

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ
КЕРІВНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(на прикладі інформаційної сфери)**

Аналітична доповідь

Київ–2011

УДК 35+004.91
Б 24

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

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Б 24 Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери): аналіт. доп. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

ISBN 978-966-554-150-9

Зроблено наукометричний аналіз проблеми функціонування “основних засад” доктрин, концепцій, стратегій, програм, національних проєктів, планів як документів державної політики. Визначено сфери та тематику наукових досліджень, що розглядають цю проблему. Встановлено, що керівні документи державної політики – доктрини, концепції, стратегії, програми, національні проєкти, плани – мають бути результатами процесу стратегічного планування. Проаналізовано чинні та проєктовані керівні документи державної політики в інформаційній сфері за видами; суспільне сприйняття їх як системи. Обґрунтовано роль ієрархічності у формуванні зазначених документів. Визначено механізм встановлення ієрархії керівних документів державної політики та розроблено відповідні рекомендації.

Розраховано на співробітників органів державної влади, науковців, викладачів, усіх, хто цікавиться проблемами реалізації державної політики.

ISBN 978-966-554-150-9

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2011

ВСТУП

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

Незважаючи на таку кількість прийнятих за роки незалежності нормативно-правових актів, інформаційна сфера й досі залишається 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 (бібліотечної, архівної, 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 та 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 здійснення такої політики в усіх сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави і *служити підставою для створення програм* розвитку сфери ТЗІ;

Перелік керівних документів, що забезпечують функціонування інформаційної сфери

ДОКТРИНИ	<ul style="list-style-type: none"> • Доктрина інформаційної безпеки України
КОНЦЕПЦІЇ	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки • Про основні засади державної комунікативної політики
СТРАТЕГІЇ	–
ПРОГРАМИ	<ul style="list-style-type: none"> • 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 рр. • Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 рр. • Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грид-технологій на 2009–2013 рр. • 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 рр.</i> • <i>Державна програма розвитку діяльності Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського на 2005–2010 рр.</i> • <i>Державна програма “Журналіст” на 2004–2010 рр.</i>
НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритий світ

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

**Напівжирним позначено проекти нормативно-правових документів.

• 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 і в інформаційній сфері, 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 проєктів) як основи створення системного цілісного управлінського простору країни.

Варто зауважити, що в роботі наслідуються 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;

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.

- 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 у текстах нормативно-правових актів;

- загальне (за класами документів) визначення формально-логічної ієрархії (вертикалі) керівних документів державної політики та встановлення місця і предметних меж відповідних документів;

- розроблення пропозицій щодо правових форм набуття чинності керівними документами державної політики з метою дотримання ієрархії за юридичною силою;

- 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 і механізми прямого підпорядкування, 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 у контексті державного регулювання та розвитку певної сфери суспільних відносин – вони залишилися поза межами дослідження.

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

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

РОЗДІЛ І. 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 триади “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;

⁴Ситник, Г. П. Державне управління національною безпекою України: монографія. – 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. Вакулєнко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.; *Запровадження стратегічного планування в Україні*: зб. доктів і мат-лів / Укл. В. Тертичка. – К. : Центр дослідж. адмін. 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; *Іващенко, А.* Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування / С. Вербицький, А. Іващенко // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 140–151; *Резнік, В. В.* Участь громадськості у реалізації принципів стратегічного державного управління в Україні / В. В. Резнік // Демократичне врядування. – 2009. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_4/fail/Rjzcnik.pdf

реформа державного управління / адміністративна реформа як засіб та середовище впровадження стратегічного планування; національна та міжнародна нормативно-правова база стратегічного планування;

• “економічний аспект”⁶: досвід застосування стратегічного планування в часовому та територіальному вимірах; програмно-цільове управління; взаємозв’язок стратегічного планування з іншими видами державного регулювання соціально-економічних процесів; методологія та технологія розроблення конкретних документів (стратегій, програм тощо);

в) у контексті вивчення системи нормативно-правових актів⁷: нормотворчий процес; юридична сила нормативно-правових актів; класифікація законів і підзаконних нормативно-правових актів;

⁶Ющик, О. Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти / О. Ющик, В. Мамутов // *Голос України*. – 2010. – № 114 (4864). – С. 8-9; *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 / О. Ромашкін // *Вісник Хмельницького національного ун-ту. Серія Економічні науки*. – 2010. – № 5. – 3 Т. – С. 61–64.

⁷Косович, В. Закон “Про нормативно-правові акти” як засіб удосконалення нормативно-правових актів України / В. Косович // *Вісник Львівського ун-ту. Серія юрид.* – 2011. – Вип. 52. – С. 10–20; *Клочков, В. О.* Розуміння правових програм у вітчизняному праві / В. О. Клочков // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. – 2009. – № 1. – С. 93–103; *Куценко, І. В.* Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України / І. В. Куценко // *Передовые научные разработки: мат. конф.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm; *Железняк, Н. А.* Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.07 / Н. А. Железняк. – Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.; *Горбунова, Л. М.* Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.07 / Л. М. Горбунова. – Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.; *Богачова, О. В.* Законотворчий процес в Україні: проблеми законодавства: автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.01 / О. В. Богачова. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 24 с.; *Дутка, Г. І.* Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.01 / Г. І. Дутка. – Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.; *Дутка, Г. І.* Предмет закону / Г. І. Дутка // *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/2009-1/09matpra.pdf>; *Васильченко, О. П.* Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.02 / О. П. Васильченко. – Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2007. – 19 с.

предметне поле законів і 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, у межах економічних досліджень порушуються питання розвитку стратегічного планування⁸, а темою безпекознавчих студій може бути розгляд його методичних основ⁹. Водночас окремих робіт, присвячених безпосередньо документам, що визначають державну політику, та їх співвідношенню, немає.

Суттєвим недоліком означених дискусій в Україні є їх відокремленість: у межах 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,

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

⁹Семенченко, 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>; Богданович, В. Ю., Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – С. 42–50.

¹⁰Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях / А. В. Нестеров // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты: мат-лы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). – 2010. – С. 297–304; Чернышов, М. Стратегия: попытка № 2 / М. Чернышов // Дагестанская правда 2008. – июнь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>; Погорелко, М. Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>

у вигляді яких втілюються такі документи. Констатується, що незрозумілість їх статусу та співвідношення, обов'язковості виконання, механізму виконання обумовлює відсутність у 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 переважно є результатом досліджень Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування¹¹. Щоправда, в цих розробках акцентується на доктринах.

По-третє, була принаймні одна спроба комплексного обговорення порушеної проблеми – у межах конференції “Конституція та доктрини Росії сучасним поглядом”. На засіданні були представлені матеріали з управлінського, безпекового та юридичного напрямів. Водночас спільної пропозиції, а надто їх практичне втілення, не стали результатами конференції¹².

Загалом зауважимо, що при вивченні міжнародного досвіду постають додаткові складнощі, пов'язані з тим, що ідентичні за функціями документи мають різні назви і, навпаки, документи з однаковими назвами мають відмінне призначення¹³. Дослівний переклад назв документів для пошуку іноземних аналогів (якщо виходити поза межі російського наукового дискурсу) може не дати бажаного результату внаслідок інших традицій називання. Наприклад, державні програмні документи *national policies*¹⁴.

Безпосередньо проблема ієрархії керівних документів державної політики в інформаційній сфері вирішується вітчизняними фахівцями так.

¹¹Центр проблемного аналізу та державно-управлінського проектування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/>

¹²Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Научный эксперт, 2009. – 496 с.

¹³Див. : 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 / В. Л. Римский // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Научный эксперт, 2009. – С. 443–451.

¹⁴Южная Швеция. Государственное и муниципальное управление : Программные документы ЕС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.redproject.eu/page.asp?id=83&lang=ru&menu=ru300>; South Sweden. Public sector activities : European policies // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.redproject.eu/page.asp?id=83&lang=en&menu=en300>

Перша позиція ґрунтується на твердженні про те, 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 безпеки¹⁵.

Прихильники другої позиції вирішують зазначену проблему крізь призму пошуку місця конкретного документа (доктрини) у системі нормативно-правових актів: “конституція → концепція національної безпеки → стратегія національної безпеки → доктрина інформаційної безпеки → створення системи інформаційної безпеки держави”¹⁶. 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 в дослідженнях із питань національної безпеки. Оскільки відповідна ієрархія має бути ідентичною для будь-якої сфери державної політики, ми скористаємося здобутками цієї дискусії.

Рада національної безпеки й оборони запропонувала п’ятирівневу ієрархію керівних документів державної політики¹⁷ (див. ст. 12).

Аргументації на користь саме такого підходу наведено не було. Водночас ця ієрархія стала предметом аналізу монографічного дослідження “Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки”¹⁸. Автори дослідили еволюцію понять, що позначають складники ієрархії, навели найпоширеніші визначення цих понять, встановили терміни дії відповідних документів: доктрина – 10–12 років, концепція – 5–7 років, стратегія – до 5 років, класифікували документи КДДП на політико-правові (доктрина) та правові (решта).

¹⁵*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

¹⁶*Системний* аналіз переходу від концепції національної інформаційної політики до доктрини інформаційної безпеки України / І. Горбенко, О. Потій, С. Черних, М. Прокоф’єв // Правове, нормативне та методологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – 2002. – Вип. 5. – С. 12–26.

¹⁷*Коментар* до проекту Доктрини інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rainbow.gov.ua/news/942.html>

¹⁸*Стратегічне* планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – С. 202–214.

ДОКТРИНА	I рівень – доктринальний (норми-начала) основні положення (основні принципи), відповідно до яких вирішуються найважливіші питання існування й розвитку тієї чи іншої держави або міжнародних відносин
КОНЦЕПЦІЯ	II рівень – концептуальний (норми-принципи) сукупність правових норм, які утворюють основу, що визначає стратегію тієї чи іншої діяльності
СТРАТЕГІЯ	III рівень – стратегічний (визначально-установчі норми) сукупність правових норм, що визначають систему офіційних поглядів на місце і роль держави у сучасному світі, її життєво важливі національні цінності, сили, засоби і методи протидії загрозам
ПРОГРАМА	IV рівень – програмний (норми-правила) сукупність правових норм, правил поведінки, що безпосередньо регулюють діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретних умовах
ПЛАН	V рівень – плановий (норми-правила поведінки) деталізація діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретній обстановці

Ідею про саме таку ієрархію, зокрема в частині документів вищого рівня, обстоюють і російські дослідники А. Нестеров¹⁹ та М. Чернишов²⁰.

Г. Ситник²¹ стверджує, що довів до аксіоматичного визначення положення про існування ієрархії “концепція національної безпеки → доктрина національної безпеки → стратегія національної безпеки” та її взаємозв'язок з ієрархією “національні цінності →

¹⁹Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях / А. В. Нестеров // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты / Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). – 2010. – С. 297–304.

²⁰Чернышов, М. Стратегия: попытка № 2 / М. Чернышов // Дагестанская правда. – 2008, сентябрь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>

²¹Ситник, Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис... д-ра н. з держ. управління: 25.00.01 / Г. П. Ситник. – Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2004. – 36 с.

національні інтереси → національні цілі”, сутність яких визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість цих документів і (певною мірою) періодичність їх перегляду. Тому концепція національної безпеки має артикулювати керівні ідеї та базові принципи політики національної безпеки, що визначають її задум і фундаментальні засади на довгостроковий період (до 10-ти років). Доктрина національної безпеки має визначити структуру та характер системи забезпечення національної безпеки, програмні цільові принципи й настанови політики, спрямованої на захист і 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 у сфері забезпечення національної безпеки, а стратегія національної безпеки – охоплювати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію загрозам реалізації національних інтересів. З огляду на це, на думку дослідника, основні параметри останньої мають розроблятися органами виконавчої влади щороку, до прийняття державного бюджету, а після цього – 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.

У руслі цих міркувань розвиває свої наукові ідеї А. Семенченко²². Він 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 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 пла-

²² 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>

нування. Реалізація прийнятих політичних рішень має розпочинатися з розроблення реалізаційної (імплементативної) стратегії. Вона відрізняється від інших документів державного управління насамперед масштабністю, загальністю, комплексністю, темпоральністю, 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 розроблення стратегії як послідовність етапів “концепція → доктрина → стратегія” є унікальною для військової сфери, оскільки для “невійськових складників” застосовується спрощена схема: “концепція → стратегія”. Також він аналізує варіант формування ієрархії, запропонований російськими авторами, зокрема А. Рукшиним: “стратегія → доктрина → концепція”.

В. Ліпкан²³ формує змішану ієрархію, два верхніх щаблі 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 у концепції національної безпеки України найважливіших сфер життєдіяльності або складників 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);
- 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.

²³Ліпкан, В. А. Національна безпека України: навч. посібн. / В. А. Ліпкан. – 2-ге вид. – К.: “КНТ”, 2009. – 576 с.

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

А. Кузьменко²⁴, розвиваючи висновки В. Ліпкана, запропонував ієрархію документів, аналогічну ієрархії А. Рукшина.

