

Тема 3. Правові основи стратегічного управління та планування.

1. Нормативно-правове забезпечення стратегічного управління в Україні.

2. Національні та регіональні програмні документи: механізми взаємозв'язку та узгодження.

3. Організаційно-правові засади та суб'єкти стратегічного планування.

1. Нормативно-правове забезпечення стратегічного управління в Україні

Стратегічний менеджмент у публічному секторі докорінно відрізняється від корпоративного. Якщо в бізнесі стратегія обмежена переважно фантазією топ-менеджменту та ринковими ресурсами, то в державній службі та місцевому самоврядуванні стратегічне управління – це суворо визначена нормами права адміністративна процедура.

Відсутність чіткої правової підстави перетворює найамбітнішу візію розвитку громади чи області на юридично нікчемний документ, який не отримає фінансування з бюджету і не витримає перевірки контролюючих органів. Складна архітектура вітчизняного законодавства вимагає від публічного службовця глибокого розуміння того, як нормативна база пов'язує національну безпеку, економічне планування, екологічні стандарти та місцеві бюджетні ресурси. Необхідним є детальний аналіз юридичного каркасу, на якому тримається весь процес публічного стратегування в Україні та інструментів його практичного застосування в умовах повоєнного відновлення та євроінтеграції.

Нормативно-правове забезпечення стратегічного управління є багаторівневою, динамічною системою, яка зазнала суттєвої трансформації під час реформи децентралізації, вимог євроінтеграції та викликів воєнного стану.

1. Конституційний фундамент публічного стратегування

Верховенство права та базові повноваження суб'єктів закладені в Конституції України:

Стаття 85 (п. 6): До повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-

технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Стаття 116 (п. 2): Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, а також розробляє і виконує загальнодержавні програми.

Статті 142, 143: Фіксують матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, надаючи територіальним громадам через безпосередньо обрані органи самоврядування (ОМС) право затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролювати їх виконання.

2. Спеціальне законодавче забезпечення

Ключовим законодавчим каркасом виступає триада Законів України:

Закон України «Про засади державної регіональної політики»

Це «конституція» для фахівців із регіонального та місцевого розвитку. Закон встановлює:

- Формування єдиної системи документів державного планування (ДДП) регіонального розвитку.
- Обов'язковість принципу когерентності (відповідність стратегій громад та областей державним пріоритетам).
- Інституційно-правовий статус Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) як головного законодавчо закріпленого інструменту фінансового забезпечення проєктів стратегічного розвитку.
- Обов'язкове виділення функціональних типів територій (території відновлення, території з особливими умовами розвитку тощо) для адресної підтримки.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»

Встановлює принципи, порядок розроблення та затвердження довго-, середньо- та короткострокових прогнозних і програмних документів. Закон деталізує вимоги до структури програм соціально-економічного розвитку та визначає відповідальність за неузгодженість цілей із наявними ресурсами.

