3 janvier 1946 / Haut-Commissariat à la stratégie et au plan. URL: <https://www.strategie-plan.gouv.fr/du-plan-france-strategie> (дата звернення: 10.01.2026).
128. Economic Development Administration. *Federal Register: The Daily Journal of the United States Government*. URL:

- <https://www.federalregister.gov/agencies/economic-development-administration> (дата звернення: 04.03.2026).
129. Finding Fraud: GovTech and Fraud Detection in Public Administration. Summary Note. Washington: World Bank, 2021. 8 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/790371617860066871/pdf/Finding-Fraud-GovTech-and-Fraud-Detection-in-Public-Administration-Summary-Note.pdf> (дата звернення: 06.04.2026).
 130. Forrester J. W. Market Growth as Influenced by Capital Investment. *Industrial Management Review*. 1968. Vol. IX, No. 2. P. 83-105.
 131. Four Steps to High-Impact Strategic Planning in Government / Butler P. et al. *Boston Consulting Group*. 17.05.2018. URL: <https://www.bcg.com/publications/2018/four-steps-to-high-impact-strategic-planning-in-government> (дата звернення: 10.03.2026).
 132. Gantz McKay E. Strategic Planning: A Ten-Step Guide. 14 p. URL: <https://www.hcc.edu/media/documents/About/Strategic%20Planning/Strategic%20Planning%20A%20Ten%20Step%20Guide.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).
 133. Gattermann C. Die neue alte Welt. Aufsätze zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, 2012. 160 s.
 134. George B. Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps). *Public Administration Review*. 2021. Vol. 81, No. 4. P. 793-798.
 135. George B. Towards Purposeful Strategic Planning: A Mixed Research Synthesis across Disciplines. *Long Range Planning*. 2025. Vol. 58, Issue 4. Article 102563. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0024630125000664> (дата звернення: 10.02.2026).
 136. German Sustainable Development Strategy of 10 March 2021. *The Federal Government*. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg->

[en/service/archive/sustainable-development-strategy-2021-1875228](https://www.bundesregierung.de/service/archive/sustainable-development-strategy-2021-1875228) (дата звернення: 28.03.2026).

137. German Sustainable Development Strategy: Short Version. Berlin: The Federal Government, 2021. 36 p. URL: <https://www.publikationen-bundesregierung.de/resource/blob/2277952/1942596/41a46a8f935a9b2945ee26d7593801ca/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-kurzfassung-englisch-bf-download-bpa-data.pdf> (дата звернення: 09.04.2026).
138. Gilchrist A. Industry 4.0: The Industrial Internet of Things. New York: Apress, 2016. 250 p.
139. Giraudou A., Mclarney C. Benefits and Challenges to Strategic Planning in Public Institutions. *SDMIMD Journal of Management*. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 3-13. URL: <http://informaticsjournals.com/index.php/sdmimd/article/view/2667> (дата звернення: 23.01.2026).
140. Goodstein L. D., Nolan T. M., Pfeiffer J. W. Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide. Washington, D.C.: McGraw-Hill, 1993. 379 p.
141. Governing with Artificial Intelligence. Paris: OECD Publishing, 2025. 306 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/795de142-en>. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/795de142-en.pdf (дата звернення: 28.02.2026).
142. Government Performance and Results Act of 1993: Public Law 103-62 of 3 August 1993. *GovInfo*. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-107/STATUTE-107-Pg285> (дата звернення: 14.01.2026).
143. GPRA Modernization Act of 2010: Public Law 111-352 of 4 January 2011. *GovInfo*. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-124/STATUTE-124-Pg3866> (дата звернення: 22.02.2026).
144. Grand Strategy for Israel: Reflections and Directions / Samuel Neaman Institute for National Policy Research. Haifa: Samuel Neaman Institute for National Policy Research, 2017. 413 p. URL:

