



Горбатенко Володимир Павлович

*Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)*

<https://orcid.org/0000-0002-2400-954X>

e-mail: stateandlaw@ukr.net

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ: АНАЛІТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ

Резюме

Проаналізовано можливості й перспективи запровадження до наукового обігу концепту стратегія і тактика політико-правового розвитку. Здійснено аналітичне обґрунтування базових понять, що його супроводжують. Запропонований комплексний політико-правовий підхід дозволив узагальнити, систематизувати й оптимізувати інформацію, що стосується формування стратегії і тактики політико-правового розвитку держави й суспільства в сучасній Україні. Окреслено деякі важливі в зазначеному контексті напрями розробки стратегії і тактики, такі, зокрема, як: мобільне реагування на виклики національній безпеці, взаємодія влади і громадянського суспільства, модернізація адміністративно-територіального устрою, підвищення ефективності правової політики в інформаційній сфері, політико-правове забезпечення функціонування української мови як державної.

Ключові слова: стратегія, тактика, стратегічне планування, стратегічне управління, політико-правова стратегія і тактика.

Вступ

Стратегія і тактика належать до найважливіших об'єктів аналітично-прогностичної діяльності як у теоретичному, так і в практичному вимірах їх осмислення і застосування. Вони використовуються у різних сферах суспільного розвитку—військовій, управлінській, економічній, політичній, правовій, фінансовій та ін. Масштабні стратегії, які найчастіше розраховані на середньострокову перспективу, можуть поєднувати у своєму

сегменті кілька близьких за своїми метою і завданнями комплексних напрямів суспільного розвитку. Одним із таких напрямів слід вважати політико-правовий розвиток, що потребує формування відповідних його потребам стратегії і тактики.

Різноманітні характеристики, що стосуються зазначених понять, мають місце у працях таких західних вчених як І. Ансофф, А. Армстронг, Д. Вінзант, Л. Занетті, Р. Куннінгам, Т. Пойстер, М. Портер, К. Райсс, Т. Сааті, Г. Стрейб, Д. Хассі. Серед українських вчених до даної проблематики звертаються такі вчені як О. Батанов, С. Борисевич, А. Гнатенко, О. Євмешкіна, П. Копиленко, І. Кресіна, В. Малиновський, О. Минькович-Слободяник, В. Мироненко, Г. Почепцов, М. Пухтинський, А. Сельський, О. Сидорчук, В. Тертичка, Л. Шевченко. Означені поняття в інтерпретації зарубіжних і українських вчених розглядаються як модель систематизованих засобів досягнення поставлених цілей, сукупність встановлених процедур і принципів поведінки, комбінація із запланованих дій і рішень, спосіб довгострокового планування і управління, чинник реагування на зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищах.

Зважаючи на це, метою пропонованої статті є визначення, уточнення та характеристика в контексті потреб взаємодії політики і права понять «стратегія», «тактика», «стратегічне планування», «стратегічне управління», «політико-правова стратегія і тактика» як визначальних для нормативного прогнозування політико-правового розвитку держави й суспільства в Україні на середньострокову та довгострокову перспективи.

Методи дослідження

У процесі дослідження застосовано описовий і системний методи, а також комплексний політико-правовий підхід, які дозволили узагальнити, систематизувати й оптимізувати інформацію, що стосується визначення та уточнення базових понять, призначених супроводжувати формування стратегії і тактики політико-правового розвитку держави й суспільства в сучасній Україні.

Результати

Стратегія, як теоретичне поняття та практичне явище, сягає давніх часів. Первісно вона була сформована військовими потребами. У цьому сенсі даним терміном позначали загальний план дій війська в певних умовах, спрямований на досягнення кінцевої перемоги над ворогом. За нинішніх умов, у зв'язку з масштабними технологічними змінами, відбувається постійна модернізація воєнної стратегії. Це пов'язано насамперед із загрозами інформаційної, гібридної воєни, які відзначаються високим ступенем непередбачуваності, широким розмаїттям засобів, залежно від тих чи інших умов. Це підтверджує, зокрема, агресія Російської Федерації по відношенню до України, що розпочалася в 2014 році з анексії Криму та захоплення

частини Донбасу. І вже у жовтні того ж року Центром Разумкова за результатами опитування експертів було запропоновано своєрідну модель асиметричної стратегії України. Відповідно було сформульовано один із ключових висновків, який досі зберігає свою актуальність: «На нинішньому етапі найбільш оптимальною моделлю відносин з РФ є «обмежене партнерство», жорстке відстоювання національних інтересів і визначення пакета питань, де компроміс є неможливим. Серед практичних кроків з мінімізації конфлікту — модернізація і зміцнення Збройних Сил України та позбавлення енергетичної залежності від РФ. Також дуже важливим є максимальне залучення до переговорного процесу з РФ третіх країн-партнерів України» [1, с. 63]. Як засвідчує український досвід тривалого протистояння російській агресії, традиційної складової в сучасній військовій стратегії вже недостатньо. Вона має доповнюватися залученням потенціалу міжнародного партнерства, міжнародного права, дружніх міждержавних відносин; налагодженням ефективної енергетичної безпеки; підвищенням уваги до подолання латентних загроз (тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, використання мігрантів); належним задіянням новітніх інформаційних технологій (протистояння пропаганді, кібератакам, фейкам та ін.); забезпеченням консолідації політичних сил і громадськості всередині країни.