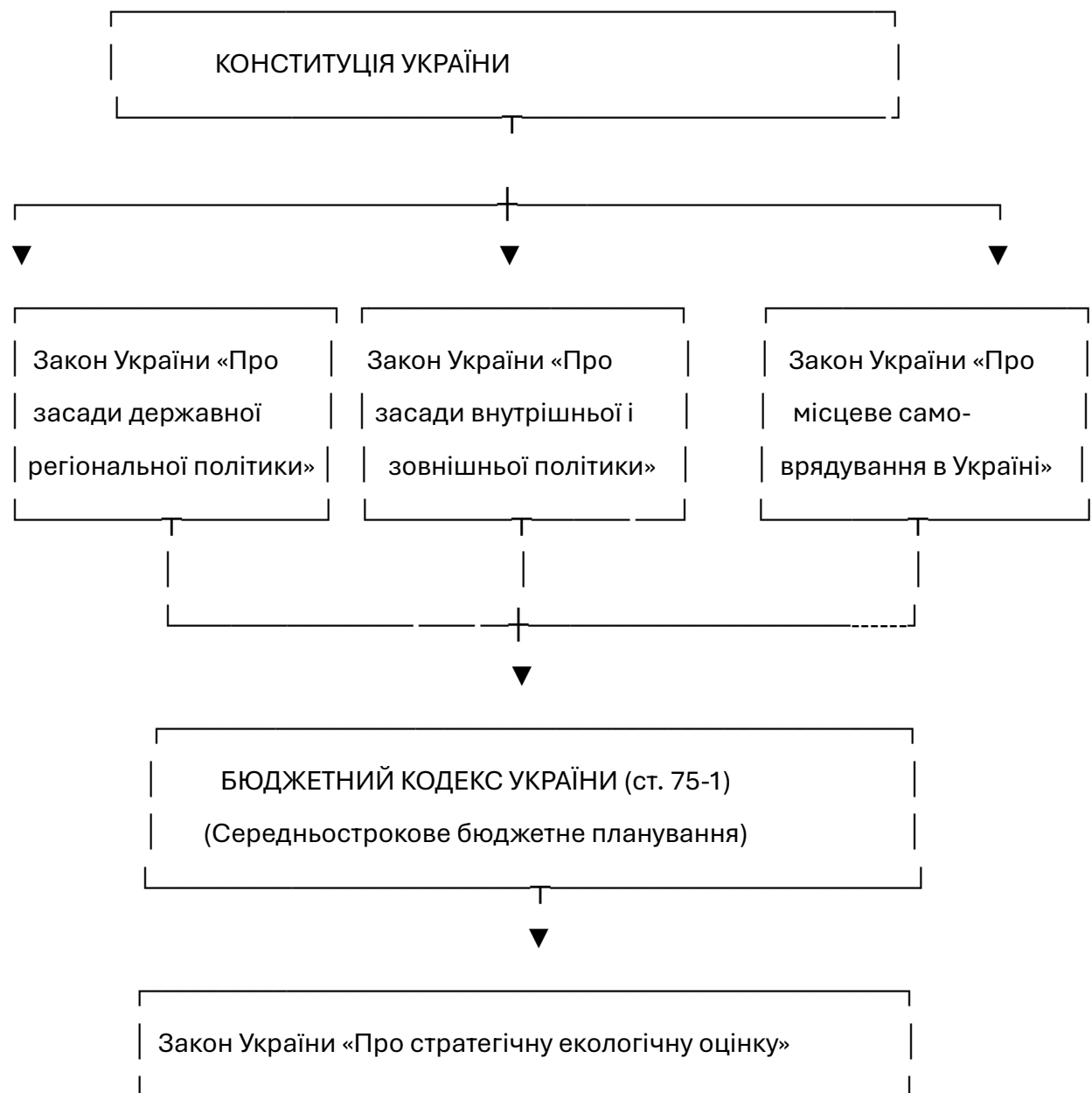
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

– **Стаття 26 (п. 22):** Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад – затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, а також Стратегій розвитку територіальних громад.

– **Стаття 43 (п. 16):** Регламентує повноваження обласних та районних рад щодо затвердження відповідно регіональних та районних програм і стратегій.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»

Визначає базові орієнтири розвитку держави, які слугують вихідними даними для розробки всіх довгострокових секторальних та територіальних стратегій.



3. Бюджетне законодавство як механізм матеріалізації стратегій

– Жодна стратегія не має юридично-практичної сили без прив'язки до бюджетного процесу. Інструментами «матеріалізації» виступають положення Бюджетного кодексу України (БКУ):

- **Середньострокове бюджетне планування (Стаття 75-1 БКУ):**

Впровадження Бюджетної декларації (на державному рівні) та Прогнозів місцевих бюджетів (на рівні громад і областей) на 3-річний період. Це зобов'язує розпорядників коштів узгоджувати стратегічні цілі з трирічними фінансовими рамками. Стратегічні проекти більше не розглядаються у відриві від реальних надходжень.

