

Тема 4: Партисипативний підхід в стратегічному управлінні та плануванні

1. Концептуалізація партисипативного підходу в публічному управлінні: від інформування до со-управління.
2. Візія (бачення розвитку) як конкурентна позиція територіальної громади та основа формування спільних перспектив.
3. Бенчмаркінг успішного досвіду як інструмент партисипації та стейкхолдер-аналізу.
4. Європейські практики партисипативного стратегування: досвід для українських громад.

Традиційна технократична модель стратегування («експерти написали в кабінеті – голова підписав – сесія затвердила») в сучасних умовах є не просто неефективною, а й небезпечною. Вона породжує «мертві» стратегії, які залишаються на полицях.

Зараз необхідно опанувати технологію перетворення со-участі стейкхолдерів та інструментів бенчмаркінгу на реальний ресурс конкурентоспроможності, згуртованості та відновлення території.

1. Концептуалізація партисипативного підходу в публічному управлінні

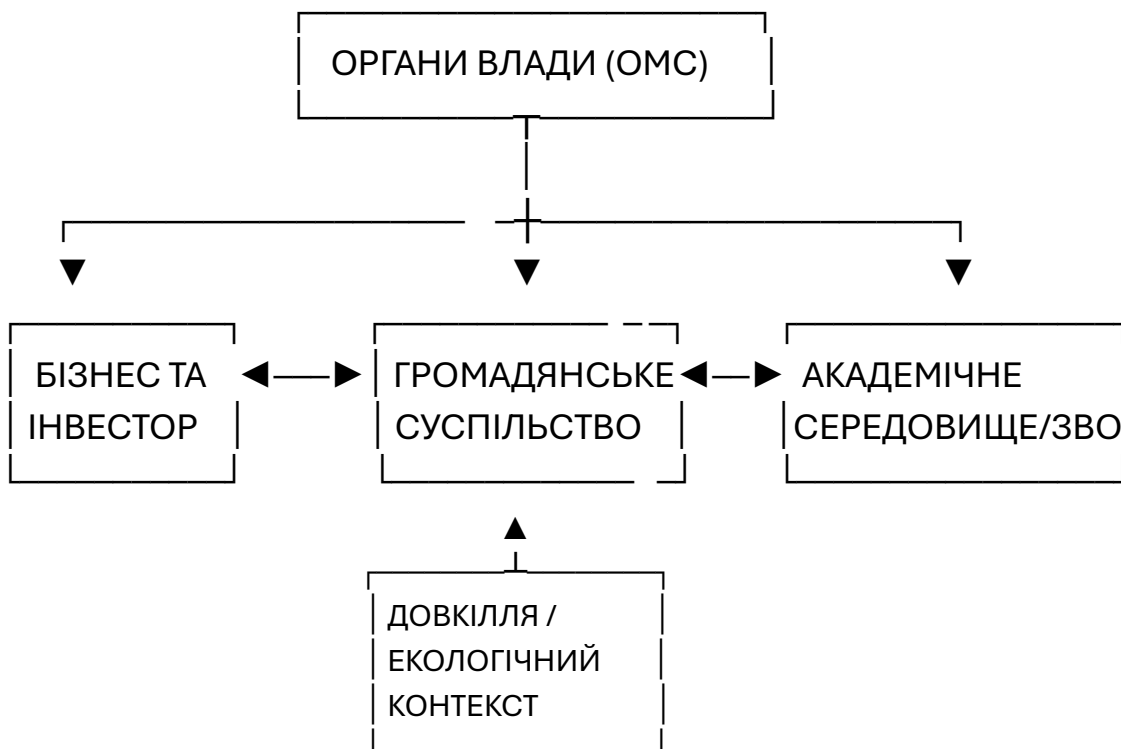
1.1. Theoretical Background: Потрійна, Четвертна та П'ятиразова спіралі інновацій

Партисипація (*participation*) в сучасному публічному менеджменті спирається на концепцію **Good Governance** (доброго врядування). Якщо у класичному *New Public Management* громадянин розглядався переважно як пасивний споживач публічних послуг, то партисипативна парадигма визначає його як **співпродюсера (co-producer)** місцевого розвитку.

В основі сучасного стратегування лежить розширення моделі інновацій Генрі Іцковіца та Лоєта Лейдесдорфа:

- **Модель потрійної спіралі (Triple Helix):** Синергія взаємодії трьох інституцій – *Влада (ОМС) + Бізнес + Академічне середовище/Наука*. У такій системі з'являються трансфер технологій та комерціалізація розробок, проте вона залишається замкненою в елітарному колі регуляторів, капіталу та науковців.

