

**Оптимізація структури керівних документів
державної політики
(на прикладі інформаційної сфери)**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2011



Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери). - К.: НІСД, 2011. - 46 с.

Автор:

Баровська А.В., старший консультант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій НІСД, к.держ.упр.

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

ЗМІСТ

Вступ	4
I. Наукові підходи до проблеми ієрархії керівних документів державної політики	8
II. Стратегічне планування як контекст розробки керівних документів державної політики	19
III. Керівні документи державної політики: понятійно-категоріальний аналіз	26
IV. Керівні документи державної політики: формально-логічна ієрархія та ієрархія за юридичною силою	32
Висновки	41
Рекомендації	44

ВСТУП

Функціонування інформаційної сфери забезпечує низка керівних документів державної політики. Їх перелік, створений без урахування ієрархічних зв'язків, наведено нижче.

ДОКТРИНА	• Доктрина інформаційної безпеки України
КОНЦЕПЦІЯ	• Концепція розвитку електронного урядування в Україні • Концепція розвитку телекомунікацій в Україні • Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів • Концепція технічного захисту інформації в Україні • <i>Концепція розвитку зв'язку в Україні до 2010 року*</i> • Концепція державної інформаційної політики** • Концепція створення Національного громадського телебачення і радіомовлення
ОСНОВНІ ЗАСАДИ	• Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки • Про основні засади державної комунікативної політики
СТРАТЕГІЯ	–
ПРОГРАМА	• Національна програма інформатизації • Державна цільова науково-технічна програма “Образний комп'ютер” • Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення (на 2009-2015 рр.) • Державна цільова програма формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року • Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008 – 2011 роки • Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008 – 2011 роки • Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грид-технологій на 2009 – 2013 роки • Концепція “Державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009-2012 рр.” • Програма “Українська книга” • <i>Програма розвитку та переоснащення передавального обладнання Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення на основі сучасних технічних засобів на період до 2012 року</i> • <i>Державна програма розвитку архівної справи на 2006-2010 роки</i> • <i>Державна програма розвитку діяльності Національної бібліотеки України імені В.І.Вернадського на 2005-2010 роки</i> • <i>Державна програма “Журналіст” на 2004-2010 роки</i>
НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ	• Відкритий світ

Незважаючи на таку кількість прийнятих за роки незалежності нормативно-правових актів, інформаційна сфера й досі залишається

* Курсивом виділено нормативно-правові акти, термін дії яких закінчився.

** Сірим кольором виділено проекти нормативно-правових документів.

позбавленою цілісної системи регулювання, побудованої за єдиною логікою формування та з чітко встановленою взаємною підпорядкованістю різних видів документів.

Незбалансованою є перспектива розвитку: державне регулювання має виразний коротко- та середньостроковий характер. Стратегія розвитку інформаційної сфери в цілому та її частин відсутня. Доктрина як декларація офіційної позиції держави виражена лише щодо безпекового виміру інформаційної діяльності. Іншими документами вищого рівня (концепціями та основними засадами) охоплені виключно напрями, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями у їх різних виявах: управлінському, соціальному, техніко-технологічному. Концептуальних документів з гуманітарних питань (бібліотечна, архівна, книговидавничої справи, іміджу держави та офіційної комунікації тощо) – не прийнято.

До ідентичних за видом документів застосовано відмінні підходи, наприклад:

- Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає *засади та створює умови* для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

- Концепція розвитку телекомунікацій в Україні визначає *основні засади і напрями подальшого розвитку* телекомунікаційних мереж загального користування в ринкових умовах і *спрямована на досягнення стратегічних інтересів та конкурентоспроможності* України на міжнародному ринку.

- Концепція технічного захисту інформації в Україні визначає *основи державної політики* у сфері захисту інформації інженерно-технічними заходами і *має забезпечити єдність принципів формування і проведення такої політики* в усіх сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави і *служити підставою для створення програм розвитку* сфери ТЗІ.

- Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів визначає *стратегії формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, основні засади і напрями формування, використання та захисту* національних ресурсів.

Усе це є виявом більш широкого питання: неврегульованості “системи джерел та основ державної політики, що відтворюють плани розвитку країни. Під джерелами мається на увазі документарне втілення державної політики; до основ відносять ціннісні засади, а також зовнішні умови та фактори, що об’єктивно впливають на процес прийняття управлінських рішень.

Зрештою унеможлиблюється створення системного та цілісного управлінського простору країни”¹. Нерозв’язаність цієї проблеми призводить також до нестабільної та незбалансованої державної політики, зменшує ефективність державно-управлінського впливу як в інформаційній сфері, так і в політиці в цілому.

Метою дослідження є розроблення рекомендацій щодо оптимізації структури керівних документів державної політики (основних засад, доктрин, стратегій, концепцій, програм, планів, національних проектів) як основи створення системного цілісного управлінського простору країни.

Варто зауважити, що в роботі наслідується підхід, закладений В. Горбуліним та А. Качинським². Поставлені ними завдання: формалізація єдиного процесу розроблення системи стратегічних документів, заснованих на схемі “доктрина–концепція–стратегія” або “концепція–доктрина–стратегія”; визначення нормативно-правової вертикалі стратегічних документів; визначення горизонтального рівня системи стратегічних документів – національний, сфери національної безпеки; визначення терміну дії стратегічних документів – не втратили своєї актуальності. Водночас розв’язання, запропоноване авторами, не виключає подальшого розвитку отриманих ідей та рішень.

Завданнями дослідження є:

- аналіз наукових підходів до проблеми ієрархії керівних документів державної політики;
- обґрунтування ідеї про те, що керівні документи державної політики мають бути результатом процесу стратегічного планування;
- визначення та обґрунтування дефінієндуму родового поняття на позначення сукупності таких документів, як “основні засади”, “доктрини”, “концепції”, “стратегії”, “програми”, “національні проекти”, “плани”, що в подальшому може бути використаний в текстах нормативно-правових актів;
- загальне (за класами документів) визначення формально-логічної ієрархії (вертикалі) керівних документів державної політики та встановлення місії і предметних меж відповідних документів;
- розроблення пропозицій щодо правових форм набуття чинності керівними документами державної політики з метою дотримання ієрархії за юридичною силою;

¹ Погорелко М.Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>

² Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

- формування моделі керівних документів державної політики в інформаційній сфері.

Методи дослідження. В основу дослідження покладено *принцип послідовного зменшення невизначеності* в розумінні проблеми. Впорядкування масиву керівних документів державної політики здійснено за *принципом ієрархічності*³, що передбачає як механізми прямого підпорядкування, так і зв'язки координації, деталізації та взаємодоповнюваності. При формуванні формально-логічної ієрархії керівних документів державної політики також використано *понятійно-категоріальний та контекстний аналіз*.

За допомогою інструментарію *формальної логіки* визначено відповідне родове поняття. Положення дослідження обґрунтовано відповідно до *закону достатньої підстави*. Застосовано загальнонаукові методи *аналізу, синтезу, порівняння*.

Площина дослідження обмежується такими положеннями.

1. Оскільки українське законодавство не містить відповідної регламентації, для аналізу документи відбиралися за їх назвою: “основні засади”, “доктрини”, “концепції”, “стратегії”, “програми”, “національні проекти”, “плани”. Водночас, якщо існують інші документи, які встановлюють цілі, завдання, засоби, порядок дій в контексті державного регулювання та розвитку певної сфери суспільних відносин – вони залишилися поза рамками дослідження.

2. Ми користуватимемося терміном “керівні документи державної політики” (або скороченням КДДП) як робочим варіантом до тих пір, поки у процесі дослідження відповідний вибір не буде обґрунтовано та доведено.

³ Кармазіна К. Ю. Закон “Про систему джерел права України”: актуальність та перспективи // Вісник Одеського нац. ун-ту. Серія Правознавство. – 2008. – Т.13, Вип.9. – С.102.

I. Наукові підходи до проблеми ієрархії керівних документів державної політики

В українському науковому дискурсі проблематика документів, що визначають державну політику, вивчається в межах аналізу політики національної безпеки, стратегічного планування, функціонування системи нормативно-правових актів. Зміст цих досліджень становлять переважно такі теми:

а) у контексті політики національної безпеки⁴: термінологічний аналіз понять, що позначають КДДП, та формулювання визначень цих документів; визначення ієрархії КДДП та обґрунтування підходів до її формування; питання віднесення різних видів КДДП до групи політико-правових та правових документів; вплив тріади “національні цінності – національні інтереси – національні цілі” на формування ієрархії КДДП; підходи щодо структури та змістовного наповнення різних видів КДДП;

б) у контексті стратегічного планування:

- “державноуправлінський аспект”⁵: передумови виникнення та розвитку концепції стратегічного планування та управління; (соціальні) функції стратегічного планування; відмінності від інших видів планування; особливості здійснення стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівнях; реформа державного управління / адміністративна реформа як засіб та середовище впровадження стратегічного планування; національна й міжнародна нормативно-правова база стратегічного планування;

- “економічний аспект”⁶: досвід застосування стратегічного планування в часовому та територіальному вимірах; програмно-цільове управління;

⁴ Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Моногр. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.

Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

⁵ Стратегічне планування. Навчальний посібник / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів / Укл. В.Тертичка. – К.: Центр дослідж. адміністрат. реформи НАДУ (електронна версія рукопису). 2004. – 437 с.

Дацюк С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html

Івашенко А., Вербицький С. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С.140-151.

Резнік В. В. Участь громадськості у реалізації принципів стратегічного державного управління в Україні // Демократичне врядування. – 2009. – №4. – Режим доступу до журн.: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_4/fail/Rjeznik.pdf

⁶ Ющик О. Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти / О.Ющик, В. Мамутов // Голос України. – 2010. – № 114 (4864). – С. 8–9.

взаємозв'язок стратегічного планування з іншими видами державного регулювання соціально-економічних процесів; методологія та технологія розроблення конкретних документів (стратегій, програм тощо);

в) в контексті вивчення системи нормативно-правових актів⁷: нормотворчий процес; юридична сила нормативно-правових актів; класифікація законів та підзаконних нормативно-правових актів; предметне поле законів та підзаконних нормативно-правових актів; співвідношення між законами та підзаконними нормативно-правовими актами; необхідність прийняття та проекти законів “Про (підзаконні) нормативно-правові акти” та “Про закони та законодавчу діяльність”; доцільність ухвалення обох названих актів (концепція “єдиного” закону про нормативно-правові акти vs прийняття двох окремих законів: 1) щодо безпосередньо законів та 2) щодо підзаконних нормативно-правових актів); концепція нормативно-правового акта; правова природа КДДП, зокрема програм.

Цей розподіл не є жорстким і, наприклад, в межах економічних досліджень порушуються питання розвитку стратегічного планування⁸, а темою безпекознавчих студій може бути розгляд його методичних основ⁹.

Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

Ромашкін О. Формування системи державного планування в Україні // Вісник Хмельницького нац. ун-ту. Серія: “Економічні науки”. – 2010. – № 5, Т. 3. – С.61-64.

⁷ Косович В. Закон “Про нормативно-правові акти” як засіб удосконалення нормативно-правових актів України // Вісник Львів. ун-ту: Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С. 10–20.

Клочков В.О. Розуміння правових програм у вітчизняному праві // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – №1. – С.93-103.

Куценко І.В. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України // Передовые научные разработки: мат. конф. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm

Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.А. Железняк; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.М. Горбунова; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Олена Вікторівна Богачова; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 24 с.

Закон у системі нормативно-правових актів України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.І. Дутка; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 18 с.

Дутка Г. І. Предмет закону // Право України. – 2001. – № 4. – с. 98-101.

Мірошниченко А. М. Чи потрібен Закон України “Про нормативно-правові акти”? / А. М. Мірошниченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mamnpa.pdf>

Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 [Електронний ресурс] / О.П. Васильченко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2007. – 19 с.

⁸ Ставерська Т.О. Концепції фінансового планування: макро- та мікрорівні // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – № 4. – С.37.

⁹ Семенченко А.І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні / А.І.Семенченко // Державне управління: теорія

Водночас окремих робіт, присвячених безпосередньо документам, що визначають державну політику, та їх співвідношенню немає.

Суттєвим недоліком означених дискусій в Україні є їх відокремленість: в рамках кожної з них накопичено ідеї та пропозиції, що сукупно могли б сприяти запровадженню системи керівних документів державної політики.

Російський науковий дискурс щодо зазначеного відрізняється від українського. По-перше, артикульованою є сама проблема функціонування доктрин, концепцій, стратегій (...) як документів державної політики¹⁰. Порушується питання відсутності у законодавстві усталеного порядку й системи ухвалення КДДП, нормативних конструкцій, у вигляді яких втілюються такі документи. Констатується, що незрозумілість їх статусу та співвідношення, обов'язковості виконання, механізму виконання обумовлює відсутність в них управлінського потенціалу. Аналізується призначення та окреслюється змістовний контур кожного документа. Пропонується алгоритм розроблення: обґрунтовується відповідна послідовність, визначаються суб'єкти та форма ухвалення.

По-друге, потужним є державно-управлінський підхід до проблеми, що в основному є результатом досліджень Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування*. Щоправда в цих розробках акцентується на доктринах.

По-третє, була принаймні одна спроба комплексного обговорення порушеної проблеми – в рамках конференції “Конституція та доктрини Росії сучасним поглядом”. На засіданні були представлені матеріали з управлінського, безпекового та юридичного напрямів. Водночас спільні пропозиції, а надто їх практичне втілення, не стали результатами конференції¹¹.

та практика: Електрон. фах. вид. НАДУ. – 2007. – № 2(6). – Режим доступу до журн.: <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>

Богданович В. Ю., Семенченко А. І. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави // Стратегічна панорама. – №2. – 2006. – С.42-50.

¹⁰ Нестеров А.В. О доктринах, концепциях и стратегиях // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.), 2010. – С. 297-304.

Чернышов М. Стратегия: попытка № 2 // Дагестанская правда. – 17.09.2008. – <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>

Погорелко М.Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>

* <http://www.rusrand.ru/>

¹¹ Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – 496 с.

В цілому слід зауважити, що особливість дослідження проблеми КДДП полягає у тому, що при вивченні міжнародного досвіду виникають додаткові складнощі, пов'язані з тим, що ідентичні за функціями документи мають різні назви і навпаки – документи з однаковими назвами мають відмінне призначення¹². Дослівний переклад назв документів для пошуку іноземних аналогів (якщо виходити за межі російського наукового дискурсу) може не дати бажаного результату внаслідок інших традицій називання, наприклад: державні програмні документи ↔ national policies¹³.

Безпосередньо проблема ієрархії керівних документів державної політики в інформаційній сфері розв'язується вітчизняними фахівцями так.

Перша позиція ґрунтується на тому, що законодавчою базою для здійснення державної інформаційної політики має стати Закон України “Про основи (засади) державної інформаційної політики” та розроблена на його підставі Концепція державної інформаційної політики та інформаційної безпеки¹⁴.

Проблему ієрархічності документів прихильники другої позиції вирішують крізь призму пошуку місця конкретного документу (доктрини) у царині нормативно-правових актів: “конституція → концепція національної безпеки → стратегія національної безпеки → Доктрина інформаційної безпеки → створення системи інформаційної безпеки держави”¹⁵. В цьому полягає особливість цього підходу, щоправда в такий спосіб неможливо наблизитися до з'ясування власне ієрархії керівних документів державної політики.

Фактично на цьому обговорення проблеми ієрархії КДДП в інформаційній сфері вичерпується. Найбільшу полеміку ця проблема викликала у дослідженнях з питань національної безпеки. Оскільки відповідна ієрархія має бути ідентичною для будь-якої сфери державної політики, ми скористаємося здобутками цієї дискусії.

¹² Див. наприклад: Минасян С. Мировой опыт принятия концепции национальной безопасности / С. Минасян // “21-й ВЕК”. – 2006. – № 2 (4). – С.78-111; Римский В.Л. Гражданское и экспертное участие в подготовке, принятии и реализации доктринальных документов // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.443-451.

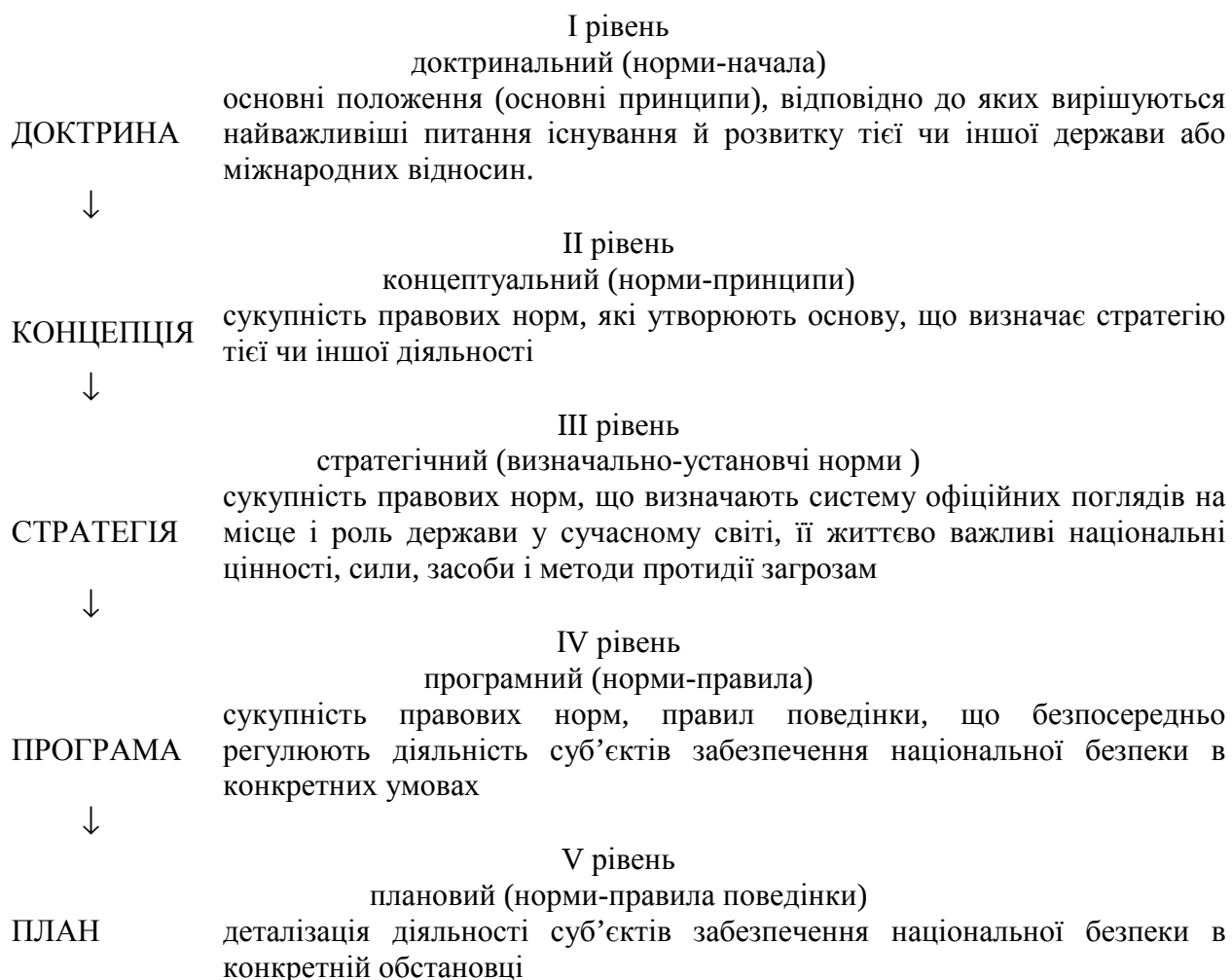
¹³ <http://www.redproject.eu/page.asp?id=83&lang=ru&menu=ru300>

<http://www.redproject.eu/page.asp?id=83&lang=en&menu=en300>

¹⁴ Робочі матеріали до проекту Концепції Закону України “Про основи державної інформаційної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/politic/projects/vidr/work_materials_3.html

¹⁵ Системний аналіз переходу від концепції національної інформаційної політики до доктрини і інформаційної безпеки України / [І. Горбенко, О. Потій, С. Черних, М. Прокоф'єв] // Правове, нормативне та методологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Вип. 5. – 2002. – С. 12-26.

Рада національної безпеки й оборони запропонувала п'ятирівневу ієрархію керівних документів державної політики¹⁶.



Аргументації на користь саме такого підходу наведено не було. Водночас ця ієрархія стала предметом аналізу монографічного дослідження “Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки”¹⁷. Автори розкрили еволюцію понять, що позначають складники ієрархії, навели найбільш поширені визначення цих понять, встановили терміни дії відповідних документів: доктрина – 10-12 років, концепція – 5-7 років, стратегія – до 5 років. Вони класифікували документи КДДП на політико-правові (доктрина) та правові (усі інші).

Таку саме ієрархію, зокрема в частині документів вищого рівня, обстоюють і російські дослідники А. Нестеров¹⁸ та М. Чернишов¹⁹.

¹⁶ Коментар до проекту Доктрини інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rainbow.gov.ua/news/942.html>

¹⁷ Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – С.202-214.

¹⁸ Нестеров А.В. О доктринах, концепциях и стратегиях // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.), 2010. – С. 297-304.

