

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.1>

М. В. Габінет

аспірант кафедри державного управління
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА

У статті проведено дослідження теоретичних засад та практичних передумов формування провідних положень концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні, авторство якої належить П. Наті та Р. Бекофу, а суть зводиться до необхідності заміни класичного управління стратегічним аналогом із ключовим акцентом на стратегічному лідерстві, а також наскрізному дотриманні мети, місії та перспектив публічної організації.

Доводиться, що основними практичними чинниками виникнення наприкінці ХХ століття відповідної концепції зокрема та цілого наукового напрямку стратегічного менеджменту в публічному управлінні загалом стали соціальні, політичні, економічні, управлінські проблеми тощо, серед яких насамперед виділяються ускладнення суспільних взаємодій, збільшення і деталізація потреб та вимог громадян, економічний спад, змінюваний політичний контекст, кризи в мотивації державних службовців, технологічні інновації, глобалізація, цифровізація, сервісізація і т. д.

Щодо теоретичного контексту формування концепції П. Ната та Р. Бекофа стверджується, що науковими імпульсами постали порушені в науковій спільноті такі теоретичні питання, як невідповідність ієрархічної моделі публічного управління сучасному мережевому світу, потреба в підвищенні ефективності системи публічного управління, взаємодія середовища та публічної організації, збільшення кваліфікованих людських ресурсів на державній службі, доцільність стратегічного лідерства в державних установах, розробка принципів та інструментів стратегічного управління в публічному вимірі, відмінність моделей стратегічного менеджменту в організаціях публічного та приватного секторів тощо.

Резюмується, що теорія та практика публічного управління і адміністрування свідчать про те, що сучасні державні організації усвідомлюють необхідність переходу від класичного лідерства до стратегічного. Однією з проблем є те, що концепції стратегічного лідерства для приватного сектора мають адаптуватися для державних установ з урахуванням їхніх організаційних, культурних, структурних та цільових особливостей.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне планування, місія, мета, публічна організація.

Постановка проблеми. Ускладнення соціальних взаємодій, дисперсія публічно-адміністративних повноважень, зростання соціально-політичних викликів та багато інших чинників є сучасними умовами функціонування державно-управлінського апарату та суспільства загалом. Адаптивність, швидкість, прозорість та новаторство – не рекомендовані, а неодмінні характеристики публічного сектора

у ХХІ столітті. Саме тому актуальною є розробка нових управлінських підходів, які б максимально враховували комплексність проблем як у середині державно-управлінської системи, так і поза нею. Сучасна наука галузь публічного управління та адміністрування демонструє чітке усвідомлення відповідної потреби. Так, дослідники працюють над розробкою нових дієздатних та ефективних концепцій,

теорій та наукових напрямів, які покликані розв'язувати не лише завдання теоретичного змісту, а й долати перепони в практичній площині. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа є одним із виразних прикладів бінарного підходу, здатного вирішувати як суто наукові, так і практично орієнтовані задачі.

П. Нат і Р. Бекоф були одними з перших учених у галузі публічного управління, які наприкінці ХХ століття порушили питання про важливість стратегії в діяльності публічних організацій. Вчені переконані, що рутинні завдання, які не підкоряються єдиній меті, безглузді. Діяльність державного агентства має складатися з низки дій, логічно взаємопов'язаних та зосереджених на загальній місії публічної структури. Стратегія необхідна для формування напрямку, узгодженості та мети організації. Вона розробляється шляхом визначення планів, схем, структур, позицій та перспектив. Для України, яка останніми роками активно модернізує власну систему публічного управління та адміністрування, узгоджує її з найкращими світовими зразками, апеляція до концепції П. Ната та Р. Бекофа може стати продуктивним заходом задля досягнення відповідної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів стратегічного менеджменту в публічному управлінні та адмініструванні присвячені наукові роботи таких українських дослідників, як Р. Бортейчук, Ю. Королюк, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський, А. Сельський тощо. Серед західних експертів із проблематики принагідно згадати Дж. Брайсона, Б. Вотерса, П. Джойса, Б. Джорджа і т. д. Проте як вітчизняним, так і зарубіжним науковим студіям із цієї проблеми бракує комплексної ревізії наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа, особливо аналізу теоретичних витоків та практичних передумов формування наукових ідей учених.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичного та прикладного підґрунтя концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа, систематизація наукових підходів та соціальних чинників, які лягли в основу формування провідних положень їх концепції.

