

*Н. Т. Гончарук,
д. держ. упр., професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
Навчально-науковий інститут державного управління
Національного технічного університету "Дніпровська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2681-6687>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.19.176

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

N. Goncharuk,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,
Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government,
Educational and Scientific Institute of Public Administration of the Dnipro University of Technology

LEGAL ASPECTS OF STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення стратегічного менеджменту в публічному управлінні та окреслено перспективи його розвитку. Обґрунтовано, що вдосконалення стратегічного управління в публічному секторі є ключовим чинником для підвищення ефективності державних інституцій. Це, у свою чергу, забезпечує більш раціональний розподіл ресурсів, чітку координацію діяльності, адаптацію до сучасних викликів та сприяє створенню гнучкої і сучасної системи публічного управління, що і потребує належного нормативно-правового забезпечення.

Доведено, що стратегічний курс України на євроатлантичну інтеграцію вимагає широкої імплементації Угоди про асоціацію з ЄС та адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

Визначено, що стратегічне управління, яке охоплює розробку, впровадження та контроль за виконанням стратегій, є необхідним інструментом для досягнення національних цілей. Важлива роль при цьому належить нормативно-правовим актам, зокрема Господарському кодексу України та Законам України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку", "Про державні цільові програми" та ін., які визначають ключові аспекти стратегічного управління та планування в публічному управлінні, орієнтованого на забезпечення національної безпеки, економічної стабільності та сталого розвитку. Стратегічні документи довгострокового планування та програми (державні) дозволяють не лише впроваджувати державну політику, але й забезпечувати ефективний розподіл ресурсів і реалізацію поставлених завдань.

Встановлено, що законодавство України щодо розвитку стратегічного менеджменту в публічному управлінні перебуває на стадії розвитку, що зумовлює необхідність удосконалення правових механізмів та створення нормативно-правової бази, яка б відповідала сучасним викликам. Це, у свою чергу, включає розробку нових законодавчих актів, гармонізацію з європейськими стандартами та впровадження інструментів стратегічного управління в усі рівні публічного адміністрування. Доведено, що важливим аспектом є запровадження системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегічних планів для досягнення довгострокових результатів.

The article analyzes the current state of legal regulation of strategic management in public administration and highlights prospects for its development.

It outlines that the development of strategic management in the public sector is a key factor in enhancing the efficiency of state institutions. This, in turn, ensures a more rational allocation of resources, clear coordination of activities, adaptation to modern challenges, and contributes to the creation of a flexible and modern system of public administration, which requires proper legal regulation.

It has been proven that Ukraine's strategic course toward Euro-Atlantic integration requires the extensive implementation of the Association Agreement with the EU and the adaptation of national legislation to European standards.

It has been established that strategic management, which includes the development, implementation, and control of strategy execution, is an essential tool for achieving national goals. Normative legal acts, such as the Commercial Code of Ukraine and the Laws of Ukraine "On State Forecasting and Development of Economic and Social Development Programs," "On State Target Programs," among others, play a crucial role in this process. These laws define the key aspects of strategic management and planning in public administration, focusing on ensuring national security, economic stability, and sustainable development. Long-term strategic planning documents and (state) programs not only facilitate the implementation of state policy but also ensure the efficient allocation of resources and the achievement of established objectives.

It has been established that Ukraine's legislation regarding the development of strategic management in public administration is still in the process of development, which necessitates the improvement of legal mechanisms and the creation of a regulatory framework that meets modern challenges. This, in turn, includes the development of new legislative acts, harmonization with European standards, and the implementation of strategic management tools at all levels of public administration. It is also noted that an important aspect is the introduction of a monitoring and evaluation system for the effectiveness of strategic plan implementation to achieve long-term results.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, місцеве самоврядування, стратегічний менеджмент, стратегічне управління, стратегічне планування, правові аспекти.

Key words: public administration, public authorities, local self-government, strategic management, strategic planning, legal aspects.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

В умовах системної кризи та військових дій на території України підвищується увага до реформування публічного управління на засадах стратегічного менеджменту. При цьому, вимогою часу є оновлення законодавства, яке спрямоване на впровадження європейських стандартів управління. Належна нормативно-правова база є основою для успішного впровадження стратегічного менеджменту в публічному управлінні. На сьогодні прийняті управлінські рішення відображають конкретні кроки щодо трансформацій, водночас ставлячи нові вимоги. У зв'язку зі зміною підходів у взаємовідносинах між органами публічної влади та громадянським суспільством, необхідно визначити напрями вдосконалення публічного управління [1].