- **Модель четвертої спіралі (Quadruple Helix):** Додавання 4-го елемента – *Громадянського суспільства* (НУО (Громадська організація/БФ), ініціативні групи, мешканці). Практика показує, що без 4-ї спіралі технологічні та економічні рішення бізнесу й влади не отримують соціальної легітимності.
- **Модель п'ятиразової спіралі (Quintuple Helix):** Додає 5-й вимір – *Довкілля та природний контекст (Natural Environments)*. Ця модель покладає в основу стратегування сталий розвиток, кліматичну адаптацію та циркулярну економіку.



1.2. Стратегія як суспільний договір та Ownership Effect

Головний бар'єр реалізації більшості стратегій – відсутність суб'єктності у тих, хто має її втілювати.

Ownership Effect (ефект власності/співпричетності) – це психолого-менеджментальний феномен, згідно з яким люди захищають, фінансують, лобіюють та розвивають лише ті рішення, у формуванні яких вони брали безпосередню участь. Якщо місцевий бізнес, ВПО, молодь і громадські активісти не залучалися до визначення стратегічних цілей, документ сприймається як «чужа ініціатива муніципалітету», що призводить до відчуження ресурсної бази.

За своєю сутністю партисипативна стратегія є локальним суспільним договором між:

- Владою (дає регуляції, інфраструктуру, прозорість);
- Бізнесом (дає інвестиції, робочі місця, податки);
- Громадою (дає людський капітал, лояльність, громадський контроль);
- Наукою/Освітою (дає інновації, експертизу, підготовку кадрів).

1.3. Градація рівнів залучення: Глибинний аналіз шкали Шеррі Арнштейн

У 1969 році Шеррі Арнштейн запропонувала класичну концепцію «Сходинок участі громадян» (*Ladder of Citizen Participation*). Для публічних службовців критично важливо вміти проводити межу між імітаційними формами партисипації та реальними механізмами розподілу влади.

[РІВЕНЬ РЕАЛЬНОЇ ВЛАДИ ГРОМАДЯН]

- | | |
|---|-----------------|
| 8. Громадський контроль (Citizen Control) | – Со-управління |
| 7. Делегована влада (Delegated Power) | та розширення |
| 6. Партнерство (Partnership) | можливостей |

[РІВЕНЬ СИМВОЛІЧНОЇ УЧАСТІ (TOKENISM)]

- | | |
|--|------------------|
| 5. Умиротворення / Заспокоєння (Placation) | – Консультування |
| 4. Консультування (Consultation) | та двосторонній |
| 3. Інформування (Informing) | зв'язок |

[НЕДУМКОВА УЧАСТЬ (NON-PARTICIPATION)]

- | | |
|-------------------------------|-------------|
| 2. Терапія (Therapy) | – Не-участь |
| 1. Маніпуляція (Manipulation) | (імітація) |

Характеристика рівнів у практиці ОМС:

1. **Маніпуляція та Терапія (Не-участь):** Створення «кишенькових» громадських рад для формального підписання документів. Імітація підтримки. Замість реального збору думок влада переконує мешканців у своїй правоті або використовує публічні слухання як майданчик для партизанського піару.

2. **Інформування:** Односторонній потік даних. ОМС публікує готовий проєкт стратегії на сайті за 5 днів до сесії. Громадяни мають право ознайомитися, але не мають інструментів чи часу змінити суть.

3. **Консультування:** Збір думок через анкетування, соціологічні опитування або фокус-групи. **Важливо:** Консультування стає імітацією, якщо ОМС не дає зворотного зв'язку (*Feedback Loop*), чому окремі пропозиції були відхилені.

4. **Умиротворення (Placation):** Включення декількох громадських активістів до робочої групи зі стратегування, де вони залишаються у меншості та не мають реального впливу на підсумкове голосування.

5. **Партнерство та Делегована влада (Со-управління):** Створення робочих груп з розробки стратегії, де 50%+ складу – це представники громадянського суспільства та бізнесу з правом вирішального голосу. Застосування партисипативного бюджетування та проектних партисипативних рад.