Виклад основного матеріалу. Інтерес до стратегічного менеджменту зростає і стає вирішальним для багатьох публічних організацій, поступово стає актуальним на практиці [1, с. 832].

Стратегічне публічне управління полягає у змішуванні ієрархії зі співробітництвом, яке застосовується не тільки в підрозділі планування, а й стосується усієї організації. Реалізація стратегії є невід'ємною частиною процесу стратегії. Крім того, вона націлена на пошук варіантів того, як перетворити додаткові стратегії на інструмент, який краще допомагає стратегічному управлінню в державному секторі.

Стратегічне управління стає стандартним інструментом для державного менеджера для створення цінностей та формування організації. Складність соціальних проблем і вимоги громадян до публічних організацій, які зростають, є причиною того, що в останніх варто застосувати стратегічне управління та лідерство. Говорячи про публічно-управлінську галузь, не можна оминати політиків через їхню причетність до державного управління. Зміна правлячих політичних партій неодмінно призводить до зміни адміністрації у тому ж напрямі, що ускладнює питання управління. Як стверджується в багатьох дослідженнях про швидкість соціальних змін, державне управління стає більшим партнером політиків, особливо у сфері будівництва цінностей та способу побудови цих цінностей [2; 3].

У минулому більшість дискусій про наслідки стратегічного управління та лідерства зосереджувалися на приватному секторі [4, с. 115]. Це може бути однією з причин того, чому державний сектор все ще стикається з проблемами у впровадженні стратегічного управління та лідерства. Керування публічними організаціями викликало критику з боку багатьох, і існує поширена думка, що управління публічними організаціями недосконале. Наприклад, Дж. Лейн і Дж. Уолліс називають державне управління «організованою дурістю в публічній організації» [4, с. 101]. Нині в умовах економічного спаду бюджети скорочуються, ресурси для виконання роботи зменшуються, а певна частина працівників звільняється. Ці умови змушують державних службовців і керівників відчувати невпевненість у своєму майбутньому і втрачати мотивацію. Ця ситуація може бути однією з причин недосконалого публічного управління.

За останні кілька десятиліть надзвичайно змінилися економіка, внутрішнє та зовнішнє середовище організацій, конкуренція, демографія людей, технології та інші аспекти буття соціуму. Ці зміни торкаються як приватних організацій, так і публічних. Наприклад, через глобалізацію публічні організації змушені виходити

на міжнародну конкурентну арену. На додаток до глобалізації, демографічні, соціальні зміни та зміни цінностей різноманітного населення змушують державних адміністраторів реагувати на різні потреби громадян, яких вони обслуговують [5, с. 2]. Інші зміни, які впливають на управління в державній організації, – це етика та соціальна відповідальність, швидкість реагування та цифрове робоче місце.

У зв'язку з останніми змінами очікується, що найближчим часом суттєві трансформації торкнуться державної структури, публічної роботи, видів зайнятості та конкуренції за загальні податкові надходження. За словами Л. Гуле, деякі з цих змін потребуватимуть сильного політичного та державного управління [6, с. 12]. Керівники публічних організацій уже шукають рішення цих нових, майбутніх стратегічних змін. П. Джойс припускає, що бюджетні системи мають реагувати на стратегічні зміни, щоб отримати переваги від стратегічного планування та управління в державному секторі [3, с. 108]. Л. Макбейн і Дж. Сміт аналізують застосування стратегічного управління для організацій у державному секторі та конкретні проблеми, які публічні установи можуть вирішити, застосовуючи стратегічний менеджмент [7, с. 5]. Загалом, щоб подолати поточні фінансові, соціальні та політичні проблеми, організаціям державного сектора необхідно переосмислити, адаптувати та загалом переробити свої основні процеси обслуговування.