Г. Ситник²⁰ стверджує, що ним доведена до аксіоматичного положення гіпотеза про існування ієрархії “концепція національної безпеки → доктрина національної безпеки → стратегія національної безпеки” та її взаємозв’язку з ієрархією “національні цінності → національні інтереси → національні цілі”, сутність яких визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість даних документів і (певною мірою) періодичність їх перегляду. Тому Концепція національної безпеки повинна надати керівні ідеї та базові принципи політики національної безпеки, які визначають її задум і фундаментальні основи на довгостроковий період (до 10-ти років). Доктрина національної безпеки має визначити структуру й характер системи забезпечення національної безпеки, програмні цільові принципи й настанови політики, спрямованої на захист та реалізацію національних інтересів у середньостроковому періоді (до 5-ти років), а Стратегія національної безпеки має бути основою практичної, повсякденної діяльності органів державного управління, спрямованої на досягнення національних цілей. Інакше кажучи, Концепція і Доктрина національної безпеки мають бути керівними документами у сфері загальної діяльності держави в галузі забезпечення національної безпеки, а Стратегія національної безпеки – охоплювати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію загрозам реалізації національних інтересів. З огляду на це, на думку цього дослідника, основні параметри останньої повинні розроблятися органами виконавчої влади щороку, до затвердження державного бюджету, а після його прийняття – затверджуватися на законодавчому рівні. При цьому встановлено, що загалом проблема вибору концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки має розв’язуватися в контексті культурного та історичного розвитку суспільства й держави.

В руслі цієї ієрархії розвиває свої наукові ідеї А.Семенченко²¹. Автор підкреслює, що стратегія є перехідним документом між державною політикою та державним управлінням, між рівнем концептуальних засад політики, на якому визначаються системи національних цінностей, національних інтересів, національних цілей, пріоритетних напрямів тощо, і

¹⁹ Чернышов М. Стратегия: попытка № 2 // Дагестанская правда. – 17.09.2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>

²⁰ Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : Автореф. дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 / Г.П. Ситник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с. – укр.

²¹ Семенченко А.І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні / А.І.Семенченко // Державне управління: теорія та практика: Електрон. фах. вид. НАДУ. – 2007. – № 2(6). – Режим доступу до журн.: <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>

виконавським (адміністративним) рівнем, де політичні рішення трансформуються у відповідні стратегії, програми, проекти, плани, бюджети тощо. Він поділяє думку, що Стратегія є результатом першого етапу формалізації державного управління, деталізації та конкретизації прийнятих політичних рішень, що здійснюються в процесі стратегічного планування. Реалізація прийнятих політичних рішень має починатись з розробки реалізаційної (імплементаційної) стратегії. Вона відрізняється від інших документів державного управління, насамперед за рівнем масштабності, загальності, комплексності, тривалості часових горизонтів, ступенем невизначеності сформульованих (при формуванні державної політики) цілей та завдань, а також за видами та обсягами ресурсів, що можуть бути виділені державою для їх реалізації тощо.

А. Семенченко наголошує, що схема розробки стратегії як послідовність етапів “концепція → доктрина → стратегія” є унікальною для воєнної сфери, оскільки для “невоєнних складових” застосовується спрощена схема: “концепція → стратегія”. Також він аналізує варіант формування ієрархії, запропонований російськими авторами, зокрема А. Рукшиним: “стратегія → доктрина → концепція”.

В. Ліпкан²² формує змішану ієрархію, два верхніх рівні якої побудовано за формально-логічною основою, а решта – за юридичною силою:

- (1) Концепція національної безпеки України, затверджена законом;
- (2) Доктрини національної безпеки, затверджені законом (кількість доктрин має відповідати кількості проголошених в Концепції національної безпеки України найбільш важливих сфер життєдіяльності або складових національної безпеки);
- (3) закони України “Про забезпечення національної безпеки України”, “Про недержавне забезпечення національної безпеки України”, “Про приватні детективні агентства”, “Про приватні охоронні агентства” тощо;
- (4) укази та розпорядження Президента України;
- (5) міжнародні договори, міжнародно-правові звичаї та рішення міждержавних (міжурядових організацій);
- (6) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- (7) міжвідомчі нормативні джерела (накази, інструкції тощо);

²² Ліпкан В.А. Національна безпека України. – Навчальний посібник. 2-ге видання. – К.: “КНТ” – 2009. – 576 с.

(8) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, постанови, програми, листи, статuti тощо);

(9) локальні нормативні акти;

(10) нормативні договори та звичаї.

Таким чином до ієрархії включено як КДДП, так і інші акти.

А. Кузьменко²³, розвиваючи висновки В. Ліпкана, запропонував ієрархію документів, яка є аналогічною до ієрархії А. Рукшина.

Стратегія національної безпеки – основоположний документ, в якому викладаються стратегічні цілі України щодо становлення її в якості Європейського лідера, збільшення населення до 2050 року до 100 мільйонів осіб тощо.

Концепція національної безпеки має забезпечувати вирішення тих чи інших проміжних завдань, які є у Стратегії.

Доктрина формується на підставі Стратегії та Концепції і охоплює значно вужче коло суспільних відносин, які обмежуються конкретною сферою життєдіяльності людини. Вона розвиває і уточнює положення Стратегії та Концепції і носить більш предметний зміст, зміщаючи акцент не стільки на декларуванні та викладенні певних положень, скільки на окресленні конкретних механізмів вирішення цих проблем. Тому обов'язково має бути розроблено дерево доктрин національної безпеки, серед них можна назвати наступні: інформаційна, екологічна, фінансова, соціальна, енергетична, воєнна доктрина тощо”.

Принципово відмінний від усіх розглянутих вище підходів розробили співробітники Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування у монографії “Джерела та основи державних політик у Росії”²⁴. Пропонуючи типову структуру доктрини як документа державної політики, автори передбачають в ній (доктрині) місце для стратегії²⁵. Відтак, вони отримують таку ієрархію: “доктрина {стратегія} → програма”.

Постає питання, а чому не “стратегія → програма”? Така послідовність виглядала б логічнішою відповідно до усталеного поділу на стратегію і тактику.

²³ Кузьменко А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам // Юридичний Журнал. – 2006 р. – №10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>

²⁴ Источники и основания государственных политик в России. Монография / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, И.В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – 224 с.

²⁵ Там само. – С.187.

З огляду на новизну даної роботи для українського наукового дискурсу, присвяченого проблемам КДДП, охарактеризуємо її детальніше. Перевагами цієї монографії є:

- постановка проблеми;
- комплексність бачення як самої проблеми, так і шляхів її розв'язання (див., наприклад, положення про запровадження механізмів відповідальності²⁶);
- форма розробки авторських пропозицій у вигляді законопроекту, що значно спрощує їх подальшу практичну реалізацію.

Попри це, дослідження не позбавлене низки суперечливих положень.

Автори використовують кілька класифікацій сукупності аналізованих документів²⁷:

(1) поділ на *нормативно-політичні* (послання Президента, програми політичних партій, передвиборчі програми, виступи публічних осіб, протоколи та декларації про наміри) та *нормативно-правові* (програмні та доктринальні документи, що є державно-управлінськими документами вищого рівня) джерела державної політики;

(2) поділ програмних документів на ті, що мають механізми реалізації (суто програми), та декларативні документи, що не мають механізмів реалізації (доктрини, концепції, стратегії);

(3) два варіанти трактування обсягу доктринальних документів:

- державна політика, стратегія, доктрина, концепція²⁸;
- послання Президента, доктрини, програми²⁹.

Варіативність підходів, нечіткість критеріїв групування для роботи, що претендує на визначення правил практичної політики, є суттєвим недоліком. Адже якщо його не усунути на цьому етапі – після ухвалення відповідного(их) нормативно-правового(их) акту(ів) – це, по-перше, буде набагато складніше, по-друге, провокуватиме додаткові складнощі в реалізації державної політики, якій, на переконання авторів, й так бракує чіткості, системності, цілісності та логічності.

Також дається взнаки проблема відсутності в Росії державного управління як науки. Саме це спровокувало авторів на твердження, що *“державна політика повинна конструюватися для її подальшої реалізації, а не констатуватися постфактум, за результатами аналізу окремих дій та*

²⁶ Источники и основания государственных политик в России. Монография / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, И.В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – С.113-114.

²⁷ Там само. – С.93-94.

²⁸ Там само. – С.102.

²⁹ Там само. – С.111.

рішень, що відбулися, як це розуміється в традиційній політології”³⁰. В контексті науки державного управління описана ситуація має конкретні варіанти розв’язання, а окремим дослідним напрямом є механізми реалізації державної політики.

В наукових працях трапляються підходи, за яких в одному смисловому ряді розташовуються концепція як окремий документ та концепція певного документа³¹ (наприклад, Концепція державної інформаційної політики та Концепція Національної програми інформатизації). По суті дана проблема є не виявом омонімії, а підміною понять. Водночас отриманий прихильниками цього підходу висновок, що відбувається “поєднання в одному документі норм концепції та програми” є правильним і цілком правомірним, адже усі ними проаналізовані документи є концепціями інших актів – програм.

Послідовність нижчих рівнів ієрархії: “Програма → План” в аналізованих вище дослідженнях формується вченими ідентично. Водночас існують наукові розвідки, в яких порушується питання як співвідносяться програма та план. Одні автори апелюють до досвіду СРСР, який на їх думку є свідченням первинності плану: спочатку розроблялися п’ятирічні плани розвитку країни (регіонів, галузей), а програми були продовженням планів, виступаючи у ролі більш адресного документа³². Інші вважають, що у межах директивного планування так і залишилася нерозв’язаною проблема дотичності й узгодження планів і програм, не було дано відповіді на питання, яка з двох категорій – “план” чи “програма” – первинна. Чи впливають завдання плану на узагальнення програм, чи навпаки?³³ Треті взагалі ототожнюють ці феномени³⁴.

На наш погляд на сьогодні в нормативно-правовому полі України проблема вирішена однозначно у спосіб прийняття закону “Про державні цільові програми”. Як приклад можна навести реалізацію “Державної Програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції

³⁰ Источники и основания государственных политик в России. Монография / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, И.В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – С.8.

³¹ Там само. – С.64.

Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – С.207-208.

³² Котов Є.В. Програмно-цільове планування як інструмент забезпечення сталого розвитку промислового регіону / Є.В. Котов // Економіка промисловості. – 2010. – № 1 (49). – С. 40-47.

³³ Рафальська Н. Цільові програми в системі інструментів управління регіоном // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О., 2007. – Вип.2 (30). – С. 250.

³⁴ Прогнозування і розробка програм : Метод. посіб. / В.Ф. Беседін та інші; За ред. В.Ф. Беседіна. – К.: Наук. світ, 2000. – С.3.