- **Програмно-цільовий метод (ПЦМ):** Вимагає, щоб кожна бюджетна програма мала свій Паспорт із чітко визначеною метою, завданнями та показниками результативності (продукту, ефективності, якості), які безпосередньо впливають зі операційних цілей Стратегії розвитку.

4. Екологічна імператива: Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (СЕО)

Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» встановлює імперативну вимогу: жодна стратегія, програма чи план розвитку території не може бути затверджена без проведення процедури СЕО.

Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) – це процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування (ДДП) для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

Обов'язкові процедурні етапи СЕО для розробника стратегії:

1. Визначення обсягу СЕО: Проведення консультацій із уповноваженими органами (Міндовкілля, МОЗ та їхніми територіальними підрозділами).

2. Складання Звіту про СЕО: Науково обґрунтована оцінка впливу закладених у стратегію заходів на повітря, воду, ґрунти, біорізноманіття та здоров'я громадян.

3. Громадські обговорення: Обов'язкове оприлюднення Звіту про СЕО та проекту Стратегії. Мінімальний строк для надання пропозицій громадськості – 30 днів.

4. Врахування результатів: Внесення правок до проекту Стратегії на основі зауважень органів влади та громадськості.

5. Інформування та моніторинг: Публікація довідки про консультації та забезпечення постійного моніторингу наслідків виконання стратегії для довкілля.

Юридичний ризик: Порушення процедури СЕО (наприклад, скорочення строків обговорення чи ігнорування зауважень) є беззаперечною підставою для скасування рішення ради про затвердження Стратегії у судовому порядку. Нехтування процедурою СЕО є підставою для **скасування рішення ради про затвердження Стратегії в судовому порядку.**

2. Національні та регіональні програмні документи: механізми когерентності

Сучасне публічне управління вимагає суворого дотримання принципу **вертикальної та горизонтальної узгодженості (когерентності)** між документами державного планування.

1. Ієрархія та взаємозв'язок програмних документів

Рівень управління	Головні стратегічні документи	Термін дії	Орган, що затверджує
Національний	Стратегія національної безпеки України, Національна економічна стратегія, Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР)	7 років (для ДСРР та НЕС)	Президент України / Кабінет Міністрів України
Регіональний	Регіональні стратегії розвитку (РСР) областей, Плани заходів з реалізації РСР	7 років	Обласні ради
Субрегіональний (Районний)	Схеми планування територій районів,	5–7 років	Районні ради

Рівень управління	Головні стратегічні документи	Термін дії	Орган, що затверджує
	стратегічні програми розвитку районів		
Базовий (ОМС/Громада)	Стратегії розвитку територіальних громад, Комплексні плани просторового розвитку	7 років	Сільські, селищні, міські ради

2. Механізм вертикальної узгодженості: Від ДСРР до Стратегії громади

Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) виступає орієнтиром для регіональних та місцевих стратегій. Вона базується на трьох класичних стимулах:

1. Зміцнення економічної спроможності регіонів та громад.
2. Розвиток людського капіталу.
3. Розбудова інституційної спроможності та просторова згуртованість.

