

УДК 342.92

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-66-69

Лецишин Руслан Миколайович,  
Заступник директора ТОВ «Платинумбуд»  
<https://orcid.org/0000-0002-5058-4599>

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Проаналізовано правові основи стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки, Канаді, Франції, Республіці Польща, Японії. Встановлено, що в межах національних правових систем досліджуваних країн не існує єдиного уніфікованого підходу до організації процесу стратегічного планування. Досліджено особливості, характерні для стратегічного планування та виокремлені його основні завдання в зарубіжних країнах. З'ясовано, що у більшості закордонних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Важливість стратегічного планування у Сполучених Штатах Америки полягає в окресленні основних пріоритетів розвитку економіки на федеральному рівні та організації на цій основі партнерських відносин з органами влади штатів, бізнесовими структурами та безпосередньо громадянами. У Канаді система стратегічного планування включає в себе взаємопов'язану систему документів, які відображають різні рівні публічного управління: федеральну стратегію сталого розвитку, що окреслює перспективи та пріоритети розвитку держави; стратегії сталого розвитку регіонів (штатів), розроблені на основі національної стратегії та національних програм розвитку; стратегії сталого розвитку міст, що максимально виражають інтереси населення; стратегії розвитку окремих галузей економіки та профільних міністерств, державних установ, агенцій. Встановлено, що регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище з акцентом на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу. Державна політика Республіки Польща здійснюється на основі нормативно закріплених стратегій розвитку: довгострокової, середньострокової стратегій розвитку країни та інших стратегій розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. Головне призначення стратегій у Японії - закріплення цілей урядової політики, орієнтування відомств і неурядових суб'єктів на постановку ними завдань, пов'язаних з процесами і тенденціями, за якими здійснюється спостереження, а також організацію діалогу з суспільством для коригування урядових оцінок і цілей. Привернуто увагу до необхідності імплементації позитивної міжнародної практики з метою якісного здійснення процесу стратегічного планування в Україні.

**Ключові слова:** стратегічне планування, стратегія, стратегічні цілі, система стратегічного планування, стратегія розвитку.

### Leshchyshyn R. STRATEGIC PLANNING IN THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES

The legal bases of strategic planning in the United States, Canada, France, the Republic of Poland and Japan are analyzed. It is established that within the national legal systems of the studied countries there is no single unified approach to the organization of the strategic planning process. The peculiarities of strategic planning are studied and its main tasks in foreign countries are singled out. It was found that in most foreign countries there is a three-tier system of territorial socio-economic development. The importance of strategic planning in the United States of America lies in outlining the main priorities for economic development at the federal level and to organize on this basis partnerships with state authorities, businesses and directly citizens. In Canada, the strategic planning system includes an interconnected system of documents that reflect different levels of public administration: a federal strategy for sustainable development, which outlines the prospects and priorities for state development; sustainable development strategies of regions (states), developed on the basis of national strategy and national development programs; strategies for sustainable development of cities that best express the interests of the population; development strategies of certain sectors of the economy and line ministries, government agencies, agencies. It is established that the regional component in the formation and implementation of economic development strategy is considered in France, as in most European countries, as a constant phenomenon with an emphasis on restructuring regions, maximizing their domestic development potential, supporting small and medium businesses. The state policy of the Republic of Poland is carried out on the basis of normatively established development strategies: long-term, medium-term development strategies of the country and other development strategies of regions, territories, sectors or industries, which are implemented through programs. The main purpose of strategies in Japan is to establish government policy goals, guide agencies and non-governmental actors to set targets for the processes and trends being monitored, and engage in dialogue with society to adjust government assessments and goals. Attention is drawn to the need to implement positive international practice in order to ensure the quality of the strategic planning process in Ukraine.

**Key words:** strategic planning, strategy, strategic goals, strategic planning system, development strategy.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап демократичного розвитку України зумовлює необхідність визначення та реалізації ефективного стратегічного планування. У даному контексті особливої уваги потребують питання модернізації, посилення відкритості, вдосконалення координації правоохоронних органів, протидії корупції в процесі державного управління. Адже міжнародна конкуренція у різних сферах міжнародних відносин засвідчує потребу в побудові ефективного комплексу елементів стратегічного планування не лише на національному рівні, а й на рівні демонстрації України у міжнародних відносинах як інноваційної держави. Саме тому, актуальним є дослідження міжнародного досвіду регулювання стратегічних цілей розвитку системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** свідчить про значну увагу до питань особливостей стратегічного планування в державному секторі. Даній проблематиці присвятили свої наукові праці такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару, Д. Мальтес, К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Пуганс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина та інші [1, с. 250]. Водночас, з точки зору правового закріплення стратегічного планування в зарубіжних країнах дана проблематика залишається недостатньо дослідженою.