Відповідно до економічного підходу, стратегія розуміється як комплексний план діяльності певних організацій, підприємства, ефективного функціонування економіки держави, який розробляється на основі творчого, науково обґрунтованого підходу і призначений для досягнення довгострокових глобальних цілей. Відтак економічну стратегію можна розглядати як довгостроковий, взаємозалежний комплекс різних видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення їх життєздатності та конкурентоспроможності. Прикладом проникнення економічної стратегії в інші сфери суспільного розвитку є корпоративна правова стратегія, в якій поєднуються потенціали економіки і права. І це підтверджує висловлену нами на початку цієї статті тезу про комплексний характер застосування сучасних стратегій. У цьому контексті Л. Шевченко зазначає: «Розроблення корпоративних правових стратегій є найважливішою складовою сучасного юридичного менеджменту (legal management) бізнес-організацій. Останній можна визначити як юридично внормовану управлінську діяльність у будь-якій сфері господарювання. Це система управлінських відносин і дій, які базуються на знанні та дотриманні управителями норм права, регламентуються чинним законодавством, а всередині організації — посадовими інструкціями з чітким визначенням та оптимальним розподілом юридичних прав та обов'язків менеджерів. Тобто форми й методи традиційного менеджменту підпорядковуються ідеї найповнішого врахування в процесі управління законодавчих норм» [2, с. 107].

З політологічної точки зору, стратегія — план, у якому визначаються конкретна довготривала мета, завдання, програма дій та заходів, які орієнтовані на їхнє досягнення. У політичній стратегії обґрунтовується єдина лінія розвитку, визначаються конкретні напрями діяльності. При цьому політична стратегія в кожних конкретних умовах має виявляти гнучкість і неповторність. У відповідності з цим П. Мироненко зазначає: «особливістю політичної стратегії за сучасних умов, надто у кризових ситуаціях, є те, що вона має бути спрямована саме на агресивне зовнішнє середовище, вміти адекватно реагувати на «виклики» та ризики глобалізації. Наявність розробленої та ефективної політичної стратегії є свідченням політичної сили, могутності держави» [3, с. 30]. Масштабна політична стратегія зазвичай передбачає: удосконалення інституціональної підсистеми держави; переоцінку існуючих ідеалів, цінностей, норм, процедур; залучення потенціалу самоорганізації населення; подолання кризових явищ і процесів, нестабільності суспільно-політичного розвитку.

У правознавстві стратегія передбачає формування на основі нормативно-правових актів моделі послідовних, скоординованих дій, необхідних для досягнення суспільно важливих завдань на певну перспективу. Сучасні дослідники визначають правову стратегію як «довгостроковий, якісно встановлений напрям розвитку певного об'єкта права», а також як «загальну кількість правових орієнтирів і правових обмежень» відповідно до визначеної мети [4, с. 17]. Така мета зазвичай досягається засобом правового реформування існуючої інституціональної системи, удосконалення наявних норм і правил, втілення демократичних правових принципів, усунення колізій та прогалин у чинному законодавстві, раціоналізації правової діяльності й поведінки. У перехідних умовах, подібних до тих, які переживає українське суспільство, процес стратегічного перетворення правової системи може бути успішним лише за умови здійснення державою послідовної, спадкоємної, науково обґрунтованої правової політики, орієнтованої на розвиток людини, суспільства й держави. Сучасна правова стратегія передбачає постійне вдосконалення правових інститутів, діяльності, відносин на різних рівнях — міжнародному (міждержавному), державному, суспільному, груповому, індивідуальному. Останні три різновиди належать до права громадянського суспільства і є надзвичайно важливими для країн, що здійснюють перехід від авторитаризму до демократії.

У сучасному узагальненому розумінні поняття «стратегія» визначається як чинник планування і практичної реалізації певного напрямку суспільного розвитку шляхом формування базових та альтернативних його варіантів (моделей) з урахуванням наявних засобів і ресурсів. Стратегія — це спосіб досягнення результату, сформульованого у вигляді мети, у ході якого керівники визначають усі складові (компоненти) процесу управління на визначений період.

Призначення стратегії пов'язане з тим, що вона зумовлює краще розуміння сьогодення і перспектив майбутнього розвитку, дозволяє оцінити реальну ситуацію та розрахувати ресурси, які дозволять досягти поставленої мети. Стратегія покликана забезпечувати спадкоємність діяльності інститутів незалежно від зміни їхнього керівництва. Якщо визначена державна стратегія реалізується послідовно, поетапно, це породжує суспільну довіру до влади в цілому. Вивірена державна стратегія забезпечує консолідацію суспільства, на яку можуть упевнено спиратися президент, уряд, інші суб'єкти державної влади. Стратегія дозволяє визначити етапи реалізації суспільно значимої мети. Співпадіння її змісту й реальної державної політики сприяє підвищенню довіри з боку інших країн.

Конструктивна стратегія найчастіше спирається на певну концепцію як первинний документ, що передбачає визначення масштабів, темпів та основних напрямів розвитку в тій чи іншій соціальній системі чи підсистемі. Вона передбачає також оптимальний вибір засобів і методів її здійснення. А це, в свою чергу, передбачає застосування при здійсненні стратегії компромісів, договорів на взаємовигідній для сторін основі, урахування вірогідних ризиків та непередбачуваних ситуацій, використання можливостей політики, права та громадської думки для врегулювання складних проблем.

У процесі формування стратегій прийнято розрізняти поняття «стратегічна програма» і «стратегічний проект». Стратегічна програма в науковій літературі визначається як сукупність проектів, пов'язаних єдиною метою та змістом. Відповідно стратегічний проект є складовою загальної стратегії та інструментом її реалізації. Динаміка виконання стратегічних програм зазвичай здійснюється з огляду на стан їх забезпечення з боку ініціаторів, суб'єктів їх реалізації.

Базова модель здійснюваної стратегії зазвичай орієнтує на пошук оптимального шляху досягнення запланованої мети. При цьому слід мати на увазі, що ефективність жодної обраної моделі втілення стратегії неможливо передбачити абсолютно. Визначені наперед напрями діяльності можна передбачити лише з певною вірогідністю. Остаточна стратегія може вважатися завершеною лише тоді, коли реалізується в житті. Базова модель визначається як провідна, а альтернативні їй підпорядковуються. Оптимальною і ефективною вважається пошукова стратегія, що передбачає одночасний рух у кількох паралельних напрямках, а також прийняття відповідних рішень у кожному окремо взятому варіанті. Саме тому, починаючи від етапу розробки стратегії, необхідною є гармонізація та узгодження її різних варіантів. Введення в дію цих варіантів залежить від того, як втілюється або не втілюється базова модель реалізації стратегії.