Стратегія національної безпеки – засадничий документ, у якому викладаються стратегічні цілі України щодо становлення її як європейського лідера, збільшення населення до 2050 р. до 100 млн осіб тощо.

Концепція національної безпеки має забезпечувати вирішення тих чи інших проміжних завдань, передбачених стратегією.

Доктрина формується на підставі стратегії та концепції і охоплює значно вужче коло суспільних відносин, обмежених конкретно сферою життєдіяльності людини. Вона розвиває і уточнює положення стратегії та концепції і має більш предметний зміст, зміщуючи 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 яких можна назвати такі: 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”²⁵. Пропонуючи типову структуру доктрини як документа державної політики, автори передбачають у ній (доктрині) місце для стратегії²⁶. Отже, 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.

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

- постановка проблеми;

²⁴Кузьменко, А. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам / А. Кузьменко // Юридичний Журнал. – 2006. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>

²⁵Источники и основания государственных политик в России: монография / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин. – М. : Научный эксперт, 2010. – 224 с.

²⁶Там само. – С. 187.

• комплексність бачення і самої проблеми, і шляхів її розв'язання (див., наприклад, положення про запровадження механізмів відповідальності²⁷);

• 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 документів²⁸:

1) поділ на *нормативно-політичні* (послання Президента, програми політичних партій, передвиборчі програми, виступи публічних осіб, протоколи та декларації про наміри) та *нормативно-правові* (програми 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, концепція²⁹;
- послання Президента, доктрини, програми³⁰.

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) акта(ів) – це, по-перше, буде набагато складніше, по-друге, спровокуватиме додаткові складнощі в реалізації державної політики, якій, на переконання авторів, і 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 має конструюватися для її подальшої реалізації, а не констатуватися постфактум, за результатами аналізу окремих дій та рішень, що відбулися, як це розуміється в традиційній політології”*³¹. У контексті науки державного управління

²⁷Источники и основания государственных политик в России: монография / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – С.113-114.

²⁸Там само. – С. 93-94.

²⁹Там само. – С. 102.

³⁰Там само. – С. 111.

³¹Там само. – С. 8.

описана ситуація має конкретні варіанти розв'язання, а окремим дослідним напрямом є механізми реалізації державної політики.

У наукових працях трапляються підходи, за яких в одному словому ряду розташовуються концепція як окремий документ і концепція певного документа³² (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 співвідношення програми та плану. Одні автори апелюють до практики СРСР, яка, на їхню думку, є свідченням первинності плану: спочатку розроблялися п'ятирічні плани розвитку країни (регіонів, галузей), а програми були продовженням планів, виконуючи роль більш адресного документа³³. Інші вважають, що в межах директивного планування так і залишилася нерозв'язаною проблема дотичності й узгодження планів і програм, не було дано відповіді на запитання, яка з двох категорій – “план” чи “програма” – є первинною. Чи впливають завдання плану на узагальнення програм, чи навпаки?³⁴ Треті взагалі ототожнюють програми та плани³⁵.

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 України на 2004–2007 роки”), до

³²*Источники и основания государственных политик в России: монография / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин. – М.: Научный эксперт, 2010. – С. 64; Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К.: НІСД, 2010. – С. 207-208.*

³³*Котов, Є. В. Програмно-цільове планування як інструмент забезпечення сталого розвитку промислового регіону / Є. В. Котов // Економіка промисловості. – 2010. – № 1 (49). – С. 40–47.*

³⁴*Рафальська, Н. Цільові програми в системі інструментів управління регіоном / Н. Рафальська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – О., 2007. – Вип. 2 (30). – С. 250.*

³⁵*Прогнозування і розробка програм: метод. посіб. / За ред. В. Ф. Беседіна. – К.: Наук. світ, 2000. – С. 3.*

якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджував план відповідних заходів³⁶.

Варто зазначити, що у вказаних українських наукових джерелах узагалі 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.

РОЗДІЛ 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 короткостроковими³⁷.

Вирішення проблем є неможливим у межах самих цих проблем – свідчить теорія систем і теорема про неповноту інформації. Тому державне управління, побудоване на пріоритеті тактичних,

³⁶ Див. : *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>*

³⁷ *Дацюк, С. Что будет делать Украина в XXI веке? / С. Дацюк, В. Грановский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/discussion/ukr_strategy.html*

ситуативних пріоритетів, є тупиковим і безперспективним для суспільства³⁸.

Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю³⁹.

Розподіл повноважень між інститутами виконавчої влади провокує розпорошення єдиної цілеспрямованої державної політики на окремі фрагменти, що призводить до “розчинення” повноважень та відповідальності за ухвалені рішення⁴⁰. 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 організації⁴¹:

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

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

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

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

- 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;

³⁸Сунгуровський, М. Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

³⁹Стратегічне планування: навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – С. 6.

⁴⁰Погорелко, М. Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>

⁴¹Ставерська, Т. О. Концепції фінансового планування: макро- та мікрорівні / Т. О Ставерська // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – № 4. – С. 37.

- 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 оточення⁴².

Соціальними функціями стратегічного планування є⁴³:

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

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

3) *консолідація різних сил (політичних, громадських, бізнесових)*: визначення державної стратегії є результатом публічної політики, а отже, 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

⁴²Дармограй, В. І. Методологія стратегічного планування комплексного соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис... к. е. н. : 08.00.05 / В. І. Дармограй. – НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 20 с.

⁴³Дацюк, С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html; Юриченко, М. Програма економічного розвитку-2012: плацдарм для стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.net/ukr/detail/95628>; Стратегічне планування: навч. посіб. / 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.

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 імовірність 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. ХХ ст., став одним із компонентів адміністративних реформ у провідних країнах Європи та США, обумовлений:

а) перенесенням центру уваги вищого керівництва з об'єкта управління на оточення з метою своєчасного та адекватного реагування на зміни, що у ньому відбуваються⁴⁴;

б) значним розширенням кола рівноправних учасників процесів ухвалення рішень, а отже, трансформацією ролі держави від панівної дієвої особи до стратега та координатора інших дійових осіб у процесі визначення перспектив розвитку суспільства⁴⁵.

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 середовище⁴⁶. Стратегічне управління вимагає у повсякденній діяльності, при виникненні полі-

⁴⁴Дацюк, С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html

⁴⁵Упровадження стратегічного планування в суспільне управління: фактори необхідності та досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://center.uct.ua/distants/courses/ru02/htm/p11_00.htm

⁴⁶Прогнозирование, 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.

тичних конфліктів тощо перш за все керуватися довгостроковими цілями, що дозволяє подолати орієнтацію на особисті чи кланові інтереси⁴⁷.

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 підготовки⁴⁸.

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 рівнях⁴⁹.

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 у спосіб ліквідації цієї системи державу було усунуто 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 попити на сильну державу, стратегічне державне планування та відповідно зацікавленість у програмно-цільових методах⁵⁰.

⁴⁷ Дацюк, С. Государственная стратегия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://xyz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html

⁴⁸ Іващенко, А. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування / А. Іващенко, С. Вербицький // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 140–151.

⁴⁹ Березний, Я. В. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес : автореф. дис... к. н. з держ. управління: 25.00.02 / Я. В. Березний. – Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 23 с.

⁵⁰ Сунгуровський, М. Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

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”**⁵¹:

- *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 та оборону⁵². Відтак система відповідних прогнозних і програмних документів має поширюватися на усі види державної політики;

- *по-друге*, обмежується коротко- та середньостроковим періодом – (1 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 України⁵³ 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”;

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

У Концепції Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік⁵⁴ визнається, що забезпечення

⁵¹*Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України*: закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14&new=1>

⁵²*Класифікація видів економічної діяльності (ДК 009:2010)*: наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblstat.kiev.ukrstat.gov.ua/content/php3?c=740&lang=1>

⁵³*Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України*: розпорядження Кабінету міністрів України від 4.10.2006 р. № 504-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

⁵⁴*Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік*: розпорядження Кабінету міністрів України від 21.03.2011 р. № 219-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

успішного соціально-економічного розвитку за наявних внутрішніх та зовнішніх суспільно-політичних умов можливе лише у спосіб 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 рік⁵⁵ 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 планування⁵⁶.

Аналіз Проекту закону **“Про державне стратегічне планування”**⁵⁷, 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.

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

⁵⁵*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 від 27.04.2011 р. № 504 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>

⁵⁶*Звіт про результати діяльності міністерства економіки України у 2010 р.* – К., 2011. – С. 9.

⁵⁷*Про державне стратегічне планування* : проект закону від 03.11.2011 р. №9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>

звужує горизонт стратегічного планування. І в теорії⁵⁸, і на практиці⁵⁹ 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 планування⁶⁰ не розв'язували питання місця доктрин та концепцій у системі відповідних документів.

РОЗДІЛ ІІІ.

КЕРІВНІ ДОКУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОНЯТІНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

І в українських, і в російських аналізованих джерелах неодноразово підкреслювалася роль, яку 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 впливу⁶¹. 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 аналізу⁶². Використання правила

⁵⁸Прогнозирование, 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.

⁵⁹Об основах стратегического планирования в РФ : указ Президента Российской Федерации от 12.05. 2009 г. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEЕЕС233AEА5>

⁶⁰*Про державне прогнозування та стратегічне планування: проект закону від 05.02.2010 р. № 6042* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>; *Про державне прогнозування та стратегічне планування: проект закону від 16.03.2010 р. № 6198* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>

⁶¹*Источники и основания государственных политик в России: монография / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин.* – М. : Научный эксперт, 2010. – С. 31–32.

⁶²*Общая социология: учебн. пособ. / Под общ. ред. проф. А. Г. Эфендиева.* – М. : ИНФРА-М, 2000. – С. 109.

*Definitio fit per genus et differentiam specificam*⁶³ 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, лаконічності⁶⁴.

Родове поняття дозволяє компактніше 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, доктрини, закони, програми, плани тощо” – В. Богданович та А. Семенченко⁶⁵. Розвиваючи думку А. Акмалової щодо доктрин⁶⁶, 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.

⁶³Визначення складається із зазначення роду та його відмінних ознак – *лат.*

⁶⁴*Методичні* рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки: постанова колегії Міністерства юстиції України від 27.11.2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>; *Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки*: метод. рекомендації. – Апарат Верховної Ради України. – Вид. 3-є, виправ. і доп. – Київ, 2006. – 26 с.

⁶⁵*Богданович, В. Ю.* Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко // *Стратегічна панорама*. – № 2. – 2006. – С. 42–50.

⁶⁶*Акмалова, А. А.* Доктрина развития местного самоуправления в Российской Федерации как механизм оптимизации законодательной и правоприменительной деятельности / А. А. Акмалова // *Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.)* – М. : Научный эксперт, 2009. – С. 395–406.

Аналіз наукових джерел⁶⁷ 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;
- ієрархія документів, що становлять концептуальні засади;
- концептуально-доктринальні документи;
- система доктринальних документів;
- програмно-доктринальні документи;
- планові документи.

М. Погорілко⁶⁸ зазначає, що “нормативне забезпечення державної політики на концептуальному рівні відбувається у спосіб ви-

⁶⁷ *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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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-доктринальне і законодавче забезпечення національної безпеки Росії: ревизия и систематизация / П. Г. Белов // 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 / В. К. Белозеров // 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 / М. Ю. Погорелко // 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.bmpproject.813.ru/library/lebedeva.pdf>

⁶⁸ *Погорелко, М. Ю.* Программно-доктринальные документы и управленческая практика в сфере социально-экономического развития / М. Ю. Погорелко // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Научный эксперт, 2009. – С. 147–157.

данія документів програмного характеру (різноманітних послань, концепцій, доктрин, стратегій тощо)”. Використовується також і поняття [національне, глобальне] програмування⁶⁹, 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 із двох підходів: **формальним** (за зовнішніми характеристиками) – узагальнення “офіційні” й “політико-правові” документи або **сутнісним** (за внутрішніми характеристиками) – решта назв. Класифікація документів у межах першого підходу не містить достатньої кількості чітких ознак для виділення їх в окрему групу: всі 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 із назвою одного виду цих документів, що:

1) на рівні сприйняття звужує весь спектр документів до одного виду;

2) унеможливорює коректне визначення видових понять, оскільки спричиняє тавтологію (наприклад, доктрина – це доктринальний документ...).

Поєднання означених підходів, наприклад *офіційні програмні документи*⁷⁰ або *офіційні документи, що мають концептуальне значення*⁷¹, не дозволяє подолати наявні недоліки, зокрема залишається проблема часткового дублювання змісту.

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

⁶⁹*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.

⁷⁰*Ефремов, А. Конституционно – правовые аспекты формирования государственной политики в сфере информационных отношений* / А. Ефремов // Право и Интернет: мат. интернет-конференции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru>

⁷¹*Зозуля, А. А. Доктрина в современном праве: автореф. дис... к. ю. н. : 12.00.01* / А. А. Зозуля. – Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов. – СПб., 2006. – С. 15.