**Метою статті** є теоретико-прикладний аналіз закріплення стратегічного планування в законодавстві зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що сьогодні відсутнє уніфіковане законодавче тлумачення терміну «стратегічне планування» в Україні. У зв'язку із цим, проаналізуємо ті наукові позиції щодо розуміння зазначеної категорії, які є найбільш повними та оптимальними для застосування. Дослідниця А. Гнатенко, відстеживши теоретичні напрацювання виділила дев'ять підходів: процесно-цільовий, програмно-проектний, діяльнісний, системний, ситуаційний, адміністративний, маркетинговий, динамічний, комплексний. Нам імпонує наведене розуміння поняття «стратегічне планування» у контексті адміністративного підходу, який характеризується як такий, що пояснює функції, права та дії суб'єкта управління, а також формування засад механізму реалізації з метою забезпечення балансу інтересів у вирішенні сукупності проблем довгострокового розвитку [2, с. 58].

Відмітимо, що у більшості закордонних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Поряд з центральними органами влади управлінською діяльністю займаються великі регіональні та локальні територіальні структури. Центральні органи територіального управління здійснюють макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Тут же формується законодавче середовище, що регламентує всю діяльність у сфері територіального управління [3, с. 59].

Значного розвитку на всіх рівнях здійснення стратегічне планування набуло саме у Сполучених Штатах Америки. Його важливість у даній державі полягає в окресленні основних пріоритетів розвитку економіки на федеральному рівні та організації на цій основі партнерських відносин з органами влади штатів, бізнесовими структурами та безпосередньо громадянами. Процес стратегічного планування регулюється Стратегією національної безпеки, що за своїм змістом включає наступні блоки проблем: безпека, благоустрій (стосовно економіки, енергетики, науки, технологій та інновацій тощо), цінності (захист прав людини, боротьба з корупцією, розвиток громадянського суспільства) та міжнародну діяльність щодо всіх сфер функціонування суспільних відносин. Даним документом у США визначено стратегічні орієнтири всієї системи стратегічного планування країни в контексті реалізації стратегічних цілей. Характерним є використання як традиційних для розвинутих країн підходів, тобто стратегічне планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів державного бюджету, так і специфічних – за рахунок грантової та інших видів підтримки стимулювання регіонального розвитку [4, с. 208].

Основні аспекти, що стосуються стратегічного планування у Канаді містяться в Федеральному законі Канади від 26.06.2008 р. «Про сталий розвиток», Законі провінції Онтаріо від 1994 року «Про планування і розвиток», Законі провінції Саскачеван від 2007 року «Про планування і розвиток». У Канаді федеральні департаменти використовують стратегічне планування як процес, що дозволяє організації оцінювати зовнішнє та внутрішнє середовища, визначати головні пріоритети в певних сферах і відповідно до них. Це призвело до різного розуміння і впровадження стратегічних підходів: з акцентом на стратегічному мисленні, яке сприяє широкому обговоренню й узгодженню планових намірів без намагань створити плановий документ; як спосіб виробити в топ-менеджерів почуття необхідних змін, акцентуючи на продукуванні релевантної інформації; розгляд стратегічного планування як основоположного процесу ухвалення рішень, який закінчується прийняттям і публікацією планового документу; особиста участь і зацікавленість керівника організації, команди вищих менеджерів; інституціоналізація стратегічного планування для запобігання тих випадків, коли процес планування скасовується через те, що особи, які впроваджували його, звільняються чи змінюють посади й позиції в організації [5].

Система стратегічного планування в Канаді включає в себе взаємопов'язану систему документів, які відображають різні рівні публічного управління:

- федеральну стратегію сталого розвитку, що окреслює перспективи та пріоритети розвитку держави;
- стратегії сталого розвитку регіонів (штатів), розроблені на основі національної стратегії та національних програм розвитку;
- стратегії сталого розвитку міст, що максимально виражають інтереси населення;
- стратегії розвитку окремих галузей економіки та профільних міністерств, державних установ, агенцій. Так як і в США, в Канаді стратегічне планування регіонального розвитку відбувається шляхом ефективного діалогу між державним та приватним сектором шляхом налагодження реалізації державно-приватного партнерства [6, с. 279].

Регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище, робиться акцент на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу.

