

Лекція 6. Цілепокладання в стратегічному управлінні та плануванні.

6.1. Формування системи цілей стратегії розвитку громади, території, регіону.

6.2. Побудова «дерева цілей».

6.3. Цільовий підхід в управлінні.

6.1. Формування системи цілей стратегії розвитку громади, території, регіону

Система цілей стратегії розвитку — це впорядкована сукупність взаємопов'язаних, узгоджених і підпорядкованих орієнтирів, які визначають бажаний майбутній стан території (громади, району, області) та спрямовують діяльність органів публічної влади, бізнесу й громадськості на його досягнення.

Формування системи цілей у публічному управлінні спирається на вимоги Закону України «Про засади державної регіональної політики» та відповідних державних методик стратегічного планування.

Передумови та принципи формування

Формування цілей не відбувається ізольовано. Воно базується на підході **Place-based policy** (політика, орієнтована на особливості конкретної території) та результатах комплексного стратегічного аналізу (соціально-економічного профілю території та SWOT-аналізу).

- **Принцип узгодженості (вертикальна інтеграція):** цілі громади чи регіону повинні відповідати пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) та національним галузевим стратегіям (підхід *Top-down*).

- **Принцип інклюзивності (горизонтальна інтеграція):** врахування інтересів усіх ключових стейкхолдерів — мешканців, місцевого бізнесу, ВПО, громадських організацій (підхід *Bottom-up*).

- **Принцип ресурсної забезпеченості:** цілі мають відповідати реальним та потенційним фінансовим, кадровим, природним і часовим ресурсам території.



Ієрархічна структура системи цілей території

Система цілей розробляється як багаторівнева конструкція:

1. **Візія (Бачення майбутнього):**
 - о Кінцева якісна характеристика майбутнього стану території у довгостроковій перспективі (на 7–10 років).
 - о Відповідає на запитання: *«Якою ми хочемо бачити нашу громаду/регіон у майбутньому?»*

- о *Приклад: «Слобожанська громада — безпечний, екологічно чистий та економічно самодостатній центр інноваційного агропереробного виробництва з високим рівнем якості життя».*

2. Стратегічні цілі (I рівень):

- о Генеральні довгострокові напрями розвитку (3–5 основних напрямів), які розв'язують ключові системні проблеми або розкривають головні можливості території.

- о *Охоплюють базові сфери: економічний розвиток, соціальний капітал та якість послуг, довкілля та екологічна безпека, просторовий розвиток та інфраструктура.*

3. Оперативні цілі (II рівень):

- о Середньострокові завдання (на 1–3 роки), які безпосередньо розкривають механізм досягнення відповідної стратегічної цілі.

- о Спрямовані на конкретні галузі чи сфери діяльності (наприклад, розвиток МСБ, модернізація ЖКГ, підвищення якості освіти).

4. Заходи та проєкти розвитку (III рівень):

- о Конкретні практичні дії із чітко визначеним бюджетом, термінами виконання, джерелами фінансування та відповідальними виконавцями (формується у Плані реалізації стратегії).

6.2. Побудова «дерева цілей».

«Дерево цілей» — це графічна або системно-логічна ієрархічна структура, отримана шляхом декомпозиції головної мети (генеральної цілі/візії) на підцілі різних рівнів та конкретні завдання.

Методологічні правила декомпозиції

Побудова «дерева цілей» здійснюється за чіткими структурними правилами:

1. **Принцип повноти та необхідності:** сукупність підцілей нижчого рівня повинна бути повністю достатньою для досягнення цілі вищого рівня. Жодна важлива складова не може бути втрачена.

2. **Принцип незалежності:** цілі одного й того ж рівня мають бути логічно розграниченими та не дублювати одна одну.

3. **Логіка «Чому?» та «Як?»:**

о Рух згори узол (від Генеральної цілі до Проєктів) відповідає на запитання **«Як саме це зробити?»**.

о Рух знизу вгору (від Проєктів до Генеральної цілі) відповідає на запитання **«Навіщо / Для чого проводиться цей захід?»**.