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 <...> (ст. 4)”⁷².

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) дій⁷³;

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 ресурсів⁷⁴.

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 поняття, а потім “знаходиться” знак для

⁷²Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 5.04.2006 р. № 447 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.ua>

⁷³Прогнозирование, 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... к. ю. н. : 12.00.07 / Н. А. Железняк. – Київ: нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

⁷⁴Структура 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/>

його називання. У цьому сенсі термін є другорядним, а отже, завжди мотивованим⁷⁵.

З-поміж узагальнюючих назв до сукупності КДДП ми не назвали ще один варіант – “ієрархія керівних документів у сфері <...>”⁷⁶. 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 терміна⁷⁷. Юридичний термін має бути стислим, тобто включати не більше трьох-п’яти слів (в ідеалі – не більше двох). Серед цих слів не має бути дієслів, займенників або прислівників. Занадто довгі терміни слід скорочувати у спосіб вилучення з них елементів, що “означають несуттєві 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 і 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 документів⁷⁸.

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 активної⁷⁹ 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 заміни-

⁷⁵Логико-понятійний аналіз термінології и его прагматика / В. Д. Табанкова // Language and Literature. – 1997. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://frgf.utmn.ru/last/No1/tabakov.html>

⁷⁶Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: Автореф. дис... д-ра н. з держ. упр. : 25.00.01 / Г. П. Ситник. – Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – С. 14.

⁷⁷Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. / А.Ткачук. – К.: Ін-т громад. сусп-ва. – С. 121.

⁷⁸Класифікація аналізованих документів є предметом окремого наукового дослідження. Тут ми тільки відмітимо те, що до формалізованих відносимо документи, що мають юридичний статус, чітку внутрішню структуру, утворюють ієрархію.

⁷⁹Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

ти на констатуюче, результуюче дієслово теперішнього часу “є”, що відповідає вимогам нормопроектної техніки⁸⁰.

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

РОЗДІЛ 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 року⁸¹.

Цей процес супроводжують два негативні чинники. 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 у 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 саме питання про визначення пріоритетів державної інформаційної політики є застарілим, адже всі вони вже давно визначені”⁸².

⁸⁰*Правотворчість*: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 55.

⁸¹*Про відхилення* проекту Закону України про Концепцію державної інформаційної політики : постановою Верховної Ради України від 5.07.2011 р. № 3590-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

⁸²*Нестеренко, О.* Чи потрібний такий закон про Концепцію державної інформаційної політики? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org>

Затвердження *Доктрини* інформаційної безпеки України, яка за задумом розробників є “основою для розроблення проєктів концепцій, стратегій, цільових програм і планів дій”⁸³, 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?”⁸⁴

Наразі триває підготовка закону про кібернетичну безпеку. Є намір після його ухвалення затвердити відповідну *стратегію*. Цей підхід наражається на аналогічні заперечні аргументи, що закон є нормативно-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 України⁸⁵;

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 спрямованість⁸⁶;

г) завданням формування нерозривного зв’язку між національними цінностями та результатами діяльності держави⁸⁷.

⁸³*Доктрина* інформаційної безпеки України: указ Президента України від 8.07.2009 р. № 514/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9570.html>

⁸⁴*Северин, О.* Доктринально говорячи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stop-x-files-ua.org/?p=1809>

⁸⁵*Мельник, В.* Конституція України в ієрархічній структурі законодавства: науково-теоретичний аспект / В. Мельник // *Право України*. – 2009. – № 5. – С. 61.

⁸⁶*Ситник, Г. П.* Державне управління національною безпекою України: монографія – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 233.

⁸⁷*Сулакшин, С. С.* Конституция и доктрины как управленческие категории / С. С. Сулакшин // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Научный эксперт, 2009. – С. 52-53.

Підпорядкування документів визначає логіку та послідовність їх прийняття⁸⁸. 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 реалізованими⁸⁹.

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 року⁹⁰ А. Нестеров.

Інший вияв проблеми – це змішування формально-логічної ієрархії та ієрархії за юридичною силою. Некоректність такого підходу⁹¹ полягає в тому, що, наприклад, під законом можна розуміти і вид документа, 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

⁸⁸Цю ситуацію можна проілюструвати таким прикладом: “Допоки не вирішене питання “Куди їхати?” передчасним є обговорення маршруту та засобів пересування”.

⁸⁹Ахметзянова, И. Р. Доктрина государственной конкурентной политики – эффективный инструмент развития конкуренции / И. Р. Ахметзянова // Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Научный эксперт, 2009. – С. 158-159.

⁹⁰Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях / А. В. Нестеров // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты / Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.), 2010. – С. 297–304.

⁹¹Див. : Літкан, В. А. Національна безпека України: навч. посіб. 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.

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 результатів⁹².

Доктрина – це вчення, наукова теорія, керівний теоретичний або політичний принцип⁹³.

Зважаючи на те, що і доктрина, і концепція розглядаються як документи, пов'язані з процесом упровадження 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 перетворення, що спирається на владну силу держави”⁹⁴.

Це твердження є імперативом. Таким чином, і процес реалізації державної політики має починатися з чіткого ствердження певної позиції, а не представлення її у різних соціокультурних змістах і можливих виявах.

Наближуючи наведені вище трактування до предметної площини дослідження керівних документів державної політики, їх уточнюють у такий спосіб⁹⁵:

- доктрина – це керівний теоретичний / політичний принцип, що визначає систему поглядів;
- концепція – це система поглядів, те чи інше розуміння явищ та процесів.

⁹²Рыжко, В. А. Концепция как форма научного знания : автореф. дис. ... д. ф. н. : 09.00.01 / В. А. Рыжко. – Ин-т философии. – К., 1989. – С. 5, 9.

⁹³Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях / А. В. Нестеров // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты / Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.), 2010. – С. 297–304.

⁹⁴Державне управління: словник-довідник / Укладачі: В. Д. Бакуменко (кер. творч. 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.

⁹⁵Чернышов, М. Стратегия: попытка № 2 / М. Чернышов // Дагестанская правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>

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 упровадження, залишаючи напрям розвитку незмінним.

Обґрунтування змістовного наповнення та місця у системі керівних документів державної політики стратегій, програм, національних проєктів 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 потрібно вирішувати “за місцем виникнення” у спосіб вироблення єдиної правозастосовчої практики”⁹⁶.

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 межах реалізації політичного діалогу Україна – ЄС⁹⁷. До Верховної Ради України неодноразово подавалися відповідні законопроекти, останній з яких прийнято в першому читанні у травні 2011 року, наразі він готується до другого читання.

У законопроектах пропонувалися, зокрема, такі варіанти ієрархій:

⁹⁶Мірошниченко, А. М. Чи потрібен Закон України “Про нормативно-правові акти”? / А. М. Мірошниченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372.

⁹⁷План дій Україна-ЄС: результати і перспективи // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 6.

№ 7409⁹⁸

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 мають 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 <...>

№ 1343⁹⁹

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 нормативно-правових актів.

⁹⁸Про 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

⁹⁹Про 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

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 <...>

№ 1343-1¹⁰⁰

В Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів:

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 мають 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 <...>

¹⁰⁰Про нормативно-правові акти : проект закону від 21.01.2008 р. № 1343-1 (текст до другого читання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=1343-1&skl=7

У пропонуванних законопроектах фактично залишився поза межами уваги такий вид закону, як органічний (за деякими джерелами, конституційний¹⁰¹) – 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 у її доповнення та розвиток і має спеціальну процедуру прийняття та іноді промульгації (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 фахівці¹⁰², у стратегічній перспективі запровадження градації законів відповідатиме національним інтересам України, оскільки сприятиме стабілізації політичної системи та максимально можливому незалеженню 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 мету¹⁰³, 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 сформувати 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 в заува-

¹⁰¹Поширення в Україні набуло помилкове використання поняття “конституційні закони”, під якими розуміються виключно закони про внесення змін та доповнень до чинної Конституції України.

¹⁰²*Доцільність* та перспективи провадження в Україні “органічного законодавства”: аналіз, записка / І. Павленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/23.htm>

¹⁰³*Аналіз* проекту Закону України “Про державну службу”, реєстр. № 8306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2033>

женнях головного юридичного управління до Законопроекту № 9407¹⁰⁴.

Отже, 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 стратегії¹⁰⁵, 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”;
- Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”.

Пояснити цю 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)¹⁰⁶: “Згідно з ч. II ст. 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” тощо.

Що стосується затвердження документів у формі концепції, яким притаманний ненормативний характер, то Конституція України не наділяє Верховну Раду України такими повноважен-

¹⁰⁴Про державне стратегічне планування: проект закону від 03.11.2011 р. № 9407: висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 15.11.2011 р. № 16/3-1206/9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41685

¹⁰⁵Так само, як і програми та національні проекти.

¹⁰⁶Зауваження до проекту закону України “Про Концепцію національної інформаційної політики” № 2526 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2526&sk1=5; Висновок на проект Закону України “Про Концепцію державної інформаційної політики” від 13.12.2011 р. № 7251 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38772

нями, 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, скоріше, збірним поняттям, що визначає сутність схвалюваних актів, а не їх назву.

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

Проаналізована ситуація уможливорює 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 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 (бібліотечної, архівної, 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 непорядкованості 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 лише сприятимуть 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;

- унеможлиблює ручне управління, орієнтуючи на довгострокові цілі під час поточної діяльності та кризових ситуацій;

- дозволяє не просто сумарно відтворити всі взяті зобов'язання та 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. Сулакшин, М. Погорілко, І. Рєпін)

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:



Залежно від рівня деталізації концепції можна обмежитися однією 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, книговидавництва, телекомунікацій, зв’язку тощо; “інформаційне суспільство” – вироблення та використання новітніх ІКТ та упровадження заснованих на них формах діяльності (*e-уряд, e-банкінг, електронний документообіг ...*); “офіційна комунікація” – розвиток відповідного інституційного складника, процеси інформування громадськості, формування іміджу, у перспективі – й брендингу; “інформаційна безпека” – захист інформаційного суверенітету, забезпечення інформаційних прав та свобод громадян, визначення режимів функціонування інформації тощо.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. У процесі діяльності Конституційної Асамблеї з удосконалення конституційного регулювання відносин¹⁰⁷, 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 у 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 із назвою “основні засади” та фактичною ідентичністю їх предметних

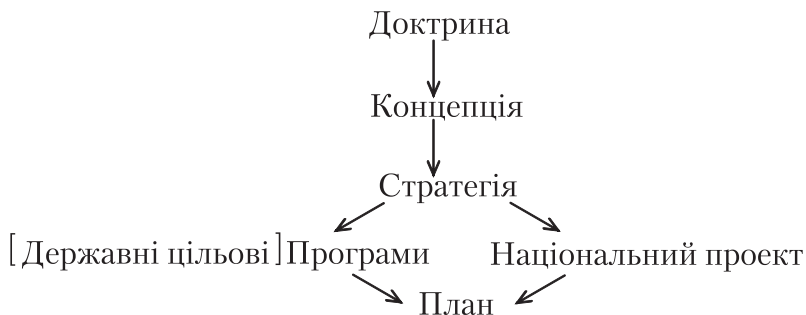
¹⁰⁷Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: указ Президента України від 21.02.2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

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 упорядкування 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 (формалізовані¹⁰⁸) – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, встановлюють обов’язковість активної¹⁰⁹ діяльності органів державної влади з її досягнення, і є результатом процесу стратегічного планування;

- 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;

¹⁰⁸Класифікація 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.

¹⁰⁹Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

– 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 упровадження, залишаючи напрям розвитку незмінним.

Узгодити наявні підходи до стратегії з її змістовним навантаженням у межах пропонованої системи: визначає траєкторію переходу до бажаного стану відповідно до обраної на концептуальному рівні моделі; а також до програм, національних проєктів 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	Укази Президента		
Програма	Постанова Кабінету Міністрів України / Звичайний закон		
Національний проєкт	[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. З 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.

**ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА:
ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ КЕРІВНИХ ДОКУМЕНТІВ**

*Матеріали засідання
“круглого столу”*

СПИСОК УЧАСНИКІВ
“круглого столу”
“Державна інформаційна політика:
оптимізація структури керівних документів”

АНДРІЙЧУК Віталій Степанович	генеральний директор видавництва “Академ-прес”
БАРОВСЬКА Анастасія Валеріївна	старший консультант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
БАЗИЛЕВИЧ Денис Сергійович	менеджер по зв'язкам з органами державної влади Програми сприяння Парламенту України
БРИЖКО Валерій Михайлович	заступник голови редакційної колегії журналу “Інформація і право”
ВАЛЕНТАЙН Елеонора	директор Програми сприяння Парламенту України
ГУДИМА Наталія Валеріївна	головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України
ДУБОВ Дмитро Володимирович	завідувач відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
КАЧИНСЬКИЙ Анатолій Броніславович	радник директора Національного інституту стратегічних досліджень
КОЛУШКО Ігор Борисович	голова правління Центру політико-правових реформ

КУРДИБАН Ірина Михайлівна	начальник відділу довгострокового планування та методології стратегічного планування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
ЛИТВИНЕНКО Олександр Валерійович	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень
МАКАРЕНКО Євгенія Анатоліївна	старший науковий співробітник Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України
МАРУТЯН Рена Рубенівна	докторант кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентові України
ОЖЕВАН Микола Андрійович	головний науковий співробітник відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
ОНИЩЕНКО Павло Олександрович	начальник управління стратегічного планування розвитку економіки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович	декан факультету суспільно-політичного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України
СИТНИК Григорій Петрович	завідувач кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентові України
СТАДНИК Роксолана Ігорівна	начальник управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністру України
ТИХИЙ Володимир Павлович	керівник Київського регіонального центру Національної академії правових наук України

ФЕДОРЕНКО
Владислав
Леонідович

заступник начальника Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання – декан факультету заочного навчання цивільних осіб Національної академії внутрішніх справ

ФУРАШЕВ
Володимир
Миколайович

заступник директора Науково-дослідного центру правової інформатики Академії правових наук України

ЦИМБАЛЮК
Віталій
Степанович

начальник відділу Науково-дослідного центру правової інформатики Академії правових наук України

ЧИЖ
Іван
Сергійович

здобувач відділу конституційного права Інституту держави і права ім. В. М.Корецького НАН України

ШИШКІНА
Олена
Олегівна

заступник керівника Служби документального забезпечення – завідувач відділу контролю Секретаріату Конституційного Суду України

ЛИТВИНЕНКО Олександр Валерійович,
*заступник директора Національного
інституту стратегічних досліджень*

Шановні пані й панове! Радий вітати вас у Національному інституті стратегічних досліджень на черговому засіданні “круглого столу”, присвяченого проблемам інформаційної політики та безпеки. Завдяки досягненням відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій цей “круглий стіл” проводиться постійно. На мою думку, дуже важливо, що така вагома й актуальна проблема, як оптимізація структури керівних документів, розглядатиметься на високому науковому та змістовному рівнях. Присутній тут пан Коліушко може не погодитися зі мною у твердженні, що хоча Україна й не випередила всі країни світу за кількістю концепцій, доктрин, стратегій, інших концептуальних документів, але є одним із лідерів. Це пояснюється однією причиною – у нашій країні на відміну від багатьох інших ці документи дуже часто нічого не значать і не варті того паперу, на якому вони надруковані. Наприклад, якщо порівнювати дієвість наших документів у сфері національної безпеки (Воєнна доктрина й інші), їх принциповою особливістю є те, що підготовка, на жаль, не супроводжується відповідним фінансовим плануванням, а це призводить до сутнісної декларативності визначених завдань і риторичності цих документів. Безумовно, це теж корисно, але як проголошення намірів, поглядів керівництва держави на сучасну ситуацію, та не настільки важливо, як в інших державах, наприклад у США чи Великій Британії, де фінансове планування, обсяг коштів, конкретні бюджетні напрями фінансування є невід’ємним складником усіх документів стратегічного планування. І відповідно прийняття нової Стратегії національної безпеки Великої Британії, що відбулося у 2010 р. супроводжувалося проведенням *Defence Review* – огляду безпеки, що передбачав цілком конкретні заходи щодо фінансування збройних сил, кількості озброєнь, військової техніки, кількості військовиків, інфраструктури тощо. На жаль, у нас ситуація дещо інша – на виконання стратегічних документів приймаються концепції, на виконання концепції – план реалізації цієї концепції, на виконання плану реалізації – щорічний план і т. д. І жодний з цих планів не підкріплюється грошима. Це перша проблема.

Друга проблема у сфері інформаційної політики (і не лише в цій сфері) – те, що одна й та сама галузь, сфера регулюються низ-

кою документів, що часто не відповідають один одному, суперечать іншим. Ми зіткнулися з цим у процесі стратегічного планування в оборонній сфері – перші варіанти документів не повною мірою відповідали один одному. І лише під час подальшого прискіпливого аналізу вдається їх узгодити.

У нас до цього часу існують непорозуміння, наукові дискусії, а поміж широкого чиновницького загалу – взагалі нерозуміння різниці між концепцією, стратегією, доктриною, їхніми ступенями важливості. Ці документи розглядаються як однозначні однопорядкові та риторичні.

Існує й низка інших проблем, пов'язаних із цією сферою. Останнім часом вживаються досить серйозні заходи, пов'язані з унормуванням системи стратегічного планування. Зокрема, Президентом внесено на розгляд новий Законопроект “Про документи стратегічного планування”, що суттєво збільшить значущість такого конституційного документа, як Послання Президента і забезпечить тісніший зв'язок між фінансовим плануванням і плануванням інших видів.

Поява Законопроекту “Про державне стратегічне планування” додатково актуалізує тематику нашого “круглого столу” і засвідчує чітке розуміння нашими науковцями потреби нагального розв'язання ситуації.

Дякую за вашу участь у засіданні “круглого столу”, бажаю плідної та цікавої роботи. Насамперед хочу надати слово пані Баровській, яка презентує аналітичну доповідь “Державна інформаційна політика: оптимізація структури керівних документів”.

БАРОВСЬКА Анастасія Валеріївна,
*старший консультант відділу
досліджень інформаційного суспільства
та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

Презентація доповіді “Державна інформаційна політика: оптимізація структури керівних документів”.

ЛИТВИНЕНКО О. В.:

Дякую за презентацію. Хочу надати слово начальнику управління стратегічного планування розвитку економіки Міністерства

економічного розвитку і торгівлі України пану Павлу Онищенку – людині, яка займається стратегічним плануванням у нашій державі. Сподіваюся, що він розкриє особливості практичного втілення тих питань, що були висвітлені в нашому науковому дослідженні.

ОНИЩЕНКО Павло Олександрович,
*начальник управління стратегічного
планування розвитку економіки
Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*

Доброго дня. Ми щойно ознайомилися з доповіддю, підготовленою до нашої дискусії, і хочу зупинитися на твердженні, що є на 18 сторінці: “Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю”. Це правильне твердження, з якого ми фактично і виходили, коли створювали Проект закону “Про державне стратегічне планування”.

На початкових етапах роботи щодо зазначеного Законопроекту відбулася дискусія на рівні таких інституцій, як Національна академія державного управління при Президентові України, Інститут економіки і прогнозування НАН України, Національна академія наук України, й, безперечно, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. У процесі обговорення ми відмовилися від такого документа, як доктрина, саме з позицій раціоналізації процесу стратегічного планування. При виборі документів, запропонованих у Законопроекті, враховувалося, по-перше, обов’язковість їх розроблення; по-друге, розробник. Передбачається, що їх розробниками є чиновники. Стосовно документів, що пропонуються у доповіді, – концепція, доктрина – навіть з назви очевидною є неможливість їх підготовки чиновниками. Це теоретичні конструкції. Чиновники не повинні, на наш погляд, формулювати такі документи. Нам здається, що така важка та складна структура документів, що визначають розвиток і країни в цілому, і окремих галузей, не запрацює ніколи. Тому що спочатку будуть довго визначатися щодо першого документа. Після його прийняття довго визначатимуться щодо другого документа, і зрештою, доки дійде до рівня фінансового планування (реальний термін якого в усіх країнах – 3 роки), мине дуже довгий час.

Так само з раціоналістичних позицій ми виходили щодо проміжку періодів планування. П’ять років – термін політичної відповідальності уряду, президента. Потім політична відповідальність зникає, і ніхто не може нести відповідальність за ті речі, які запла-

новані, прийняті на таку далеку перспективу. Тому саме з позицій раціональності був визначений перелік необхідних документів та встановлені терміни їх реалізації.

З одного боку, розуміємо (і нам народні депутати дорікають), що навіть наявний перелік переобтяжений, його варто зменшити. Проте ми виходили з того, що в країні є потреба та суспільне замовлення на довгостроковий документ, стратегію. Хоча всім, хто обізнаний з цієї проблеми відомо, що за кордоном, крім Росії та Казахстану, на рівні країни стратегії ніколи не приймаються. Їх готують наукові установи, організації, але вони не приймаються рішенням уряду чи президента (коли відповідні документи стосуються розвитку всієї країни). Натомість світова практика має галузеві стратегії, прикладом якої є Лісабонська стратегія. Але це дуже специфічний підхід, і ми не могли його покласти в основу нашої роботи. Тому запропонували довгострокову стратегію як відповідь на суспільну потребу.

Дискусія відбулася при прийнятті Законопроекту в першому читанні й стосувалася визначення Конституцією прав Президента, Верховної Ради стосовно прийняття тих чи інших документів. Якщо ми виходимо за ці межі ми нібито порушуємо Конституцію, з одного боку. З іншого боку, нам були запропоновані, крім стратегії на рівні країни, стратегії на регіональному рівні. Всі інші стратегії законодавством не передбачаються, але не передбачаються з погляду обов'язкового розроблення. Є потреба в галузевому розвитку – приймайте стратегію. Вона може прийматися, але не має бути обов'язковою.

У нас дуже багато стратегій, концепцій тощо. Підготовка всіх цих документів засвідчила, що вони спрямовані тільки на те, щоб отримати гроші. Яскравим прикладом є наведений у доповіді випадок фінансування в межах розвитку інформаційного суспільства тільки одного напрямку, що переважає можливості заробляти гроші та очікувати на реальний прогрес, – напрямку розвитку інформаційних технологій. Решта напрямів, щодо яких немає чіткого розуміння щодо грошей, які можуть з'явитися, не дуже цікаві розробникам.

Відсутність у Законопроекті таких документів, як національні проекти, обумовлена тим, що підготовлений стосовно них спеціальний законопроект не був прийнятий на рівні уряду, він досі доопрацьовується. Отже, нам немає від чого відштовхнутися, ми не знаємо, що таке національний проект, яке його місце в програмі, як його порівняти з іншими документами.

Ми намагалися максимально раціоналізувати закон, виходячи з того, що економічні завдання мають передувати бюджетним завданням, і цей процес повинен бути максимально скоординований. Тому основний документ у Законопроекті – План економічного і соціального розвитку, тісно пов'язаний з бюджетом і планами центральних органів виконавчої влади.

Ще раз хочу наголосити, що наш Законопроект жодним чином не претендує на визначення всієї ієрархії документів, що можуть розроблятися. В нас було обмежене завдання – вийти на розвиток країни, на економічний розвиток і максимально скоординувати його з бюджетним процесом.

ЛИТВИНЕНКО О. В.:

Дякую. До слова прошу Ігоря Коліушка.

КОЛУШКО Ігор Борисович,
голова правління Центру політико-правових реформ

Дякую. Мене дуже зацікавила тема “Державна інформаційна політика”. Але коли отримав доповідь і послухав її презентацію, заплутався. Перше, що хочу сказати – на жаль, я не достатньо поінформований у цій сфері. На мою думку, відбувається змішування різних категорій. Інформаційна політика – це визначення сфери політики (безпеки, правова), але те, про що тут написано – документи державної політики.

Вважаю, що у дослідженні ігнорується норма Конституції про те, що основним документом державної політики є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Це єдиний документ державної політики, закріплений у Конституції України. Водночас нинішній уряд ігнорує цю норму Конституції і працює без Програми діяльності Кабінету міністрів. На мою думку, у дослідженні варто було згадати Програму.

Ще однією теоретичною проблемою є співвідношення Програми діяльності КМУ та Щорічного Послання Президента, що також є документом державної політики, який окреслює політику Президента. Наша Конституція, на жаль, прямо не відповідає на запитання щодо співвідношення цих документів. У Законі України “Про Кабінет міністрів України” є спроба відповісти на це питання, але, на мій погляд, помилковим було намагання прив'язати

Програму діяльності КМУ не до послань Президента, а до його передвборчої політики, яку, як відомо, Конституційний Суд визнав не обов’язковою для виконання. Тому питання співвідношення цих двох документів державної політики є досить складним.

Щодо дослідження коротко висловлю свою думку, хоча й не готовий зараз її доводити. Моє розуміння термінології зводиться до того, що доктрина – первісне найглибше за змістом поняття у цьому переліку. Вона не може затверджуватися ні законом, ні указом. Доктрина генерується наукою. Вона може більшою чи меншою мірою реалізовуватися у державній політиці, але на мою думку, доктрина знаходиться на вищому рівні, ніж навіть державна політика. Водночас концепція і стратегія є документами галузевої державної політики і на практиці вони є рівноправними. Але знову ж таки ці документи визначають не всю державну політику, яка окреслюється лише Програмою діяльності КМУ та Щорічним Посланням Президента, а галузеву.

У нашому законодавстві залишається невирішеним питання, хто має затверджувати концепції і стратегії. Маємо приклади – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів затверджують і концепції, і стратегії. Але співвідношення цих документів і їх правомірність незрозуміла. Оскільки згідно з Конституцією ні Президент, ні Верховна Рада не мають повноважень затверджувати концепції чи стратегії. У зв’язку з цим можна було б пропонувати законопроект щодо документів державної політики.

