

## Тема 1. Теоретичні основи стратегічного управління та планування

1. Сутність та специфіка стратегічного управління
2. Еволюція концепцій та моделей (від Military до Governance)
3. Термінологічний апарат: Стратегія / Планування / Організація
4. Роль та значення в публічній управлінській системі

### 1.1. Сутність та специфіка стратегічного управління в публічній сфері

Основний виклик сучасної державної служби та місцевого самоврядування — це перебування в режимі постійного «гасіння пожеж» або так звана «**пастка операційки**» (**short-termism**). Посадовці витрачають до 80–90% свого робочого часу на розгляд поточних звернень, виконання доручень «на вчора», підготовку термінових звітів та вирішення побутових проблем інституції. При цьому стратегічний горизонт втрачається, а орган влади перетворюється на реактивну структуру, яка лише реагує на події, замість того щоб ними управляти.

У сучасній теорії публічного адміністрування це описується через концепцію **VUCA-простору** (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity* — нестабільність, невизначеність, складність, неоднозначність) (1990-2010-ті), який для України трансформувався у ще більш жорстку концепцію **BANI-світу** (Сучасність) (*Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible* — крихкий, тривожний, нелінійний, незбагнений). У таких умовах відсутність стратегії є не просто помилкою, а прямим шляхом до втрати керованості системою та інституційного дефолту.

### Визначення та ключові ознаки

**Стратегічне управління в публічному секторі** — це специфічний вид професійної діяльності публічних інституцій, що полягає у постійному визначенні пріоритетів, формулюванні довгострокових цілей, розробці курсів дій, мобілізації та розподілі ресурсів для досягнення сталих позитивних змін у суспільстві в умовах неоднозначності, динамічності та обмеженості ресурсів.

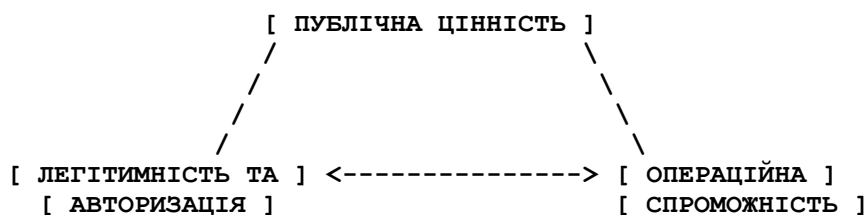
На відміну від приватного сектору, де головним критерієм успіху є прибуток та частка на ринку, у публічному секторі стратегічне управління має **багатовекторний та соціально орієнтований характер**.

### ВІДМІННОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

| Параметр порівняння   | Приватний сектор                                   | Публічний сектор                                             |
|-----------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Ключовий орієнтир     | Максимізація прибутку та капіталізації             | Створення публічної цінності ( <i>Public Value</i> )         |
| Оцінка успіху         | Чіткі фінансові KPI (ROI, EBITDA, чистий прибуток) | Соціально-економічні зміни ( <i>Outcomes</i> ), якість життя |
| Свобода рішень        | Висока автономія керівництва                       | Обмежена нормативно-правовими рамками                        |
| Контроль та звітність | Акціонери, власники (закритий/напівзакритий)       | Багатосторонній (громада, контролюючі органи, ЗМІ)           |
| Управління ресурсами  | Гнучкість у перерозподілі капіталу                 | Жорсткий бюджетний регламент, цільове використання           |

### Концептуальна модель публічної цінності Марка Мура (Public Value Framework)

У 1995 році професор Гарвардського університету Марк Мур запропонував фундаментальну концепцію, яка кардинально змінила уявлення про стратегічне управління в публічній сфері. Вона базується на трьох взаємопов'язаних елементах («Стратегічному трикутнику Мура»):



1. **Публічна цінність (Public Value):** Відповідь на запитання «*Що саме корисно для суспільства?*». Це не просто виконання функцій органу

влади, а покращення якості життя громадян, забезпечення безпеки, соціальної справедливості, екологічного благополуччя.

2. **Легітимність та авторизація (Authorizing Environment):** Відповідь на запитання «Хто нам дав право і кошти це робити?». Публічний менеджер не може самостійно ухвалити рішення без політичної підтримки, рішення ради/парламенту, нормативно-правового забезпечення та залучення громадськості.