Практична матриця розгортання «дерева цілей» для громади

Рівень ієрархії	Елемент «дерева»	Логічна сутність	Приклад змісту для територіальної громади
Рівень 0	Генеральна ціль (Візія)	Кінцевий якісний стан громади	Створення самодостатньої, безпечної громади з розвинутою економікою та високим рівнем життя.
Рівень 1	Стратегічна ціль 1	Ключовий напрям розвитку	Стратегічна ціль 1: Стимулювання місцевого економічного розвитку та інвестиційної привабливості.
Рівень 2	Оперативна ціль 1.1	Конкретизоване завдання	Оперативна ціль 1.1: Розвиток інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу (МСБ).
Рівень 3	Проєкт / Захід 1.1.1	Практична дія з бюджетом	Проєкт 1.1.1.1: Створення комунального Центру підтримки підприємництва та коворкінгу. Проєкт 1.1.1.2: Запровадження муніципальної програми часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами для МСБ.

Побудова методу «дерева цілей», його переваги та недоліки.

Метод «**дерева цілей**» (іноді називається *ієрархічним аналізом цілей*) — це один з інструментів для аналізу прийняття рішень, який дозволяє структурувати проблему, виділити основні та підлеглі цілі, а також оцінити альтернативи щодо досягнення поставлених цілей. Цей метод широко використовується в управлінні, стратегічному плануванні, політиці, проектному менеджменті тощо.

Суть методу «дерева цілей»

Метод передбачає побудову ієрархічної структури цілей — від загальної (стратегічної) мети до підцілей та конкретних завдань. У великих організаціях, які мають кілька рівнів управління, розробляють ієрархію чи «дерево цілей», що становить собою декомпозицію цілей вищого рівня в цілі нижчого рівня. Виділяють: головну мету («*верхівку дерева*»); підпорядковані їй підцілі різних рівнів («*гілки дерева*»); наочне графічне зображення підпорядкованості та взаємозв'язку цілей.

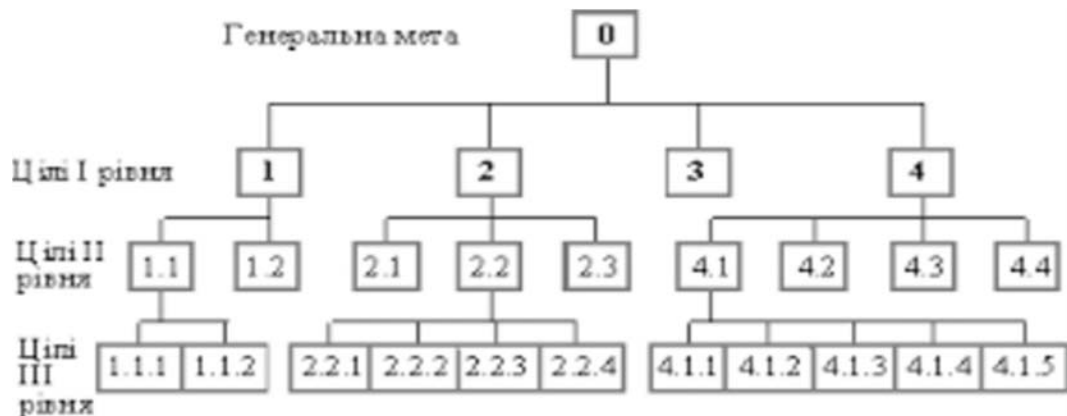


Рисунок №2- Дерево цілей організації

Це дозволяє:

- краще зрозуміти суть проблеми;
- розкласти складне завдання на простіші підзавдання;
- з'ясувати пріоритети;
- оцінити різні шляхи досягнення мети.

Основні етапи побудови «дерева цілей»

1. **Визначення головної (стратегічної) цілі**

«Дерево цілей» будують на основі вертикальної (між рівнями управління) і горизонтальної (між підрозділами, напрямками діяльності) інтеграції, що дає змогу узгоджувати і координувати діяльність всіх систем організації.

2. **Ідентифікація підцілей (тактичних цілей)**

В основі будови « дерева цілей» - їх декомпозиція – розподіл на дрібніші цілі. Кількість рівнів декомпозиції залежить від складності, масштабів і ступеня деталізації визначених цілей, типу і особливостей організаційної структури управління, ієрархічності побудови системи менеджменту організації.

3. **Визначення операційних цілей**

Операційні цілі — це найнижчий рівень цілей у структурі «дерева цілей». Вони конкретизують дії, які потрібно здійснити для досягнення підцілей. Ці цілі, як правило, мають бути чіткими, вимірюваними, досяжними, релевантними та обмеженими в часі (відповідно до принципу SMART).