Реалізація концепцій і стратегій може відбуватися у спосіб прийняття законів, підзаконних актів, державних програм. Програма – це чітко визначений законодавством документ, його природа та значення зрозумілі. Тому ці документи – вже реалізація державної політики, їх не можна ставити в один ряд, як це зроблено в цьому дослідженні. Нібито є вищі документи державної політики, нижчі.

Закон – це за визначенням нормативно-правовий акт. Як можна законом пропонувати затверджувати концепції? Концепція – це документ політики, а не нормативно-правовий акт. Закон має містити норми права. Ці речі треба доосмислювати в цьому дослідженні.

ЛИТВИНЕНКО О. В.:

На жаль, ми вже маємо не одну концепцію, затверджену законом.

Андрій Іванович Семенченко, прошу.

СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович,
*декан факультету суспільно-політичного розвитку
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

Спроба конвергенції різних підходів, методів, технологій стратегічного планування та управління інформаційною політикою дуже цікава. Щодо попередніх виступів, то в них фактично пропонуються різні підходи до дискретизації (етапізації) неперервного процесу прийняття адміністративно-політичних рішень, кожний з яких має право на життя. Але з погляду його формального визначення це має чітко встановлюватися на законодавчому рівні. Наприклад, російський досвід є таким: начальник Генерального штабу Збройних сил Російської Федерації ще у 2007-2008 рр. порушував питання щодо необхідності доктрини у системі стратегічних документів, що визначають розвиток воєнної сфери. Він пропонував відмовитися від доктрини і залишити лише стратегії, різні за значущістю та ієрархією.

Процес прийняття адміністративно-політичних рішень розділяється на дві частини. Перша частина – формування політики, друга – державне управління як реалізація прийнятої політики. Стратегія зазвичай знаходиться посередині, вона включає елементи політики та є переходом до державного управління, що далі розгортається у програмах, проектах і насамкінець у бюджеті.

На сьогодні питання концепції дуже специфічне, оскільки існує три її рівні. Концепції, затверджені законом, наприклад Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” – це концепція, бо в ній вкладається основна ідея розбудови інформаційного суспільства, визначені пріоритети, стратегічні завдання, але відсутній механізм реалізації та ресурси. Те саме можна сказати про Закон України “Про основи національної безпеки України”. Він спочатку був затверджений як концепція.

Якщо ми знизимося на рівень Кабінету Міністрів, тобто органів виконавчої влади, то бачимо два типи концепцій. Перший – концепція будь-якої програми, що затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів. Другий – концепція розвитку сфери. Тут необхідно визначитися. На мою думку, з огляду на загальносвітові тенденції можна відійти від такого документа, як доктрина. Необхідно упорядкувати ієрархію стратегій: загальнодержавна

стратегія, галузеві й регіональні стратегії та привести у відповідність чинні документи.

ЛИТВИНЕНКО О. В.:

Дякую, Андрію Івановичу. Хочу зазначити, що наша дискусія вийшла далеко за межі документів державної інформаційної політики, але цікавості вона не втрачає. Слово пані Валентайн.

ВАЛЕНТАЙН Елеонора,
директор Програми сприяння Парламенту України

Багато років обговорюється питання щодо способів вирішення різних проблем. Наприклад, з паном Федоренком можна обговорити різні підходи, випробувані останніми роками (коли обговорювалися концепції, потім затверджувалися, згодом розроблявся проект нормативного акту). Для мене важливо – це урядова програма, сформована політичними органами, чи це державна програма, що її мають виконувати державні службовці на базі нормативного акту та наданих ресурсів. Якщо існує бачення вирішення проблеми, потрібно його втілювати.

Передусім я визначаю проблему. Як Україна може виконати передбачені інформаційні програми, якщо лише 30 % українців мають доступ до інтернету? Для мене важливо визначити, чим зумовлена ця ситуація, які ресурси потрібні, щоб її змінити, яким чином закріпити? Для мене не стільки принципово, який це буде документ (доктрина, стратегія, програма), скільки підхід до вирішення проблеми. Чому Україна вже 4-5 років не може розширити інформаційний простір, необхідний сучасному суспільству?

ДУБОВ Дмитро Володимирович,
*завідувач відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

Дякую за ґрунтовний виступ. Перед тим, як надати слово Івану Чижу, поясню, що спонукало нас до розроблення цієї теми. Ми дійсно розпочинали з дослідження державної інформаційної політики, але коли спробували розібратися докладніше, виявили хаос у керівних документах. Тому природно було з'ясувати це питання.

Пані Елеонора запитала, чому в нас не вирішуються певні проблеми. Не вирішуються, бо ми маємо закони, що затверджують концепції, та концепції, що затверджує Кабінет Міністрів. Державні службовці, які на практиці займаються регулюванням певних сфер державної політики, повинні виконувати і ті, і ті документи, проте підпорядкованість та черговість цих документів не завжди зрозуміла. Отже, довелося дещо абстрагуватися від галузевого питання державної інформаційної політики та перейти до складнішого – ієрархії керівних документів.

ЧИЖ Іван Сергійович,
*здобувач відділу конституційного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

Шановні колеги, дякую за доповідь – у ній ґрунтовно розкрито тему. Але як практик, вважаю, що до кожної наукової дискусії необхідно додавати елементи прикладного характеру, особливо якщо йдеться про питання стратегічні – про державну інформаційну політику. Це навіть не галузева проблема, а національна. Відповідно до ст. 6 Закону України “Про інформацію”, яка є нічим іншим, ніж повтором ст. 34 Конституції України: державна інформаційна політика ґрунтується на праві кожного збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію на власний розсуд. Це і є свобода слова, думки, висловлювань. Це по-перше.

По-друге, в нас абсолютна невідповідність інформаційного забезпечення органів влади, а РНБО України, на жаль, не виконує належно роль координатора. Це спричиняє наявність різної інформації в різних органах державної влади. Пропоную, щоб Інститут стратегічних досліджень став майданчиком, де б виробилися спільні підходи.

Чому ми забуваємо, що у 2003 р. 160 країн світу підписали Декларацію принципів “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті” і План дій? Європейський Союз щороку фінансує розвиток інформаційного суспільства, а ми лише обговорюємо положення цього документа.

Україна недостатньо розвиває свою інформаційну сферу, відстає від розвинених країн за всіма параметрами, стала об’єктом інформаційної експансії та не може вийти з інформаційною пропозицією назовні. Це дуже серйозна проблема, проблема стратегічних втрат. Варто запропонувати пріоритети нормотворення та

правового регулювання державної інформаційної політики, що потрібні нам зараз. Під час моєї роботи в Державному комітеті телебачення і радіомовлення України було розроблено Концепцію державної інформаційної політики, що через сім років трансформувалася в доктрину.

Через ВРУ, КМУ дуже складно навіть процедурно внести на розгляд документ і супроводити його до прийняття рішення про ухвалення. Водночас коли ми даємо рекомендації владі, слід пам'ятати про існування галузей. Нами було розроблено Державну програму “Журналіст”, реалізовану до 2010 р., галузеві програми “Районне радіо та телебачення” і “Мала преса”. На галузевому рівні приймати відповідні документи значно легше.

Треба визначитися з пріоритетами – говорити про назву чи зміст документів. І як зробити так, щоб вони приймалися, працювали на користь України, конституційного ладу, цілісності та суверенітету.

СИТНИК Григорій Петрович,
*завідувач кафедри національної безпеки
Національної академії державного управління
при Президентові України*

Шановні колеги! Щодо теми доповіді, то вона вельми актуальна. Ми повинні розуміти, що в нашій країні немає стратегічного планування як такого. Провідні країни відрізняються тим, що у них цей процес налагоджений. Результатом роботи є відповідні керівні документи. У нас планування здійснюється максимум на рік. Приходить новий уряд, розробляє бюджет, вносить майже щомісячно зміни – у результаті бюджет “згорів”. Приходить наступний уряд і ситуація повторюється.

Щодо дискусійних моментів. Доповідь пані Баровської, на мій погляд, досить непогана, проте маю певні зауваження. Пропозиції в робочому порядку ми могли б доопрацювати. Одне серйозне зауваження – заявлено про документи впорядкування інформаційної сфери, проте йдеться про всі сфери.

Щодо виступу Павла Олександровича: “Ми категорично проти таких документів, як доктрина”. Але доктрина – специфічний документ, наприклад Воєнна доктрина, що розробляється в кожній країні. Без неї не може бути належної обороноздатності, оскільки там викладається план дій на випадок війни, завдання для національної економіки. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, наскільки я розумію, відповідає за мобілізаційний

план. До речі, ми досі живемо за старою Воєнною доктриною, що не зрозуміло для наших закордонних партнерів. Вони говорять про невідповідність Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” застарілій доктрині (зокрема щодо вступу до НАТО). У 1993 р. було прийнято Воєнну доктрину. Вже відбулося розширення НАТО, від ядерної зброї давно відмовилися, Концепцію національної безпеки прийняли, а Доктрина залишається та сама. На жаль, наші військові не спонукають владу до прийняття нової доктрини.

З деякими моментами виступу Коліушка Ігоря Борисовича я погоджуся, а з деякими – ні. Наприклад, чому ми повинні вважати Програму діяльності уряду найважливішим документом. Адже це тільки виконавча гілка влади. І як тоді бути зі Стратегією національної безпеки, документом Глави держави? Це – документ, передбачений законом, який у різних країнах різний. Але ж це документ Глави держави.

Стосовно того, що доктрина не може бути затверджена законом, указом – може, й треба погодитися. Хоча у нас був такий досвід – попередня доктрина ухвалювалася парламентом, а чинна – указом Президента. Мабуть, затвердження концепції законом є не зовсім правильним, і варто розробити інші форми. Сподіваюся, законопроект, поданий у першому читанні, врегулює це питання.

На мою думку, дане питання дуже актуальне, оскільки передбачає упорядкування структури керівних документів. Ми повинні на законодавчому рівні чітко прописати те, хто розробляє документ, на який термін, коли він переглядається.

Незабаром мине два роки правління новообраного Президента, а нової Стратегії національної безпеки досі немає. Під час розроблення Стратегії національної безпеки в парламенті відбулася дискусія щодо необхідності її обговорення на засіданні Ради національної безпеки і оборони. Пан Пирожков не вважає обговорення потрібним, оскільки закон не передбачає, що до затвердження Президентом Стратегія має обов’язково розглядатися на засіданні РНБО. Пан Кінах, який три місяці до того був Секретарем РНБО, а потім Головою Комітету, має протилежну думку. Таких питань не має виникати. Необхідно дійти згоди. Бажано, щоб цей документ розглядався на засіданні РНБО, оскільки там представлені всі гілки влади.

І таке запитання. Чи несе міністр оборони відповідальність за відсутність Воєнної доктрини? Чи має її схвалювати Кабінет Міністрів?

ДУБОВ Д. В.:

Я хочу зазначити, що це наш погляд на дану ситуацію. Сьогоднішнє засідання відбувається для того, щоб виявити, чи є недоліки в нашому підході та отримати ефективні рекомендації. Надаю слово пану Качинському.

КАЧИНСЬКИЙ *Анатолій Броніславович,*
радник директора Національного інституту
стратегічних досліджень

Дякую за запрошення. Так трапилося, що я був науковим керівником, відповідальним виконавцем першої та другої редакції Концепції національної безпеки та відповідальним виконавцем Доктрини інформаційної безпеки. Маю власну наукову позицію, викладену в нашій публікації з академіком Горбуліним. Поділяю ваш погляд щодо ієрархії документів. Як науковець вважаю, що ієрархія документів стратегічного рівня закінчується документами, які мають певну юридичну силу – це доктрина, концепція, стратегія. Цей погляд засновується на тому, що в основі всіх безпекових явищ лежить тріада цінності – інтереси – цілі. Історія, традиція, практика, в тому числі й законодавча, свідчать про вміст доктриною ціннісних установок. Документами, в яких викладено ціннісні установки політичних лідерів, є доктрини Монро, Брежнева, Тобара, Путіна. Проте в різних країнах існує юридична практика, коли і документи мають таку назву. В чому виникла плутанина? На мою думку, ієрархія документів доктрина – концепція – стратегія має національний характер. У роботі “Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки” це називається вертикаллю, але з іншого боку, у сферах національної безпеки виникає і горизонтальний складник. Це Доктрина інформаційної безпеки, воєнної.

Щодо науки та практики державного управління, то там вертикаль така: програми – проекти – плани. Тому мені не зрозуміло, чому ви написали програма, а потім національний проект. Програма буває освітня, а національний проект – більш значущий документ. Далі виникає питання фінансування. Національні проекти фінансуються міжнародними інвесторами та державою, плани – зазвичай державою. Погоджуся з паном Коліушком щодо ролі Кабінету Міністрів – вона починається з програм, проектів, планів.

