

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

### APPLICATION'S PECULIARITIES OF A STRATEGIC APPROACH IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FINANCIAL AND ECONOMIC SPHERE OF UKRAINE

Мунько А. Ю.

Кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування,  
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,  
м. Дніпро, Україна  
ORCID: 0000-0001-6651-9970

Anna Munko

Candidate of Public Administration,  
Associate Professor at the Department of Management,  
Public Management and Administration,  
Dnipro State Agrarian and Economic University,  
Dnipro, Ukraine

Обґрунтовано пріоритетність масштабування стратегічного підходу в публічному управлінні загалом та в фінансово-економічній сфері зокрема із огляду на постійне посилення загроз безпеці держави фінансового та економічного змісту. Охарактеризовано особливості стратегічного управління в фінансово-економічній сфері в Україні через призму нормативно-правового регулювання. Акцентовано увагу на процесах розробки програмних та прогнозних документів соціально-економічного розвитку. Проаналізовано фундаментальні документи, які на законодавчому рівні реалізують стратегічне управління фінансово-економічною сферою, зокрема Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, Стратегія національних доходів до 2030 року, Середньострокова стратегія управління державним боргом, Концепція управління ліквідністю, Бюджетна декларація. Наведено особливості бюджетного планування та прогнозування, а також затвердження показників соціально-економічного розвитку. Виявлено такі ключові недоліки: обмежений горизонт планування середньостроковим періодом (3 – 5 років), неузгодженість періодів стратегічного планування комплексного соціально-економічного розвитку (5 років) і бюджетного планування (3 роки), відсутність стратегій або політик фінансово-економічної безпеки держави і територіальних громад, низька якість прогнозних показників. Відповідно визначені основоположні вектори розвитку стратегічного підходу в публічному управлінні фінансово-економічною сферою з урахуванням кризових умов воєнного стану. Вони повинні ґрунтуватися на нових формах взаємодії для перетворення недоліків у можливості, мобілізації фінансово-економічного потенціалу, нейтралізації негативних факторів, що впливають на фінансово-економічну безпеку, зокрема шляхом розвитку інститутів залучення інвестицій та поширення інновацій. Важливим є приведення чинних стратегічних документів соціально-економічного розвитку та бюджетного планування у відповідність Плану Відновлення України з метою забезпечення відновлення та ревіталізації держави та в подальшому прискорення стійкого економічного зростання. Змін потребують підходи до стратегічного планування фінансово-економічної безпеки на рівні регіонів і територіальних громад, зокрема шляхом розроблення та впровадження відповідних політик, відсутність яких у національній практиці не дозволяє на разі повною мірою протидіяти загрозам. **Ключові слова:** публічне управління; стратегічний підхід; фінансово-економічна безпека; національна економіка; соціально-економічний розвиток; воєнний стан; повоєнне відновлення.

*The priority of the scaling of the strategic approach in public administration in general and in the financial and economic sphere in particular is substantiated in view of the constant strengthening of threats to the security of the state of financial and economic content. The peculiarities of strategic management in the financial and economic sphere in Ukraine are characterized through the prism of regulatory and legal frameworks. Attention is focused on the processes of developing programmatic and forecast documents of socio-economic development. The fundamental documents that implement strategic management of the financial and economic sphere at the legislative level have been analyzed. These are the goals of sustainable development of Ukraine for the period until 2030, the National Revenue Strategy until 2030, the Medium-term Strategy for the Management of the Public*

*Debt, the Liquidity Management Concept, and the Budget Declaration. Features of budget planning and forecasting, as well as approval of socio-economic development indicators are given. The key shortcomings were identified: a limited medium-term planning horizon, inconsistency of strategic planning periods for integrated socio-economic development and budget planning, lack of strategies or policies for the financial and economic security of the state and territorial communities, low quality of forecast indicators. Accordingly, the fundamental vectors of the development of a strategic approach in the public administration of the financial and economic sphere, taking into account the crisis conditions of martial law, are defined. They should be based on new forms of interaction to transform weaknesses into opportunities, mobilize financial and economic potential, neutralize negative factors affecting financial and economic security, in particular by developing institutions for attracting investments and spreading innovations. Approaches to strategic planning of financial and economic security at the level of regions and territorial communities require changes, in particular through the development and implementation of appropriate policies, the absence of which in national practice does not allow to fully counteract threats at the moment.*

**Key words:** public administration; strategic approach; financial and economic security; national economy; socio-economic development; martial law; post-war reconstruction.