України на 2004-2007 роки”), до якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджував план відповідних заходів³⁵.

Варто зазначити, що у вказаних українських наукових джерелах взагалі не згадуються два документи із заявленої сукупності – “основні засади” та “національні проекти”. Щодо останніх причина зрозуміла – вони з’явилися в управлінській практиці після того, як були написані відповідні роботи. Ситуація з “основними засадами” потребує з’ясування.

Підсумовуючи зазначимо, що незважаючи на існування різних поглядів на послідовність (ієрархію) керівних документів державної політики, думка щодо її обов’язковості є одностайною.

³⁵ Див., наприклад: Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки від 1.02.2006 р. №55-р: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=55-2006-%F0>

II. Стратегічне планування як контекст розробки керівних документів державної політики

Доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани – документи, що сукупно складають картину перспективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів та обумовлюють напрями діяльності органів державної влади.

Визначена перспектива робить осмисленим будь-який соціальний рух і будь-яку дію держави. Стратегічне планування є засобом представлення перспективи, способом пов'язування довгострокових рішень із середньо- та короткостроковими³⁶.

Вирішення проблем є неможливим в рамках самих цих проблем – свідчить теорія систем та теорема про неповноту інформації. Тому державне управління, побудоване на приматі тактичних, ситуативних пріоритетів, є тупиковим і безперспективним для суспільства³⁷.

Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю³⁸.

Розподіл повноважень між інститутами виконавчої влади провокує розпорошення єдиної цілеспрямованої державної політики на окремі фрагменти, що призводить до “розчинення” повноважень та відповідальності за ухвалені рішення³⁹. Стратегічне планування в цьому контексті можна розглядати як засіб подолання проблеми: різні актори зобов'язані реалізовувати державну політику в межах єдиних узгоджених пріоритетів діяльності.

Стратегічне планування трактується вченими як результат еволюції систем планування діяльності організацій⁴⁰:

1 етап – поточне планування та бюджетування, що характеризуються короткостроковістю (один рік) і внутрішньою спрямованістю без урахування зовнішніх соціальних умов функціонування;

³⁶ Дацюк С., Грановский В. Что будет делать Украина в XXI веке? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/discussion/ukr_strategy.html

³⁷ Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба. – 21 червня 2010 року // http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

³⁸ Стратегічне планування. Навчальний посібник / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – С.6.

³⁹ Погорелко М.Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>

⁴⁰ Ставерська Т.О. Концепції фінансового планування: макро- та мікрорівні // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – № 4. – С.37.

2 етап – довгострокове планування, яке використовує досить жорсткі моделі та методи, базується на гіпотезі про можливість соціальних суб'єктів передбачати та контролювати майбутнє;

3 етап – стратегічне планування, яке охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм, однак головний змістовний наголос при цьому робиться на довгострокових цілях та стратегіях їх досягнення.

Основними ознаками стратегічного планування, що відрізняють його від довгострокового планування за змістом і послідовністю здійснення, є такими:

- постійне спостереження за станом і змінами зовнішнього середовища (моніторинг);
- виявлення суттєвих загроз чи можливостей діяльності організації з боку зовнішнього оточення;
- ретельний аналіз рівня можливостей організації протистояти загрозам і використати можливості розвитку;
- визначення альтернативних стратегічних напрямів розвитку;
- вибір найважливішого стратегічного напрямку (напрямів) формування стратегії, що визначатиме саме стратегічну мету (або систему стратегічних цілей) та завдання щодо її досягнення;
- визначення системи стратегічних планів, що відповідатимуть реалізації завдань стратегії, їх зв'язку з іншими планами організації;
- забезпечення умов здійснення стратегічного планування; контроль реалізації стратегії, її коригування або розроблення нової стратегії за результатами моніторингу зовнішнього оточення⁴¹.

Соціальними функціями стратегічного планування є⁴²:

1) *розуміння того, що відбувається*, оцінка реальних перспектив поточної ситуації та наявних ресурсів, що використовуватимуться для досягнення поставлених цілей; аналіз сьогоденних рішень у світлі майбутніх змін. Таким чином, бачення перспективи й опис майбутнього є тверезим та прагматичним поглядом на сучасне;

⁴¹ Дармограй В.І. Методологія стратегічного планування комплексного соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.05 [Текст] / В.І. Дармограй; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 20 с.

⁴² Дацюк С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html;

Юриченко М. Програма економрозвитку-2012: плацдарм для стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.net/ukr/detail/95628>;

Стратегічне планування. Навчальний посібник / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – С.11;

Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Экономика, 2011. – С.34, 110.

2) гарантування спадковості: прем'єр-міністр або уряд можуть змінитися, але державна стратегія є не залежною від пересувань чиновників;

3) *консолідація різних сил (політичних, громадських, бізнесових)*: визначення державної стратегії є результатом публічної політики, а відтак, враховуються інтереси численних груп. Планування є навіть не стільки довгостроковим прогнозом та визначеною сукупністю політичних засобів досягнення поставлених цілей, а передусім процесом суспільного обговорення, досягнення згоди, випробуванням здатності уряду інтегрувати стратегічні підходи різних агентів довкола загальнонаціональних інтересів;

4) *формування довіри до влади*, що публічно встановлює цілі та досягає їх;

5) результати стратегічного планування у вигляді доктрин, концепцій, основних засад, стратегій, програм, проектів, планів є орієнтирами, що *формують очікування та мотивації в бізнес-середовищі та у громадян*. І навпаки, за відсутності чіткої довгострокової державної політики поширюється тенденція досягнення короткострокових цілей, що кардинально знижує інвестиційну активність;

6) *результативна діяльність у мінливому середовищі*: знижує ймовірність виникнення непередбачених ситуацій в економіці, є передумовою ефективності державних інвестицій;

7) *реалізація національних перспектив*: якщо держава виробила стратегію, то на неї та її стратегію змушені зважати інші суб'єкти суспільно-політичних відносин, зокрема інші країни, у протилежному випадку держава перебуває у форватері чужих стратегій;

8) уможливлення досягнення поступальної соціальної динаміки, адже чітко визначає етапи досягнення поставлених цілей, дозволяючи не розв'язувати щороку ті самі проблеми.

Стратегічне планування є інструментом стратегічного управління. Перехід від поточного управління до стратегічного, започаткований у 60-70 рр. XX ст., став одним з компонентів адміністративних реформ у провідних країнах Європи та США, обумовлений:

а) перенесенням центра уваги вищого керівництва з об'єкта управління на оточення, з метою своєчасного та адекватного реагування на зміни, що у ньому відбуваються⁴³;

⁴³ Дацюк С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html

б) значним розширенням кола рівноправних учасників процесів ухвалення рішень, а відтак, трансформацією ролі держави від панівної дієвої особи до стратега та координатора інших дійових осіб у процесі визначення перспектив розвитку суспільства⁴⁴.

Ключова особливість стратегічного управління полягає у подоланні суто ситуативного реагування на зміни середовища на користь випереджального реагування, що передбачає завчасне введення в гру нових чинників, спроможних тією чи іншою мірою цілеспрямовано змінювати саме середовище⁴⁵. Стратегічне управління вимагає у повсякденній діяльності, при виникненні політичних конфліктів тощо перш за все керуватися довгостроковими цілями, що дозволяє подолати орієнтацію на особисті чи кланові інтереси⁴⁶.

Свідченням відносної “новизни” стратегічного планування як концепції управління у практиці роботи органів державної влади можна вважати досвід США, що, маючи усталену систему державного управління, відповідний закон ухвалили лише 1993 року. Закон “Про ефективність та результати діяльності уряду” (Government Performance and Results Act) регламентує функціонування системи стратегічного планування, визначає ієрархію таких документів, а також конкретні часові рамки щодо їх підготовки⁴⁷.

Аналіз досвіду запровадження та сучасного стану стратегічного планування в різних країнах засвідчив, що на сьогодні не існує універсального механізму його втілення, але прослідковується тенденція до його інституціалізації на основі обраного урядами підходу. Вітчизняна практика в цьому аспекті потребує значного впорядкування нормативної бази щодо формування стратегій, стратегічних планів та програм на національному, регіональному та місцевому рівнях⁴⁸.

В Україні в результаті ринкових реформ 90-х років система державного прогнозування та стратегічного планування була зруйнована, накопичений у цій сфері досвід багато в чому дискредитований, зміст позитивного досвіду вихолощений. У тому числі шляхом ліквідації цієї системи державу було

⁴⁴ Упровадження стратегічного планування в суспільне управління: фактори необхідності та досвід http://center.uct.ua/distants/courses/pu02/htm/p11_00.htm

⁴⁵ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Экономика, 2011. – С.97.

⁴⁶ Дацюк С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html

⁴⁷ Іващенко А., Вербицький С. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С.140-151.

⁴⁸ Бережний Я. В. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес : Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Я.В. Бережний; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 23 с. – укр.

усунено від управління суспільним розвитком, як наслідок – відбулося заглиблення цивілізаційної кризи, що й так була надпотужною для мирного часу.

Наразі, коли процес накопичення капіталу наближається до завершення, постає потреба в захисті надбань та їх прибутковому використанні на засадах певних правил гри. Саме цим пояснюється виникнення попиту на сильну державу, стратегічне державне планування та відповідно зацікавленість у програмно-цільових методах⁴⁹.

На сьогодні система стратегічного планування в Україні перебуває на стадії розгортання. Так, чинний закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”⁵⁰:

- *по-перше*, визначає “...засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України”. Тут важливо зауважити, що зміст поняття “економічний і соціальний розвиток” охоплює фактично всі сфери життєдіяльності суспільства, у тому числі державне управління й оборону⁵¹. Відтак, система відповідних прогнозних і програмних документів повинна поширюватися на усі види державної політики;

- *по-друге*, обмежується коротко- та середньостроковим періодами – (1 р. та 5 р. відповідно);

- *по-третє*, оперує лише такими видами документів, як “прогноз” та “програма”, отже, невизначеними залишилися “стратегія”, “концепція”, “доктрина” та “основні засади”.

Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України⁵² передбачає:

- запровадження документів, що описують довгостроковий період, щоправда у часовому проміжку горизонт стратегічного планування не надто розширюється – понад 5 років;

- долучення до кола унормованих документів “стратегії”;

⁴⁹ Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба. – 21 червня 2010 року // http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

⁵⁰ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14&new=1>

⁵¹ Класифікація видів економічної діяльності (ДК 009:2010) : Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457 із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblstat.kiev.ukrstat.gov.ua/content/p.php3?c=740&lang=1>

⁵² Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету міністрів України № 504-р від 4.10.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=504-2006-%F0>

• уведення в дію відповідних положень у спосіб внесення змін у чинне законодавство.