Обіймаючи посаду керівника Департаменту в РНБО, пояснював, чому не спрацювала Стратегія національної безпеки в першій редакції – причин багато, і це не тільки фінансування, а й відсутність інституцій, взаємозв'язків між різними відомствами. Це питання обговорювалося, але ніхто не хотів взяти на себе політичної відповідальності. Моя пропозиція була така: прем'єр-міністр як виконавча гілка влади повинен на останньому засіданні РНБО доповісти про виконання Стратегії національної безпеки – у такому випадку відповідальність візьме на себе виконавча гілка влади. Щодо законів, їх дійсно затверджує Верховна Рада, а Стратегія національної безпеки – документ Глави держави. Доповідь стосується вертикалі документів, у ній не розмежовано горизонтального складника інформаційної безпеки. Сьогодні існує Доктрина інформаційної безпеки, хоча я був проти такої назви цього документа.

Щодо розділу 2 доповіді “Стратегічне планування як контекст розробки керівних документів державної політики”. Так не може бути, тому що в Законі України “Про основні засади політики національної безпеки” визначається, що Стратегія національної безпеки – це президентський документ, тому він не може бути частиною процесу стратегічного планування.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую, Анатолію Броніславовичу. Надаю слово пану Тихому Володимирі Петровичу, керівнику Київського регіонального центру Національної академії правових наук.

ТИХИЙ Володимир Павлович,
*керівник Київського регіонального центру
Національної академії правових наук України*

Назва доповіді не повною мірою відповідає змісту. Ви переходите від інформаційної політики в цілому до державної політики, хоча державна інформаційна політика це, за визначенням, вид державної політики. І найближчим родом державної інформаційної політики є державна політика. Через найближчий рід і видові ознаки визнаються ті чи інші явища. Тут є ототожнення державної політики з державною інформаційною політикою.

Щодо назв (наприклад концепція), то вони зараз можуть вписуватися в положення Конституції. Ви зовсім ігноруєте її по-

ложення. Є види нормативних актів, що видає Верховна Рада, Президент, Кабмін. І всі ці назви можна вписувати, крім доктрини, в назви нормативних актів. Треба подумати, як ваші ідеї вписати в чинну Конституцію.

Наплутано щодо тлумачення засад внутрішньої і зовнішньої політики, засад національної безпеки. Виявляється, що Стратегію згідно з Законом України “Про національну безпеку” затверджує Президент. Чому парламент не вирішує питання Стратегії? Президент, коли приходиться до влади, звертається до парламенту і в Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” вносяться відповідні зміни.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую за ваші зауваження. Хочу надати слово пану Федоренку, заступнику начальника Наукового інституту заочного та дистанційного навчання.

ФЕДОРЕНКО Владислав Леонідович,
*заступник начальника Навчально-наукового інституту
заочного та дистанційного навчання –
декан факультету заочного навчання цивільних осіб
Національної академії внутрішніх справ*

Дякую за можливість взяти участь у засіданні “круглого столу”.
Автори доповіді, взявшись за архіглобальну тему державної інформаційної політики, вийшли на тему, що в межах цього “круглого столу” дуже важко вирішити. Обговорювалися вже й управлінські аспекти, й правові. Всі ми зараз говоримо не стільки про інформаційну політику, скільки про сентенції, пов’язані з доктриною, концепцією, стратегією. Як директор Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції у 2008–2010 рр., зазначу, що в доповіді необхідно було б виділити теоретико-методологічний складник.

У науці є різні погляди – класичні позитивістські – спочатку є концепція, є теорія як система концепцій, і доктрина як система ustalених і достатньо обґрунтованих наукових знань про природу правових явищ, процесів, якщо ці знання ще й підтверджені практикою. Йдеться про воєнну доктрину, правову, політичну тощо. Водночас автори абсолютно правильно порушили питання про те,

що є доктрини, які мають юридичний і нормопроектний вимір. Щодо цього хочу і підтримати, і зауважити. По-перше, на сьогоднішній день єдина доктрина, що підлягає затвердженню відповідно до чинного законодавства про воєнну організацію країни – це Воєнна доктрина, яка досі не затверджена. Всі інші доктрини мають існувати переважно в теоретичній площині.

Натомість концепції та стратегії є цілком практичними документами. Водночас я не порушував би питання про їх супідрядність, вони різні за своїм функціональним призначенням. І концепції, і стратегії затверджуються постановами ВРУ та КМУ, указами Президента України. Коли розроблялися закони про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, закон про лобіювання – їм передувала концепція. Інший приклад – розроблення Концепції про державну міграційну політику. Коли немає певного законопроекту в орієнтовному плані законопроектних робіт, органи виконавчої влади постановою КМУ схвалюють концепцію, і ця концепція є основою закону. Тобто концепція і стратегія не містять норм права. Тому постановка питання про їх юридичну силу і супідрядність стосується тієї нормативної частини, якою вводиться в дію. Зрозуміло, якщо це указ Президента, то він вищий, ніж постанова Кабміну.

Концепція і стратегія не містять норм права, і тут багато що залежить від консультативно-дорадчих органів, міністерств, відомств – вони мають запропонувати документ, що буде сплавом теорії і практики. Зокрема, НІСД має бути флагманом у цьому процесі. Важливо використовувати правотворчий потенціал Президента України. У Конституції йдеться про один документ – Програму діяльності КМУ, але є й інші, такі, як Щорічне Послання Президента України. З'явилася така феноменологія документів, які не є нормативно-правовими – раніше директиви, а зараз – доручення Президента, що публікуються, проте не передбачаються чинним законодавством. Яка їх правова природа? Можливо, це теж концептуальні документи.

Щодо рекомендації доповіді: “необхідно передбачити на конституційному рівні достатні компетенції учасників правотворчого процесу, а також закріпити існування тих актів, що їх має сучасна українська практика реалізації державної політики”. У частині II ст. 19 Конституції України зазначається, кожен орган діє в межах його компетенції, а пропозиція суперечить цій ідеї. Стосовно внесення змін до Конституції, то я не уявляю, чи можливо та доцільно визначити на цьому рівні компетенції щодо ухвалення

стратегій. У другій пропозиції доповіді викликає запитання твердження “до моменту проведення конституційної реформи”. Це те, що пов’язано з Конституційною Асамблеєю чи щось інше? Такі рішення можна реалізувати за допомогою Конституційного Суду України.

Це дуже відверта заява, що демонструє потенціал Президента, однак суспільство не готове до таких одкровень, коли рішенням КСУ можна не тільки Конституцію повернути, але й урегулювати багато чого іншого.

Чергова пропозиція є такою: “зважаючи, що найвірогіднішим інструментом упорядкування сфери стратегічного планування буде прийнятий у першому читанні Законопроект “Про державне стратегічне планування” вважаємо за доцільне” і далі автором висувуються слушні пропозиції. Але після першого читання відповідно до Закону України “Про регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 р. Законопроект стає власністю комітету, і крім депутатів ніхто туди нічого не внесе.

Абсолютно згодний, що задля юридичного закріплення ієрархії документів необхідно прийняти Закон України “Про нормативно-правові акти” та узгодити на його основі відповідні положення. Він розроблявся до мене 10 років, 2,5 року знаходився в Мініюсті під час моєї роботи там. Я мав дотичне відношення до нього. Зараз він на доопрацюванні в Департаменті.

Усі переконані, що дуже складно узгодити супідрядність документів. Наприклад, акти всеукраїнського референдуму знаходяться на вищому чи нижчому рівні, ніж Конституція? Акти всеукраїнського референдуму всі правові, але не всі з них нормативно-правові, тому що вони можуть не містити норм права. Наприклад, як реалізувати результати референдуму щодо вступу до НАТО? Таких проблем дуже багато.

Хочу зазначити, що порушена проблема цікава та масштабна. Проте варто чіткіше сформулювати предмет, оскільки частина доповіді про державну інформаційну політику, а частина – про планування.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую за ґрунтовний виступ. Ми переглянемо в деяких моментах наші рекомендації. Тут присутні представники від Науково-дослідного центру правової інформатики. Пане Цимбалюк, прошу.

ЦИМБАЛЮК Віталій Степанович,
*начальник відділу Науково-дослідного центру
правової інформатики Академії правових наук України*

Дякую за можливість виступити. Доповідь Інституту порушує дуже важливу для суспільства та держави проблему. Хочу розпочати виступ із запитання: чому є стратегія, а тактики та оперативного виконання немає? Тактика у програмуванні та плануванні виконання чогось: концепції, доктрини, стратегії, політики має бути. Це один аспект проблеми.

Другий аспект: автори розглядають зазначені у доповіді документи одномірно – лінійно, але є ще й функціональний підхід. У доповіді Основні засади розвитку інформаційного суспільства¹¹⁰ займають третій рівень у ієрархії системи нормативно-правових актів. Але в преамбулі цього законодавчого акта визначається, що Основи – це концепція. Далі бачимо, що там ідеться і про державну політику. У цьому вбачаються проблеми не тільки управлінського, але і правового змісту.

У правознавстві існує наукова доктрина, закріплена юридично. Конституція України – це основа, стратегія, у якій нормативно визначено, хто і що повинен робити; кодекси – це доктрини, що реалізують стратегію: хто і яким чином повинен діяти; спеціальні закони – це концепції, що визначають хто, яким чином і в межах яких повноважень зобов'язаний діяти.

Проте проблема існує у розумінні системи правового регулювання в державному управлінні з погляду герменевтики. Наприклад, у НІСД розробляли Концепцію державної інформаційної політики. Пізніше з'ясувалося, що аналогічний за назвою документ розробляється автономно у Держкомінформполітики, а також у структурах Національної академії наук, у Національній бібліотеці ім. Вернадського. Була спроба консолідації зусиль, але виявилось, що люди говорили неначе про те саме, проте бачили різні аспекти явища і, як наслідок, не зрозуміли про що йдеться.

У своїх розробках проекту Кодексу України про інформацію я до цієї проблематики підійшов комплексно: треба дивитися на все це не як на поле, його сектори, сегменти, а як на функціональну

¹¹⁰*Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>*

сферу. Так, ст. 92 Конституції України визначає, що саме регулюється законами, і що визначається у них за назвами. Там є і основи, і засади, і основні засади, і політика.

Треба розуміти, що таке політика – це наука та мистецтво управління. Можна написати багато законів, але політика (державна політика) може реалізовувати ці закони або їх ігнорувати. Юриспруденція марно взяла з фізики поняття закон, тому що це або виконується, або ні. На практиці це реалізується у судовій системі. Так, Конституційний Суд не може визначити уніфікованого поняття закону, його він визначає функціонально, при цьому і підзаконний акт вводить у статус законодавства. Але і в наукових доктринах є випадки, коли до законодавства входять підзаконні акти. У результаті Кабмін своїм рішенням відмінює закони (наприклад щодо чорнобильців, афганців тощо). Це спричиняє порушення природного закону суспільного життя, що у праві називається нігілізмом. Він продукується в державі всіма її гілками. Нині це найбільша загроза, виклик, ризик національній безпеці.

Так, у згаданих Основних засадах є норма-декларація щодо розроблення Інформаційного кодексу. Під Основні засади був прийнятий План Кабміну. Державний комітет телебачення і радіомовлення (у плані відомства в 2009 р.) мав би вже розробити проєкт такого Кодексу. Проте замість Кодексу розробляється тільки його концепція. Цього року у планах відомства й уряду вже немає заходів на реалізацію Основних засад.

За законами державного управління, якщо є стратегія, то під нею має бути тактика у програмах та оперативні заходи у планах. Змінюється Президент, уряд, парламент. Проте є стратегія – конституційні засади як межі суспільного життя, що не можуть змінити політики. Конституцію (будову) суспільства змінити дуже важко. Багато норм Основного закону мають функцію “дрімаючої прерогативи”, не реалізуються через суспільне нерозуміння. Але коли вони усвідомлюються, люди починають апелювати не до юридичного закону, що змінюється під ситуацію, а до Конституції. Отже, парадигму ієрархії управлінських документів пропоную розглядати з екстраполяцією на Конституцію України як стратегічного документа, де закладені алгоритми рішень проблем, що визначені у доповіді НІСД.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую, Іване Степановичу, за виступ. Ми спробуємо ще з цього ракурсу подивитися на проблему. Хочу надати слово Базилевичу

Денису Сергійовичу, менеджеру по зв'язкам з органами державної влади Програми сприяння Парламенту України.

БАЗИЛЕВИЧ Денис Сергійович,
*менеджер по зв'язкам з органами державної влади
Програми сприяння Парламенту України*

Дякую за запрошення. У нас амбітні плани щодо допомоги уряду, оптимізації розроблення рішень. Щодо теми я запропонував би іншу – “Державна інформаційна політика у системі розроблення структури керівних документів”. Наприклад, коли ми працювали з Міністерством юстиції та іншими органами виконавчої влади, перше питання, що виникало, – це якість розроблених документів (законопроекту, постанови Верховної Ради чи Кабміну). Бо закон чи постанова спрямовані на зміну поведінки, і мають бути оцінені наслідки. Цього, на жаль, у нас не відбувається. Наприклад, Законопроект “Про лобювання” було доручено розробити протягом п'яти робочих днів – звідси можна зробити висновок про його якість. Тому в принципі і концепція як попередній інструмент апробації результатів, виявлення проблем, що виникають, причини поведінки, їх аналіз, формування мислення або політики – це вельми важливий і змістовний етап перед тим, як постанова чи закон будуть схвалені та прийняті.