3. **Операційна спроможність (Operational Capability):** Відповідь на запитання «Чи маємо ми необхідні ресурси, компетенції та інфраструктуру?». Це людський капітал, цифрові системи, фінансова база, організаційна культура та технології управління.

**Головний висновок для управлінця:** Стратегічна діяльність є успішною лише тоді, коли досягається баланс між усіма трьома вершинами трикутника. Якщо ідея створює публічну цінність, але не має легітимності (законодавчої бази чи підтримки громадян) або операційної спроможності (відсутній бюджет чи кадри) — вона залишиться незавершеною декларацією.

## 1.2. Концепції та еволюція стратегічного управління

Історично стратегічний менеджмент зародився у військовій сфері (від грецького *stratos* — військо, *agein* — вести), згодом був адаптований корпоративним сектором у другій половині XX століття, і лише після цього інтегрувався в державне управління.

| 1950-ті<br>дотепер                      | 1970-ті                   | 1980-ті-1990-ті                | 2000-ні-                   |
|-----------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Довгострокове<br>планування<br>Creation | Стратегічне<br>планування | New Public<br>Management (NPM) | Public<br>Governance & Co- |

### Етапи розвитку та зміст концепцій

#### 1. Ера довгострокового (бюджетно-планового) управління (1950–1960-ті рр.)

Базувалася на ідеї стабільності зовнішнього середовища.

- **Ключовий підхід:** Лінійна екстраполяція трендів минулого на майбутнє (якщо економіка зростала на 3% щороку, планувалося

зростання на 3% у наступній п'ятирічці). Допущена стабільність середовища.

- **Застосування в публічному секторі:** П'ятирічні плани розвитку, жорстока бюрократія, система директивного планування. Втратило ефективність через кризи.

- **Проблема:** Повна нездатність реагувати на раптові зміни та кризи (наприклад, нафтову кризу 1973 року). В публічному секторі це призвело до створення громіздких бюрократичних систем.

## **2. Ера класичного стратегічного планування (1970-ті рр.)**

Виникла як відповідь на нестабільність ринків. Дослідники (І. Ансофф, К. Ендрюс, М. Портер) запропонували фокусуватися на зовнішньому середовищі.

- **Ключовий підхід:** Орієнтація на глибокий аналіз середовища (SWOT-аналіз, PEST-аналіз). (сильні/слабкі сторони, можливості/загрози), орієнтація на зовнішнє середовище. Тобто узгодження можливостей організації із зовнішніми загрозами та викликами.

- **Специфіка в публічній сфері:** Держава почала аналізувати соціально-економічні фактори, стан регіонів/громад перед розробкою державних та регіональних програм.

## **3. Концепція New Public Management — NPM (Новий публічний менеджмент, 1980–1990-ті рр.)**

Провокаційний та революційний етап еволюції, започаткований реформами Маргарет Тетчер у Великій Британії та Рональда Рейгана у США. Основна теза: *«Держава має управлятися за тими ж принципами, що й ефективний бізнес»*.

- **Ключові риси:**
  - Перенесення бізнес-методик, бізнес-інструментів у публічний сектор (конкуренція між відомствами, аутсорсинг публічних послуг, сприйняття громадянина як «клієнта»).
  - Запровадження чітких кількісних індикаторів результативності (KPI) для посадовців та установ;
  - Децентралізація та орієнтація на результат, а не на дотримання регламенту.

- **Застосування в публічному секторі:** Впровадження програмно-цільового методу у бюджетуванні, оцінка результативності послуг.

- **Критика NPM:** Ігнорування специфіки суспільних інтересів, комерціалізація соціальних послуг, розмивання поняття громадянського обов'язку та зниження довіри до державних інституцій.

#### **4. Концепція Good Governance та Co-Creation (Мережеве врядування, з початку 2000-х рр.)**

Сучасна управлінська парадигма. Визнає, що складні суспільні проблеми (кліматичні зміни, пандемії, безпека, повоєнна відбудова) не можуть бути вирішені лише державою або лише ринком.

- **Ключовий підхід:** Стратегія є результатом **спільної творчості (Co-Creation)** та постійного діалогу між органами влади, бізнесом, інститутами громадянського суспільства та науковими колами (модель Triple/Quadruple Helix — чотирьохланкова спіраль)).