Військові дії та економічна нестабільність вимагають від органів публічної влади нових підходів до розподілу ресурсів, впровадження інноваційних управлінських рішень, а також зосередження на розвитку людського потенціалу і залучення зовнішньої допомоги. В таких умовах стратегічне планування стає ключовим інструментом для досягнення таких цілей.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемні питання впровадження стратегічного менеджменту в публічне управління, а також визначення його законодавчого забезпечення стало предметом розгляду у дослідженнях багатьох науковців, таких як І. Жилияєв, О. Євмешкіна, А. Касич, А. Колодій, І. Котовська, І. Луциків, Л. Ляхович, А. Селіванов, А. Семенченко, Т. Харченко, В. Федоренко, Ю. Шемшученко та ін.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті — проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення стратегічного менеджменту в публічному управлінні та окреслити перспективи його розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основними пріоритетами єдиного Плану реформ до 2027 року мають стати підвищення ефективності роботи органів влади через цифровізацію державного апарату та державних послуг, впровадження реформи оплати праці на основі посадової класифікації (грейдів), а також створення ефективного "Центру Уряду". З урахуванням рекомендацій партнерів, цей план виступає дорожньою картою реформ, в основу якого покладено Концепт посилення стійкості та охоплюватиме всі сфери впливу державних інституцій, включаючи економіку та взаємодію з громадськістю [2].

Ефективність публічного управління включає правові та економічні аспекти й полягає в узгодженні стратегічних цілей розвитку з досягнутими результатами в конкретній сфері діяльності [3]. У цьому контексті важливим стає запровадження стратегічного підходу, який дозволяє не лише фокусуватися на досягненні конкретних результатів, а й стабілізувати функціонування органів публічної влади, забезпечуючи при цьому баланс між стратегічними цілями та тактичними заходами щодо виконання окремих управлінських завдань [4].

При цьому, розвиток стратегічного управління в публічному секторі є ключовим чинником для підвищення ефективності державних інституцій. Це, у свою чергу, забезпечує більш раціональний розподіл ресурсів, чітку координацію діяльності, адаптацію до сучасних викликів та сприяє створенню гнучкої і сучасної системи публічного управління, що і потребує належного нормативно-правового забезпечення. Відсутність стратегічного бачення загального розвитку держави обмежує зміст реформ, які проводяться окремими суб'єктами публічного управління. Проте, альтернативи впровадженню інструментів сучасного менеджменту на всіх рівнях державного управління в умовах трансформації їх діяльності не впроваджено [5].

Здійснений М. Сірант аналіз нормативних актів щодо розподілу повноважень у державному апараті свідчить про комплексні повноваження, що відповідають взаємозв'язку між стратегічним плануванням та управлінням, а також слугують основою для формування організаційно-правової моделі стратегічного планування, визначаючи сукупність повноважень суб'єктів стратегічного планування у складі органів публічної влади [6].

З 2002 року в Україні реалізуються стратегічні цілі державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір, створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі. При цьому, державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового

врахування вимог законодавства Європейського Союзу [7].

Конституція України встановлює повноваження Верховної Ради України, зокрема визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, при цьому, Президент України є гарантом цього стратегічного курсу, а його реалізацію забезпечує Кабінет Міністрів України [8].

З метою впровадження стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору має бути забезпечено повну імплементацію та подальшу адаптацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, інтеграцію національної економіки до європейського економічного простору, досягнення Україною відповідності Копенгагенським критеріям членства в ЄС [9].

Відомо, що стратегічне управління охоплює розробку, впровадження та контроль за виконанням стратегій розвитку.

Так, закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначає, що прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії, а також прийняття конкретних рішень органами публічної влади щодо регулювання соціально-економічних процесів [10], на основі стратегічних цілей.

При цьому, Господарський кодекс України визначає, що здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку [11], тобто встановлює взаємозв'язки між економічним прогнозуванням і впровадженням стратегічних планів у господарську діяльність.

Зокрема, планування у сферах національної безпеки і оборони має на меті забезпечити реалізацію державної політики у цих сферах через розробку стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу. При цьому, документами довгострокового планування визначено Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербезпеки України, Стратегію інтегрованого управління державним кордоном України, Національна розвідувальна програма тощо [12].

Отже, стратегічні документи у сфері національної безпеки визначають довгострокові напрями розвитку, створюючи взаємозв'язки між державними програмами і загальнодержавною безпековою політикою.