Згідно зі звітом Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), розвиток лідерства не є новим і винятковим для державного сектора, але стратегічне лідерство переважно відсутнє в публічних організаціях [5, с. 10]. Хоча протягом тривалого часу стратегічне лідерство визнається важливою темою в державному секторі, його застосування все ще не поширене. Дж. Лейн і Дж. Уолліс також зазначають, що зв'язок між лідерством і продуктивністю державного сектора ігнорується багатьма дисциплінами, особливо в економіці [4, с. 110].

Застосування тих самих методів та інструментів, які використовуються для управління в приватних організаціях, до державних обговорюється в колі науковців та спеціалістів. Згідно з М. Ондером, однією з тактик є застосування принципів та інструментів стратегічного управління в публічних організаціях [8]. Стратегічне управління описується як формулювання,

впровадження та оцінка рішень, які призвели б до досягнення цілей організації. Однак деякі дослідники вважають, що впровадити стратегічний менеджмент і стратегічне лідерство в публічних організаціях непросто. Діяльність стратегічного управління спрямована на збереження довгострокової одноманітності між місією, визначеними цілями, доступними джерелами та взаємозв'язком із середовищем та організацією. Через цю діяльність наслідки стратегічного управління та лідерства в публічних організаціях стають важчими.

П. Шривастава та А. Нахман виділили чотири різні моделі стратегічного лідерства. Підприємницький зразок складається з чотирьох змінних, які включають лідерство, що створює ролі та контролює їх виконання за допомогою безпосереднього нагляду, особистісні риси, особистість і харизму, безпосередній контроль. Друга – бюрократична модель – складається з п'яти змінних: члени організації беруть на себе ролі; вони обмежені правилами; функціонують офіційні правила та організаційна структура; застосовується закрита система; правила інтерпретуються. Політична модель складається з чотирьох змінних (взаємна залежність; домінуюча коаліція; безособові ролі і організаційний або підсистемний рівень). Професійна ж модель передбачає наявність чотирьох змінних: контролю за інформацією; відкритих систем; малих групових діад або індивідуального рівня; створення нових правил [9].

Оскільки публічні та приватні організації відрізняються, лідерство в них також буде відмінним. Як зазначив І. Шалл, у публічних організаціях менеджери чутливі до коливань політичних ситуацій [10]. Наприклад, згідно із законом, органи місцевого самоврядування гіпотетично змінюються кожні чотири роки після виборів. Відразу після того, як новообрані чиновники починають виконувати свої обов'язки, вони здійснюють кардинальні зміни в організаціях. Дослідник вважає, що керівники державного сектора часто допускають зміни, щоб обмежити свої можливості. Крім того, Л. Лемей також стверджує, що в публічних організаціях лідери мають обмежений контроль, на відміну від лідерів у приватних організаціях [11].

За словами Л. Гуле, в державному секторі бракує визначення лідерства, яке часто плутають із мотивацією. Припускається, що раннє чітке визначення лідерства допомогло б керівникам державного сектора зрозуміти його

концепцію та втілити її в життя [6]. За словами П. Ната та Р. Бекофа, специфічні основи публічних організацій є такими ж проблемами і для стратегічного лідерства. Щоб реалізувати бачення, стратегічні лідери в публічних організаціях стикаються з великою кількістю проблем і труднощів. Останні виникають через те, що лідер стикається з політикою, має справу з підлеглими та тримає приховано те, чого очікують політичні лідери [12].

С. Чен зазначає, що, оскільки публічна організація є бюрократичною, трансакційне лідерство краще підходить. Він вважає, що харизматичне лідерство є середнім за результативністю, а лідерство трансформаційне та лідерство сервісне слабкі [13]. Крім того, Дж. Пфиффнер переконаний, що моніторинг і контроль поведінки співробітників зверху не є способом досягнення швидкої реакції та кращого надання послуг [14]. Як зазначає П. Джойс, стратегічні лідери зберігають організаційний прогрес у напрямі стратегічного бачення [3]. У публічних організаціях, як правило, стратегічні лідери надають повноваження приймати рішення керівникам і співробітникам. Не можна ігнорувати відмінності між лідерами публічних і приватних організацій. Доцільно також враховувати диференціацію між організаційними структурами цих двох секторів.