## ВСТУП

Новітні тенденції публічного управління фінансовою та економічною сферами в Україні та загрози перманентного кризового стану посилюють увагу наукової спільноти до вирішення цих проблем. Прийняті державно-управлінські рішення вказують на певні кроки щодо реформування за нових викликів та умов сьогодення, водночас висуваючи додаткові вимоги. У зв'язку зі зміною парадигми відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та суспільством необхідно визначити напрями удосконалення публічного управління у фінансово-економічній сфері. Через повномасштабне вторгнення Росії, масштабні втрати та руйнування внаслідок цього питання забезпечення її безпеки набувають особливого значення.

## ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

До питання стратегічного підходу в публічному управлінні звертаються в переважній більшості наукових досліджень в галузі. Аспекти розвідок торкаються як засадничих принципів і методології стратегічного управління, так акцентуючись на національній економіці [1], фінансово-економічній безпеці [2], бюджетному плануванні на державному та місцевому рівнях [3; 4] та інших не менш важливих для соціально-економічного розвитку держави питаннях. Водночас, повномасштабне висунуло на передній план визначення пріоритетів посилення саме фінансово-економічної безпеки, створення умов для упередження та подолання внутрішніх і зовнішніх загроз економічному розвитку, тому удосконалення прогнозно-політичних документів щодо розвитку фінансово-економічної сфери є особливо важливим в умовах масштабних криз.

## МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Характеристика особливостей стратегічного управління в фінансово-економічній сфері в Україні та визначення напрямів їх удосконалення.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою є діалектичний підхід до розгляду публічного управління у фінансово-економічній сфері України. Базуючись на

принципах історизму, загального зв'язку та суперечностей здійснено ретроспективний аналіз предмета дослідження, з'ясовано причинно-наслідкові зв'язки в системі стратегічного планування. Методи аналізу і синтезу, а також метод збору релевантної інформації використовувалися під час дослідження нормативно-правових актів України для визначення проблем та пріоритетних напрямів розвитку стратегічного підходу у фінансово-економічній сфері.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Загалом механізми стратегічного планування в Україні спирається на базовий Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [5], яким визначаються складники системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, засадничі принципи їх формування. Передбачається розробка відповідних документів на середньо- та короткостроковий періоди і лише зазначається, що за потреби вони можуть розроблятися на більш тривалий період. Це від початку легалізує обмеженість горизонтів планування, що по-перше, іде в розріз зі передовою світовою практикою, а по-друге, гальмує розвиток стратегічного планування в Україні. Також зауважимо, що останні зміни вносилися в цей Закон у 2012 році, що може свідчити про його певною мірою невідповідність вимогам сучасності, як-от щодо включення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку на довгостроковий період (не в рекомендаційному, а обов'язковому форматі).

Певні кроки щодо узгодження та формування цілісної системи прогнозних і програмних документів загальнодержавного рівня, галузей економіки, областей та територіальних громад, включаючи проекти Бюджетної декларації та державного бюджету реалізовано у 2022 році підзаконними актами, але вони, на жаль, не стосуються розширення періодів стратегічного планування.

Найширший горизонт планування в фінансово-економічній сфері – до 2030 року. Перші спроби фіксуються під час затвердження у 2019

році Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, які власне є орієнтирами для розроблення проектів прогнозних і програмних документів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України. Зокрема декларується сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх [6]. По суті це єдиний документ стратегічного планування на 10-річний період.

Сьогодні вагомим кроком є прийняття Національної стратегії доходів до 2030 року [7]. Вона покликана забезпечити підвищення внутрішніх доходів, що у свою чергу дозволить зменшити залежність України від зовнішніх запозичень, а отже посилить фінансово-економічну безпеку, але знову ж таки на середньострокову перспективу.

Визначені такі стратегічні цілі: «забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності через збереження рівня мобілізації доходів та зменшенні потреби у зовнішньому фінансуванні (до 2023 року очікується зростання ВВП на 27 %); забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України в частині митної і податкової політики та адміністрування; зміцнення доброчесності та довіри до контролюючих органів через посилення антикорупційних заходів та підвищення прозорості і ефективності процедур управління; підвищення рівня дотримання податкового та митного законодавства платниками податків та контролюючими органами; створення та впровадження сучасних цифрових рішень податкового та митного адміністрування [7]».