У Концепції Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік⁵³ визнається, що забезпечення успішного соціально-економічного розвитку за наявних внутрішніх та зовнішніх суспільно-політичних умов можливе лише шляхом переходу до стратегічного управління як основної функції державного управління. Основою нової системи програмних документів з питань розвитку держави мають стати довгострокова стратегія соціально-економічного розвитку та середньостроковий план дій з її реалізації.

Відповідно до Національного плану дій на 2011 рік⁵⁴ щодо реалізації президентської програми реформ передбачено прийняття нового закону про державне стратегічне планування. До завдань, що має розв'язати ухвалення цього акта, належать закріплення термінології, системи та класифікації документів державного стратегічного планування⁵⁵.

Аналіз Проекту закону “Про державне стратегічне планування”⁵⁶, поданого до Верховної Ради та прийнятого в першому читанні у листопаді 2011 року, уможливив такі висновки. По-перше, у тексті не передбачені такі документи, як концепції, доктрини та національні проекти, що їх має сучасна українська практика державного управління. Відсутність останнього виду свідчить про інерцію розробників Законопроекту, адже національні проекти по суті аналогічні за рівнем програмам, але мають особливий фокус реалізації, процес управління та механізм ухвалення.

Відсутність перших двох видів документів свідчить про виключення з процесу унормування т.зв. концептуально-доктринальних актів, що характеризуються вищим рівнем абстракції, ширшим колом питань і є первинними щодо стратегій. Винести їх поза межі процесу стратегічного планування, що є предметом відповідного Законопроекту, недоцільно, оскільки в такий спосіб буде порушено створення цілісної ієрархічної системи керівних документів державної політики.

⁵³ Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік : Розпорядження Кабінету міністрів України № 219-р від 21.03.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=219-2011-%F0>

⁵⁴ Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України №504 від 27.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13492.html>

⁵⁵ Звіт про результати діяльності міністерства економіки України у 2010 році. – К., 2011. – С.9.

⁵⁶ Про державне стратегічне планування : Проект закону від 03.11.2011 р. №9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41685

По-друге, український законопроект тими строками, що їх визначено для довгострокового (понад 5 років), середньострокового (від 3 до 5 років) та короткострокового (1 рік) періодів діяльності звужує горизонт стратегічного планування. Як у теорії⁵⁷, так і на практиці⁵⁸ періодичність стратегічного планування визначається так: довгострокова перспектива – 10-20 років, середньострокова – 4(5)-10 років, короткострокова – 1-3(4) років.

Варто зауважити, що й попередні законопроекти зі стратегічного планування⁵⁹ не розв'язували питання місця доктрин та концепцій у системі відповідних документів.

⁵⁷ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Экономика, 2011. – С.18.

⁵⁸ Об основах стратегического планирования в РФ : Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №536 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEA5>

⁵⁹ Проект Закона про державне прогнозування та стратегічне планування : Проект закону від 05.02.2010 р. № 6042 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36957;

Проект Закона про державне прогнозування та стратегічне планування : Проект закону від 16.03.2010 р. № 6198 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37295

III. Керівні документи державної політики: понятійно-категоріальний аналіз

І в українських, і в російських аналізованих джерелах неодноразово підкреслювалася роль, що відіграють базові поняття й категорії при формуванні та реалізації політики. Наголошувалося на їх важливості для синхронізації дій, єдиного розуміння змісту пропозицій, що виробляються. Зазначалося, що при проектуванні державно-управлінських документів дефініції набувають навіть більшого навантаження, ніж для цілей гуманітарного пізнання, оскільки функціонують на створення цілісного управлінського впливу⁶⁰. У низці наукових праць були представлені спроби визначення понять, що описують КДДП. При цьому в жодній роботі не порушувалося питання виявлення відповідного родового поняття.

Зазначимо, що вибір родового поняття обумовлює загальну тенденцію подальшого наукового аналізу⁶¹. Використання правила *Definitio fit per genus et differentiam specificam*⁶² уможливить отримання однорідних визначень, зокрема базових понять, що важливо для вироблення практичних рекомендацій. Крім того, вдосконалення функціонування “основних засад”, “доктрин”, “концепцій”, “стратегій”, “програм”, “національних проєктів”, “планів” як документів державної політики фактично неможливе поза їх нормативно-правовим забезпеченням, а мова нормотворення, вимагає, зокрема, лаконічності⁶³.

Родове поняття дозволяє більш компактно представляти інформацію та кожного разу не перераховувати усі види, що воно вміщує.

Для встановлення родового поняття для КДДП проаналізуємо узагальнюючі назви, що використовуються в наукових публікаціях.

“Державна політика (...) знаходить своє концентроване відображення у системі відповідних *офіційних документів*, таких як стратегії, концепції,

⁶⁰ Источники и основания государственных политик в России. Монография / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, И.В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – С.31-32.

⁶¹ Общая социология: Учебное пособие / Под общ. ред. проф. А.Г. Эфендиева. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С.109.

⁶² Визначення складається із зазначення роду та його відмінних ознак – *лат.*

⁶³ Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : Постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 27.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0041323-00>; Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки : Методичні рекомендації / Апарат Верховної Ради України; вид. третє, виправ. і доп. – Київ, 2006. – 26 с.

доктрини, закони, програми, плани тощо” – В. Богданович та А. Семенченко⁶⁴.

Розвиваючи думку А. Акмалової щодо доктрин⁶⁵, усі названі документи можна охарактеризувати як *політико-правові*. В якості політичних документів вони визначають зміст державної політики, її цілі та механізми реалізації (кожен відповідно до власного предметного поля). Також ці документи повинні мати загальнообов’язкову юридичну силу (особливо зважаючи на поширення правового нігілізму), що може бути надана у спосіб прийняття їх конкретним правовим актом: законом, указом, розпорядженням тощо. Саме як політико-правові документи вони можуть стати основою створення єдиного управлінського простору країни.

Аналіз наукових джерел⁶⁶ виявив такі варіанти узагальнюючих назв:

- нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері (...);
- ієрархія стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія);
- документи вищого стратегічного рівня – доктрини, концепції, стратегії [у розвиток цієї думки: документи нижчого стратегічного рівня (програми, плани)];
- система стратегічних документів;
- стратегії та інші документи стратегічного рівня і призначення;
- концептуальні документи;

⁶⁴ Богданович В. Ю., Семенченко А. І. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави // Стратегічна панорама. – №2. – 2006. – С.42-50.

⁶⁵ Акмалова А.А. Доктрина развития местного самоуправления в Российской Федерации как механизм оптимизации законодательной и правоприменительной деятельности // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.395-406.

⁶⁶ Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – С.202.

Семенченко А.І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні / А.І.Семенченко // Державне управління: теорія та практика: Електрон. фах. вид. НАДУ. – 2007. – № 2(6). – Режим доступу до журн.: <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>

Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.

Белов П.Г. Концептуально-доктринальное и законодательное обеспечение национальной безопасности России: ревизия и систематизация // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.325-340.

Белозеров В.К. Система доктринальных документов в сфере обороны: подходы России и Германии // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.235-249.

Погорелко М.Ю. Программно-доктринальные документы и управленческая практика в сфере социально-экономического развития // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.147-157.

Значение поддержки малого и среднего бизнеса в формировании и реализации стратегии территориального развития [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bmproject.813.ru/library/lebedeva.pdf>

- ієрархія документів, що становлять концептуальні засади;
- концептуально-доктринальні документи;
- система доктринальних документів;
- програмно-доктринальні документи;
- планові документи.

М. Погорілко⁶⁷ зазначає, що “нормативне забезпечення державної політики на концептуальному рівні відбувається у спосіб видання *документів програмного характеру* (різноманітних послань, концепцій, доктрин, стратегій тощо)”. Використовується також й поняття [національне, глобальне] *програмування*⁶⁸, яке:

- у вузькому значенні охоплює власне програми та проекти;
- у широкому значенні, що наразі поширюється у прогнозно-аналітичній практиці західних країн, означає науково обґрунтовані заходи з переведення макроекономічної системи країни (чи регіону) в якісно інший стан у майбутньому. В цьому сенсі поняття “програмування” наближується до поняття “довгострокове стратегічне планування” розвитку макросистем.

Загалом називання здійснюється за одним з двох підходів: **формальним** (за зовнішніми характеристиками) – узагальнення “офіційні” й “політико-правові” документи – або **сутнісним** (за внутрішніми характеристиками) – решта назв. Класифікація документів в межах першого підходу не містить достатньої кількості чітких ознак для виділення їх в окрему групу: усі документи державної політики (як складника дискурсу публічної управлінської практики) апріорі є політичними, мають бути належним чином ухвалені (у формі нормативно-правового акта) та є офіційними. Проблемою назв другого підходу є омонімічний збіг з назвою одного виду цих документів, що:

- (1) на рівні сприйняття звужує увесь обшир документів до одного виду;
- (2) унеможлиблює коректне визначення видових понять, оскільки спричиняє тавтологію (приміром, доктрина – це доктринальний документ...).

Поєднання означених підходів, наприклад, *офіційні програмні документи*⁶⁹ або *офіційні документи, що мають концептуальне значення*⁷⁰,

⁶⁷ Погорелко М.Ю. Программно-доктринальные документы и управленческая практика в сфере социально-экономического развития // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.147-157.

⁶⁸ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Экономика, 2011. – С.22-23.

⁶⁹ Ефремов А. Конституционно – правовые аспекты формирования государственной политики в сфере информационных отношений // Право и Интернет: мат. интернет-конференции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecsocman.hse.ru/text/16208346/>

⁷⁰ Доктрина в современном праве : автореф. дис... к. юр. наук: 12.00.01 / А. А. Зозуля; Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов. – СПб., 2006. – С.15.

не дозволяє подолати наявні недоліки, зокрема залишається проблема часткового дублювання змісту.

Таким чином, з даного масиву узагальнюючих назв обрати родове поняття неможливо.

Правила формування родового поняття з урахуванням вимог нормопроектної техніки розкриті нами у статті “Механізми реалізації державної політики: проблема керівних документів”.

Для визначення родового поняття для КДДП значущими є такі положення чинного законодавства: під час стратегічного планування мають розроблятися відповідні стратегії, концепції, доктрини, закони та державні програми розвитку, інші нормативно-правові акти (...) ⁷¹.

З-поміж теоретичних положень виокремимо такі:

(1) реалізація державної політики органами влади має дві основні взаємопов’язані форми: створення правових умов діяльності суб’єктів суспільно-політичних відносин та безпосередня участь держави у спосіб конкретних (активних) дій ⁷²;

(2) доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани – документи, що сукупно складають картину перспективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів ⁷³.

На основі проведеного аналізу можна визначити такі сутнісні ознаки КДДП, що у подальшому складуть визначення родового поняття:

- є документами, що розкривають / визначають перспективу поступу (кожний відповідно до власної предметної області);
- встановлюють обов’язковість діяльності органів державної влади;
- пов’язані з процесом стратегічного планування.