Цікавим у дискусії було звернення до таких документів, як Програма діяльності уряду та Послання Президента. Наприклад, у США кожного року у січні президент звертається до Конгресу, до суспільства. І кожен елемент цього Послання має практично-нормативне забезпечення, воно не є лише декларацією, бо на виконання Послання є безліч нормативно-правових актів. Що тут першочергове – Послання чи Програма діяльності уряду? Звичайно, має бути Послання, де формулюється позиція Президента. Кабінет Міністрів затверджує на своєму рівні, враховуючи основні програмні моменти Послання.

Цікавий досвід Міністерства економіки та торгівлі РФ. Сім років вони розробляли оцінку регуляторного впливу, де кожен проєкт акту уряду має пройти експертизу на регуляторний вплив. І там є процедура визначення, наскільки цей акт вирішує проблеми, що виникли, наскільки проблеми були адекватно визначені, хто приймає участь у вирішенні таких питань. Такі моменти дуже потрібні для того, аби зрозуміти, що має бути першим – концепція, стратегія чи тактика. Головним є не назва, а те, що має слугувати

фундаментом для їх розроблення. А інформаційна політика також допомагає залучати інститути громадянського суспільства, групи експертів для того, щоб зібрати кілька думок та уникнути таких ситуацій, коли однакові за змістом документи розробляються в різних відомствах, і при цьому немає платформи, яка забезпечила б їх об'єднання.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую за виступ. Якщо хтось хоче доповнити, прошу.

СЕМЕНЧЕНКО А. І.:

Пані Елеонора порушила дуже цікаве питання: чому в Україні дуже повільно відбувається розбудова інформаційного суспільства і всього лише 30 % населення мають доступ до інтернету. Вважається, що суспільство наближається до інформаційного суспільства, якщо понад 70 % населення є користувачами мережі інтернет.

У будь-якій державі зазвичай можуть відбуватися три основні процеси у розбудові інформаційного суспільства. Перший – це саморозвиток та саморегулювання, коли держава майже не втручається в розбудову інформаційного суспільства. Другий – держава є домінуючим суб'єктом, централізовано впливає на процеси у відповідній сфері, проводить єдину скоординовану політику в інтересах усіх акторів на принципах партнерства. Третій – це певна комбінація перших двох. У провідних країнах світу зазвичай паралельно відбуваються два названі процеси, раціонально доповнюючи один одного. На жаль, в Україні процес розбудови інформаційного суспільства відбувається переважно за першим сценарієм – хаотично, а це створює проблеми взаємосумісності інформаційних систем, раціонального використання бюджетних коштів тощо. При цьому проблема систематизації законодавства – лише одна з невирішених проблем у цій сфері. Колега з Мінекономіки говорив про те, що у сфері інформатизації є програми, які нібито фінансуються. Але насправді у 2011 р. на загальнодержавному рівні на Національну програму інформатизації було виділено 800 тис. грн, тобто реально ніякого впливу держава на сьогодні немає.

Щодо чинного законодавства, то незважаючи на те, що в цій сфері прийнято понад 300 законодавчих та 1000 інших актів вони не працюють або мають край низьку ефективність реалізації.

Проблему вдосконалення законодавства необхідно розглядати комплексно, пов'язуючи її з іншими проблемами в цій сфері, інакше очікуваного позитивного ефекту не буде.

КОЛУШКО І. Б.:

Із задоволенням можу констатувати, що хоча на початку пробували нас всіх заплутати, розмова вийшла дуже цікава й інформативна. Ми спільними зусиллями багато в чому розібралися. Владислав Леонідович слушно зауважив, що друге речення другого пункту рекомендацій сформульовано неоднозначно. Але перше речення вважаю абсолютно правильним, зважаючи на те, що закон – це лише нормативний акт. Я вважав, що це неправильне тлумачення Основного Закону. Цю норму Конституції, на мою думку, коректніше тлумачити таким чином, що ВРУ визначає основні засади державної внутрішньої та зовнішньої політики сукупністю законів і підзаконних актів, які вона приймає.

Сьогодні часто говорили про те, що наші концепції приймаються і не виконуються. Це залежить від правової визначеності, від того, хто затверджуватиме акти, від політичної культури, але не тільки. Я запитував багатьох зарубіжних експертів, чому вони приймають різноманітні галузеві програми, наприклад програму розвитку транспорту Англії на 20 років, міняються уряди, а програми виконуються. Одну з відповідей на це запитання знайшов – подібні документи приймаються не волюнтаристським шляхом. Коли партія при владі приймає певний документ, що має реалізуватися довше терміну її повноважень, вона готує його, залучаючи опозицію, незалежних експертів. Тоді підготовлений документ має шанс працювати й після зміни уряду.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую за плідну дискусію.

ПРІОРИТЕТИ НОРМОТВОРЕННЯ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

ЧИЖ Іван Сергійович,
*здобувач Інституту Держави і права НАН України,
народний депутат України II-III скликань,
Голова Державного комітету телебачення
і радіомовлення України (2002–2006 рр.),
заслужений журналіст України*

Конституція України, прийнята у 1996 р., створила надійні правові основи інформаційної діяльності. Причому пріоритет, як це й має бути у правовій державі, що обрала демократичний шлях розвитку, надано праву громадян України на інформацію. Стаття 34 Основного Закону гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також проголошує право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір¹¹¹.

Отож, відправною точкою будь-якого аналізу проблем формування і здійснення сучасної інформаційної політики є права кожного на інформацію у їх сукупності. Адже ця сама стаття Конституції визначає виключні обмеження щодо цих прав законом “в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або права інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя”.

Зважаючи на це, вельми важливою вважаю тему “круглого столу” “Державна інформаційна політика: оптимізація структури керівних документів”. Адже, як я розумію, йдеться передусім не про формально-казуїстичну спробу розглянути “паперову драбину”, на щаблях якої закони, нормативно-правові акти інститутів влади, концепції чи доктрини – йдеться про зміст поняття “державна

¹¹¹Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1998.

інформативна політика”, про те, що сьогодні є головним, базовим, а що похідним, менш актуальним і важливим або таким, що має слабшу юридичну силу.

Ключовим суб'єктом державної політики в інформаційній сфері є людина, її права і свободи. При цьому виділяються дві групи відповідних прав. Перша: права і свободи, користування якими прямо дозволено та гарантується. Це, як уже наголошувалося, право на свободу думки та переконань; право доступу до відомостей, необхідних для збереження життя і здоров'я, доброго імені; свобода участі у культурному житті¹¹².

Другу групу прав і свобод становлять ті, що полягають у забороні всім суб'єктам права здійснювати певні дії в інформаційній сфері або у спеціальних умовах, за яких такі дії дозволені. Йдеться про заборону пошуку, одержання, передачі й поширення інформації про діяльність людини з задоволенням потреб, не пов'язаних із життям суспільства і держави (приватного життя); захист інтересів людини, пов'язаних із використанням результатів її інтелектуальної діяльності іншими способами; неприпустимість цензури або обмеження вираження переконань тощо¹¹³.

Отже, державна інформаційна політика, що відповідно до ст. 6 Закону України “Про інформацію” є сукупністю “основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації”¹¹⁴ має забезпечити баланс цих двох груп прав і свобод. Він обумовлений потребою у вільному обміні інформацією, з одного боку, і обмеженні її поширення в інтересах національної безпеки, іншої суспільної необхідності та захисту життя, здоров'я та гідності громадян – з іншого.

Безумовно, державна інформаційна політика, інструментарієм здійснення якої є комплекс законів, що формують нову галузь права – інформаційне право, на вершині якої стоїть Конституція України, а практичне здійснення якої покладено на спеціально уповноважені органи влади – Верховну Раду України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Конституційний Суд України; органи правосуддя; органи прокуратури; Кабінет Міністрів України та інші центральні органи державної виконавчої влади; місцеві адміні-

¹¹²Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа – К., 2006.

¹¹³Там само.

¹¹⁴Про інформацію: закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48.

страції; органи місцевого самоврядування; органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна; адвокатура; політичні партії та громадські організації; профспілки та інші неурядові організації (молодіжні, дитячі, релігійні тощо), ЗМІ¹¹⁵ – не обмежується лише забезпеченням балансу між інформаційними потребами людини, суспільства і держави. Ця політика у час динамічного переходу від індустріального до інформаційного, а тепер ще й до “нанотехнологічного” суспільства майбутнього вимагає не менш динамічного будування пріоритетів і створення ефективних механізмів. Україна відстає у цих напрямках, а її правова база швидко старіє і втрачає, скажімо, “форсажність”, не забезпечує необхідного прискорення, розвитку інформаційної сфери.

Тим часом ще у грудні 2003 року лідери 160 країн на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства підписали два стратегічних документи – Декларацію принципів та План дій, що визначають напрями розвитку інформаційного суспільства на державному, регіональному та глобальному рівнях. Ішлося, зокрема, про розроблення та реалізацію національних стратегій розвитку інформаційного суспільства¹¹⁶.

Серйозні акценти щодо цих глобалізаційних викликів було зроблено у березні 2005 р. в Києві на Сьомій європейській міжнародній конференції з питань інформаційної політики, організованій Радою Європи та урядом України. Усю організаційну роботу з української сторони було покладено на Держкомтелерадіо України, який я тоді очолював.

Нині майже немає такої країни у світі, яка б не постала перед викликом здійснення інноваційних реформ у спосіб використання інформаційно-комунікаційних технологій, сучасних знань та інформації у політичній, економічній та соціальних сферах. Це реформування має відбуватися не спорадично, а в контексті національних і міжнародних стратегій.

Європейський Союз, починаючи з 2005 року, виділяє з бюджету 5 млрд євро щорічно на розвиток інформаційного суспільства, щорічно збільшуючи цю суму близько на 18 %¹¹⁷. Інформаційний ресурс в умовах формування інформаційного суспільства стає стратегічним чинником кожної країни. А інформаційна безпека є складником національної безпеки.

¹¹⁵Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999.

¹¹⁶Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. – К., 2006.

¹¹⁷Там само.

Вибудовуючи ієрархію керівних документів державної інформаційної політики, слід пам'ятати, що вона, по-перше, має гарантувати невід'ємне конституційне право кожного на поширення інформації, застосовуючи інші "інформаційні" права на вільне, на власний розсуд, збирання, зберігання і використання інформації; по-друге, має забезпечити відкритість, доступність усіх інститутів влади і суспільства; по-третє, на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій безперешкодно та оперативно отримувати, обробляти й доводити до споживача інформаційні послуги та продукти; по-четверте, ефективно протистояти реальним і потенційним загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави; по-п'яте, ефективно інтегруватися до європейського та світового інформаційного простору, домагатися паритетного співробітництва, рівного доступу та рівного представництва у всіх регіональних і глобальних інформаційних процесах.

Така правова диспозиція має реалізовуватися конкретним контентом законопроектного творення.

Іншими словами, зміст і характер вибудовування сучасної національної інформаційної політики має базуватися на міцному правовому фундаменті. Цей фундамент, з одного боку, має гарантувати права і свободи кожного, захищати їх, особу та суспільство, а також інтелектуальну власність; забезпечувати свободу слова та доступу громадян до інформації, реалізацію права на повноту та достовірність інформації, формування позитивного міжнародного іміджу держави, підтримку її геополітичних позицій, створення власного конкурентного інформаційного продукту; з іншого – давати змогу розвивати потужну інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, підтримувати діяльність вітчизняних засобів масової інформації; книговидання, кінематографа, не допускати монополізації (зокрема зовнішньої) інформаційної сфери, захищати інформацію на матеріальних носіях, у мережах від несанкціонованого доступу тощо.

Пріоритети нормотворення в інформаційній сфері та удосконалення її правового регулювання, в основі якої є конституційне право на поширення інформації, свободу слова і думки, вільне вираження своїх поглядів і переконань, неодноразово визначалися Верховною Радою України. Досі не втратила актуальності ґрунтовно розроблена стратегія інформаційної політики, сформульована за результатами триденних парламентських слухань, проведених у травні 1999 р. з теми "Інформаційна політика України: стан і перспективи".

Як зазначалося, важливим чинником державної інформаційної політики в Україні має бути захист власного інформаційного простору. Що маємо насправді? На жаль, повну незахищеність, відсутність інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки¹¹⁸. Наголошувалося: потрібен відповідний закон.