- <https://www.neaman.org.il/EN/Files/Grand%20Strategy.pdf> (дата звернення: 16.01.2026).
145. Grünig R., Kühn R. Process-Based Strategic Planning / transl. from German by A. Clark. 5th ed. Berlin: Springer, 2008. 363 p.
 146. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: United Nations Development Programme, 2009. 232 p. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/671515> (дата звернення: 02.02.2026).
 147. Hawkins C. V., Krause R. M., Deslatte A. Staff Support and Administrative Capacity in Strategic Planning for Local Sustainability. *Public Management Review*. 2023. Vol. 25, No. 5. P. 879-900.
 148. Herian R. Regulating Blockchain: Critical Perspectives in Law and Technology. New York: Routledge, 2019. 178 p.
 149. Hîncea C. Strategic Planning in the Public Sector Case Study: Strategic Planning in Cluj-Napoca, Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2008. No. 22E. P. 51-63.
 150. HUD-DOT-EPA Partnership for Sustainable Communities / United States Environmental Protection Agency. URL: <https://archive.epa.gov/epa/smartgrowth/hud-dot-epa-partnership-sustainable-communities.html> (дата звернення: 21.03.2026).
 151. Iglesias A. Making Strategic Planning Work in Local Government: An Empirical Study of Success and Failure. *Strategic Public Management Journal*. 2015. No. 1. P. 40-55.
 152. Implementation of OKRs Methodology in National Agency on Corruption Prevention. Observatory of Public Sector Innovation. *OECD*. 19.10.2023. URL: <https://oecd-opsi.org/innovations/implementation-of-okrs-methodology-in-national-agency-on-corruption-prevention/> (дата звернення: 14.03.2026).
 153. Indicators for the French National Budget process. *HCERES*. URL: <https://www.hceres.fr/en/indicators-french-national-budget-process> (дата звернення: 11.03.2026).

154. Industrial Policy: Japan's Flexible Approach. Washington: U.S. General Accounting Office, 1982. 98 p.
155. Japan's High-Growth Postwar Period: The Role of Economic Plans / Economic and Social Research Institute: Cabinet Office: Government of Japan. *ESRI Research Note*. 2016. No. 27. 95 p. URL: https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/archive/e_rnote/e_rnote030/e_rnote027.pdf (дата звернення: 13.04.2026).
156. Joint Publications Planning Series. JP 5-0, Joint Planning / Joint Chiefs of Staff. URL: <https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/5-0-Planning-Series/> (дата звернення: 24.01.2026).
157. Kania E., Laskai L. China's Smart Cities Development. Vienna: U.S. – China Economic and Security Review Commission, 2020. 119 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/China_Smart_Cities_Development.pdf (дата звернення: 04.04.2026).
158. Kindleberger C. P. French Planning. *Economic Planning: East and West*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1967. P. 277-298.
159. Kirat T. Performance-Based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: An Assessment. *International Journal for Court Administration*. 2010. Vol. 2, Issue 2. P. 1-9. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/aa28/e8e0f63e7e47224622cd9a4e60f042f22fcb.pdf> (дата звернення: 16.03.2026).
160. Klijn E.-H., Koppenjan J. Debate: Strategic Planning after the Governance Revolution. *Public Money & Management*. 2020. Vol. 40, No. 4. P. 260-261.
161. Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030 gadam. *Ministru kabinets*. URL: <https://www.mk.gov.lv/lv/latvijas-ilgtspejigas-attistibas-strategija> (дата звернення: 17.01.2026).
162. Le Vuong Ngoc N., Dan C. Strategic Planning of State Own Companies in Vietnam. *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*. 2023. No. 3(2). P. 641-645.