Правовою основою стратегічного планування виступають: Закон Франції від 13.07.2018 р. «Про військове програмування на період з 2019 по 2025 рік і щодо різних положень, що стосуються оборони», Закон Франції від 22.01.2018 р. «Про програмування державних фінансів на період 2018-2022 рр.», Органічний закон Франції від 17.12.2012 р. «Про програмування та управління державними фінансами», Закон Франції від 29.07.1982 р. «Про реформу планування». Основним планом, що регламентує територіальний розвиток у Франції, є «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій».

Разом з тим, слід зазначити, що не стільки сама стратегія економічного розвитку, скільки механізм її розробки дозволяє координувати інтереси держави та інших суб'єктів економіки та об'єднати їх зусилля у вирішенні важливих економічних проблем. Він базується на консультуванні та узгодженні параметрів державного плану з представниками приватного бізнесу. При цьому в плановий процес безпосередньо залучаються всі суб'єкти економіки, включаючи регіональні та місцеві влади. На основі такої узгодженої структури стратегія конкретизується за рахунок включення до неї приватних інвестиційних проектів, що відповідають стратегічним орієнтирам розвитку національної економіки. Стратегічні плани економічного розвитку характеризують чітке розділення обов'язкових та прогнозних аспектів. Це дозволяє говорити про те, що стратегія у Франції є засобом активного інформаційного впливу держави на розвиток національної економіки [7, с. 120].

Прикладом державного стратегічного планування на національному рівні в країнах Європейського Союзу є досвід Республіки Польща. Державна політика тут здійснюється, передусім, на основі нормативно закріплених стратегій розвитку:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;

- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які ураховують терміни дії програм ЄС;

- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воєводства [8, с. 243].

Переходячи до досвіду Японії з приводу стратегічного планування економічного розвитку і реалізації стратегій, зазначимо, що даний процес досить чітко оформлений та врегульований: Стратегією Японії з технологій штучного інтелекту від 31 березня 2017 р., Національною стратегією безпеки Японії 2013 року. Виражені в вигляді окремих державних програм, завдання формально набувають характеру орієнтирів, відповідно до яких вибудовується діяльність відповідних суб'єктів. Механізм реалізації стратегії економічного розвитку багато в чому базується на одній з найважливіших рис японської нації - жорсткій орієнтації на досягнення групових цілей. В силу цієї особливості переважна більшість японських компаній планують свою діяльність, виходячи з показників національної стратегії [9].

Протягом останніх десятиліть філософія стратегічного планування в Японії докорінно змінилася і переорієнтована на прийняття і періодичне коригування відносно компактних документів («стратегій»), що формують основні виклики для розвитку країни та шляхи їх подолання. Головне призначення цих документів - закріплення цілей урядової політики, орієнтування відомств і неурядових суб'єктів на постановку ними завдань, пов'язаних з процесами і тенденціями, за якими здійснюється спостереження, а також організацію діалогу з суспільством для коригування урядових оцінок і цілей. Уряд відмовився від постановки навіть індикативних деталізованих кількісних цілей, обмежуючись прогнозом основних тенденцій; відсутні численні міжвідомчі узгодження і громадські ради - розробка документів стає справою компактних експертних груп, не пов'язаних жорсткими бюрократичними процедурами [10, с. 159].

**Висновки.** Таким чином, аналізуючи особливості організації стратегічного планування в правовому регулюванні різних держав світу, можна констатувати комплексність, різновекторність і взаємодію всіх елементів системи планування. Позитивними для імплементації в українське законодавство вважаємо міжнародні практики: визначення основних пріоритетів стратегії на основі партнерських відносин між різними органами влади, бізнесовими структурами, громадянами; стратегічне планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів не лише державного бюджету, а й грантової та інших видів підтримки; застосування ефективного діалогу між державним та приватним сектором шляхом налагодження реалізації державно-приватного партнерства; орієнтації на досягнення групових цілей. Разом з тим, актуальними для подальших наукових розвідок є питання адміністративного забезпечення стратегічного планування; закріплення не лише цілей і завдань стратегії, а й контрольного механізму їх реалізації, аналізу прорахунків; застосування технологій штучного інтелекту та інших інноваційних технологій в стратегічному плануванні в державному секторі.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Білошицька Н. М. Акти стратегічного планування в системі адміністративно-правового

регулювання. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 248-254.

2. Гнатенко А. Стратегічне планування у сфері державного управління: концептуальні підходи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 3 (18). С. 51-59.