Як і в приватному секторі, державні організації потребують сильних менеджерів. Як зазначає Дж. Бургон, керівники державних організацій стикаються з більшими проблемами, ніж менеджери приватного сектора [15]. Найбільша проблема полягає в тому, що публічні організації вирішують складніші проблеми. Він стверджує, що подрібнення проблем не є способом вирішення складних проблем. На його думку, за допомогою систематичного методу необхідно розглядати загальну систему, щоб знайти рішення складних проблем.

За словами І. Тейлора, утримання кваліфікованих людських ресурсів є проблемою для стратегічних лідерів під час здійснення змін [16]. Згодом через зміни в кожній сфері лідери мають отримати нові навички та методи для ефективного лідерства. Учений також стверджував, що державна служба нині має боротися з шістьма основними трансформаційними тенденціями:

- 1) швидко змінюваними профілями громадян, уподобаннями та ціннісними пропозиціями;
- 2) системами та технологічними продуктами, послугами та компетенціями;

3) посиленням взаємозв'язку між урядами та організаціями;

4) посиленням потреби в консолідації державного сектора та підзвітності;

5) посиленням почуття конкуренції як на зарубіжних, так і на внутрішніх ринках;

6) посиленням регуляторних, наглядових та державних заходів [16].

Очевидно, що ці тенденції передбачають новий метод управління, бізнесу та просування лідерства.

Стратегічне лідерство неможливо здійснити без стратегічного управління. По-перше, публічні лідери мають усвідомити необхідність змін. Потім вони мають практикувати стратегічний менеджмент і навчати лідерів стратегічним моделям поведінки. Зрештою, вони мають задіяти стратегічних лідерів. За словами П. Ната і Р. Бекофа, мета стратегічних лідерів полягає в тому, щоб трансформувати організацію, залучаючи до процесу всіх акціонерів [12, с. 320]. Цей тип цілей вимагає довгострокових зобов'язань, і в процесі внесення змін необхідно враховувати всю організацію та її середовище. Таким чином, стратегічне лідерство забезпечує процес керівництва для публічних організацій у разі їх трансформації.

Деякі дослідники також стверджують, що публічні організації погано управляються в довгостроковій перспективі [17, с. 259]. Крім того, цілі організації мають повторювати цілі раніше, ніж визнання та вибір стратегічних рішень. Відсутня структура цілей і пов'язаний із ними екологічний аналіз можуть стати причиною частих проявів бюрократичної безгосподарності в публічних організаціях. Незважаючи на те, що існує кілька підходів, все ще існує потреба в комплексній теорії та дослідженнях організацій державного сектору. Незважаючи на те, що публічні організації усвідомлюють необхідність стратегічного лідерства, такі перешкоди, як політичні «вітри», наявність різноманітних клієнтів, обмежений контроль тощо, обмежують такі типи організацій, не даючи їм змоги реалізовувати стратегії так швидко, як приватному сектору.

Висновки і пропозиції. Отже, коли йдеться про стратегічні зміни в публічних організаціях, важливо мати на увазі, що тут зміни складніші, ніж у приватних організаціях. У публічних установах зміни здійснюються вищим керівництвом, а співробітники не беруть участь у фазі планування та процесі змін. Від початку

і до кінця публічні організації мають забезпечити, щоб участь працівників була включена в план змін. У науково-дослідній літературі вказується, що державні організації стоять за приватними організаціями в розробці програм стратегічного управління та лідерства. Вони відстають, але прогресують. Завдяки внеску більшої кількості досліджень, зосереджених на стратегічному управлінні в державному секторі, розвиток програм стратегічного лідерства покращиться, а програми адаптуються швидше.

Через ретельний нагляд засобів масової інформації та вимогу відкритих зустрічей публічні лідери обмежені в експериментуванні з ідеями. А інновації без спекуляцій про можливості є складними для державних менеджерів. Через цю ситуацію державні менеджери часто змушені першими дізнаватися про заперечення та способи подолання цих заперечень. На жаль, хвилювання про невірні дії обмежує лідерів у розвитку креативних та інноваційних ідей у публічних організаціях.