2. Бачення розвитку (Візія) як конкурентна позиція громади

2.1. Анатомія стратегічного бачення

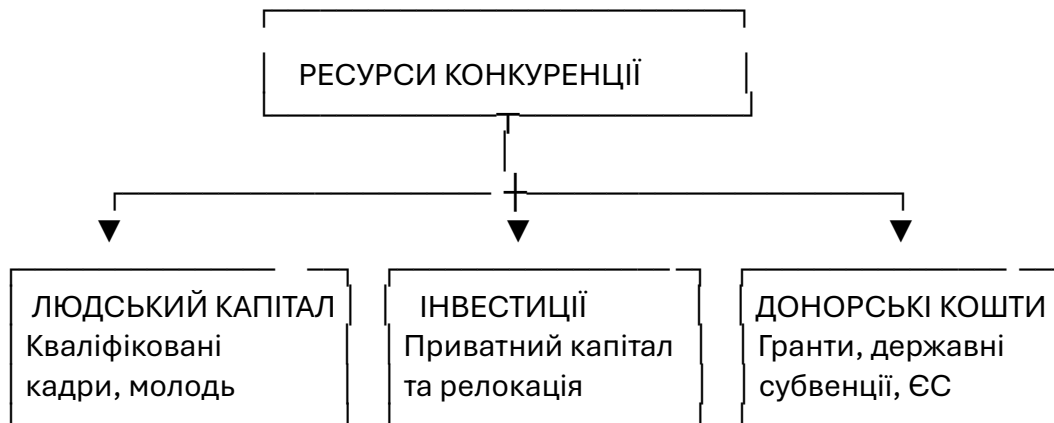
Візія – це не іміджевий девіз чи гасло для презентації. Це чітка, деталізована просторово-економічна та соціально-культурна модель майбутнього стану громади на часовому горизонті 7–10 років.

У публічному управлінні якісна візія повинна давати відповіді на **чотири фундаментальні запитання:**

1. **Ідентичність та позиціонування:** Хто ми є зараз і ким прагнемо стати у субрегіональному, регіональному та національному масштабі?
2. **Розумна спеціалізація (*Smart Specialization*):** У чому полягає наша унікальна економічна та технологічна ніша?
3. **Ціннісний каркас:** Які соціальні, екологічні та управлінські цінності ми гарантуємо мешканцям, переміщеним особам та інвесторам?
4. **Конкурентна пропозиція:** Чому кваліфікований фахівець, молода сім'я чи зовнішній інвестор мають обрати саме нашу громаду?

2.2. Візія в системі територіальної конкуренції

В умовах децентралізації та відбудови громади вступають у жорстку борню за три обмежені ресурси:



Партисипативно сформована візія забезпечує конкурентну перевагу через два механізми:

- **Політична стійкість (Sustainability):** Спільне бачення не руйнується при зміні політичної команди в ОМС на місцевих виборах. Вона захищає бізнес від ризику «зміни курсу» кожні 5 років.
- **Синхронізація приватних та публічних інвестицій:** Якщо візія визначає громаду як *«логістичний хаб із глибокою переробкою агропродукції»*, місцевий бізнес будує елеватори та овочесховища, а ОМС підтягує дорожню інфраструктуру та готує кадри у місцевому ліцеї.

2.3. Алгоритм партисипативного формування візії

Для посадових осіб рекомендується наступний 4-етапний алгоритм:

1. **Формування Робочої групи:** Включення представників усіх 4-х спіралей (влада, бізнес, активісти, науковці/освітяни).
2. **Проведення фокус-груп та стратесій:** Використання методів *World Cafe*, *SWOT/TOWS-аналізу* та *Mind Mapping* для виявлення спільних цінностей.
3. **Публічне узгодження дилем:** Розв'язання конфліктів інтересів (наприклад, «промисловий розвиток проти екологічного туризму») шляхом відкритого діалогу.
4. **Формулювання та верифікація:** Тестування візії на відповідність критеріям SMART та її затвердження рішенням ради після громадського обговорення.

3. Бенчмаркінг успішного досвіду в стратегічному плануванні

3.1. Метод бенчмаркінгу у публічному секторі

Бенчмаркінг (*Benchmarking*) – це метод систематичного вивчення, аналізу та адаптації кращих практик (*best practices*) інших громад або муніципалітетів задля підвищення власної ефективності.

Типологія муніципального бенчмаркінгу:

- **Внутрішньосистемний:** Порівняння показників населених пунктів або комунальних підприємств всередині однієї громади.
- **Зовнішній (національний):** Порівняння своєї громади з іншими громадами України схожого типу (за населенням, бюджетом, структурою економіки).
- **Міжнародний:** Вивчення та адаптація досвіду муніципалітетів країн ЄС (наприклад, Польщі, Балтії, Німеччини).

3.2. Бенчмаркінг як драйвер партисипації та подолання опору змінам

Психологічний та організаційний бар'єр в ОМС при запровадженні інновацій – це синдром «У нас це не спрацює» (Not Invented Here Syndrome). Причини: посилення на відсутність бюджету, специфічний менталітет мешканців чи брак кадрів.