Для розробки нової стратегії важливим завданням є вивчення й систематизація наукової літератури, яка, по-перше, стосується самої проблеми,

по-друге — теорії і методології розробки стратегічних програм, які є близькими до досліджуваної сфери суспільного розвитку. Слід насамперед звертати увагу на зміни, які відбулися в їхній структурі від часу формування стратегії до моменту її завершення в цілому чи певного етапу її реалізації. Йдеться про засновників, співзасновників, керівництво інституції та персонал, що реалізує стратегічну програму. Поряд із цим важливо зосередити увагу на одержанні переваг від реалізації стратегії її споживачами, до яких належать держава, окремих інститут, суспільство, місцеві органи влади та ін. При цьому варто зважати на вже існуючі оцінки з урахуванням відмінностей у підходах виконавців та споживачів. Звертаючись до джерел, пов'язаних зі стратегією, варто пам'ятати про те, що термін «стратегія» в сучасних умовах набув доволі розширеного трактування й нерідко ним позначають розробки, які є далекими від вимог, що висуваються до стратегічних документів.

Форма реалізації стратегії позначається поняттям «тактика». У первісному розумінні тактика сформувалася разом зі стратегією як елемент воєнного мистецтва й означала підготовку та ведення бою наявними в розпорядженні військовими підрозділами. В сучасному державно-управлінському розумінні поняття «тактика» визначається як комплекс дій, спрямованих на забезпечення ефективності впровадження виробленої стратегії на певному етапі її реалізації. Тактично-оперативна діяльність, як правило, має локальний характер, розрахована на короткий період й завершується разом із досягненням відповідних цілей стратегії.

Тактика, як сукупність шляхів та інструментів реалізації головної мети та завдань стратегії, є її структурним елементом, безпосередньо впливає з неї та підпорядковується їй. Тактика зазвичай спрямовує свої дії виключно на прихильників, передбачає тільки один крок, стосується сьогодення і реального простору, дотримується єдиної, чітко визначеної точки зору. Тактика зосереджується довкола ефективного використання доступних ресурсів. Успішні тактики включають у себе своєрідний намір про реалізацію — певну ознаку, яка сигналізує про те, коли їх варто використовувати. Короткостроковий характер та гнучкість тактики дозволяє у разі необхідності змінювати напрям, обираючи більш правильний для конкретної ситуації задля досягнення широких стратегічних цілей.

Таким чином, стратегія і тактика пов'язані з плануванням та визначенням інструментів реалізації певної мети. Проте тактика не є цілком самостійною одиницею процесу стратегічного планування. Вона є частиною стратегії, завдяки якій відбувається послідовне досягнення поставленої мети. На думку деяких дослідників, при розробці стратегії слід зосереджуватися на ресурсах, середовищі та місії, натомість при розробці тактики — переважно на людях та їхній діяльності [5, с. 72].

Важливе значення для нашого дослідження має поняття «стратегічне планування», що означає довгострокове визначення певного напрямку соціального розвитку на основі сформованих мети, завдань, проміжних етапів та заходів його реалізації. Проблема державного стратегічного планування в Україні потребує свого розв'язання, що пов'язано з відсутністю цілісності та злагодженості у вирішенні цієї проблеми, спричинених недостатньою увагою до неї на загальнодержавному рівні. Йдеться про відсутність належних відповідальності та контролю за реалізацію стратегічних планів; «невідповідність між кількістю стратегічних документів і обсягів фінансування; нескоординованість стратегій державного, центрального та регіонального рівнів»; незабезпечення проблеми «закріплення функцій державного стратегічного планування в органі державної влади» [6, с. 2].

В науці розрізняють різні підходи до проблеми забезпечення стратегічного планування. Основними є: діяльнісний (передбачає належне виконання функцій суб'єктами державного управління); системний (орієнтований на забезпечення тісної взаємодії елементів певної системи чи підсистеми); ситуаційний (спрямований на формування діяльності в умовах конкретно взятої, унікальної ситуації, що передбачає відмову від абсолютизації універсальних закономірностей). У нашому випадку особлива роль належить комплексному підходу до стратегічного планування, який «передбачає концептуалізацію та інтеграцію політик, програм і проєктів, нормативно-правового, організаційного і координаційно-планового проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку» [7, с. 58]. Необхідність застосування комплексного підходу пов'язана з нашим баченням стратегічного планування як чинника належного поєднання двох близьких соціальних сфер — політичної і правової — в межах визначених окремих сегментів стратегії політико-правового розвитку на середньострокову перспективу.

Поняття «стратегічне управління» розглядається вченими як процес оцінки зовнішнього середовища, створення ефективної управлінської структури, ухвалення оптимальних рішень, спрямованих на забезпечення стабільності в довгостроковій перспективі. Розрізняють три основні типи стратегічного управління: інноваційний, оновлення, поступового вдосконалення.

Перший із названих типів означає те, що стратегічною метою для України на сучасному етапі є «процес вдосконалення національного соціально-економічного розвитку, що досягається за рахунок практичного використання нових знань задля зростання обсягів суспільного виробництва, підвищення якості суспільного продукту, зміцнення національної конкурентоспроможності та прискорення соціального прогресу в суспільстві». У відповідності з цим «головним завданням інноваційної політики держави виступає забезпечення збалансованої взаємодії науково-

технічного і виробничо-підприємницького потенціалів суспільства, створення привабливого інвестиційного клімату» [8, с. 228]. Інноваційний підхід у контексті політико-правового розвитку означає: відмову від методу прямих директив і вказівок у державному управлінні; стимулювання самостійної діяльності організацій і підприємств; мобілізацію і концентрацію фінансових, матеріальних, людських та організаційних ресурсів; підхід до соціально-гуманітарної сфери як до системоутворюючого і стратегічно важливого чинника розвитку держави; утвердження погляду на політико-правову комунікацію як на своєрідне інтегративне поле, в якому обертаються інші суспільні явища і процеси; створення узагальненої моделі підготовки державно-політичних та державно-управлінських рішень; встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягаються відповідною нормативно-правовою базою та стилем державного управління.

