

Організаційно-правові засади стратегічного управління*Мирослава Сірант¹*

Опубліковано	Секція	УДК
27.11.2023	Право	342.4(477)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10208454>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті на підставі чинного законодавства досліджено організаційно-правові засади стратегічного управління. Застосування формально-юридичного методу дозволило досліджувати стратегічне державне управління як самостійне, специфічне явище сучасної політико-правової дійсності. Актуальність дослідження обумовлює необхідність створення правових конструкцій, що опосередковують стратегічний характер державного управління. Зазначено, що державне управління, будучи формою реалізації державної влади в єдності її трьох складових, системно інтегрується в діяльності виконавчої влади, яка максимально наближена до суспільства, якість функціонування якої формує уявлення суспільства про державу. Вказано, що зміна парадигми державного управління передбачає, зміну орієнтирів та пріоритетів організації та функціонування структур виконавчої влади. Динаміка розвитку законодавства демонструє пошук оптимальної моделі організації та функціонування органів виконавчої влади, розвиток адміністративно-правових форм та засобів, що дозволяють забезпечити стійкість та перспективність формування та реалізації управлінського ресурсу у змінних соціально-економічних реаліях. Зазначено, що окремі складові стратегічного державного управління отримали нормативне закріплення, головним чином питання стратегічного планування. Але організаційно-правова основа стратегічного управління не сформована, повноваження не консолідовані, модель державного менеджменту не визначена. На даний момент склалася ситуація, внаслідок якої необхідність нового управління забезпечується колишніми організаційними формами з достатньою часткою інертності, не забезпечена базовим об'єктивно необхідним для реалізації повноважень регулюванням, що визначає систему та статус адміністративних актів, загальну модель адміністративних процедур.

Ключові слова: державний менеджмент, координація, планування, правова конструкція, органи влади, соціально-економічний розвиток.

Organizational and legal principles of strategic management

Abstract. The article examines the organizational and legal principles of strategic management based on current legislation. The application of the formal legal method made it possible to study strategic state management as an independent, specific phenomenon of modern political and legal reality. The relevance of the study determines the need to create legal structures that mediate the strategic nature of public administration. It is noted that state

¹ професорка кафедри теорії права та конституціоналізму, докторка юридичних наук, професорка, Національний університет «Львівська політехніка», Інститут права, психології та інноваційної освіти, <https://orcid.org/0000-0002-9393-2397>

administration, being a form of realization of state power in the unity of its three components, is systematically integrated into the activities of the executive power, which is as close as possible to society, the quality of whose functioning forms society's perception of the state. It is indicated that a change in the paradigm of state administration involves a change in orientations and priorities of the organization and functioning of executive power structures. The dynamics of legislation development demonstrates the search for an optimal model of organization and functioning of executive authorities, the development of administrative and legal forms and means that allow to ensure the stability and perspective of the formation and implementation of management resources in changing socio-economic realities. It is noted that certain components of strategic state management have received normative consolidation, mainly issues of strategic planning. But the organizational and legal basis of strategic management has not been formed, powers have not been consolidated, and the model of state management has not been defined. At the moment, a situation has arisen, as a result of which the need for new management is provided by former organizational forms with a sufficient share of inertia, not provided with the basic regulation objectively necessary for the exercise of powers, which determines the system and status of administrative acts, the general model of administrative procedures.

Key words: state management, coordination, planning, legal structure, authorities, socio-economic development.

Вступ

Постановка проблеми. Роль України як соціальної правової держави, полягає у створенні умов, здатних забезпечити гідний рівень життя та можливості вільного розвитку громадян, що на поточному етапі визначається як завдання досягнення принципово нової якості життя, вирішення якої можливе лише у вигляді динамічного поступального соціально-економічного розвитку. Європейська інтеграція України обумовлює необхідність зміни парадигми державного управління, модель якого повинна мати такі властивості та характеристики, які дозволять чітко позначилися викликам і загрозам, концептуально відповідати змінам, що відбуваються. Пошук нової ефективної управлінської парадигми на основі концепції стратегічного менеджменту, практик корпоративного управління з урахуванням ціннісно-орієнтованого підходу до організації життя суспільства дає можливість підвищити ефективність управління, водночас – це потребує проведення теоретико-правових досліджень.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання стратегічного планування та стратегічного управління розглядали у наукових працях: Ю. Г. Барабаш, І. М. Берназюк, Д. М. Белов, Ю. О. Волошин, С. Д. Гусарев, Л. М. Дешко, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, І. О. Костицька, О. В. Марцеляк, М. В. Оніщук, Н. М. Пархоменко, А. О. Селіванов, Р. О. Стефанчук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. І. Цоклан, В. А. Шатіло, Ю. С. Шемшученко та інші науковці. Недостатня розробленість теоретичних положень у цій сфері, недосконалість правового регулювання зумовлюють актуальність проведення теоретико-правового дослідження питань, пов'язаних із процедурою розроблення, прийняття й реалізації, розвитком і вдосконаленням законодавства України в цій сфері.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад стратегічного управління.