Характеристики операційних цілей:

- **Конкретність** — чітке формулювання, без узагальнень.
- **Вимірюваність** — можна оцінити ступінь досягнення.
- **Термін виконання** — прив'язка до часу.
- **Виконавці** — можна визначити, хто відповідальний за реалізацію.
- **Інструментальність** — вони є інструментами для досягнення тактичних цілей.

Після розроблення ієрархії цілей їх необхідно проаналізувати. Мета аналізу цілей – з'ясувати :

- які цілі сформульовано нечітко, неконкретно;
- які цілі не можуть бути досягнуті одночасно;
- які цілі суперечать одна іншій, конфліктують між собою;
- які цілі не мають інформаційного, юридичного, ресурсного, організаційного забезпечення;
- які цілі не розуміють і не сприймають виконавці;
- чи існує система контролю і звітності за виконанням визначених цілей.

Чітке визначення дає можливість виявлення зон конфліктності цілей, їх об'єктивність та обґрунтованість, визначення можливих шляхів усунення конфліктності, досягнення погодженості цілей.

4. Аналіз альтернатив

Після того як ієрархія цілей побудована, виникає питання: **Яким чином найкраще досягти кожної мети?** Тут і вступає в дію аналіз альтернатив.

Для кожної підцілі або операційної цілі:

- Розглядаються кілька можливих рішень (альтернатив).
- Застосовуються **критерії оцінки** для кожної альтернативи.
- Вибирається **найбільш ефективний або оптимальний варіант**.

Критерії оцінки альтернатив можуть включати:

- **Вартість** (фінансова ефективність)
- **Час реалізації**
- **Ризики**
- **Ресурси, що потрібні**
- **Соціальний або екологічний ефект**
- **Сумісність з іншими цілями**

Приклад №1

Підціль: Зменшити енергоспоживання в офісі

Альтернативи:

1. Встановити LED-освітлення
2. Встановити датчики руху
3. Перевести офіс на гнучкий графік (менше людей — менше споживання)

Критерії оцінки:

- Вартість впровадження
- Очікуване скорочення споживання
- Термін окупності
- Зручність для працівників

Результат: на основі оцінки за критеріями обирається найкраща або комбінована альтернатива.

Аналіз альтернатив у методі «дерева цілей» — це критичний етап, що дозволяє:

- не просто сформулювати цілі, а й знайти **реальні та ефективні способи їх досягнення**;
- **порівняти варіанти** за різними критеріями;
- **прийняти обґрунтоване рішення**, яке найкраще відповідає цілям організації чи проєкту.

Приклад №2

Ситуація:

Організація планує зменшити вплив на довкілля та хоче запровадити більш сталий підхід до своєї діяльності.

Етапи:

1. Формулювання основної мети:

Головна мета — зменшити екологічний вплив організації.

2. Побудова ієрархії цілей:

- о Зменшення викидів вуглекислого газу.
- о Економія енергії.
- о Скорочення відходів.

3. Аналіз альтернатив:

Для кожної підцілі розглядаються можливі способи:

о Для зменшення викидів: перехід на використання відновлюваних джерел енергії чи впровадження електромобілів.

о Для економії енергії: модернізація обладнання чи оптимізація графіків роботи.

о Для скорочення відходів: запровадження програм переробки або використання біорозкладних матеріалів.

4. Вибір критеріїв оцінки: Критерії можуть включати вартість, час впровадження, ефективність у зниженні впливу на довкілля.

5. **Оцінка альтернатив:**

Наприклад:

- о Використання відновлюваних джерел енергії: висока вартість, але значне скорочення викидів.
- о Електромобілі: середня вартість, але залежність від інфраструктури зарядки.

6. **Прийняття рішення:**

Вибір найбільш доцільного варіанту, що відповідає встановленим критеріям. Наприклад, поступовий перехід на відновлювані джерела енергії.

7. **Моніторинг та адаптація:**

Оцінка результатів через певний період та внесення корективів, якщо цілі не досягнуті.

Переваги методу

Метод «дерева цілей» має низку суттєвих переваг, що робить його ефективним інструментом у сфері стратегічного управління, планування проєктів, прийняття рішень та аналізу складних систем.

Основні переваги:

1. Чітка ієрархічна структура

- Дає змогу системно представити проблему: від глобальної мети до конкретних завдань.
- Полегшує розуміння взаємозв'язків між різними рівнями цілей.