Оновлення пов'язане з теорією змін, що передбачає чіткий опис взаємозв'язків між діями та очікуваними результатами, а також пояснення чинників, що сприятимуть останнім. Процес оновлення згідно з теорією змін передбачає наступні етапи: 1) планування робіт (виявлення пріоритетів, шляхів досягнення успіху); 2) визначення зацікавлених сторін з метою з'ясування потенційних ризиків, конфліктів, варіантів можливого партнерства, вразливих груп; 3) аналіз ситуації (збір та вивчення даних на основі визначених показників, обробка статистичної інформації); 4) виявлення проблем (встановлення позицій, на які слід спрямувати зусилля, причинно-наслідковий аналіз ситуації); 5) пріоритизація проблем (визначення напрямів першочергової підтримки, встановлення взаємозв'язків між існуючими проблемами); 6) аналіз пріоритетних проблем (встановлення їх ієрархії, співставлення їх причин і наслідків задя якісної розробки рішень); 7) формулювання бачення (започаткування процесу розробки рішень, узгодження спільного розуміння майбутньої ситуації); 8) формування карти результатів (складання переліку очікуваних позитивних змін); 9) формування рамки результатів (розробка загальної таблиці результатів за стратегічним або програмним документом); 10) визначення індикаторів результативності та формування системи моніторингу й оцінювання [9].

У основі стратегії поступового вдосконалення лежить «прагнення до постійного прогресу в процесі повсякденної діяльності» [10, с. 164]. Такий прогрес здатна забезпечити політико-правова модернізація, що відзначається здатністю виступати гарантом соціальної стабільності, чинником формування основних структур і ціннісних підвалин держави і громадянського суспільства, утвердження людини як свідомого суб'єкта соціальних перетворень. Успіх політико-правової модернізації залежить від здатності її суб'єктів поєднувати зміни зі специфікою традиційної культури, моделювати нову реальність у тісному взаємозв'язку зі станом і можливостями конкретно взятих держави й суспільства. Головним критерієм у цьому

процесі слугує ступінь здатності держави до структурних змін в усіх сферах суспільного життя зі збереженням стабільності та забезпеченням внутрішньої консолідації суспільства.

До основних характеристик стратегічного управління А. Сельським віднесені: поєднання системного, ситуаційного та цільового підходів до діяльності організації; орієнтація на вивчення умов, у яких функціонує організація чи перебувають регіон, територіальна громада; концентрація уваги на необхідності збору та застосування баз стратегічної інформації; прогнозування наслідків рішень, що приймаються, «впливаючи на ситуацію шляхом відповідного розподілу ресурсів, встановлення ефективних зв'язків та формування стратегічної поведінки управлінців»; застосування «інструментів та методів розвитку організацій» (стратегічних планів, проєктів, програм, контролю тощо) [11, с. 125]. Відповідно стратегічне управління узагальнено розглядається в сучасних умовах як специфічна, якісна характеристика державного управління, що прагне до постійної модернізації власної діяльності в конкурентному середовищі. Кінцевим результатом застосування стратегічного управління в ідеалі мають стати перетворення, здатні забезпечувати чутливість управлінської системи до змін у зовнішньому середовищі.

Поняття «політико-правова стратегія і тактика», на відміну від попередніх, є новим у вітчизняній науці. Логіка його застосування пов'язана з комплексним (політико-правовим), динамічним удосконаленням функціонування інститутів державної влади, різноманітних структур і механізмів, належним забезпеченням політико-правових відносин, узгодженням загальнонаціональних інтересів з інтересами окремих соціальних груп. Зазначене поняття витікає з парадигми правової політології й пов'язане з її основними завданнями, до яких відносяться: «аналіз закономірностей формування, шляхів і механізмів реалізації права в політиці; дослідження того, як процеси суспільної трансформації впливають на зміну теоретичних уявлень про право; виявлення тих явищ і процесів у політичній системі суспільства, які зумовили відповідні зміни у правовій системі; аналіз правових параметрів поведінки і діяльності суб'єктів політики; виявлення тих суспільно-політичних відносин, які потребують належного правового регулювання й оформлення; вивчення політико-правових суперечностей у процесі трансформації сучасного суспільства» [12, с. 8].

Політико-правова стратегія і тактика означає системне визначення державних рішень та напрямів діяльності суб'єктів управління, поетапна реалізація яких у тому чи іншому сегменті політико-правового розвитку здатна забезпечити ефективну реалізацію суспільно значимої мети і завдань в межах певного історичного періоду. Спроби поєднання стратегічних потенціалів політики і права вже мають місце у вітчизняних теоретичних підходах. Так, О. Минькович-Слободяник обґрунтовує основні

напрями застосування «державної стратегії правової політики», яка «здатна об'єднувати державницькі політико-правові сили нації і таким чином втручатися в царину публічної політики». Відповідно таку стратегію, на думку дослідниці, «можна вважати активним агентом своєрідного соціального договору між державною владою та громадськістю, неурядовими організаціями» [13, с. 71]. В. Малиновський вважає, що в контексті політико-правового розвитку стратегія є комплексним детальним планом, який розробляється на перспективу і повинен сприяти досягненню мети організації та цілей, що її конкретизують. Стратегія розробляється та формулюється вищою керівною ланкою, роль якої полягає не лише в ініціюванні такого процесу, а й у реалізації плану із залученням усіх ланок управління та оцінці результатів стратегічного планування [14, с. 170].