163. Lo C. W. H. Deng Xiaoping's Ideas on Law: China on the Threshold of a Legal Order. *Asian Survey*. 1992. Vol. 32, No. 7. P. 649-665.
164. Loi No. 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. As amended: 30 June 2010. *Legifrance.gouv.fr: Le service public de la diffusion du droit*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000691991> (дата звернення: 15.01.2026).
165. Long-Term Thinking in Public Governance under the Digital Era / Piatnychuk I. D. et al. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2025. Т. 1, Вип. 21. С. 255-266.
166. Loshin D. Big Data Analytics: From Strategic Planning to Enterprise Integration with Tools, Techniques, NoSQL, and Graph. Waltham, MA: Elsevier, 2013. 120 p.
167. Madubueze M., Muogbo U. Strategic Management: An Imperative for Public Service Performance in Nigeria. *International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences*. 2016. Vol. 3, No. 6. P. 427-431.
168. Maltais D. Planning (Strategic Planning and Operational Planning) / Encyclopedic Dictionary of Public Administration. URL: http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/planning_strategic.pdf (дата звернення: 14.01.2026).
169. Mărginean N. Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE. *Calitatea Vieții*. 2001. Anul XII, No. 1-4. P. 3-26.
170. Matei A., Dogaru T.-C. Coordination of Public Policies through Strategic Planning Instruments: Romania Case Study / National School of Political Studies and Public Administration. 2012. 12 p. URL: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/53674/1/MPRA_paper_53674.pdf (дата звернення: 13.01.2026).
171. Mazouz B., Rousseau A., Hudon P. Introduction: La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 2016. Vol. 82, No. 3. P. 439-445.

172. Michels J., Wu Y. Implementing Regional Development Strategies: A Practitioner's Guide. *OECD Regional Development Papers*. 2025. No. 162. URL: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-regional-development-strategies_6f7ab914-en.html (дата звернення: 15.03.2026).
173. Milanović M. Strategic Planning Manual. Sarajevo: United Nations Development Programme in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p. URL: http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Strategic%20Planning%20Manual.pdf (дата звернення: 05.02.2026).
174. Mintzberg H., McHugh A. Strategy Formulation in Adhocracy. *Administrative Science Quarterly*. 1985. Vol. 30. P. 160-197.
175. Mirjalili S. Evolutionary Algorithms and Neural Networks: Theory and Applications. Cham: Springer, 2019. 156 p.
176. Monteiro B., Dal Borgo R. Supporting Decision Making with Strategic Foresight: An Emerging Framework for Proactive and Prospective Governments. *OECD Working Papers on Public Governance*. 2023. No. 63. 71 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/supporting-decision-making-with-strategic-foresight_19fb1036/1d78c791-en.pdf (дата звернення: 18.01.2026).
177. Moritsugu K., Chan H.-H. China's Latest Economic Plans Highlight Its Tech Ambitions and Rivalry with the US. *AP News*. 09.03.2026. URL: <https://apnews.com/article/china-five-year-plan-technology-economy-7face4580fcfba44410ff2134a09d6bb> (дата звернення: 01.04.2026).
178. Nartisa I., Putans R., Muravska T. Strategic Planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and Opportunities for Improvement. *European Integration Studies*. 2012. No. 6. P. 240-248.

179. National Defense Science and Technology Strategy 2023 / U. S. Department of Defense. 12 p. URL: <https://www.cto.mil/wp-content/uploads/2024/05/2023-NDSTS.pdf> (дата звернення: 07.04.2026).
180. National Security Act of 1947: Public Law 80-253. As amended: 18 December 2025. *GovInfo*. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf> (дата звернення: 18.02.2026).
181. National Security Strategy of the United States of America of 2025 / President of the United States of America. 29 p. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> (дата звернення: 26.02.2026).
182. National Security Strategy. Washington: The White House, 2022. 48 p. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (дата звернення: 11.01.2026).
183. National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness. Washington: The White House, 2021. 198 p. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf> (дата звернення: 19.01.2026).
184. Nye J. S. Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs, 2005. 130 p.
185. OMB Circular No. A-11. Section 240 – Annual Agency Performance Planning and Reporting. Washington: Office of Management and Budget, 2025. 6 p. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/08/s240.pdf> (дата звернення: 06.02.2026).
186. Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035 / Center for Security and Emerging Technology. Georgetown: Georgetown University, 2021. 146 p. URL: <https://cset.georgetown.edu/wp->