2. Полегшує стратегічне планування

- Дозволяє логічно розкласти складну мету на простіші дії.
- Сприяє поетапному досягненню результату.

3. Сприяє ефективному прийняттю рішень

- Завдяки аналізу альтернатив та критеріїв оцінки, обираються найбільш раціональні варіанти дій.

4. *Покращує комунікацію в команді*

- Всі учасники проекту розуміють мету, свою роль та зв'язок своїх дій із загальною стратегією.

5. *Контроль і моніторинг*

- Дає змогу легко відстежувати, на якому етапі виконання перебуває проект.
- Дає змогу оцінити прогрес по кожному підзавданню.

6. *Гнучкість у коригуванні*

- Якщо змінюється ситуація або з'являються нові обставини, можна змінити окремі цілі або шляхи їх досягнення без втрати загальної структури.

7. *Формалізованість*

- Підходить для підготовки управлінських рішень, проектної документації, звітності тощо.

Приклад №3



Рисунок 2 – Дерево цілей підприємства

Δ Недоліки методу «дерева цілей»

Попри численні переваги, метод «дерева цілей» має і свої **обмеження та недоліки**, які слід враховувати під час його застосування, особливо в динамічному або складному середовищі.

Основні недоліки:

1. Суб'єктивність у побудові дерева

- Формулювання цілей і їхня ієрархія залежать від бачення аналітика або команди.
- Різні експерти можуть побудувати різні дерева для однієї й тієї ж проблеми.

2. Можлива надмірна деталізація

- Надто велика кількість рівнів і підцілей ускладнює сприйняття й управління.
- Дерево може стати громіздким і незручним у використанні.

3. Не враховує зовнішні фактори

- Метод зосереджений переважно на внутрішній логіці цілей.
- Зовнішні ризики, зміни в середовищі або непередбачувані чинники можуть не враховуватися.

4. Слабка динамічність

- Дерево цілей створюється на певний момент часу.
- При зміні ситуації його важко швидко адаптувати без перебудови всієї структури.

5. Не завжди підходить для нестандартних або креативних задач

- Метод орієнтований на раціональне, логічне планування.
- Може обмежувати гнучкість мислення або інноваційний підхід.

6. Вимагає часу і ресурсів

- Побудова якісного дерева вимагає глибокого аналізу, залучення фахівців, збору даних.
- Це може бути витратним у швидкозмінному середовищі.

Висновок:

Метод «дерева цілей» є **ефективним**, але **не універсальним**. Його доцільно застосовувати:

- для стратегічного чи проектного планування,
- у стабільному середовищі,
- коли необхідно чітко структурувати цілі.

Але в умовах невизначеності або потреби у гнучкому підході варто комбінувати його з іншими методами (наприклад, SWOT-аналізом, сценарним плануванням, гнучкими методологіями управління проектами тощо).

6.3. Цільовий підхід в управлінні

Цільовий підхід в управлінні (Management by Objectives — MBO) є провідною концепцією сучасного публічного менеджменту, згідно з якою діяльність суб'єкта управління, його структурних підрозділів і посадових осіб орієнтується не на процес виконання формальних функцій чи поточну рутину, а на досягнення чітко визначених, вимірюваних і взаємоузгоджених кінцевих результатів у чітко зафіксовані терміни.

Формування цього підходу стало відповіддю на неефективність класичного функціонального та процесного управління, де основна увага приділялася контролю за дотриманням процедур, витрачанням бюджетних коштів або обсягом формально виконаної роботи, тоді як реальні соціально-економічні зміни на території залишалися поза увагою. Започаткована Пітером Друкером у середині XX століття для корпоративного сектору, ця методологія у XXI столітті трансформувалася в концепцію New Public Management (Нового публічного менеджменту) та стала основою для управління за результатами (Results-Based Management — RBM) у державному секторі.

У публічному управлінні та регіональному розвитку цільовий підхід знаходить своє безпосереднє практичне втілення через Програмно-цільовий метод (ПЦМ) бюджетування та стратегування. ПЦМ законодавчо та методологічно пов'язує виділення й використання бюджетних ресурсів із досягненням конкретних стратегічних і оперативних цілей території. За цього підходу кожна бюджетна програма формується виключно під конкретну ціль Стратегії розвитку громади чи регіону, а Паспорт бюджетної програми закріплює чіткі завдання, терміни та показники ефективності, за якими здійснюється середньострокове 3-річне бюджетне планування.