Результати

У даний час складно говорити про організаційно-правову модель стратегічного державного управління, що підтверджує відсутність завершеної правової конструкції. Побудова такої моделі можлива у контексті аналізу та вибору стратегічного планування

та управління в реальному масштабі часу, що охоплюють дві складові організаційні структури – уповноважені суб'єкти у сфері стратегічного планування, та уповноважені суб'єкти у сфері управління, що забезпечують реалізацію стратегічного планування (далі – управління).

І.М. Берназюк зазначає, що стратегічний акт як результат стратегічної правотворчості є невід'ємним складником правової політики, оскільки безпосередньо впливає на нормотворчу, у тому числі законотворчу, діяльність, визначаючи пріоритетні напрями суспільного й державного розвитку, які потребують відповідного законодавчого врегулювання. Ідеї та концепції, стратегічні завдання й цілі, викладені в таких актах, повинні бути основою для реалізації конституційно-правових реформ у державі, а також визначати напрями діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень [1, с. 24].

Аналіз нормативного матеріалу у частині розподілу повноважень у структурі державного апарату дозволяє говорити про сукупні повноваження, що відповідає співвідношенню та взаємозв'язку стратегічного планування та управління. Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Господарський кодекс України (ст. 11 «Прогнозування та планування економічного і соціального розвитку»), яке є відправною точкою для формування відповідної організаційно-правової моделі стратегічного планування, формує комплекс повноважень суб'єктів стратегічного планування у складі Верховної Ради України, Президента України, органів державної влади, державних органів, дорадчих органів [2; 3].

У сучасних умовах конституційне оформлення передбачає формування правопорядку, при якому забезпечується панування права та верховенство Конституції [4, с. 53].

Конституція України передбачає перелік повноважень Верховної Ради, Президента України, Кабінету Міністрів України. Перелік повноважень Президента України є відкритим і його можна систематизувати у певний спосіб. Повноваження глави держави простежуються у сфері стратегічного планування; повноваження стосуються соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки; повноваження у створенні документів стратегічного планування, моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування. Сфера визначення мети включає питання визначення та уточнення напрямів, цілей і пріоритетів стратегічного планування, напрямів досягнення цілей та відповідних завдань. Комплекс повноважень Президента України можна поєднати в єдину категорію керівництва державною політикою у сфері стратегічного планування, оскільки включає постановку цілей, завдань, визначення пріоритетів розвитку, моніторинг та контроль.

З погляду юридичної техніки, виникає низка питань щодо формування на основі нормативного матеріалу відповідного понятійного апарату. Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» не містить поняття державної політики у сфері стратегічного планування. Це питання структурно-організаційного характеру, що детермінує послідовність понять і процесів.

Має сенс говорити про стратегічне планування як фактор формування державної політики у певній сфері життєдіяльності суспільства, хоча даний термін не використовується у законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [5].

Державну політику у сфері стратегічного управління можна визначити як комплекс стратегій та заснованих на них документів стратегічного планування, що формують офіційні погляди на цілі, завдання та напрями діяльності суб'єктів стратегічного державного управління щодо вирішення завдань сталого соціально-

економічного розвитку України, та забезпечення національної безпеки України. Прикладом, є закон «Про національну безпеку України» [6].

Національна економічна стратегія на період до 2030 року називає напрями, цілі та пріоритети соціально-економічної політики, цілі соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки, відповідно, це право положення дещо неоднозначне [5].

Поняття стратегічного планування не зорієнтоване на соціально-економічну політику, якщо повноваження стосуються питань соціально-економічної політики, та питань соціально-економічного розвитку, то доцільно визначитись у частині диференціації політики та розвитку. Щодо соціально-економічної політики йдеться про напрями, цілі та пріоритети (закон «Про Основні засади (стратегію) екологічної політики України на період до 2030 року»), а щодо соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки – тільки про цілі (закон «Про національну безпеку України») [7].

Проблематично диференціювати напрями соціально-економічної політики та напрями досягнення стратегічних цілей. Цілі соціально-економічної політики, соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки як стратегічні у межах повноважень щодо визначення та уточнення не позначені. Певні складності викликає поняття завдань у взаємозв'язку зі стратегічними цілями, оскільки у межах повноважень вони не визначаються та не уточнюються співвідношення з напрямками та пріоритетами.