- [content/uploads/t0284_14th_Five_Year_Plan_EN.pdf](#) (дата звернення: 18.04.2026).
187. Paris-Lyon: 4 Days of Work to Deploy ERTMS. *SNCF Groupe*. 25.11.2024.
URL: <https://www.groupe-sncf.com/en/group/about-us/companies/sncf-reseau/operation-ertms-paris-lyon> (дата звернення: 31.03.2026).
188. Performance Budgeting / Government at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/performance-budgeting_eb0a21ea.html (дата звернення: 24.02.2026).
189. Performance Framework. *Performance.gov*. URL: <https://www.performance.gov/about/performance-framework/> (дата звернення: 27.01.2026).
190. Plan ‘France Relance’: 100 milliards d’euros pour relancer et transformer l’économie. *CCI France*. URL: <https://www.cci.fr/actualites/plan-france-relance-100-milliards-deuros-pour-relancer-et-transformer-leconomie> (дата звернення: 09.02.2026).
191. Planning and Development Act of 2000: Act No. 30. *ISB*. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/30/enacted/en/html> (дата звернення: 18.01.2026).
192. Poister T. H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*. 2010. Special Issue. P. 246-254.
193. Půček M., Špaček D. Strategic Public Management – Selected Experiences with BSC Implementation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2014. No. 41E. P. 146-169.
194. Quick A. N., Buck N. A. Strategic Planning for Exploration Management. Boston: International Human Resources Development Corporation, 1983. 161 p.

195. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing, 2012. 34 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/11/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_g1g3fce5/9789264209022-en.pdf (дата звернення: 03.03.2026).
196. Rio Declaration on Environment and Development: A/CONF.151/PC/128 of 12 May 1992 / United Nations. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/144444?ln=en> (дата звернення: 02.04.2026).
197. Rubenstein H. Business Planning and Strategic Planning Revisited. *Herb RUBENSTEIN*. URL: <https://www.herbrubenstein.com/all-articles> (дата звернення: 21.01.2026).
198. Sakisaka M. Economic Planning in Japan. *The Developing Economies*. URL: https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/63_02_04.pdf (дата звернення: 11.04.2026).
199. Salkić I. Impact of Strategic Planning on Management of Public Organizations in Bosnia and Herzegovina. *Interdisciplinary Description of Complex Systems*. 2014. Vol. 12, No. 1. P. 61-77.
200. Secretary of Defense Annual Reports / Office of the Secretary of Defense Historical Office. URL: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/> (дата звернення: 19.03.2026).
201. Simerson B. K. Strategic Planning: A Practical Guide to Strategy Formulation and Execution. Santa Barbara: Praeger, 2011. 282 p.
202. State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience / Kissler G. R. et al. *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58, No. 4. P. 353-359.
203. Strategic Planning: The Way Forward / Bert J., Huijbregts R., Tiggelaar M., Vandersmissen L. The Handbook of Strategic Public Management / ed. by C. Greve, T. Ysa. New York: Palgrave Macmillan, 2020. P. 1-25.

204. Strengthening Strategic Planning and the Role of PlanAPP in Portugal. *OECD Public Governance Policy Papers*. 2023. 66 p. URL: <https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/OECD-PLANAPP-StrategicPlanning-M4.pdf> (дата звернення: 11.02.2026).
205. Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030. *Sīkdatnes*. URL: https://www.varam.gov.lv/sites/varam/files/content/files/lias_2030_parluku_en.pdf (дата звернення: 17.01.2026).
206. The Digital Railway Programme / Network Rail. URL: <https://www.networkrail.co.uk/wp-content/uploads/2018/05/Digital-Railway-Programme.pdf> (дата звернення: 29.03.2026).
207. The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: China. Paris: OECD, 1999. 66 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1999/10/the-economics-and-politics-of-transition-to-an-open-market-economy_g17a160d/322178001745.pdf (дата звернення: 16.04.2026).
208. The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens. Tokyo: Government of Japan, 2016. 92 p. URL: https://japan.kantei.go.jp/content/jpnplnde_en.pdf (дата звернення: 18.04.2026).
209. The Limits to Growth / Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens III W. W. New York: Universe Books, 1972. 205 p.
210. The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan of 31 October 2016 / National Science and Technology Council. Washington, D.C.: Networking and Information Technology Research and Development Subcommittee, 2016. 40 p. URL: https://www.nitrd.gov/PUBS/national_ai_rd_strategic_plan.pdf (дата звернення: 04.02.2026).
211. Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform and Sector Strategies. Paris: OECD/SIGMA, 2018. 111 p. URL:

- https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2018/10/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_1df34185/37e212e6-en.pdf (дата звернення: 28.01.2026).
212. Un bilan des politiques industrielles en France. Chapitre 6: Rapport / France Stratégie. Paris: France Stratégie, 2020. 37 p. URL: https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2020/politiques%20industrielles/fs-2020-rapport-politique_industrielle-chapitre-6.pdf (дата звернення: 28.01.2026).
213. United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. New York: United Nations, 2024. 179 p. URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-09/%28Web%20version%29%20E-Government%20Survey%202024%201392024.pdf> (дата звернення: 10.04.2026).
214. Van Ooijen C., Ubaldi B., Welby B. A Data-Driven Public Sector: Enabling the Strategic Use of Data for Productive, Inclusive and Trustworthy Governance. *OECD Working Papers on Public Governance*. 2019. No. 33. 60 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/a-data-driven-public-sector_1c183670/09ab162c-en.pdf (дата звернення: 12.01.2026).
215. Van Ravensway J., Hamlin R. E. Strategic Planning in U. S. Municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. Special Issue. P. 55-70.
216. Von Clausewitz C. *Vom Kriege*. Berlin: O. Corff, 2010. 497 s.
217. WMO Integrated Strategic Planning Handbook. Geneva: World Meteorological Organization, 2016. 62 p.

218. Yao K. What to Watch for in China's 2026-2030 Five-Year Plan. *Reuters*. 03.03.2026. URL: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/what-watch-chinas-2026-2030-five-year-plan-2026-03-03/> (дата звернення: 01.04.2026).
219. Young R. D. Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector. *Semantic Scholar*. 2006. 28 p. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Perspectives-on-Strategic-Planning-in-the-Public-Young/c381a744899caccfc9f01e841e404f8914486293> (дата звернення: 12.01.2026).
220. Zero-Based Budgeting: Zero or Hero? *Deloitte Analysis*. 2015. 7 p. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Process-and-Operations/gx-us-operations-cons-zero-based-budgeting.pdf> (дата звернення: 25.02.2026).

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача за темою дисертації

*Список публікацій за темою дисертації,
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Васін А. Ю. Еволюція стратегічних практик у державному управлінні: правовий ракурс. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 3(17). С. 107-115. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-3\(17\)-107-115](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-3(17)-107-115)
2. Васін А. Ю. Адміністративно-правове регулювання стратегічного планування на регіональному рівні: потенційні напрями вдосконалення. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 33. С. 73-80. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.09>
3. Васін А. Ю. Системний підхід до визначення адміністративно-правових форм стратегічного державного управління. *Академічні візії*. 2025. Вип. 48. С. 1-11. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/3167> DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20385639>
4. Суббот А.І., Васін А.Ю. Трансформація інституту стратегічного планування в державному управлінні: адміністративно-правовий аспект. *Європейські перспективи* № 2 ч. 2, 2026. С. 364-370. DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.2-2.47>

*Список публікацій за темою дисертації,
які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Васін А. Ю. Стратегічне планування в державному управлінні: значення правозастосовної діяльності. *Проблеми та перспективи розвитку науки,*

освіти і технологій в XXI столітті: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Ізмаїл, 27 січня 2023 р.): у 3 ч. Ізмаїл: ЦФЕНД, 2023. Ч. 2. С. 20-21.

6. Васін А. Ю. Передумови впровадження адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні // *Гуманітарний і інноваційний ракурс професійної майстерності: пошуки молодих вчених: матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих учених* (м. Одеса, 15 грудня 2023 р.). Одеса – Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 33-36. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-357-9-7>
7. Васін А. Ю. Акти стратегічного планування як інструмент адміністративно-правового регулювання соціально-економічного розвитку. *Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції, глобалізації і сталого розвитку: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 10 травня 2024 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2024. С. 175-178.
8. Васін А. Ю. Нормативно-правовий аналіз процесу стратегічного планування в державному управлінні: ключові методи. *Актуальні проблеми науки та практики у світлі євроінтеграційних процесів: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 23 травня 2025 р.). Львів: ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», 2025. С. 399-403.