Термін на позначення сукупності КДДП, як і будь-який інший термін, призначений для називання спеціального поняття. Спочатку з’являється

⁷¹ *Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва*: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 447. – <http://portal.rada.ua>

⁷² Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Экономика, 2011. – С.112.

Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.А. Железняк; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

⁷³ Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування: Аналітична записка / А.Баровська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/572/>

поняття, а потім “знаходиться” знак для його називання. В цьому сенсі термін є другорядним, а відтак, завжди мотивованим⁷⁴.

З-поміж узагальнюючих назв до сукупності КДДП ми не назвали ще один варіант – ієрархія керівних документів у сфері (...) ⁷⁵. Використовуючи його, спробуємо описати словосполученням ті сутнісні ознаки, що їх було виокремлено: “керівні документи, що визначають діяльність органів влади з питань реалізації державної політики”.

Семантично та логічно все є правильним, але суперечить вимогам до юридичного терміна⁷⁶. Юридичний термін має бути стислим, тобто включати не більш трьох-п’яти слів (в ідеалі – не більш двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників. Занадто довгі терміни слід скорочувати шляхом вилучення з них елементів, що “означають не суттєві ознаки понять” і не впливають на ідентифікацію терміна як окремого, відмінного від інших термінів.

Отже, певне спрощення є необхідним, наприклад, “керівні документи державної політики”. Але існують й не охоплені сукупністю КДДП документи, що мають вплив на процес реалізації державної політики, зокрема Послання Президента. Таким чином, необхідне уточнення. Ми пропонуємо за його критерій взяти ступінь формалізації відповідних документів*.

Тоді родове поняття на позначення сукупності КДДП, формулюватиметься так: **“Керівні документи державної політики (формалізовані)”** – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, встановлюють обов’язковість активної** діяльності органів державної влади щодо її досягнення, і *мають бути* результатом процесу стратегічного планування”. У разі використання цього визначення у текстах нормативно-правових актів словосполучення “*мають бути*” необхідно замінити на констатуюче, результуюче дієслово теперішнього часу “є”, що відповідає вимогам нормопроектної техніки⁷⁷.

⁷⁴ Логико-понятийный анализ терминологии и его прагматика / В.Д. Табанаква // Language and Literature. – 1997. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://frgf.utmn.ru/last/No1/tabanokv.html>

⁷⁵ Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: Автореф. дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 / Г.П. Ситник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – С.14.

⁷⁶ Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. / А.Ткачук. – К.: [Ін-т громад. сусп-ва.]. – С.121.

* Класифікація аналізованих документів є предметом окремого наукового дослідження. Тут ми тільки відмітимо те, що до формалізованих відносимо документи, які мають юридичний статус, чітку внутрішню структуру, утворюють ієрархію.

** Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

⁷⁷ Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С.Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 55.

Аналіз понять, що позначають складники системи керівних документів державної політики, є завданням подальших досліджень.

IV. Керівні документи державної політики: формально-логічна ієрархія та ієрархія за юридичною силою

Уже майже десять років Україна вирішує питання прийняття закону про *Концепцію* національної (державної) інформаційної політики. Востаннє відповідний законопроект було відкликано 5.07.2011 року⁷⁸.

Цей процес супроводжують два негативних фактора. З одного боку, відсутня політична воля для ухвалення нормативно-правового акта, з іншого – тривають роздуми громадськості взагалі щодо його необхідності, зокрема з таких причин: “Концепція визначає мету, принципи, пріоритетні завдання та основні напрями діяльності держави з розвитку інформаційної сфери. Проте ці напрямки вже окреслені, оскільки Україна є членом Ради Європи, де у низці документів встановлено стандарти в сфері свободи інформації; також ратифіковано Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, Конвенцію ООН “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”, Протокол до Конвенції про кіберзлочинність тощо та ухвалено Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”. Отже, сьогодні само питання про визначення пріоритетів державної інформаційної політики є застарілим, адже всі вони вже давно визначені”⁷⁹.

Затвердження *Доктрини* інформаційної безпеки України, яка за задумом розробників є “основою для розроблення проектів концепцій, стратегій, цільових програм і планів дій”⁸⁰, спричинило оцінку цього кроку як не найефективнішого шляху від постановки завдань та формулювання мети до практичного результату, адже “що таке є Доктрина, як не стратегічний, програмовий і концептуальний документ?”⁸¹

Наразі триває підготовка закону про кібернетичну безпеку. Існує намір після його ухвалення затвердити відповідну *стратегію*. Цей підхід наражається на аналогічні заперечні аргументи, що закон є нормативно-

⁷⁸ Про відхилення проекту Закону України про Концепцію державної інформаційної політики : Постанова Верховної Ради України від 5.07.2011 р. № 3590-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

⁷⁹ Нестеренко О. Чи потрібний такий закон про Концепцію державної інформаційної політики? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1256021138>

⁸⁰ Доктрина інформаційної безпеки України : затверджена Указом Президента України № 514/2009 від 8 липня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9570.html>

⁸¹ Северин О. Доктринально говорячи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stop-x-files-ua.org/?p=1809>

правовим актом прямої дії та не потребує на своє розгортання прийняття інших документів такого рівня.

Необхідність формування не просто масиву нормативно-правових актів, що визначають державну політику та регламентують напрями діяльності органів державної влади, а їх системи викликана:

а) ієрархічною моделлю законодавства, що закріплена Конституцією України⁸²;

б) логікою управлінського процесу, що має певну послідовність етапів (зокрема, оцінка ситуації, прогнозування, прийняття рішення, планування, організація, координація, моніторинг виконання);

в) смислоутворювальним впливом тріади “національні цінності – національні інтереси – національні цілі” на державне управління: саме вона та філософсько-світоглядне наповнення цих понять мають бути головними структурно-функціональними чинниками формування ієрархії керівних документів державної політики (вищого рівня: концепцій, доктрин, стратегій) і відповідно визначати їх зміст, призначення і спрямованість⁸³;

г) завданням формування нерозривного зв’язку між національними цінностями та результатами діяльності держави⁸⁴.

Підпорядкування документів визначає логіку та послідовність їх прийняття*. Місце документа в ієрархії обумовлює його функції та змістовне наповнення. Існування системи документів, побудованої за принципом ієрархії, дозволяє позбутися, з одного боку, зайвої абстрактності, а з іншого – вузьковідомчої спрямованості; уможливорює конкретизацію ключових положень відповідно до форм, що використовуються на даному рівні (цінності, інтереси, цілі, конкретні заходи тощо).

До того ж практика свідчить, що лише ті програмні й доктринальні документи, що мають визначений нормативно-правовий статус, включені у систему та ієрархію нормативно-правового регулювання, мають шанс бути реалізованими⁸⁵.

⁸² Мельник В. Конституція України в ієрархічній структурі законодавства: науково-теоретичний аспект // Право України. – 2009. – №5. – С.61.

⁸³ Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Моногр. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С.233.

⁸⁴ Сулакшин С.С. Конституция и доктрины как управленческие категории // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.52-53.

* Цю ситуацію можна проілюструвати таким прикладом: “Допоки не вирішене питання: “Куди їхати?” передчасним є обговорення маршруту та засобів пересування”.

⁸⁵ Ахметзянова И.Р. Доктрина государственной конкурентной политики — эффективный инструмент развития конкуренции // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М.: Научный эксперт, 2009. – С.158-159.

Відсутність ієрархії та чітко визначених вимог до змістовного наповнення документів призводить до того, що відповідні акти одночасно містять положення, притаманні різним видам КДДП. Досить вдало таку ситуацію ілюструє на прикладі Стратегії Російської Федерації у сфері розвитку науки та інновацій на період до 2010 року⁸⁶ А. Нестеров.

Інший вияв проблеми – це змішування формально-логічної ієрархії та ієрархії за юридичною силою. Некоректність такого підходу⁸⁷ полягає в тому, що, наприклад, під законом можна розуміти як вид документа, так і форму набуття чинності, зокрема концепція може бути ухвалена законом.

Отже по-перше, визначимо формально-логічну ієрархію, що утворюють КДДП. Така ієрархія будується за принципом співвідношення та послідовності явищ, визначених за результатами їх понятійно-категоріального та контекстного аналізу. Обмеження в даному випадку виключно понятійно-категоріальним аналізом може не дати бажаного результату, адже державне управління як середовище впровадження цієї ієрархії не тотожне теоретико-методологічній площині, в якій відсутні інші впливи, окрім визначення сфери дослідження.

Із загальнонаукової точки зору поняття “концепція” є ширшим за поняття “доктрина”.

Концепція – це форма знання, що змістовно відтворює цілісне пізнання об’єкта, зорієнтована на репрезентацію його соціокультурних характеристик, сенсів пізнавальної діяльності, розуміння відповідних результатів⁸⁸.

Доктрина – це вчення, наукова теорія, керівний теоретичний або політичний принцип⁸⁹.

Зважаючи на те, що і доктрина, і концепція розглядаються як документи, пов’язані з процесом впровадження державної політики, вони мають відповідати змісту державного управління як діяльності, а отже, справляти “практичний, організуючий і регулюючий вплив на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або

⁸⁶ Нестеров А.В. О доктринах, концепциях и стратегиях // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.), 2010. – С. 297-304.

⁸⁷ Див., наприклад: Ліпкан В.А. Національна безпека України. – Навчальний посібник. 2-ге видання. – К.: “КНТ” – 2009. – 576 с.

Особливості функціонування системи забезпечення економічної безпеки в Україні на сучасному етапі державотворення / С. Г. Осіпчук // Економіка та держава. – 2008. – № 8. – С. 98-100.

⁸⁸ Концепция как форма научного знания: автореф. дис. ... д. ф. н.: 09.00.01 / В. А. Рыжко; Ин-т философии. – К., 1989. – С. 5, 9.

⁸⁹ Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф., Омск, 16 ноября 2009 г., 2010. – С. 297-304.

перетворення, що спирається на владну силу держави”⁹⁰. Це твердження є імперативом. Таким чином, і процес реалізації державної політики має починатися з чіткого ствердження певної позиції, а не представлення її у різних соціо-культурних змістах та можливих виявах.

Наближуючи наведені вище трактування до предметної площини дослідження керівних документів державної політики, їх уточнюють у такий спосіб⁹¹:

Доктрина – це керівний теоретичний / політичний принцип, що визначає систему поглядів.

Концепція – це система поглядів, те чи інше розуміння явищ та процесів.