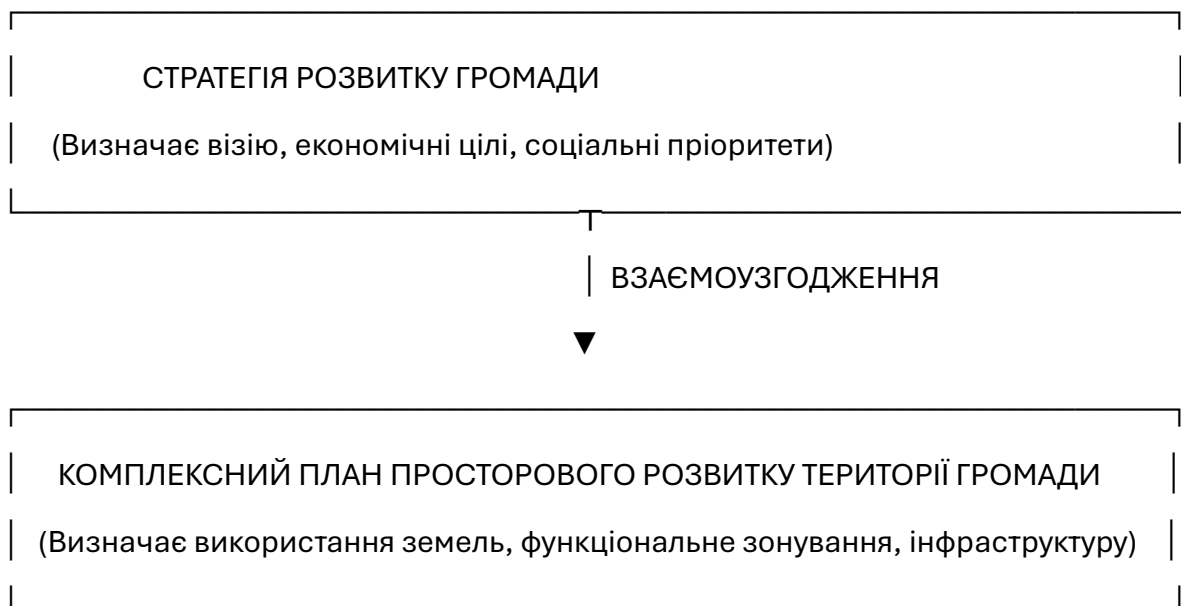
При розробці **Стратегії територіальної громади** робоча група зобов'язана здійснити «картування цілей» (goal mapping) – чітко показати, як кожна операційна ціль громади сприяє досягненню стратегічних цілей Регіональної стратегії області та Державної стратегії (ДСРР).



3. Горизонтальна когерентність: Просторове та соціально-економічне планування

Протягом тривалого часу просторове (містобудівне) та соціально-економічне стратегування існували ізольовано. З прийняттям законодавчих змін запроваджено:

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – документ, що об'єднує містобудівну документацію та економічні пріоритети.



Формула узгодженості: Стратегія території визначає **ЩО і НАВІЩО** ми будуємо/розвиваємо, а Комплексний план просторового розвитку закріплює, **ДЕ САМЕ** це юридично та просторово можливо реалізувати.

3. Організаційно-правові засади, суб'єкти та процедури стратегічного циклу

Стратегічне управління – це не статичний документ, а циклічний процес, регламентований процедурно-правовими актами та чіткою послідовністю правових дій.

1. Суб'єкти стратегічного управління та їх юридичні ролі

- **Ініціатори та координатори:** Глава громади, Виконавчий комітет, Департаменти економічного розвитку ОДА/ОВА. Забезпечують організаційний старт (видання розпорядження про початок розробки).

- **Розробники (Робоча група):** Тимчасовий консультативно-дорадчий орган, сформований розпорядженням керівника. До складу обов'язково включаються: депутати, службовці, представники бізнесу, громадськості, науковці.
- **Суб'єкти затвердження:** Представницький орган публічної влади (міська, селищна, обласна). Затвердження відбувається виключно на пленарному засіданні сесії шляхом голосування.
- **Суб'єкти виконання:** Виконавчі органи ОМС, комунальні підприємства, структурні підрозділи ОДА/ОБА.
- **Суб'єкти моніторингу та контролю:** Комісія з моніторингу, громадські ради, зовнішні аудитори (Рахункова палата, Держаудитслужба – у частині використання котів на реалізацію заходів).

2. Нормативний алгоритм розробки та реалізації Стратегії (Крок за кроком)

1.Прийняття політико-правового рішення:

Обов'язковий перший крок.

Видання розпорядження голови (ОМА/ОМС) про початок розробки Стратегії та формування складу Робочої групи. Опублікування рішення на офіційному веб-порталі.