Горизонти планування в фінансово-економічній сфері залишатимуться обмеженими середньостроковим періодом, оскільки їх основою є зокрема бюджетне прогнозування, яке обмежується трирічним періодом. До того ж, лише у 2018 році законодавчо закріплено впровадження бюджетного середньострокового планування на рівні територіальних громад [8], що включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди та передбачає розробку прогнозів місцевих бюджетів.

Крім того базові показники соціально-економічного розвитку (ВВП, індекс споживчих цін, фонд оплати праці, середня заробітна плата, рівень безробіття, експорт та імпорт товарів і послуг) також прогнозуються лише на період до трьох років. Наприклад, основні прогнозні макропоказники розроблені Міністерством економіки за участю центральних органів виконавчої влади та схвалені Кабінетом Міністрів на період 2024 – 2026 роки.

Трирічним горизонтом планування обмежений інший, не менш вагомий для забезпечення

стратегічного управління у фінансово-економічній сфері, документ – Середньострокова стратегія управління державним боргом.

На разі остання редакція зазначеної стратегії прийнята на 2024–2026 роки, де визначено цілі управління державним боргом: «залучення зовнішнього довгострокового пільгового фінансування та максимізація частки грантів офіційного сектору; продовження розвитку міцних взаємовідносин з інвесторами та сприяння розвитку внутрішнього ринку капіталу; мінімізація ризику рефінансування [9]». Важливо, що зміст цього документу корелюється із Національною стратегією доходів до 2030 року в частині їх ключового спрямування на зниження залежності від зовнішнього фінансування та посилення внутрішньої фінансово-економічної спроможності та безпеки.

Тут важливо звернути увагу на ризики впливу на боргову політику, зокрема ризики рефінансування, ліквідності, валютний ризик, відсотковий, бюджетний та інші макроекономічні ризики. Ризико орієнтований підхід дозволяє ефективно протидіяти впливу агресивного середовища на фінансово-економічну безпеку держави.

Також складником механізму стратегічного управління у фінансово-економічній сфері є управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків, що здійснюється на основі відповідної концепції. Зауважимо, що чинна редакція концепції розрахована на 2020 – 2023 роки [10], а отже потребує нагального оновлення та приведення у відповідність до вимог правового режиму воєнного стану. Несвоєчасне та не у повному обсязі виконання видаткових зобов'язань, необґрунтовані обсяги тимчасово вільних коштів на рахунках, у тому числі через неякісне планування та, відповідно, розриви між періодами надходжень та здійснення асигнувань, нестабільність фінансового ринку, банківської системи та державних цінних паперів зокрема, непередбачувані процеси прискорення інфляції та інші проблеми, які суттєво посилюються кризовими явищами в національній економіці, вимагають нових підходів до їх розв'язання, зокрема за рахунок підвищення якості прогнозування руху коштів.

## ДИСКУСІЯ

Попри те, що система документів стратегічного планування охоплює різні аспекти державно-управлінської діяльності у фінансово-економічній сфері, виокремимо такі її недоліки, як:

- обмежений горизонт планування середньостроковим періодом, переважно три роки, рідше – п'ять;

- неузгодженість періодів стратегічного планування комплексного соціально-економічного розвитку (п'ять років) та бюджетного плануван-

ня і прогнозування (три роки), внаслідок чого неможливо передбачити повноцінне ресурсне забезпечення стратегічного розвитку галузей та сфер суспільної діяльності;

- відсутність стратегій або політик фінансово-економічної безпеки як на рівні держави, так і територіальних громад, що надзвичайно актуально в умовах війни та посилення відповідних загроз;
- низька якість прогнозних показників.

Водночас постає нагальне питання переформування чинних стратегічних документів соціально-економічного розвитку та бюджетного планування відповідно до змісту Плану Відновлення України з метою прискорення стійкого економічного зростання та посилення фінансово-економічної безпеки держави та територіальних громад зокрема.