У контексті Національна економічна стратегія на період до 2030 року не очевидним є співвідношення стратегічного управління та стратегічного планування [8]. Державно-правові явища детерміновані умовами життя суспільства. Норми інституту превенції виникають, змінюються і функціонують за певних умов. Що гостріше постає проблема стосовно формування правомірної та запобігання протиправній поведінці в різних сферах життя суспільства, то значніше виявляється інтерес держави та суспільства до ефективного превентивного регулювання та відповідно планування [9, с. 41].

Планування є структурним елементом управління, але в системі закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», планування це діяльність, заснована на прогнозуванні.

У системі повноважень глави держави зазначено визначення та уточнення напрямів, цілей та пріоритетів соціально-економічної політики, соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки, але в частині формування документів стратегічного планування повноваження стосуються лише сфери забезпечення національної безпеки, інших питань із предмета ведення Президента України. Відповідно, або соціально-економічна політика та соціально-економічний розвиток належать до інших питань, або у цій сфері глава держави не бере участі у формуванні документів стратегічного планування. Але, указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», дає підстави стверджувати зворотнє [10].

Порядок розробки та коригування таких документів наразі не визначено. Порядок здійснення моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування з питань, які перебувають у віданні глави держави, не визначено. Глава держави має комплекс повноважень у сфері стратегічного планування, у рамках відкритої системи формування таких повноважень слід говорити про інші повноваження, а не інші рішення у сфері стратегічного планування.

Повноваження Верховної Ради України сформовані загальним порядком як законодавче регулювання у сфері стратегічного планування та реалізація повноважень у межах системи стримувань і противаг.

Повноваження Кабінету Міністрів України зорієнтовані на виконавчо-розпорядче забезпечення сфери стратегічного планування. Система повноважень Кабінету Міністрів України у сфері стратегічного планування є відкритою та стосується: формування документів у сфері стратегічного планування з питань ведення вищого виконавчого органу, включаючи розробку та коригування, забезпечення узгодженості та збалансованості, методичне забезпечення, ведення відповідного реєстру, забезпечення погодження документів стратегічного планування; визначення цілей, завдань і показників діяльності органів виконавчої влади, які перебувають у віданні Кабінету Міністрів України; моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування з питань, що перебувають у віданні Кабінету Міністрів України.

Слід звернути увагу, що закон «Про Кабінет Міністрів України» у тексті не містить терміна «стратегічне планування», що викликає питання щодо нормативної кореляції повноважень [11].

Можна посилатися на закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та ст. 11 Господарського кодексу України, про стратегічне планування, відповідно до якої правове регулювання питань стратегічного планування ґрунтується не лише на цих законах, а й впливає з інших нормативно-правових актів, але це не виключає відповідної вказівки у нормативно-правових актах, що визначають статус конкретних органів влади, зокрема, Кабінету Міністрів України.

О. І. Остапенко зазначає, органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем [12, с. 152].

Аналогічним чином можна описати систему повноважень органів виконавчої влади у сфері стратегічного планування у межах предметів ведення. Повноваження Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати України, Національного банку України формуються відкритим переліком у бланкетному режимі з огляду на базові нормативно-правові акти, що визначають статус зазначених органів.

У законі «Про Національний банк України» термін «стратегічне планування» не використовується. Відповідні повноваження опосередковано впливають із мети та функцій діяльності.

Організаційно-правова будова стратегічного планування представлена двома блоками – блок розмежування повноважень відповідно до вертикальної організації публічної влади в Україні та блок розмежування повноважень між окремими учасниками стратегічного планування.

М. Е. Морозова зазначає, що стратегічне планування – це одна з функцій управління, яка представляє процес вибору цілей організації та шляхів їх досягнення. Стратегічне планування забезпечує основу для всіх управлінських рішень, функцій організації, мотивації, контролю та орієнтовані на вироблення стратегічних планів [13, с. 267]. Водночас, органи місцевого самоврядування не визначено у системі учасників стратегічного планування (закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]).

Формування правової конструкції органів державної влади та управління, наділених повноваженнями у сфері стратегічного управління, є досить проблематичним, оскільки нормативно категорії стратегічного державного управління не існує, хоча у системі повноважень низки суб'єктів у тій чи іншій формі присутня

вказівка на їх участь у відповідних процесах. Наприклад, Програма діяльності Кабінету Міністрів України [15].

Реалізація процесів стратегічного управління визначається з контексту повноважень опосередковано та пов'язане з проектним управлінням. Зокрема, у структурі Міністерства економіки України створено Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування [16].