Етапи стратегічного менеджменту мають чітку послідовність дій, що дозволяє ефективно керувати про-

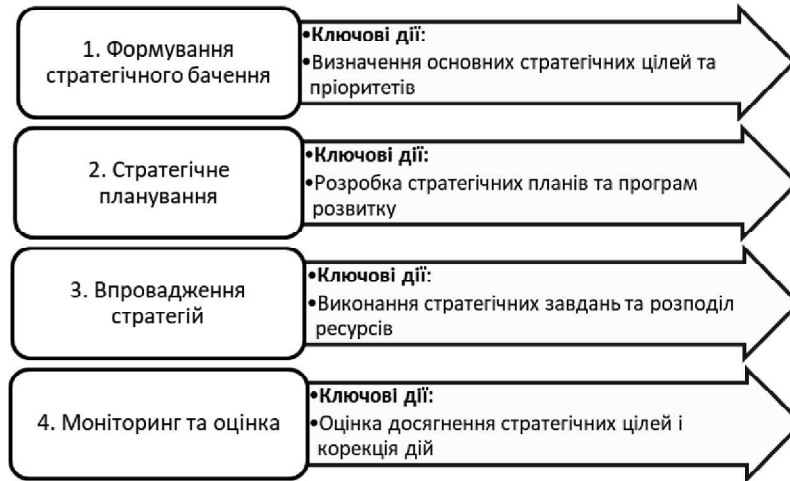


Рис. 1. Етапи стратегічного менеджменту в публічному секторі

Джерело: розроблено автором.

цесами стратегічного розвитку. Формування стратегічного бачення — це перший етап, під час якого визначаються основні стратегічні цілі та пріоритети розвитку держави. На цьому етапі формується загальне уявлення про те, якого майбутнього прагне держава, які завдання мають бути вирішені, щоб забезпечити національну безпеку, економічну стабільність та інші ключові цілі. Стратегічне планування — наступний етап, який полягає у розробці стратегічних планів і програм, спрямованих на досягнення визначених цілей та включає створення детальних планів розвитку в різних секторах (економіка, безпека, соціальна сфера тощо) та визначення ресурсів, необхідних для їх реалізації. На етапі впровадження стратегій відбувається виконання конкретних завдань, визначених у стратегічних планах: розподіляються ресурси, координується діяльність органів публічної влади, здійснюється управління людським капіталом та матеріальними ресурсами для забезпечення реалізації стратегічних планів. Моніторинг та оцінка визначених стратегічних цілей передбачає здійснення контролю за виконанням стратегічних планів, аналіз результатів та за необхідності внесення коректив до планів або дій для досягнення більш ефективних результатів у майбутньому (рис. 1).

На основі стратегічних цілей держави формуються і державні цільові програми, які мають конкретизувати та деталізувати ці цілі через визначення конкретних завдань, ресурсів та термінів виконання.

Так, Закон України "Про державні цільові програми" від 2004 року надає визначення державних цільових програм, та здійснює їх класифікацію, зокрема [13]:

— загальнодержавні програми, які охоплюють всю територію держави мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, поділяються на програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

— інші програми, які повинні вирішувати проблеми розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки, а також мають на меті вирішити окремі проблеми розвитку економіки і суспільства.

В цьому контексті слід зазначити, що Національна економічна стратегія на період до 2030 року є основою під час розроблення центральними органами виконавчої влади планів заходів, проектів програмних і стратегічних документів, проектів законів та інших актів законодавства [14].

Враховуючи вищенаведене, на основі аналізу законодавства України ми можемо визначити основні аспекти та законодавчі рамки стратегічного менеджменту в публічному управлінні (таблиця 1).

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Доведено, що стратегічний курс України на євроатлантичну інтеграцію вимагає широкої імплементації Угоди про асоціацію з ЄС та адаптації національного законодавства до європейських стандартів. Стратегічне управління, яке охоплює розробку, впровадження та контроль за виконанням стратегій, є необхідним інструментом для досягнення національних цілей. Важлива роль при цьому належить нормативно-правовим актам, зокрема Господарському кодексу України та Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку", "Про державні цільові програми" та ін., які визначають ключові аспекти стратегічного управління та планування в публічному управлінні, орієнтованого на забезпечення національної безпеки, економічної стабільності та сталого розвитку. Стратегічні документи довгострокового планування та програми (державні) дозволяють не лише впроваджувати державну політику, але й забезпечувати ефективний розподіл ресурсів і реалізацію поставлених завдань.