3. Беззубко Б.І. Вдосконалення державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій: дис...канд.н.держ.упр.: 25.00.02 / Донецький державний університет управління, Маріуполь, 2017. 245 с. URL: <https://artikul.site/storage/documents/nauka/specrada/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D0%B7%D1%83%D0%B1%D0%BA%D0%BE/%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf>

4. Савчук С.В. Зарубіжний досвід стратегічного планування. *Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків: збірник тез доповідей Третьої Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*. Тернопіль : Вектор, 2017. С. 207-210.

5. Мамедов Сахіб Алі огли. Зарубіжний досвід побудови стратегій соціально-економічного розвитку регіонів держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=797>

6. Гнатенко А. І. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2013. Том 9, № 4. С. 275–286.

7. Кухарська Н. Закордонний досвід стратегічного планування регіонального розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 1. С. 118-125.

8. Євменшкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: дис...д-ра.н.держ.упр.: 25.00.01. Дніпро, 2018. 436 с.

9. Быдтаева Э. Е. Зарубежный опыт стратегического планирования регионального экономического развития. *Вестник Университета*. 2013. № 22. С. 21-28.

10. Михеев В., Игнатьев С. Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии. *Федерализм*. 2019. № 2. С. 156–171.

## REFERENCES:

1. Biloshytska, N. M. (2020). Akty stratehichnoho planuvannya v systemi administratyvno-pravovoho rehulyuvannya [Acts of strategic planning in the system of administrative and legal regulation]. *Pravo i suspilstvo - Law and Society*, 3, 248-254 [in Ukrainian].

2. Hnatenko, A. (2013). Stratehichne planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnya: kontseptualni pidkhody [Strategic planning in public administration: conceptual approaches]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya - Public Administration and Local Self-government*, 3 (18), 51-59 [in Ukrainian].

3. Bezzubko, B.I. (2017). Vdoskonalennya derzhavnykh mekhanizmiv stratehichnoho planuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytoriy [Improving state mechanisms of strategic planning of socio-economic development of territories]. *Candidate's thesis*. Mariupol: Donetskyy derzhavnyy universytet upravlinnya [in Ukrainian].

4. Savchuk, S.V. (2017). Zarubizhnyy dosvid stratehichnoho planuvannya [Foreign experience of strategic planning]. Collection of abstracts: *Tretya Vseukrayinska naukovo-praktychna Internet-konferentsiya «Upravlinnya finansamy derzhavy, rehionu, pidpryyemstva ta domohospodarstva: pohlyady naukovtsiv i praktykiv» - Third All-Ukrainian scientific-practical Internet confrence «Financial management of the state, region, enterprise and household: views of scientists and practitioners»*. (pp. 207-210). Ternopil : Vektor [in Ukrainian].

5. Mamedov, Sakhib Ali ohly. (2014). Zarubizhnyy dosvid pobudovy stratehiy sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv derzhavy [Foreign experience in building strategies for socio-economic development of the regions of the state]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok - Public Administration: Improvement and Development*, 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=797> [in Ukrainian].

6. Hnatenko, A. I. (2013). Zarubizhnyy dosvid stratehichnoho planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnya rehionalnym rozvytkom [Foreign experience of strategic planning in the field of public administration of regional development]. *Ekonomika budivnytstva i miskoho hospodarstva - Economics of Construction and Urban Economy*, Tom 9, 4, 275–286 [in Ukrainian].

7. Kukharska, N. (2020). Zakordonnyy dosvid stratehichnoho planuvannya rehionalnoho rozvytku [Foreign experience of strategic planning of regional development]. *Ekonomichnyy analiz - Economic analysis*, Tom 30, 1, 118-125 [in Ukrainian].

8. Yevmyeshkina, O.L. (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady modernizatsiyi systemy derzhavnoho stratehichnoho planuvannya v Ukrayini [Theoretical and methodological principles of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Dnipro: Dnipropetrovskyi rehionalnyy instytut derzhavnoho upravlinnya Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny [in Ukrainian].

9. Bydtayeva, E. Ye. (2013). Zarubezhnyy opyt strategicheskogo planirovaniya regionalnogo ekonomicheskogo razvitiya [Foreign experience of strategic planning of regional economic development]. *Vestnik Universiteta - University Bulletin*, 22, 21-28 [in Russian].

10. Mikheyev, V., & Ignatyev, S. (2019). Praktika strategicheskogo planirovaniya v Severo-Vostochnoy Azii [Practice of strategic planning in North-East Asia]. *Federalizm- Federalism*, 2, 156–171 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021