- **Принципи:** : Партисипативність (участь громадян у плануванні), прозорість, підзвітність, інклюзивність та інституційна стійкість (resilience).

- **Застосування в публічному секторі:** Партисипативне планування, участь мешканців у розподілі бюджетів, стратегії відновлення громад за принципом «відбудувати краще, ніж було» (Build Back Better), залучення стейкхолдерів.

### **1. 3. Сутність понять «стратегічне планування» та «стратегія»**

У практичній діяльності посадовців виникає термінологічна плутанина: поняття «стратегія», «концепція», «план» та «програма» нерідко використовуються як синоніми. Розмежуємо ці категорії з наукової та практичної точок зору.

### **Категоріально-понятійний апарат**

## СИСТЕМА СТРАТЕГІЧНИХ КАТЕГОРІЙ

**СТРАТЕГІЧНЕ МИСЛЕННЯ** ----> Філософія, аналіз, бачення майбутнього



**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ** ----> Формалізований процес розробки цілей, засобів та показників



**СТРАТЕГІЯ** ----> Результат (документ + логічно структурована модель дій)



**СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ** ----> Безперервний процес реалізації, моніторингу, оцінки та корекції

### Основні поняття

- **Стратегічне мислення** — це здатність управлінця бачити цілісну картину (Big Picture), виявляти причинно-наслідкові зв'язки між поточними рішеннями та довгостроковими наслідками, розрізняти симптоми та першопричини проблем.
- **Стратегічне планування** — це формалізований, алгоритмізований процесуальний механізм, за допомогою якого публічний орган визначає свої пріоритети, формулює стратегічні/операційні цілі та розподіляє ресурси для їх досягнення.
- **Стратегія** — це логічно структурована модель дій та курсів розвитку, що зв'язує поточний стан публічної системи із її бажаним майбутнім станом у визначеному часовому горизонті.
- **Стратегічне управління** — повноцикловий процес, який охоплює аналіз середовища, формулювання стратегії, її виконання через програми та проекти, моніторинг результатів і внесення коректив у відповідь на зміни зовнішнього середовища.

## Порівняльний аналіз операційного та стратегічного управління

| Параметр порівняння     | Операційне управління                                                  | Стратегічне управління                                                       |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Головна формула         | «Робити речі правильно»<br>(Do things right)<br>Focus: Процеси, деталі | «Робити правильні речі»<br>(Do the right things)<br>Focus: Результати, візія |
| Часовий горизонт        | Короткостроковий (день, тиждень, місяць, рік)                          | Середньо- та довгостроковий (3–5–10 років)                                   |
| Основа прийняття рішень | Інструкції, регламенти, процедури, накази                              | Бачення майбутнього, аналіз середовища, пріоритети                           |
| Характер дій            | Реактивний (реагування на проблему, що виникла)                        | Проактивний (попередження проблем, створення можливостей)                    |
| Критерій ефективності   | Економність використання ресурсів, дотримання термінів                 | Досягнення якісних змін у суспільстві (Outcomes)                             |
| Організаційний фокус    | Внутрішнє середовище органу влади                                      | Зовнішнє середовище, стеикхолдери, громада                                   |

## Структурно-логічна ієрархія стратегічного планування

В ідеальній системі публічного управління документи повинні мати чітку підпорядкованість:

РІВЕНЬ 1: ВІЗІЯ (Бачення майбутнього)

РІВЕНЬ 2: МІСІЯ (Суспільне призначення)

РІВЕНЬ 3: СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ (Якісні трансформації)

РІВЕНЬ 4: ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ (Конкретні завдання)

РІВЕНЬ 5: ПРОЄКТИ ТА ЗАХОДИ (Дії з ресурсами та термінами)

1. **Візія (Vision):** Яскравий, натхненний, але реалістичний образ майбутнього громади чи сфери через 7–10 років. (Приклад: «Громада з нульовим вуглецевим слідом та високою якістю життя», , «Тернопільщина — екологічно безпечний, інноваційний агропромисловий та туристичний регіон із високою якістю життя громадян».).

2. **Місія (Mission):** Визначення головної мети існування органу влади з точки зору користі для суспільства. (Приклад: «Забезпечення безпечного, інклюзивного та економічно сприятливого середовища для кожного мешканця»), «Створення умов для сталого економічного зростання громади через відкритість влади, підтримку підприємництва та інвестиції в людський капітал».