### ВИСНОВКИ

Оновлення механізмів публічного управління в умовах глобалізації та інтеграції має ґрунтуватися на нових формах взаємодії для перетворення слабких сторін у можливості, мобілізації фінансового та економічного потенціалу, нейтралізації негативних чинників впливу на фінансово-економічну безпеку, зокрема шляхом розвитку інститутів залучення інвестицій та поширення інновацій. На тепер актуальним є розроблення ін-

струментів максимального наближення діяльності органів державної влади до збалансованого стану реалізації стратегій, їх оперативного корегування для забезпечення ефективності реалізації в умовах постійних змін. Одним із напрямів удосконалення публічного управління у фінансово-економічній сфері в Україні визначається розвиток стратегічного підходу, адже у розвинених країнах його застосування є більш якісним та масштабним, а горизонти комплексного стратегування та бюджетного прогнозування зокрема вже давно вийшли за межі середньострокового періоду. Наприклад, у Франції поряд із бюджетом на плановий рік затверджується 20-річний бюджетний план (прогноз). Основою повоєнного відновлення та ревіталізації України, очікується, стануть регіони та територіальні громади, тому пріоритетом є підвищення їхньої фінансової та економічної спроможності, підтримка розвитку, створення передумов для якісних перетворень, що забезпечать конкурентоспроможність у довгостроковій перспективі. Така діяльність вимагає кардинальних змін у підходах до стратегічного планування забезпечення фінансово-економічної безпеки регіонів і територіальних громад, зокрема шляхом розроблення та впровадження відповідних політик.

### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Latynin, M., Pastukh, K., Tarasenko, D., Shevchenko, S., & Munko, A. (2021). Public administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. *Studies of applied economics*, 39. DOI : <https://doi.org/10.25115/eea.v39i5.4967>.
2. Balabanyts, A. V., Haponiuk, O. I., Horbashevska, M. O., Kyslova, L. A., Omelchenko, V. Ya., Semkova, L. V., Matsuka, V. M., Osypenko, K. V., & Perepadia, F. L. (2020). *Upravlinnia finansovo-ekonomichnoiu bezpekoiu derzhavy ta shliakhy zapobihannia zovnishnim i vnutrishnim zahrozam* [Management of financial and economic security of the state and ways of preventing external and internal threats: monograph]. Mariupol [in Ukrainian].
3. Treshchov, M. M. (2018). *Kontseptualni zasady stratehichnoho upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhativ* [The conceptual basis of local budgets resourcing strategic management]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia – Public administration and local government*, 4 (33), 67–75. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2018\\_4\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_4_27) [in Ukrainian].
4. Krushelnytska, T. A., & Treshchov, M. M. (2018). *Stratehichne upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhativ i bazovi polozhennia yoho metodolohii* [Strategic Management of Local Budgets Resourcing and Its Methodology Basic Position]. *Eurasian Academic Research Journal*, 10 (28), 6–13. Retrieved from <http://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/5402> [in Ukrainian].
5. *Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 ber. 2000 roku № 1602-III* [On State Forecasting and Elaboration of Ukraine's Economic and Social Development Programs: The Law of Ukraine from March 23 2000, № 1602-III]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> [in Ukrainian].
6. *Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30 ver. 2019 roku № 722/2019* [On the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030: Decree of the President of Ukraine from September 30 2019, № 722/2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> [in Ukrainian].
7. *Natsionalna stratehiia dokhodiv do 2030 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrud. 2023 roku № 1218-r* [National income strategy until 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 27 2023, № 1218-r]. *mof.gov.ua*. Retrieved from [https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy\\_2030\\_.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf) [in Ukrainian].
8. *Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia serednostrokovoho biudzhethnoho planuvannia* : Zakon Ukrainy vid 06 hrud. 2018 roku № 2646-VIII [On amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of medium-term budget planning: Law of Ukraine from December 6 2018, № 2646-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19> [in Ukrainian].
9. *Pro zatverdzhennia Serednostrokovoi stratehii upravlinnia derzhavnym borhom na 2024 – 2026 roky* : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 zhovt. 2023 roku № 1117 [On the approval of the Medium-Term Strategy

for State Debt Management for 2024-2026: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from October 27 2023, № 1117]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-serednostrokovoi-stratehii-upravlinnia-derzhavnym-borhom-na-20242026-roky-1117-271023> [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Kontseptsii z upravlinnia likvidnistiu na 2020-2023 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv z yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04 lystop. 2020 roku № 1375-r [On approval of the Liquidity Management Concept for 2020-2023 and approval of the plan of measures for its implementation: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from November 4 2020 № 1375-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1375-2020-%D1%80> [in Ukrainian].