Відповідно до таких визначень можна запропонувати й розуміння місії та предметних меж цих документів:

- доктрина розвиває засадничі положення Конституції в певній сфері суспільних відносин; містить основні принципи, що визначатимуть її розвиток, та встановлює відповідну перспективу;

- концепція визначає “коридор” можливих рішень для досягнення положень доктрини: містить альтернативні моделі реалізації (у тому числі й перелік необхідних до прийняття нормативно-правових актів), що внаслідок завершення електоральних циклів чи за наявності такої потреби можуть змінювати пріоритетність впровадження, залишаючи напрям розвитку незмінним.

Обґрунтування змістовного наповнення та місця у системі керівних документів державної політики стратегій, програм, національних проектів та планів є перспективою подальших розвідок.

По-друге, визначимо ієрархію за юридичною силою, щодо якої у вітчизняній правовій практиці склалася така ситуація: “Ієрархія нормативних актів у тій чи іншій сфері впливає з компетенції органів, що їх прийняли, причому у різних сферах ієрархія може бути різною. Чинне законодавство дозволяє вирішити питання про співвідношення за юридичною силою будь-яких нормативно-правових актів у кожній конкретній ситуації, – і, розвиваючи цю думку, деякі юристи підкреслюють, що такі проблеми

⁹⁰ Державне управління: словник-довідник / Укладачі: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар [та ін.]; за заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

⁹¹ Чернышов, М. Стратегия: попытка № 2 // Дагестанская правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>

потрібно вирішувати “за місцем виникнення” шляхом вироблення єдиної правозастосовчої практики”⁹².

З точки зору державного управління, з огляду на необхідність формування єдиного управлінського простору країни, відмінність ієрархій актів управління є ненормальною ситуацією. Її можна вирішити у спосіб прийняття відповідного закону “Про нормативно-правові акти”, що до того ж було передбачено в рамках реалізації політичного діалогу Україна-ЄС⁹³. До Верховної Ради України неодноразово подавалися відповідні законопроекти, останній з яких прийнято в першому читанні в травні 2011 року, наразі він готується до другого читання.

У законопроектах пропонувалися, зокрема, такі варіанти ієрархій:

№7409⁹⁴ В Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів:

1) Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу;

2) закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати Конституції та чинним міжнародним договорам України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;

3) постанови Верховної Ради України, укази Президента України приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України і мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 4–12 цієї статті;

4) постанови Кабінету Міністрів України приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України і мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 5–12 цієї статті;

5) накази, розпорядження, постанови, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України і мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 6–12 цієї статті (...)

№ 1343⁹⁵ 1. Найвищу юридичну силу має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються (видаються) на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

2. Закони, прийняті або затверджені на всеукраїнському референдумі, мають вищу юридичну силу щодо інших законів, підзаконних

⁹² Мірошніченко, А. М. Чи потрібен Закон України “Про нормативно-правові акти”? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372.

⁹³ План дій Україна-ЄС: результати і перспективи // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С.6.

⁹⁴ Про нормативно-правові акти : Проект Закону від 01.12.2010 р. № 7409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39123

⁹⁵ Про нормативно-правові акти : Проект Закону від 14.01.2008 р. № 1343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31313

нормативно-правових актів.

3. Закони посідають провідне місце в ієрархії нормативно-правових актів та мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів.

4. Укази Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України, мають вищу юридичну силу щодо правових актів Кабінету Міністрів України.

5. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади вищого рівня, мають вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів органів виконавчої влади нижчого рівня. (...)

№ 1343-1⁹⁶

В Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів:
(текст до другого читання) 1) Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу. Закон про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності є невід'ємною частиною Конституції України;

2) закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати Конституції та чинним міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

3) постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України і мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 4—11 цієї статті;

4) накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України і мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 5—11 цієї статті (...)

У пропонованих законопроектах фактично залишився поза межами уваги такий вид закону, як органічний (за деякими джерелами, конституційний*) – той, що має особливий статус – нижчий за статус Конституції, проте вищий за статус звичайних законів, приймається за прямим приписом Конституції на основі її бланкетних норм в її доповнення та розвиток і має спеціальну процедуру прийняття та іноді промугляції (санкціонування закону Главою держави та його оприлюднення). Предметом правового регулювання органічних (конституційних) законів є засадничі суспільні інститути та відносини, що визначають характер політичного режиму та життя країни.

На даному етапі Основний закон України не дає належних підстав для створення подібної ієрархічної системи законів. Проте, як зазначають

⁹⁶ Про нормативно-правові акти : Проект Закону від 21.01.2008 р. № 1343-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=1343-1&skl=7

* Поширення в Україні набуло помилкове використання поняття “конституційні закони”, під якими розуміються виключно закони про внесення змін та доповнень до чинної Конституції України.

фахівці⁹⁷, у стратегічній перспективі запровадження градації законів відповідатиме національним інтересам України, оскільки сприятиме стабілізації політичної системи та максимально можливому унезалеженню її від внутрішньополітичної боротьби та характеру сформованої у майбутньому простої парламентської більшості, основоположних принципів формування інститутів влади та визначення їх взаємовідносин.

Зважаючи на необхідність того, що, по-перше, законодавство має бути достатньо стабільним, а отже, створювані законодавчі акти мають максимально використовувати те, що вже функціонує, а по-друге, всі новації, що вводяться, повинні мати зрозумілу мету⁹⁸, ми встановили низку обмежень у процесі обрання форм набуття чинності для елементів формально-логічної ієрархії:

- визначити такі форми нормативно-правових актів для доктрин та концепцій, що дозволять сформулювати послідовність з іншими елементами (стратегіями, програмами, національними проектами), щодо яких склалися в чинному законодавстві усталені підходи;

- подолати усунення Верховної Ради України від процесу стратегічного планування, на чому наголошувалося у зауваженнях головного юридичного управління щодо до законопроекту № 9407⁹⁹.

Відтак, для доктрин та концепцій ми пропонуємо форму актів, що ухвалюються парламентом. Процедура їх ухвалення також передбачає досягнення згоди набагато більшого кола суб'єктів, ніж підзаконний акт.

Перевагами цього підходу, зокрема, є те, що всі стратегії*, прийняті у розвиток ухвалених парламентом доктрин та концепцій, наближаються до того самого рівня легітимності.

Завершуючи дослідження, з'ясуємо особливості функціонування “основних засад” як документа державної політики. Для цього звернемося до аналізу характерних виявів проблеми ототожнення, з-поміж яких її наявність у назвах нормативно-правових актів:

- Постанова Верховної Ради України “Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України”;

⁹⁷ Доцільність та перспективи провадження в Україні “органічного законодавства” : аналіт. зап. / І. Павленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/23.htm>

⁹⁸ Аналіз проекту Закону України “Про державну службу”, реєстр. № 8306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2033>

⁹⁹ Проект закону “Про державне стратегічне планування” (№9407): Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 15.11.2011р. № 16/3-1206/9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41685

* Так само, як і програми та національні проекти.

• Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”.

Пояснити дану ситуацію спробуємо на прикладі резолюцій Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління щодо законопроектів про “Про Концепцію національної / державної інформаційної політики” (реєстраційні №№ 2526, 7251)¹⁰⁰: “Згідно з частиною другою статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено “прийняття законів”, “визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики”, “затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля” та інші.

Що стосується затвердження документів у формі Концепції, яким притаманний ненормативний характер, то Конституція України не наділяє Верховну Раду України такими повноваженнями, що ставить під сумнів можливість схвалення Концепції державної інформаційної політики законом”.

У результаті при підготовці до другого читання законопроект № 7251 отримав назву “Про Основні засади державної інформаційної політики”.

У такий спосіб конституційні положення про компетенцію Верховної Ради трактуються буквально, адже “основні засади” є, швидше, збірним поняттям, що визначає сутність схвалюваних актів, а не їх назву.

Аналіз змісту акту до й після перейменування засвідчив відсутність кардинальних змін. Таким чином напрашується висновок про формальність визначення ненормативного характеру тексту.

Проаналізована ситуація уможлиблює й більш загальні висновки.

(1) Доктрини й концепції повинні мати нормативні положення: акти щодо реалізації державної політики мають бути передусім змістовними документами, а не оціночними.

(2) Основні засади – “штучно виведений” різновид документа.

(3) Якщо комплексно та науково обґрунтовано вирішувати завдання розгортання системи стратегічного планування, що базується на ієрархії відповідних документів, необхідно передбачити на конституційному рівні достатні компетенції учасників правотворчого процесу, а також закріпити

¹⁰⁰ Зауваження до проекту Закону України “Про Концепцію національної інформаційної політики” (реєстраційний № 2526) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2526&skl=5

Висновок на проект Закону України “Про Концепцію державної інформаційної політики” (реєстраційний № 7251) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38772

існування тих актів, що їх має сучасна українська практика реалізації державної політики: доктрин, концепцій, стратегій (...).

ВИСНОВКИ

1. З-поміж керівних документів державної політики, що визначають діяльність органів влади в інформаційній сфері, домінують програми; відсутні стратегії; доктринально визначено лише питання безпеки; концепції та основні засади регулюють виключно питання, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями. Документів вищого рівня (доктрин, стратегій, концепцій) з гуманітарних питань (бібліотечна, архівна, книговидавничої справи, іміджу держави та офіційної комунікації тощо) не прийнято.

2. Незважаючи на кількість прийнятих за роки незалежності різноманітних концепцій, доктрин, програм, спрямованих на впорядкування інформаційної сфери, вона досі позбавлена системної цілісності регулюючих документів.

3. Проблема невпорядкованості в інформаційній сфері є частиною більш широкого питання відсутності структурованої (на законодавчому рівні) ієрархії керівних документів державної політики, що позбавляє масив цих документів загальної логіки (наприклад, коли до ідентичних за видом документів застосовано відмінні підходи та не встановлено взаємної підпорядкованості різних видів документів).

4. На законодавчому рівні наявне принципове нерозуміння того, що керівні документи державної політики не обмежуються стратегіями, програмами, планами, а й включають доктрини, концепції та національні проекти і мають бути результатами процесу стратегічного планування.

5. Наявні спроби законодавчого визначення термінології, створення системи та запровадження класифікації документів (що здійснюються в межах підготовки Проекту закону “Про державне стратегічне планування”) не вирішують даної проблеми та до певної міри сприятимуть лише подальшому закріпленню поточного підходу до таких видів нормативних актів.

6. Система керівних документів державної політики як результат стратегічного планування:

- є механізмом демократичного управління, оскільки є втіленням консолідованого бачення суспільством перспектив розвитку держави;
- унеможливорює ручне управління, орієнтуючи на довгострокові цілі під час поточної діяльності та кризових ситуацій;
- дозволяє не просто сумарно відтворити всі взяті зобов'язання й роз'єднано поставлені цілі, а узгодити їх між собою, ранжувати, визначити

перспективу, що розгортається з їх реалізацією, встановити конкретні засоби їх досягнення у різних періодах: довго-, середньо- та короткостроковому.