2.Аналітичний етап та SWOT/PEST аналіз:

Збір та аналіз даних.

Формування детального аналітичного профілю території. Збір статистичних даних, опитування мешканців та бізнесу. Проведення SWOT/PEST-аналізу з висвітленням сильних/слабких сторін та ризиків.

3. Формулювання візії та побудова дерева цілей:

Моделювання майбутнього.

Формулювання візії розвитку. Розробка структури цілей

Стратегічні цілі -> Операційні цілі -> Завдання / Проєкти розвитку.

4.Проходження процедури SEO та публічні консультації:

Юридична експертиза та консультації.

Складання Звіту про SEO. Проведення громадських слухань та обговорень (не менше 30 днів). Внесення коректив за результатами консультацій.

5.Затвердження та розробка Плану заходів:

Легітимізація та фінансовий механізм

Ухвалення Стратегії рішенням сесії ради. Затвердження трирічного Плану заходів з реалізації стратегії з конкретними джерелами фінансування (місцевий бюджет, донори, ДФРР).

3. Правові механізми моніторингу та оцінки реалізації

Моніторинг стратегії – це юридичний інструмент контролю за ефективністю використання ресурсів, що регулюється Методичними рекомендаціями Міндовкілля та Мінвідновлення.

Основні елементи моніторингового процесу:

- **Щорічний звіт про стан реалізації Стратегії:** Публічний документ, який подається голові та раді для оцінки досягнення цілей.
- **Двокомпонентна система індикаторів:**
 - **Показники продукту (output):** Фізичні обсяги виконаних робіт (кількість збудованих об'єктів, відремонтованих доріг тощо).
 - **Показники впливу (impact/outcome):** Якісні зміни стану середовища (зростання середньої заробітної плати, скорочення шкідливих викидів, зростання обсягу залучених інвестицій).
- **Процедура внесення змін (корегування):** Законодавство передбачає корегування стратегії у випадку:
 1. Якщо за результатами дворічного моніторингу показники виконано менше ніж на 50%.
 2. Виникнення форс-мажорних обставин державного або регіонального масштабу (воєнний стан, руйнування інфраструктури, катастрофи). Коригування здійснюється

ВИСНОВКИ

- **Стратегічне управління в публічному секторі України** – це суворо регламентований юридичний процес. Нехтування нормативними процедурами (відсутність CEO, недотримання строків публічних консультацій) позбавляє документ юридичної сили, унеможлиблює його фінансування з державних фондів та створює ризики скасування рішення в суді.
- **Принцип когерентності** вимагає жорсткого підпорядкування цілей: Стратегія громади повинна узгоджуватися з Регіональною стратегією області та Державною стратегією регіонального розвитку (ДСРР).

- **Фінансова реалізованість** стратегії гарантується її інтеграцією з Прогнозами місцевих бюджетів (ст. 75-1 БКУ) та застосуванням Програмно-цільового методу (ПЦМ).

Література, інформаційні ресурси, обов'язкові для опрацювання

1. Інструменти партисипативного управління та залучення громадськості до стратегічного планування [Електронний ресурс] / Рада Європи. Страсбург/Київ, 2024. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/tools_for_communities_2024.pdf
2. Методичні рекомендації щодо розроблення, моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад [Електронний ресурс] / Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. – Київ, 2023. – URL: <https://mtu.gov.ua/>
3. Моніторинг та оцінювання ефективності впровадження регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ, 2025. – URL: https://niss.gov.ua/publications/monitoring_regions_2025.pdf
4. Практичний інструментарій бенчмаркінгу для органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : методичний посібник / Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». – Київ, 2024. – URL: <https://hoverla.org.ua/>
5. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в Україні: практичний посібник для органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Київ, 2024. URL: https://hoverla.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Strategic_Planning_Hoverla_2024.pdf

Перелік нормативно-правових актів-

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
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/show/1602-14#Text>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку

на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p#Text>

4. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінювання результативності реалізації зазначених стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p#Text>