У зв'язку з тим, що більшість державних інституцій спрямовують свою активну діяльність на те, щоб удосконалити вже існуючі державні програми, використовуючи при цьому світовий досвід, досвід своїх попередників та обов'язково враховуючи реалії сучасності, перш ніж започаткувати розробку стратегії в певному сегменті політико-правового розвитку, необхідно виявити й проаналізувати наявні стратегії, що так чи інакше пов'язані з політико-правовим розвитком. Зазвичай вони поділяються на загальнодержавні, галузеві, регіональні й локальні.

До існуючих в Україні загальнодержавних стратегій слід віднести такі з них, як наприклад: Україна 2030. Доктрина збалансованого розвитку; Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021—2031 роки; Стратегія сталого розвитку України до 2030 року; Державна стратегія регіонального розвитку на 2021—2027 роки; Стратегія воєнної безпеки України; Стратегія національної безпеки України; Національна економічна стратегія на період до 2030 року; Стратегія зовнішньополітичної діяльності України; Стратегія деокупації та реінтеграції Криму; Україна — 2030. Стратегія зміни майбутнього. До галузевих розробок стратегічного спрямування відносяться: Концепція інформаційно-комунікаційної стратегії Ради суддів України; Комунікаційна стратегія Міністерства закордонних справ України; Стратегія розвитку громадянської освіти на період до 2030 року; Антикорупційна стратегія на 2020—2024 роки. Прикладом стратегічних програм регіонального рівня є координовані Міністерством розвитку громад та територій України регіональні стратегії розвитку на період до 2027 року, як наприклад: Стратегія розвитку Київської області на 2021—2027 роки. Стратегії, що стосуються перспективного розвитку інших областей України, є аналогічними за назвою. До локальних стратегій відносяться стратегії розвитку міст та інших населених пунктів, територіальних громад.

Формуючи політико-правову стратегію, необхідно чітко окреслити досягнення й негативні результати попередніх стратегій в межах обраного

напрямую соціальної реальності. До позитивних результатів втілення певної стратегії відносяться: реальна підтримка впливовими політичними силами; корисність для кінцевих споживачів; фінансово-економічна життєздатність. До негативних: наявність ризиків, зумовлених реалізацією стратегії; руйнування попередньої працюючої інституціональної структури; наявність суперечностей між окремими складовими втіленої стратегії. Зазначені критерії застосовуються шляхом порівняння ситуації до і після реалізації стратегії.

Зважаючи на потреби розробки стратегії і тактики політико-правового розвитку України, доцільно для прикладу окреслити деякі важливі в зазначеному контексті напрями. До таких напрямів, зокрема, можна віднести такі як: мобільне реагування на виклики національній безпеці, взаємодія влади і громадянського суспільства, модернізація адміністративно-територіального устрою, підвищення ефективності правової політики в інформаційній сфері, політико-правове забезпечення функціонування української мови як державної.

1. Мобільне реагування на виклики національній безпеці. В сучасних умовах глобалізації поняття «національна безпека» розуміється розширено й виходить далеко за рамки діяльності спецслужб. Усе більшого значення в його контексті набувають політичні, економічні, морально-етичні, соціокультурні організаційні, інформаційні та інші чинники. Події останнього десятиліття, особливо в Україні, засвідчують необхідність активізації й розширення засобів національної безпеки, оскільки, як виявилось, зовнішня агресія, підкріплена новітніми технологічними можливостями, здатна створювати атмосферу напруженості, політичної нестабільності в суспільстві, провокувати соціальні, національні, релігійні конфлікти і масові заворушення, зумовлювати руйнівні наслідки для демократичного розвитку країни. Стратегічне планування у сфері національної безпеки України в сучасних умовах має включати наступне: попередження злочинів у сфері комп'ютерної інформації, функціонування мережі Інтернет; гарантування виявлення, попередження, нейтралізації негативних подій, явищ і процесів; урахування досягнень науки і техніки та особливостей духовно-культурного життя народу України; охорону державної таємниці, а також інформації з обмеженим доступом; усунення нормативно-правових суперечностей в сегменті законодавства, що стосується національної безпеки; налагодження механізмів протистояння потенційним ризикам для української державності, зокрема, таким як інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії; забезпечення здатності національного медіапростору адекватно відображати існуючу соціальну реальність; утвердження інформаційної та національно-культурної ідентифікації України у світовому інформаційному просторі; гарантування державної підтримки та розвитку ресурсів

науково-технічної продукції та інформаційних технологій. Неналежна увага до зазначених напрямів є свідченням того, що в Україні досі є недостатнім системне забезпечення національної безпеки.

2. Взаємодія влади і громадянського суспільства. Стратегічне планування взаємодії органів влади та громадянського суспільства є важливим для забезпечення демократичного поступу держави та ефективного розвитку окремих сфер політико-правового розвитку. Така взаємодія передбачає подолання сформованої попереднім історичним періодом незахисності українського суспільства від втручання держави і політичної влади, що спонукає до наступного висновку: «Майбутнє громадянського суспільства пов'язане з розвитком громадських організацій, які поступово перебиратимуть на себе ряд функцій держави. Принцип соціального та політичного балансу у взаємовідносинах держави та громадянського суспільства повинен стати основою для виправлення та корекції існуючої нестабільної політичної ситуації. Гармонійна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дозволить поступово обмежити її втручання в економічне і соціокультурне життя громадян. Сфера відповідальності держави буде поступово зведена до мінімуму, що дозволить останній зайняти належне їй в умовах сучасного розвитку місце — бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем» [15, с. 177].