Сутність цільового підходу розкривається через низку фундаментальних принципів:

- **Пріоритет результату над процесом:** Оцінка діяльності органів місцевого самоврядування чи виконавчих структур здійснюється не за кількістю проведених нарад, підписаних розпоряджень чи обсягом використаних коштів, а за ступенем наближення до визначеної цілі та вимірюваним суспільним ефектом.
- **Ієрархічність та каскадування:** Цілі нижчого рівня (оперативні завдання та проекти) логічно впливають із цілей вищого рівня (стратегічних напрямів та візії) і повністю забезпечують їх досягнення.
- **Ресурсна збалансованість:** Жодна ціль не декларується без чіткого визначення джерел її фінансового, кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення.
- **Делегування відповідальності та автономія:** Керівникам напрямів надається свобода у виборі інструментів і засобів досягнення цілі за умови суворого дотримання часових та бюджетних обмежень.

Для забезпечення практичної реалізованості кожна ціль у системі управління повинна відповідати міжнародним критеріям якості SMART:

- **Specific (Конкретна):** Чітко окреслений зміст кінцевого результату без однозначних чи розмитих формулювань (наприклад, не «покращити стан доріг», а «капітально відремонтувати автошлях М-01 в межах громади»).
- **Measurable (Вимірювана):** Наявність чітких кількісних та якісних індикаторів, за якими можна об'єктивно підтвердити факт досягнення цілі.
- **Achievable (Досяжна):** Реалістичність цілі з огляду на наявний ресурсний потенціал території, повноваження органів влади та зовнішні ризики.
- **Relevant (Релевантна):** Відповідність цілі загальній візії розвитку території, нормативно-правовій базі та національним пріоритетам.
- **Time-bound (Визначена в часі):** Наявність чітко зафіксованого дедлайну або проміжних часових віх досягнення результату.

Для контролю реалізації цілей та оцінки ефективності використання ресурсів розробляється комплексне дерево показників (індикаторів), яке охоплює всі стадії трансформації ресурсів у суспільне благо:

1. **Індикатори ресурсів (Input Indicators):** Вимірюють обсяг залучених матеріально-технічних, кадрових та фінансових ресурсів (наприклад, обсяг виділеного бюджетного фінансування — 5 млн грн, залучено 12 фахівців).
2. **Індикатори продукту (Output Indicators):** Вимірюють безпосередній, прямо вимірюваний обсяг виконаних робіт, вироблених товарів або наданих послуг у межах конкретного проєкту чи програми (наприклад, кількість збудованих кілометрів водогону, кількість відремонтованих шкіл, кількість проведених консультацій для бізнесу, кількість висаджених дерев).
3. **Індикатори результату / ефекту (Outcome Indicators):** Вимірюють безпосередній якісний ефект від отриманого продукту для цільової аудиторії або конкретного сектору громади (наприклад, частка населення, забезпечена якісною питною водою (+25%), скорочення часу на отримання адміністративної послуги з 3 днів до 15 хвилин, зростання кількості суб'єктів МСБ на 10%).

4. **Індикатори впливу (Impact Indicators):** Вимірюють стратегічні, довгострокові якісні зміни у соціально-економічному стані всієї території, які є наслідком досягнення кількох цілей (наприклад, зростання частки власних надходжень до місцевого бюджету на 20%, скорочення рівня безробіття в регіоні на 3%, підвищення індексу задоволеності мешканців якістю життя в громаді).

Для практичного контролю за досягненням цілей застосовуються спеціалізовані методичні інструменти, такі як Збалансована система показників (Balanced Scorecard / BSC), яка трансформує візію громади у набір показників за чотирма проєкціями (фінанси, мешканці, внутрішні процеси, розвиток), система OKR (Objectives and Key Results) для проєктного управління, а також Картки проєктів розвитку.

Головні переваги цільового підходу полягають у високій ефективності використання ресурсів завдяки їх концентрації на пріоритетних напрямках, забезпеченні прозорості та підзвітності влади перед громадою, а також у можливості гнучкого оперативного моніторингу через зворотний зв'язок. Основними ризиками підходу є можливість зміщення фокусу на формальне виконання показників (Закон Гудгарта) та надмірна бюрократизація звітності, що нівелюється використанням комбінованих якісних індикаторів впливу та автоматизацією моніторингу за допомогою цифрових дашбордів.

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 «ГОБЕРЛА». – 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 «ГОБЕРЛА». 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-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>