Підсумовуючи, зазначимо, що теорія та практика публічного управління і адміністрування свідчать про те, що сучасні державні організації усвідомлюють необхідність переходу від класичного лідерства до стратегічного. Однією з проблем є те, що концепції стратегічного лідерства для приватного сектора мають адаптуватися для державних установ.

Список використаної літератури:

- Höglund L., Holmgren C., Mårtensson M., Svärdesten F. Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. *International Public Management Journal*. 2018. № 21(5). P. 822–849.
- Kooiman J., Vliet J. Self-Governance As a Mode of Societal Governance. September 2000 *Public Management*. 2000. № 2(3). P. 359–378.
- Joyce P. Public sector strategic management: The changes required. *Strategic Change*. 2004. № 13. P. 107–110.
- Lane J., Wallis J. Strategic management and public leadership. *Public Management Review*. 2009. № 11(1). P. 101–120.
- OECD. Public Sector Leadership for the 21st Century. OECD Publishing. Paris. 2001.
- Goulet L. Perspectives in public management, strategic leadership for public service renewal. CCMD Publications on Public Management. 1996.
- McBain L., Smith J. Strategic Management in the Public Sector. E-Leader Singapore. 2010. P. 1–11.
- Onder M. An application of Strategic Management to the Public Sector: What accounts for Adoption of Reinventing Government Strategies Across the States of the United States. The proceedings of 6th international strategic management. 2018. P. 1043–1412.
- Shrivastava P., Nachman A. Strategic leadership patterns. *Strategic Management Journal*. 1989. Vol. 10. P. 51–66.
- Schall E. Public-Sector succession: a strategic approach to sustaining innovation. *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. No. 1, P. 4–10.
- Lemay L. The practice of collective and strategic leadership in the public sector. *The Public Sector Innovation Journal*. 2009. Vol. 14(1).
- Nutt P., Backoff R. Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership. *Journal of Management*. 1993. Vol. 19. No. 2. P. 299–347.
- Chen S. Leadership Styles and Organization Structural Configurations. *The Journal of Human Resource and Adult Learning*. 2006. Vol. 2.
- Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. 2004. P. 1–10.
- Bourgon J. Understanding the public leadership environment: preparing people to serve people in the 21st Century. CAPAM. Featured Report. 2009. P. 12–17.
- Taylor E. State of public service leadership capacity: Issues and options to assure adequacy of leaders in the public service, today and tomorrow. CAPAM. Featured Report. 2009, P. 18–26.
- Montanari J., Bracker J. The strategic management process at the public planning unit level. *Strategic Management Journal*. 1986. Vol. 7. P. 251–265.

Habinet M. V. Theoretical and Practical Fundamentals of the Concept of Strategic Management in the Public Administration by P. Nutt and R. Backoff

The article examines the theoretical foundations and practical prerequisites for the formation of the leading provisions of the concept of strategic management in public administration, authored by P. Nutt and R. Backoff, which essence is the need to replace the classical management of strategic counterpart with a key emphasis on strategic leadership and end-to-end adherence to the purpose, mission, and prospects of the public organization.

It turns out that the main practical factors in the emergence of the concept in particular and the scientific direction of strategic management in public administration in general in the late twentieth century, were social, political, economic, managerial problems, etc., among which stand out needs

and requirements of citizens, economic downturn, changing political context, shortcomings in the motivation of civil servants, technological innovation, globalization, digitalization, servicing, etc.

Regarding the theoretical context of the concept by P. Nutt and R. Backoff, it is argued that the scientific impulses were such theoretical issues raised in the scientific community as inconsistency of the hierarchical model of public administration in the modern network world, the need to improve public administration, interaction of environment and public organization, increase of qualified human resources in the civil service, expediency of strategic leadership in public institutions, development of principles and tools of strategic management in the public dimension, difference of models of strategic management in public and private sector organizations, etc.

It is summarized that the theory and practice of public administration show that modern public organizations are aware of the need to move from classical to strategic leadership. One of the problems is that the concept of strategic leadership for the private sector must be adapted for public institutions, considering the organizational, cultural, structural and target characteristics of the latter.

Key words: *strategic management, strategic planning, mission, purpose, public organization.*