Встановлено, що законодавство України щодо розвитку стратегічного менеджменту в публічному управлінні перебуває на стадії розвитку, що зумовлює необхідність удосконалення правових механізмів та створення нормативно-правової бази, яка б відповідала сучасним викликам. Це, у свою чергу, включає розробку нових законодавчих актів, гармонізацію з європейськими стандартами та впровадження інструментів страте-

Таблиця 1. Основні аспекти та законодавчі рамки стратегічного менеджменту в публічному управлінні

Основні аспекти	Загальна характеристика	Правове забезпечення
Стратегічний курс України на ЄС та НАТО	Забезпечення імплементації та адаптації законодавства України до законодавства ЄС, інтеграція економіки України до європейського економічного простору та ін.	Угода про асоціацію між Україною та ЄС
Державне прогнозування	Прогнозні обґрунтування вибору стратегії та прийняття рішень органами влади щодо регулювання соціально-економічних процесів.	Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»
Економічна стратегія і тактика держави	Створення економічних, організаційних та правових умов для врахування прогнозних показників у діяльності суб'єктів господарювання.	Господарський кодекс України
Стратегічне планування у сферах національної безпеки і оборони	Реалізація державної політики через розробку стратегій, концепцій, програм, планів розвитку, управління ресурсами та їх розподілу.	Стратегії національної безпеки, воєнної безпеки, громадської безпеки та цивільного захисту України
Документи довгострокового планування	Стратегії національної безпеки, воєнної безпеки, громадської безпеки та цивільного захисту, розвитку оборонно-промислового комплексу, кібербезпеки, розвитку освіти, розвитку охорони здоров'я та ін.	Національна економічна стратегія на період до 2030 року
Державні цільові програми	Конкретизація стратегічних цілей держави через визначення завдань, ресурсів та термінів їх виконання (охоплюють всю державу, мають довгостроковий період виконання, здійснюються центральними та місцевими органами влади) та інші програми (спрямовані на вирішення проблем розвитку окремих галузей економіки та ін.)	Закон України «Про державні цільові програми»

Джерело: складено автором на основі [8—14].

гічного управління в усі рівні публічного адміністрування. При цьому, важливим аспектом є запровадження системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегічних планів для досягнення довгострокових результатів.

Література:

- Мунько А. Ю. Особливості застосування стратегічного підходу в публічному управлінні у фінансово-економічній сфері України. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 11. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-02-06>.
- Ефективність діяльності органів влади є одним із пріоритетів Плану реформ до 2027 року, — Міністр КМУ. Урядовий портал. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/efektyvnist-diialnosti-orhaniv-vlady-ie-odnym-iz-priorytetiv-planu-reform-do-2027-roku-ministr-kmu>.
- Гаврилюк О. Як підвищити ефективність державного управління. Економічна правда. 2024. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/05/8/713351>.
- Луциків І., Котовська І. Стратегічне управління як інструмент розвитку суб'єктів публічної сфери в Україні. Економіка та управління національним господарством.

2018. URL: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/54/5.pdf>.

5. Касич А. О., Харченко Т. О. Стратегічний менеджмент суб'єктів публічної сфери. Економіка та держава. 2017. № 2. С. 16—18. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/2_2017/6.pdf.

6. Сірант М. Організаційно-правові засади стратегічного управління. Академічні візії. 2023. № 25. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/733>.

7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>.

10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України:

закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>.

11. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

12. Про національну безпеку України: закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

13. Про державні цільові програми: закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.

14. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.

References:

1. Munko, A. Yu. (2024), "Peculiarities of the application of a strategic approach in public administration in the financial and economic sphere of Ukraine", *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriya: pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia*, [Online], vol. 11. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-02-06>.

2. Government portal (2023), "The effectiveness of the activities of government bodies is one of the priorities of the Reform Plan until 2027, — the Minister of the CMU", available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/efektyvnist-diialnosti-orhaniv-vlady-ie-odnym-iz-priorytetiv-planu-reform-do-2027-roku-ministr-kmu> (Accessed 15 Sept 2024).

3. Havryliuk, O. (2024), "How to improve the efficiency of public administration", *Ekonomichna pravda*, [Online], available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/05/8/713351> (Accessed 15 Sept 2024).

4. Lutsykyv, I. and Kotovska, I. (2018), "Strategic management as a tool for the development of public sphere entities in Ukraine", *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom*, [Online], available at: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/54/5.pdf> (Accessed 15 Sept 2024).

5. Kasyh, A. O. and Kharchenko, T. O. (2017), "Strategic management of public sphere entities", *Ekonomika ta derzhava*, [Online], vol. 2, available at: http://www.economy.in.ua/pdf/2_2017/6.pdf (Accessed 15 Sept 2024).

6. Sirant, M. (2023), "Organizational and legal principles of strategic management", *Akademichni vizii*, [Online], vol. 25, available at: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/733> (Accessed 15 Sept 2024).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On the National Program for the Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

9. President of Ukraine (2020), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of

Ukraine dated September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> (Accessed 15 Sept 2024).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine "On state forecasting and development of economic and social development programs of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "Economic Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the national security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On state targeted programs", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution "On the approval of the National Economic Strategy for the period until 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text> (Accessed 15 Sept 2024).

Стаття надійшла до редакції 24.09.2024 р.

<https://nayka.com.ua>

Передплатний індекс: 23847

Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292