3. **Стратегічні цілі (Strategic Goals):** Великі напрями трансформації, що вирішують ключові проблеми. (Приклад: «Ціль 1. Екологічна модернізація комунальної інфраструктури» або Ціль 1. Перехід до циркулярної економіки та модернізація екологічної інфраструктури»)

4. **Операційні цілі (Operational Objectives):** Деталізовані завдання, що розкривають зміст стратегічної цілі. (Приклад: «1.1. Реконструкція та автоматизація міських очисних споруд» або «1.1. Запровадження роздільного збору та глибокої переробки побутових відходів на території громади»).

5. **Заходи / Проекти (Action Plan / Projects):** Конкретні робочі комплекси, які мають чітко визначеного виконавця, терміни, бюджет та індикатори виконання (KPI). (Приклад: «Будівництво сміттєсортувальної лінії потужністю 50 тис. тонн/рік у м. Н. до IV кварталу 2027 року»).

#### **1.4. Значення та специфіка стратегічного планування в системі публічного управління**

Особливе значення стратегічне планування здобуває в умовах високої невизначеності – під час криз, воєнного стану та відновлення. Стратегія в публічній сфері виконує декілька критично важливих системних функцій.

##### **Ключові функції стратегічного планування**

- **Адаптивна функція** (компас у кризу) – реагування на зовнішні шоки та виклики . Стратегія слугує компасом у шторм. Вона дозволяє

органу влади не втратити орієнтири під час кризи, а використовувати кризи для структурних трансформацій (Rebuild Back Better).

- **Консолідуюча партисипативна) функція** (суспільний договір) – об'єднання мешканців, бізнесу та влади (: Процес розробки стратегії об'єднує довкола спільного бачення конфліктні групи інтересів (бізнес, екологів, забудовників, мешканців). Стратегія є результатом **досягнення суспільного компромісу**.

- **Ресурсна та інвестиційна функція** (залучення інвестицій) – умова залучення донорських та державних коштів. У сучасному світі ні державний бюджет, ні міжнародні донорські організації (Світовий банк, ЄС, USAID) не виділяють кошти під абстрактні потреби. Наявність якісної Стратегії розвитку громади чи регіону є **обов'язковою передумовою** для отримання державних субвенцій, пільгових кредитів та міжнародних грантів.

- **Координаційна функція:** Наявність чіткої стратегії забезпечує узгодженість дій між різними структурними підрозділами органу влади, запобігаючи дублюванню функцій та неузгодженості рішень.

### **Специфіка реалізації в Україні**

В Україні стратегічне планування на публічному рівні регулюється низкою нормативно-правових актів (Закон України «Про засади державної регіональної політики», Постанови Кабінету Міністрів України, методичні рекомендації профільних міністерств).

Однак ключова проблема вітчизняного публічного управління полягає в **розриві між стратегічним плануванням та бюджетним процесом**. Нерідко стратегія існує як самостійний документ, а річний бюджет громади чи держави формується на основі постатейного фінансування накопичених видатків. Подолання цього розриву можливе лише через:

1. Запровадження **середньострокового бюджетного планування (MTEF — Medium-Term Expenditure Framework)** на 3 роки.

2. Повноцінне застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетуванні, де кожна гривня з бюджету прив'язується до досягнення конкретного показника результативності (Outcome), прописаного у стратегії.

### **Коротке резюме лекції**

1. Стратегічне управління в публічному секторі — це процес балансування між суспільними потребами, законодавчим мандатом та наявними ресурсами.

2. Головна мета публічної стратегії — створення Публічної Цінності, а не лише виконання формальних показників.

3. Стратегічне планування відрізняється від операційного тим, що дає відповідь на питання «Куди рухатися?», а не «Як виконати поточне доручення».

### **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](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](https://niss.gov.ua/publications/monitoring_regions_2025.pdf)

4. Практичний інструментарій бенчмаркінгу для органів місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : методичний посібник / Проект 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] / Проект USAID «ГОВЕРЛА». Київ, 2024. URL: [https://hoverla.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Strategic\\_Planning\\_Hoverla\\_2024.pdf](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-п#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-п#Text>