До перспективних стратегічних напрямів взаємодії держави і громадянського суспільства слід віднести наступні: узгодження загальнодержавних інтересів з корпоративними та індивідуальними на основі формування належної громадянської культури; урізноманітнення форм асоціативного життя, волевиявлення і формування громадської думки; налагодження системи соціального партнерства як дієвого засобу поєднання зусиль держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства; забезпечення фінансової стійкості інституцій громадянського суспільства (благодійних організацій, соціальних фондів, волонтерських структур та ін.) через створення сприятливої податкової політики; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади як чинника підвищення відповідальності суб'єктів влади (антикорупційна експетиза, облік пільг і привілеїв, постійний моніторинг сфери надання адміністративних послуг та ін.). Про належну взаємодію влади і громадянського суспільства в Україні можна буде говорити лише тоді, коли влада набуде ознак легітимності, всезагальності застосування демократичних принципів, діяльності в інтересах людей, а громадянське суспільство буде здатним самостійно формувати власне життя і впливати на історичний розвиток своєї країни. Майбутнє громадянського суспільства пов'язане з розвитком громадських організацій, які поступово перебиратимуть на себе ряд функцій держави. Принцип соціального та політичного балансу у взаємовідносинах держави та громадян-

ського суспільства повинен стати основою для виправлення та корекції існуючої нестабільної політичної ситуації.

3. Модернізація адміністративно-територіального устрою. Регіональні й локальні стратегії набувають усе більшої популярності в Україні у зв'язку зі здійснюваною масштабною загальнодержавною програмою децентралізації. На думку М. Пухтинського, необхідність реформування адміністративно-територіального устрою в Україні визначається цілим рядом чинників політико-правового характеру, таких як: необхідність збереження унітарності, цілісності, єдності України в умовах воєнної агресії; досягнення цієї мети за рахунок проведення політики широкої децентралізації публічної влади; реалізація процесу децентралізації через об'єднання територіальних громад і передачу їм відповідних, насамперед фінансових, ресурсів; реформування територіальної організації влади на первинному, субрегіональному та регіональному рівнях; конституціонування через модернізацію Основного Закону нових адміністративно-територіальних одиниць, а також нових інституцій у системі виконавчої влади і місцевого самоврядування; зміна парадигми територіального управління у напрямі формування належного територіального врядування» [16, с. 275]. Стратегічне значення модернізації адміністративно-територіального устрою пов'язане з необхідністю забезпечення максимальної ефективності системи управління державою і суспільством, що передбачає врахування історичної специфіки розвитку окремих територій, формування усталених соціально-економічних зв'язків, налагодження безперерйного функціонування всіх структур між центром і регіонами, політичного, соціального, психологічного забезпечення оптимальності всіх соціальних зв'язків.

4. Підвищення ефективності правової політики в інформаційній сфері. Від здатності держави розробити та реалізувати ефективну інформаційну політику залежить її майбутнє. Особливо зважаючи на гібридну агресію Російської Федерації проти України та інших європейських країн. Натомість ще на початку 2000-х років, проаналізувавши ситуацію щодо стратегії і тактики в інформаційній сфері України, фахівці Національного інституту стратегічних досліджень дійшли наступного висновку: «Важливою проблемою залишається певна несистемність вітчизняної правової політики в інформаційній сфері. Значна кількість законодавчих актів ухвалюється з метою вирішення певних тактичних завдань, задоволення кланових інтересів, часто без урахування стратегічних орієнтирів та реальних українських умов» [17, с. 638]. Рівнем інформатизації в сучасних умовах перевіряється та оцінюється ступінь зрілості суспільства, розвиненості та реального виконання державою належних їй функцій. Фахівці Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, які здійснили масштабний аналіз інформаційної політики з огляду на сучасну ситуацію в країні, дійшли висновку про те, що особливої уваги в умовах інформаційної експансії

потребують такі негативні наслідки застосування інформаційних технологій, як: «інформаційна асиметрія у відносинах між державою та громадянами; зростання відчуження між громадянами і керівництвом держави; обмеження можливостей участі громадян у політичних процесах; зменшення довіри громадян до голосування; дегуманізація процесів прийняття рішень; ймовірність історичного ревізйонізму та маніпулювання доступом до інформації. Бажаним вищим рівнем політики у сфері управління інформацією повинна бути комунікативна політика, що передбачає не лише надання суспільству певної інформації про органи влади, їх діяльність, а й отримання від суспільства зворотної інформації про інтереси і потреби громадян, рівень їх забезпечення, а також пропозиції щодо ефективнішого управління суспільними справами» [18, с. 272 — 273].

5. Політико-правове забезпечення функціонування української мови як державної. Забезпечуючи підтримку та розвиток української мови, держава робить крок назустріч утвердженню та зміцненню своїх позицій, як усередині країни, так і за її межами. З огляду на сучасні реалії, коли українську мову значна частина населення не використовує в повсякденній практиці, слід максимально задіяти охоронну функцію для захисту державної мови. Законодавче забезпечення підтримки української мови має полягати в тому, щоб надати громадянам України ширші можливості щодо її вивчення з урахуванням перспектив, які відкриває її знання для самовдосконалення, самореалізації й повномасштабного здійснення конституційних прав. Українська мова сьогодні — не лише засіб комунікації, а й важливий інструмент у боротьбі за національну ідентичність, що пов'язано насамперед із довготривалою політикою русифікації, якій необхідно на стратегічному політико-правовому рівні протиставити зворотній процес. Наголошуючи на цьому, Л. Масенко зазначає: «Складність завдання дерусифікації не заперечує можливості його реалізації, про що свідчить успішний досвід країн, яким вдалося зупинити розкладові процеси мовно-культурної асиміляції та створити модерні національні держави. Утім, як показує досвід Чехії, Литви, Латвії, Естонії, Фінляндії, Ізраїлю та інших країн, успішне національне державотворення можливе лише тоді, коли суспільство спроможне привести до влади еліту з повноцінною мовною, а відтак і національною свідомістю» [19, с. 12]. Відповідно держава має проводити політику підтримки, охорони та заохочення у володінні державною мовою у всіх сферах суспільного життя — починаючи від дитячого садка і закінчуючи закордонними українцями.