Цілепокладання організації та функціонування даних структур дозволяє інтерпретувати як реалізацію стратегічного управління у межах компетенції Міністерства економіки України, оскільки зазначені структури в межах повноважень покликані забезпечити досягнення планових результатів, вирішуючи питання збереження та оптимізації термінів досягнення, ресурсної забезпеченості, вертикальної та горизонтальної взаємодії, використовуючи єдині підходи проектного управління.

Викликає сумнів зрівнювання понять стратегії та пріоритету, оскільки оперативний проект може мати властивості пріоритетності, але в інших функціональних і часових масштабах. Процедури, які зафіксовані відповідним Положенням про департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економіки України, у частині управління проектами дозволяють припускати, що йдеться не тільки про питання проектування, а й реалізацію проекту, включаючи управління змінами та ризиками та проведення контрольних заходів.

Стратегічний розвиток та управління проектами побічно передбачає реалізацію стратегічного управління. Водночас функції Департаменту складно вписуються у ставлення до стратегічному розвитку, поняття якого легально не визначено.

Недоцільно вважати стратегією здійснення методичного керівництва з питань кадрового та соціального розвитку у галузях економіки, організацію діяльності з реалізації корпоративної політики, включаючи вдосконалення системи корпоративного управління і інше. Функції координації, формування пропозицій, здійснення методичного супроводу тощо, завданням стратегічного розвитку.

Якщо немає нормативно сформованої конструкції стратегічного державного управління та безпосередньо закріпленого функціями конкретного органу, навряд чи можна говорити про можливість оцінки проекту у цьому контексті. Стратегічне управління може мати місце у реалізації державних цільових програм.

Аналіз нормативного матеріалу дозволяє зробити висновки:

- організаційно-правова складова конструкції стратегічного державного управління заснована на сукупній компетенції у сфері стратегічного планування та стратегічного управління уповноважених суб'єктів;
- чинні нормативно-правові акти, що визначають систему повноважень у сфері державного планування, мають дефекти змістовного та техніко-юридичного характеру, не створюють систему нормативних актів.

Якщо законодавець в актах, присвячених питанням стратегічного планування, говорить про необхідність узгодженості та збалансованості, відповідно такі самі властивості повинна мати систем повноважень;

- незважаючи на досить тривалий період дії закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», повноваження його учасників не реалізовані в частині формування комплексу документів, які мають забезпечити їх реалізацію, не сформовано процедурну модель взаємодії між учасниками стратегічного планування;
- повноваження органів державної влади, державних органів у сфері стратегічного управління нормативно не сформовані, незважаючи на окремі згадки про реалізацію стратегічного управління стосовно окремих органів влади, що дозволяє

говорити про необхідність формування організаційно-правової моделі стратегічного державного управління.

Генезис стратегічного управління як явища безпосередньо пов'язаний з еволюцією стратегічного планування, яке виступає в якості його природи. При цьому стратегічне управління викликає все більший інтерес особливо там, де стикаються з труднощами в здійсненні принципово нових стратегій [17, с. 57].

Висновки

Організаційно-правова складова нормативного визначення стратегічного державного управління повинна бути заснована на сукупній компетенції уповноважених суб'єктів у сфері стратегічного планування та стратегічного управління, що може бути зроблено через законодавче рішення про стратегічне управління та чинне законодавство про стратегічне планування, через статусне регулювання у системі виконавчої влади.

Сукупна компетенція повинна представляти комплекс повноважень щодо стратегічного управління, частиною якого є повноваження зі стратегічного планування, формально-юридично та організаційно визначений, стосовно органу виконавчої влади у межах предмета відання, забезпечений єдиною процедурною моделлю взаємодії у спільній системі учасників стратегічного управління та стратегічного планування.

Грунтуючись на досвіді та досягненнях юридичної доктрини, використовуючи досвід Європейського Союзу у вирішенні питань стратегічного державного управління, доцільно дослідити відповідний правовий супровід, адекватний соціально-економічним та політико-правовим реаліям, що дозволить реалізувати потенціал державно-владного впливу як ключового фактора сталого розвитку суспільства.

Список використаних джерел

1. Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.02. Ужгород, 2017. 40 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1602-14>
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436-15/conv>
4. Єсімов С. С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Випуск 3 (5). С. 52-57.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>
8. Про Основні засади (стратегію) екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
9. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації: Указ Президента України від 23.03.2021 р. № 111/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021>
11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
12. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Гулак Л. І. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
13. Морозова М. Е. Стратегічне планування. поняття і етапи стратегічного планування. *Virtus: scientific journal*. 2019. June # 35. С.267-270.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>
15. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 471. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text>
16. Про затвердження Положення про департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 13.02.2020 р. № 224. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0224915-20#Text>
17. Куташев І. В. Методологічні положення державного стратегічного управління розвитком соціально-економічних систем. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 55-58.