Бенчмаркінг виступає інструментом залучення та подолання стереотипів за допомогою трьох практичних механізмів:

1. **Навчальні візити (*Study Tours*) як інструмент згуртування:** Сформована делегація, до якої входять посадовці ОМС, місцеві депутати, підприємці та громадські активісти, вивчає досвід успішної громади. Спільний практичний досвід створює єдине поле довіри та трансформує скептиків у прибічників змін.
2. **Метод аналізу кейсів (*Case Study Method*) у робочих групах:** Глибинний розбір прикладу (наприклад, створення комунального індустріального парку чи енергетичного кооперативу в аналогічній за розміром громаді) розбиває міф про неможливість реалізації.
3. **Контекстуальна адаптація замість копіювання:** Партисипативна робоча група займається не сліпим переносом чужих рішень, а виділенням ключових факторів успіху та їх модифікацією під місцеву специфіку.

3.3. Бенчмаркінг у структурі стейкхолдер-аналізу

Бенчмаркінг дозволяє провести якісний стейкхолдер-аналіз за матрицею «Вплив / Інтерес» (*Power vs. Interest Grid*):

		ІНТЕРЕС СТЕЙКХОЛДЕРА	
		Низький	Високий
ВПЛИВ СТЕЙК- ХОЛДЕРА	Високий	Задовольняти (Keep Satisfied)	Тісно співпрацювати (Key Players / Ключові гравці)
	Низький	Моніторити (Monitor / Minimal Effort)	Інформувати (Keep Informed)

Бенчмаркінг допомагає визначити, як інші громади залучали «Ключових гравців» (наприклад, великий релокований бізнес) або як вони підвищували інтерес пасивних груп (молодь, соціально незахищені верстви).

4. Досвід партисипативного управління в країнах ЄС

Орієнтир України на вступ до ЄС вимагає від посадовців розуміння європейських стандартів консультацій з громадськістю (в контексті програм *Ukraine Facility* та інструментів *Cohesion Policy*).

Порівняльний аналіз європейських практик

Країна	Інструмент / Підхід	Сутність партисипативного механізму	Практичний результат для стратегії
Польща	Gminna Program Rewitalizacji (GPR) <i>Спеціальні зони відновлення</i>	Законодавча вимога створення Комітетів з ревіталізації (входять мешканці, бізнес, НУО). Використання методів	Висока частка приватних співінвестицій у депресивних районах; мінімізація соціальних конфліктів.

Країна	Інструмент / Підхід	Сутність партисипативного механізму	Практичний результат для стратегії
		«просторових майстерень» та виїзних діалогів.	
Німеччина	Bauleitplanung & ISEK (Інтегровані концепції розвитку)	Двостадійне правове залучення (<i>Frühzeitige Bürgerbeteiligung</i>). Використання «Планувальних осередків» (<i>Planungszelle</i>) – випадково обрані громадяни виробляють рекомендації (<i>Bürgergutachten</i>).	Отримання легітимних містобудівних та стратегічних рішень; нульовий рівень судових оскаржень проєктів.
Франція	Conseils de quartier (Ради мікрорайонів) & <i>Civic Tech</i>	Законодавчо закріплені Ради кварталів у містах понад 80 тис. мешканців. Поеднання очних зібрань із масовими цифровими платформами партисипації.	Глибока деталізація стратегічних завдань на рівні вулиць/кварталів ; зростання довіри до муніципалітету.
Скандинавія (Швеція/Фінляндія)	Living Labs (Живі лабораторії) & <i>Smart City</i>	Тестування стратегічних рішень (екологічних, цифрових) у	Висока технологічність стратегій, реальна екологізація

Країна	Інструмент / Підхід	Сутність партисипативного механізму	Практичний результат для стратегії
		реальному часу за участі мешканців як тестової групи до прийняття фінальної стратегії.	території та орієнтація на людину.

Підсумки та висновки лекції

- Партисипація – це ресурс, а не бюрократичне навантаження.** Проведення якісних консультацій вимагає часу на стадії розробки, але зберігає роки при практичній реалізації стратегії, але заощаджує роки під час її реалізації за рахунок відсутності спротиву суспільства.
- Візія має формуватися на перетині інтересів «Влада – Бізнес – Громада – Наука».** Тільки так громада отримує конкурентну перевагу у боротьбі за людські та фінансові ресурси.
- Бенчмаркінг знімає страх змін.** Вивчення та наочний показ досвіду інших громад ЄС та України є найшвидшим способом залучити скептично налаштованих стейкхолдерів до творення спільного майбутнього.

Література, інформаційні ресурси, обов’язкові для опрацювання

- 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
- 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>