“Слід надійніше захистити журналістів від перешкоджання їм у професійній діяльності та протиправних діянь проти них. Слід обмежити апетити до непомірних штрафних судових санкцій проти ЗМІ та їхніх авторів. Слід виробити законні цивілізовані способи і механізми позасудового розв’язання конфліктів між ЗМІ та журналістами, з одного боку, і владними інстанціями, політичними партіями, з іншого”,¹¹⁹ – наголошувалося під час парламентських слухань. Наголошувалося: гірке становище зі свободою слова найтісніше пов’язане з нужденним економічним станом інформаційної сфери в цілому, фінансовою залежністю ЗМІ від своїх хазяїв, котрі за будь-яке незадоволення їхніх запитів і побажань можуть розправитися з інформаційним органом, розігнати творчий колектив. Наголошувалося на складній ситуації у книговидавничій сфері, системі поширення і пропаганди культурних цінностей, документованої інформації¹²⁰.

Тоді ж на основі аналізу “больових точок” інформаційної сфери була вироблена своєрідна “дорожня карта” законодавчого врегулювання наявних проблем. Звісно, частина запланованого реалізована механізмами законотворення. Однак більшість вироблених “на випередження” пропозицій досі не втілені. Таким чином, конституційне право кожного на інформацію, зокрема й на поширення інформації реалізується не сповна, а подекуди суттєво звужене порівняно з аналогічним правом суб’єктів інформаційних правовідносин у державах із розвиненою конституційною демократією.

Це слід враховувати, визначаючи ієрархію інформаційного правотворення.

Безумовно, дуже ефективним і корисним може бути досвід вирішення значних загальнонаціональних проблем в інформаційній сфері механізмами галузевого (відомчого) нормотворення. Державний комітет телебачення і радіомовлення України, починаючи з 2002 року, розробив і впровадив низку програм, які

¹¹⁸Інформаційна політика України: стан і перспективи. Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 12 травня 1999 року. – К., 1999.

¹¹⁹Там само.

¹²⁰Там само.

багато в чому, а часто й докорінно, змінювали цілі підсистеми та галузі в інформаційній сфері. Це стосується, зокрема, галузевих програм “Мала преса”, “Районне радіо і телебачення”, що були обов’язковими для усіх органів влади, і дозволили радикально змінити місцеву журналістику, переоснастити редакції і студії сучасними засобами зв’язку та комунікацій, залучати для цього значний місцевий ресурс. Ефективно діяла і програма “Журналіст”, яка була покликана сприяти регулюванню відносин, що виникають у зв’язку з професійною діяльністю журналістів, визначенню їх прав та обов’язків, правових і соціальних гарантій.

На основі цієї програми згодом Держкомтелерадіо було розроблено Проект закону України “Про захист професійної діяльності журналістів”, що закладав правові основи професійної діяльності журналістів, встановлював відповідні державні гарантії. До Законопроекту увійшли також норми відповідальності за порушення законодавства про захист професійної діяльності журналістів, тут була означена процедура журналістського розслідування, порядок акредитації журналістів, у т. ч. і зарубіжних, гарантії права на професійну діяльність іноземних журналістів, правова основа діяльності журналістів України за кордоном, право на захист джерел інформації тощо.

На жаль, події 2004 р. – початку 2005 р. та наступне “втрачене п’ятиріччя” відкинули ці ідеї. Тим часом їх актуальність тільки зростає. Отож, вважаю одним із найпріоритетніших завдань у розв’язанні комплексу проблем інформаційної сфери повернення до Законопроекту “Про захист професійної діяльності журналістів”, його осучаснення, поглиблення та прийняття як закону.

На мій погляд, Інститут стратегічних досліджень міг би бути своєрідним центром підготовки таких важливих документів. Сюди ж відношу й Концепцію розвитку національного інформаційного простору, і нову редакцію базового Закону України “Про інформацію”, що має врахувати Модельний Закон про свободу інформації, розроблений європейськими інституціями, і вкрай важливий новий сучасний Закон України “Про засоби масової інформації”.

Це все мають бути правовстановлюючі документи базового рівня і великої державної значимості. Те саме стосується і Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, який якщо й “поліпшувався” останніми роками, то тільки в частині “роздування” повноважень дуже важливого, але лише одного з низки державних інститутів – Нацради з питань телебачення і радіо-

мовлення, та обмежував права іншого конституційного органу – Держкомтелерадіо або створював максимальні умови доступу іноземців до нашого інформаційного ресурсу. При цьому паритетність з боку іноземних партнерів щодо такого протекціонізму і для українського інформаційного продукту за кордоном ніхто й не обмовився.

І це теж виклик, на який слід ефективно реагувати.

Суспільне мовлення. Ще один винятковий пріоритет. Але не роздержавлення і приватизація як це простежується у деяких “уболівальників суспільного”, а створення суспільної системи на базі наявних державних потужностей. Існуючий закон про систему суспільного телерадіомовлення не витримує жодної критики і має бути замінений новим ефективним правовим механізмом, що гарантував би створення, розвиток і суспільну вагу нового мовника на потребу усього суспільства (а ще ліпше – системи мовників).

Треба нагадати також, що удосконалення правовідносин в інформаційній сфері – це не лише поліпшення, осучаснення існуючих законів та інших нормативних документів, а й, що не менш важливо, ефективність дії цих інструментів. Ідеться, зокрема, і про поглиблення процесів демократизації на основі права.

Наприклад, така проблема. Україна вперто фігурує в числі неблагонадійних щодо свободи слова у звітах численних громадських інститутів, у т. ч. європейських. Треба відверто визнати, що порушення конституційних прав і свобод людини, інформаційного законодавства з боку державних органів, посадових осіб і окремих громадян є досить поширеними, мають місце факти утисків свободи слова, прихованої цензури, скоєння злочинів проти журналістів тощо.

Це означає, що слабко діють ті галузі права, в т. ч. й кримінального, які мають унеможлилювати подібні прояви. Тобто рівень правової культури вкрай низький. А інформаційне законодавство потребує якісних змін. При всій його розгалуженості воно залишається суперечливим, належним чином не систематизованим і не кодифікованим. Необхідно розробити та прийняти Інформаційний кодекс. І це, мабуть, головний пріоритет в інформаційному законотворенні найближчого періоду.

ДЕРЖАВНЕ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ І ПРАКТИЧНИЙ ВИМІР

ГУДИМА Наталія Валеріївна,
*головний консультант,
старший науковий співробітник
зі спеціальності конституційне право;
муніципальне право Інституту законодавства
Верховної Ради України
кандидат наук з державного управління*

Теза щодо відсутності в Україні ієрархії керівних документів реалізації державної політики є не зовсім коректною. Така ієрархія визначена чинним законодавством, зокрема Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Цим Законом встановлено загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Також у 2004 р. набрав чинності Закон України “Про державні цільові програми”. Цей Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як комплексів взаємопов’язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням

Однак практика висвітлює значні недоліки у здійсненні в Україні стратегічного державного планування та управління. Як найнегативніші варто виділити такі.

По-перше, відсутність правових норм забезпечення цілісної стратегії соціально-економічного розвитку держави на довгостроковий період.

На сьогодні основним актом законодавства у сфері стратегічного планування та управління державним розвитком є прийнятий

ще у 2000 р. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Вказаний Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складника загальної системи державного регулювання економічного й соціального розвитку держави на середньостроковий період, що становить п’ять років, та короткостроковий період – наступний рік. Проте питань довгострокового стратегічного планування цей Закон так само, як і інші акти чинного законодавства, не визначає.

Слід зазначити, що після прийняття у 1996 р. Конституції України здійснювалися спроби забезпечити діяльність органів державного управління на цілісній і комплексній основі згідно з генеральними напрямками загальнодержавного розвитку, визначеними відповідною загальнодержавною довгостроковою програмою. Ще у 1998 р. Президентом України було визнано за необхідне вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції в міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу на довгострокову перспективу – до 2010 р. Для цього відповідним розпорядженням передбачалося здійснити комплекс заходів, зокрема розробити протягом 1998-1999 рр. науково-дослідницький проект “Україна–2010”. Були визначені наукові установи для розроблення цього проекту, а Кабінету Міністрів України доручалося вирішити питання щодо фінансового забезпечення за рахунок коштів, передбачених на фінансування державних програм із фундаментальних досліджень. Однак при тому, що цей проект як стратегічний програмний документ було розроблено парламентом у законодавчому порядку, так і не був затверджений. Така сама доля спіткала й інші ініціативи щодо реалізації принципу довгострокового стратегічного планування державного управління, зокрема щодо комплексного програмного забезпечення соціально-економічного розвитку України до 2020 р. та на наступні періоди.

У результаті на сьогодні здійснення стратегічного державного планування та управління в Україні згідно із законодавством передбачено виключно на середньо- та короткострокові періоди.

Інший чинник негативного впливу на стан реалізації та розвитку стратегічного планування та управління в Україні – незадовільний стан виконання органами державного управління вже наявних норм законодавства.

Так, незважаючи на те, що Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” чітко визначено порядок здійснення стратегічного державного управління в частині планування діяльності на середньо- та короткострокові періоди на підставі затверджених Верховною Радою України п’ятирічних програм соціально-економічного розвитку держави, таких цілісних програм на сьогодні в установленому порядку не прийнято. Внаслідок цього порушуються такі принципи стратегічного державного управління, як принцип глобальності, системності, комплексності та збалансованості його здійснення, а також принцип спадковості та послідовності, адже стратегічне планування на рівні державних цільових програм і відповідних бюджетних програм здійснюється урядом не на стратегічному, а на ситуаційному рівні.

Крім того, Законом встановлено, що середньострокові програмні документи економічного та соціального розвитку мають розроблятися на основі прогнозів економічного та соціального розвитку України. Такі прогнозні документи мають розроблятися на п’ять років, використовуватися під час розроблення проектів Програми діяльності Кабінету Міністрів України і публікуватися в газеті “Урядовий кур’єр”. Однак практика останніх років засвідчила відсутність зазначених прогнозів, що також призводить до порушення передбачених цим Законом таких принципів стратегічного державного управління, як принцип цілісності, об’єктивності, науковості, гласності та дотримання загальнодержавних інтересів. У комплексі все це фактично унеможливує ефективне здійснення стратегічного державного планування та управління на нинішньому етапі соціально-економічного розвитку України.

Таким чином, незважаючи на створення в Україні правової основи для комплексної реалізації та розвитку принципів стратегічного державного управління, стан їх практичного втілення в поточну роботу органів державної влади все ще не забезпечує належного рівня стратегічного планування соціально-економічних перетворень у державі. Це зумовлено відсутністю правових засад здійснення довгострокового стратегічного державного управління в країні та неналежним станом виконання органами державного управління відповідних норм законодавства щодо порядку реалізації стратегічного управління на середньо- та короткострокові періоди. При цьому, способи виправлення ситуації, що склалася, знаходяться у площині удосконалення відповідних правових норм. Для цього є доцільним законодавче закріплен-

ня положень щодо створення та забезпечення функціонування необхідних засад довгострокового державного стратегічного планування в Україні, що може бути практично реалізовано у спосіб внесення доповнень до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Крім того, потребує нагального врегулювання проблема виконавської дисципліни, забезпечення дотримання вимог чинного законодавства вищими органами державної влади та управління, що може бути вирішено завдяки удосконаленню положень законодавчих актів, що регулюють їх діяльність, та підвищенню рівня відповідальності за результати роботи.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ I. Наукові підходи до проблеми ієрархії керівних документів державної політики	7
Розділ II. Стратегічне планування як контекст розробки керівних документів державної політики	18
Розділ III. Керівні документи державної політики: понятійно-категоріальний аналіз	25
Розділ IV. Керівні документи державної політики: формально-логічна ієрархія та ієрархія за юридичною силою	31
Висновки	40
Рекомендації	43
Додаток 1. Матеріали засідання “круглого столу”	47
Литвиненко О. В.	52
Баровська А. В.	53
Онищенко П. О.	54
Коліушко І. Б.	56
Семенченко А. І.	58
Валентайн Е.	59
Дубов Д. В.	59
Чиж І. С.	60
Ситник Г. П.	61
Качинський А. Б.	63

Тихий В. П.	64
Федоренко В. Л.	65
Цимбалюк В. С.	68
Базилевич Д. С.	70
Семенченко А. І.	71
Коліушко І. Б.	72
Додаток 2.	
Чиж І. С. Пріоритети нормотворення та правового регулювання державної інформаційної політики	73
Гудима Н. В. Державне стратегічне планування та управління в Україні: нормативно-правовий і практичний вимір.....	80

Наукове видання

Баровська Анастасія Валеріївна,
кандидат наук з державного управління

**ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ
КЕРІВНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
(на прикладі інформаційної сфери)**

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *І. О. Коваль, І. В. Куниціна*
Коректори: *І. В. Куниціна, О. В. Москаленко*
Верстка: *Є. Ю. Стрижеус*
Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 28.12.2011 Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.
Гарн. "PetersburgС". Обл.-вид. арк. 5,80. Наклад 200 пр. Зам.

Віддруковано ПП "Вид-во "ФЕНІКС"
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б
Тел./факс 501-93-01

ДЛЯ НОТАТОК