Подальше законодавче врегулювання мовної ситуації в Україні має здійснюватися з урахуванням принципу абсолютної самоцінності кожної мови і кожної культури. Державна мовна політика повинна поєднувати в собі цілеспрямованість і рішучість із розсудливістю, тактовністю і навіть обережністю в засобах. Чіткість та прозорість у регулюванні мовної

політики забезпечують ефективне регулювання відносин між членами суспільства, захист та узгодження суспільних, групових та індивідуальних інтересів. Відповідно мовне питання треба розглядати як стратегічне завдання, спрямоване на досягнення єдності українського суспільства. Одним із важливих напрямів правового регулювання та реалізації мовної політики є захист мов національних меншин України. Сприяння духовному відродженню національних меншин через реалізацію їхнього права на вільний розвиток, на використання і захист своїх мов має відбуватися у контексті реалізації політики, спрямованої на забезпечення знання державної мови як загальнонаціональної у спілкуванні між усіма етнічними спільнотами. Донесення до громадян України розуміння, що державна мова є консолідуючим чинником, спільним національним багатством, а підтримка та розвиток мов національних меншин є культурним збагаченням суспільства, має бути основою у правовому регулюванні мовної політики держави. Відповідно це питання повинне підкріплюватися і розкриватися не лише в мовному законодавстві, а й в інших законах та підзаконних актах, на всіх рівнях забезпечуючи деталізацію та практичну реалізацію втілення моделі єдиної державної мови. З іншого боку, треба бути надзвичайно обережними у прийнятті законодавства щодо мовної політики задля уникнення бюрократизації та зайвих правових актів. Регулювання мовної політики — це завдання, яке потрібно вирішувати поряд з іншими стратегічно важливими питаннями розвитку нації. Суспільна обумовленість та конфліктогенність мовних процесів неминуче роблять мову одним із найважливіших об'єктів політико-правового регулювання. Мовну ситуацію в Україні слід розглядати як унікальну. Відповідно регулювання мовних відносин має здійснюватися з урахуванням національних особливостей, які не вкладаються в існуючі стереотипи.

Висновки

Таким чином, стратегія і тактика політико-правового розвитку на сучасному етапі демократичного поступу України має стати важливою складовою формування загальної стратегії національного розвитку. А це, своєю чергою, передбачає виокремлення та належне теоретико-практичне супроводження сфер державного та суспільного життя, на які буде поширюватися зазначена стратегія. Політико-правове планування передбачає чітке узгодження окремих стратегічних програм, безперервність процесу стратегування та перевірюваність його результатів. Стратегія у політико-правовій сфері повинна містити можливість постійного оновлення, покращення, доповнення. Суб'єкти реалізації стратегії повинні бути чітко визначеними з точки зору своїх ролей, повноважень та відповідальності.

Список посилань

1. Російсько-український конфлікт: позиції експертів. Національна безпека і оборона. 2014. № 5–6. С. 60–67.
2. Шевченко Л. С. Корпоративна правова стратегія: сутність, типи, особливості реалізації. Економічна теорія та право. 2019. № 1 (36). С. 104–120.
3. Мироненко П. В. Методологічні основи політичної стратегії і тактики як системи засобів подолання політичної нестабільності. Політичні інститути та процеси. 2016. № 1. С. 29–33.
4. Копиленко П. О. Філософсько-правова проблематика правових стратегій. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Том 2. Випуск 1 (16). С. 16–19.
5. Сидорчук О. Г., Артим І. І. Основи менеджменту (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій» та «Управління персоналом»). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 250 с.
6. Євмешкіна О. Л. Концепція модернізації системи державного стратегічного планування в Україні. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 28 (67). 2017. № 2. С. 1–7.
7. Гнатенко А. Стратегічне планування у сфері державного управління: концептуальні підходи. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Випуск 3 (18). С. 51–60.
8. Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти; за ред. В. П. Горбатенка: Монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2006. 248 с.
9. Застосування теорії змін у стратегічному плануванні в об'єднаних територіальних громадах: Практичний посібник, 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/695/theory-of-change-manual.pdf> (дата звернення 15.11.2021).
10. Тертичка В. В. Стратегічне управління: підручник. Київ: «К. І. С.», 2017. 932 с.
11. Сельський А. А. Стратегія і державне управління як передумови технологічності стратегічного управління. Економіка та держава. 2013. № 5. С. 124–126.
12. Правова політологія: проблеми концептуалізації та інституціоналізації: монографія / За ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. 288 с.
13. Минькович-Слободяник О. В. Юридична стратегія і тактика в правовій політиці України. Часопис Київського університету права. 2009. № 1. С. 70–74.
14. Малиновський В. Я. Державне управління. Луцьк: РВВ «Вежа» ВДУ ім. Л. Українки, 2000. 558 с.

15. Україна: шлях до консолідації суспільства: національна доповідь / ред. кол.: С. І. Пирожков, Ю. П. Богуцький, Е. М. Лібанова, О. М. Майборода та ін.; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України. Київ: НАН України, 2017. 336 с.

16. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія. До 30-річчя незалежності України / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін.; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2021. 514 с.

17. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власюка. Київ: НІСД, 2002. 864 с.

18. Правовий вимір державної інформаційної політики України в умовах глобальних викликів: монографія / За ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. 282 с.

19. Масенко Л. Конфлікт мов та ідентичностей у пострадянській Україні. Київ: ТОВ «Видавництво «Кліо»», 2020. 176 с.

References

1. Rosiisko-ukrainskyi konflikt:pozytsii ekspertiv. Natsionalna bezpeka i oborona. (2014). N 5–6. P. 60–67 [in Ukrainian].

2. Shevchenko, L.S. (2019). Korporatyvna pravova stratehiia: sutnist, typu, osoblyvosti realizatsii. Ekonomichna teoriia ta pravo. N 1 (36). P. 104–120 [in Ukrainian].

3. Myronenko, P.V. (2016). Metodolohichni osnovy politychnoi stratehii i taktyky yak systemy zasobiv podolannia politychnoi nestabilnosti. Politychni instytuty ta protsesy. N 1. P. 29–33 [in Ukrainian].