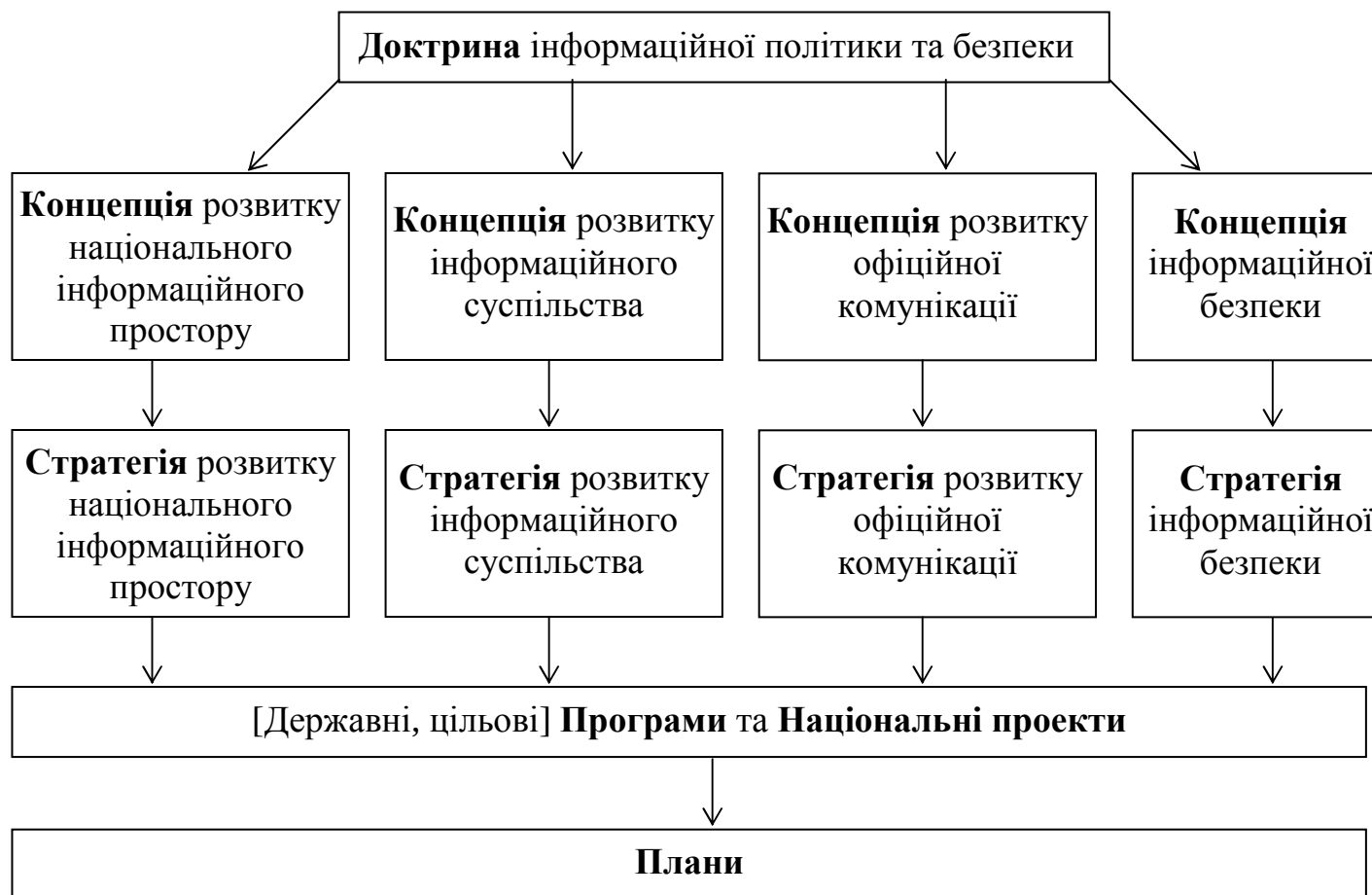
7. Наукові дослідження пропонують різні підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики, зокрема:

Доктрина → Концепція → Стратегія	(В. Горбулін, А. Качинський, А. Нестеров, М. Чернишов)
Концепція → Доктрина → Стратегія	(Г. Ситник)
Концепція → [Доктрина] → Стратегія	(А. Семенченко)
Стратегія → Концепція → Доктрина	(А. Рукишин, А. Кузьменко)
Доктрина {Стратегія} → Програма	(С. Сулакишин, М.Погорілко, І.Репін)

Водночас щодо обов'язковості формування ієрархії погляди збігаються.

8. Формально-логічна ієрархія керівних документів державної політики, побудована з урахуванням результатів понятійно-категоріального аналізу та відповідно до меж державного управління як площини реалізації даної сукупності документів, виявила первинність доктрин.

9. На основі обґрунтованої ієрархії Доктрина → Концепція → Стратегія → Національний проект; [Державна цільова] Програма → План можна запропонувати модель керівних документів державної політики в інформаційній сфері. В залежності від рівня деталізації концепції можна обмежитися одною Концепцією інформаційної політики та безпеки або розробити (як показано на схемі) її за кожним визначеним напрямом. Змістовне наповнення напряму “національний інформаційний простір” охоплює питання пов'язані з діяльністю ЗМІ, інформаційних агентств, бібліотек, архівів, книговидання, телекомунікацій, зв'язку і т.д.; “інформаційне суспільство” – вироблення та використання новітніх ІКТ й впровадження заснованих на них формах діяльності (е-уряд, е-банкінг, електронний документообіг ...); “офіційна комунікація” – розвитку відповідної інституційної складової, процеси інформування громадськості, формування іміджу, у перспективі – й брендінгу; “інформаційна безпека” – захист інформаційного суверенітету, забезпечення інформаційних прав та свобод громадян, визначення режимів функціонування інформації тощо.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. У процесі діяльності Конституційної Асамблеї з вдосконалення конституційного регулювання відносин¹⁰¹, передбачити достатні компетенції учасників правотворчого процесу щодо ухвалення актів сучасної української практики реалізації державної політики: доктрин, концепцій, стратегій.

2. Подолати практику буквального трактування положень Конституції про компетенцію Верховної Ради в частині “визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики”, адже “основні засади” є, швидше, збірним поняттям, що визначає сутність схвалюваних актів, а не їх назву. Передбачити варіант розв’язання цієї проблеми в процесі підготовки пропозицій Конституційної Асамблеї. До моменту проведення конституційної реформи розглянути можливість залучення Конституційного Суду України для розв’язання цієї проблеми, зокрема у спосіб ухвалення відповідного рішення.

3. У зв’язку зі штучністю введення в правовий обіг актів з назвою “основні засади” та фактичною ідентичністю їх предметних меж відповідним межам концепцій або доктрин (що необхідно визначити за кожним конкретним актом індивідуально) провести відповідні зміни з перейменування.

4. Зважаючи на те, що найбільш вірогідним інструментом впорядкування сфери стратегічного планування виступатиме поданий до Верховної Ради Законопроект “Про державне стратегічне планування” (реєстр. № 9407), вважаємо за доцільне врахувати в його тексті такі положення:

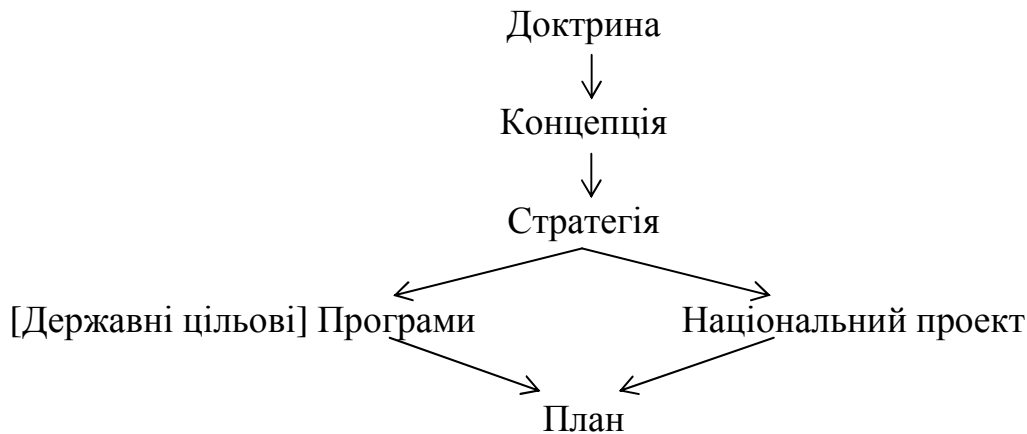
• керівні документи державної політики (формалізовані*) – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, встановлюють обов’язковість активної** діяльності органів державної влади з її досягнення, і є результатом процесу стратегічного планування;

¹⁰¹ Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України № 224/2011 від 21.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

* Класифікація аналізованих документів є предметом окремого наукового дослідження. Тут ми тільки зазначимо те, що до формалізованих відносимо документи, які мають юридичний статус, чітку внутрішню структуру, утворюють ієрархію.

** Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

- встановити ієрархію керівних документів державної політики:



- визначити призначення (місії) та предметні межі тих документів, що досі не мають загального правового регулювання, зокрема:

- доктрина – розвиває засадничі положення Конституції у певній сфері суспільних відносин; містить основні принципи, що визначатимуть її розвиток, та встановлює відповідну перспективу;

- концепція – визначає “коридор” можливих рішень для досягнення положень доктрини: містить альтернативні моделі реалізації (у тому числі й перелік необхідних до прийняття нормативно-правових актів), що внаслідок завершення електоральних циклів чи за наявності такої потреби можуть змінювати пріоритетність впровадження, залишаючи напрям розвитку незмінним.

Узгодити наявні підходи до стратегії з її змістовним навантаженням в межах пропонованої системи: визначає траєкторію переходу до бажаного стану відповідно до обраної на концептуальному рівні моделі; а також до програм, національних проектів та планів.

- щодо кожного виду документа передбачити відповідний механізм та форму набуття чинності, наприклад:

	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3
Доктрина	Органічний закон	Закон прийнятий на референдумі	Звичайний закон
Концепція	Звичайний закон	Звичайний закон	Постанова Верховної Ради України
Стратегія	Указ Президента		
Програма	Постанова Кабінету Міністрів України / Звичайний закон		
Національний проект	[Протокольне] Рішення Комітету з економічних реформ → Постанова Кабінету Міністрів України		
План	Розпорядження Кабінету Міністрів України / Розпорядження відповідального органу влади		

або згідно з іншою ієрархією, що міститиме законодавство;

- у додатку до закону подати структури кожного виду документа.

5.3 метою юридичного закріплення ієрархії документів необхідним є прийняття закону “Про нормативно-правові акти” та узгодження на його основі відповідних положень про керівні документи державної політики.