4. Kopylenko, P.O. (2017). Filosofsko-pravova problematyka pravovykh stratehii. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. Tom 2. Vypusk 1 (16). P. 16–19 [in Ukrainian].

5. Sydorchuk O.H. & Artym I.I. (2011). Osnovy menedzhmentu (dlia studentiv spetsialnosti «Menedzhment orhanizatsii» ta «Upravlinnia personalom»). Lviv: LRIDU NADU, 250 p. [in Ukrainian].

6. Ievmieshkina, O.L. (2017). Kontsepsiia modernizatsii systemy derzhavnogo stratehichnogo planuvannia v Ukraini. Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia. Tom 28 (67). N 2. P. 1–7 [in Ukrainian].

7. Hnatenko, A. (2013). Stratehichne planuvannia u sferi derzhavnogo upravlinnia: kontseptualni pidkhody. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Vypusk 3 (18). P. 51–60 [in Ukrainian].

8. Innovatsiinyi rozvytok Ukrainy: polityko-pravovi aspekty (2006). / za red. V. P. Horbatenka: Monohrafiia. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka»». 248 p. [in Ukrainian].

9. Zastosuvannia teorii zmin u stratehichnomu planuvanni v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. Praktychnyi posibnyk. (2020). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/695/theory-of-change-manual.pdf> [in Ukrainian].
10. Tertychka, V.V. (2017). Stratehichne upravlinnia: pidruchnyk. Kyiv: «K.I.S.». 932 p. [in Ukrainian].
11. Selskyi, A.A. (2013). Stratehiia i derzhavne upravlinnia yak peredumovy tekhnolohichnosti stratehichnoho upravlinnia. *Ekonomika ta derzhava*. N 5. P. 124–126 [in Ukrainian].
12. Pravova politolohiia: problemy kontseptualizatsii ta instytutsionalizatsii: monohrafiia (2019). / Za red. I. O. Kresinoi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. 288 p. [in Ukrainian].
13. Mynkovych-Slobodianyk, O.V. (2009). Yurydychna stratehiia i taktyka v pravovii politytsi Ukrainy. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. N 1. P. 70–74 [in Ukrainian].
14. Malynovskyi, V.Ya. (2000). Derzhavne upravlinnia. Lutsk: RVV «Vezha» VDU im. L. Ukrainky. 558 p. [in Ukrainian].
15. Ukraina: shliakh do konsolidatsii suspilstva: natsionalna dopovid (2017). / red. kol.: S. I. Pyrozhkov, Yu. P. Bohutskyi, E. M. Libanova, O. M. Maiboroda ta in.; Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen imeni I. F. Kurasa NAN Ukrainy. Kyiv: NAN Ukrainy. 336 p. [in Ukrainian].
16. Suchasnyi unitaryzm: doktryna i praktyka: monohrafiia. (2021). Do 30-richchia nezalezhnosti Ukrainy / Yu. S. Shemshuchenko, O. V. Skrypniuk, O. V. Batanov ta in.; vidp. red. Yu. S. Shemshuchenko. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka». 514 p. [in Ukrainian].
17. Stratehii rozvytku Ukrainy: teoriia i praktyka (2002). / Za red. O. S. Vlasiuka. Kyiv: NISD. 864 p. [in Ukrainian].
18. Pravovyi vymir derzhavnoi informatsiinoi polityky Ukrainy v umovakh hlobalnykh vyklykiv: monohrafiia (2018). / Za red. I. O. Kresinoi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. 282 p. [in Ukrainian].
19. Masenko, L. (2020). Konflikt mov ta identychnosti u postradianskii Ukraini. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Klio»». 176 p. [in Ukrainian].

Volodymyr Horbatenko

Institute of State and Law named after V.M. Koretsky NAS of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0002-2400-954X>

e-mail: stateandlaw@ukr.net

STRATEGY AND TACTICS OF POLITICAL AND LEGAL DEVELOPMENT: ANALYTICAL SUBSTANTIATION OF BASIC CONCEPTS

Abstract

Possibilities and prospects of introduction of the concept of strategy and tactics of political and legal development into scientific circulation are analyzed. The analytical substantiation of the basic concepts accompanying it is carried out. The implemented comprehensive political and legal approach allowed to generalize, systematize and optimize the information concerning formation of strategy and tactics of political and legal development of the state and society in modern Ukraine. Some important areas of strategy and tactics development in this context are outlined, such as: mobile response to national security challenges (in modern globalization the concept of «national security» is understood broadly and goes far beyond the activities of special services); interaction of government and civil society (strategic planning of interaction between government and civil society is important to ensure the democratic development of the state and the effective development of certain areas of political and legal development); modernization of the administrative-territorial system (regional and local strategies are becoming increasingly popular in Ukraine in connection with the large-scale national decentralization program); increasing the effectiveness of legal policy in the information sphere (the future depends on the state's ability to develop and implement an effective information policy, especially given the hybrid aggression of the Russian Federation against Ukraine and other European countries); political and legal support for the functioning of the Ukrainian language as the state language (given the current realities, when the Ukrainian language is not used by a large part of the population in everyday practice, the protective function should be used to protect the state language). It is concluded that the strategy and tactics of political and legal development at

the present stage of democratic progress of Ukraine should become an important component of the formation of the overall strategy of national development. And this, in turn, involves the separation and proper theoretical and practical support of the spheres of state and public life, which will be covered by this strategy. Political and legal planning provides for clear coordination of individual strategic programs, continuity of the strategy process and verifiability of its results. The actors in the strategy must be clearly defined in terms of their roles, powers and responsibilities. The strategy in the political and legal sphere should contain the possibility of constant updating, improvement, addition.

Key words: strategy, tactics, strategic planning, strategic management, political and legal strategy and tactics.

Стаття надійшла до редакції 11.09.21

© Горбатенко В. П., 2021