

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ГАБІНЕТ МИКОЛА ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 35:352/354:141:[005.71:005.2](477:100)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНЦЕПЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА**

Спеціальність 281 – публічне управління та адміністрування

Галузь знань – публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня
доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Габінет Микола Володимирович

Науковий керівник (консультант) – **Шульга Марина Андріївна**,
доктор політичних наук, професор

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Габінет М. В. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». - Київський національний університет імені Тараса Шевченка, МОН України. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Стратегічне управління – це не просто формування плану дій, це процес смислотворення, завдяки якому діяльність публічних організацій набуває унікального характеру через нові засоби і методи ефективної та продуктивної реалізації. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа – це практично орієнтований науковий продукт, який завдяки комплексному аналізу пропонує узгоджену дорожню карту з осучаснення та оптимізації системи публічного управління та адміністрування.

Для України, яка перебуває на етапі широкої екзистенційної кризи, особливо для її публічно-управлінської структури, стратегічний підхід може стати точкою відліку конструктивних перебудов та глобальної трансформації у воєнній сфері, в межах євроінтеграційних процесів, інфраструктурних проєктів та публічного реінжинірингу тощо.

Аналізу різних аспектів стратегічного менеджменту у публічному управлінні та адмініструванні присвячені наукові роботи таких українських дослідників, як Р. Бортейчук, Н. Гончарук, Н. Клименко, Ю. Корольок, І. Лопушинський, А. Миколук, І. Назаренко, Т. Попович, А. Рачинський, А. Сельський тощо. Серед західних експертів з проблематики принагідно

згадати Дж. Брайсона, Б. Вотерса, П. Джойса, Б. Джорджа і т. д. Проте, як вітчизняним, так і зарубіжним науковим студіям з даної проблеми бракує комплексного аналізу наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа як одних із піонерів у цьому напрямі.

У **першому** розділі дисертації проаналізовані теоретичні засади концепції П. Ната та Р. Бекофа шляхом систематизації актуального лексикотермінологічного інструментарію, наукового контексту та прикладних передумов. У **другому** розділі досліджено концептуальні аспекти стратегічного менеджменту в публічному управлінні крізь призму наукової позиції П. Ната та Р. Бекофа, а саме – етапи, особливості, складові та роль лідерства. У **третьому** розділі висвітлено прикладний вимір теми через історичну ретроспекцію та сучасну практику стратегічного менеджменту в публічному управлінні розвинених країн і України.

Уперше у вітчизняній науковій галузі з публічного управління та адміністрування досліджено прикладну значущість концепції стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа в умовах сучасної багаторівневої кризи в Україні: ключові потенційні вектори її застосування - національна безпека (баланс витрат на оборонний комплекс та економічний розвиток), повоєнна відбудова (гнучкі стратегії відбудови інфраструктури з урахуванням різних потенційних сценаріїв), євроінтеграція (гармонізація поточного законодавства з європейською нормативно-правовою базою, запровадження ефективних антикорупційних заходів тощо).

Удосконалено знання щодо теоретичних засад концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Бекофа: концепція є продовженням окремих теоретичних напрацювань Дж. Брайсона, Р. Фрімана і В. Рерінга, критикою процесної моделі П. Найвена та П. Шварца, ідейно вписується в Гарвардську політичну модель, спирається на такі ключові

поняття, як «стратегія», «стратегічне планування», «стратегічний менеджмент», «стратегічне лідерство»; розуміння особливостей - у порівнянні з приватним сектором - (більша чутливість до змін політики та політиків; ширше та різноманітніше коло споживачів; орієнтація не на прибуток, а оптимізацію бюджету та досягнення суспільних благ; використання державної влади; перевага прозорості щодо цілей та фінансування установи тощо), етапів (зрозуміти історію, дослідити ситуацію, розкрити проблеми, визначити стратегію, оцінити здійсненність, впровадити стратегічні зміни) та складових (стратегічний порядок денний публічної організації, провідні методики стратегічного менеджменту у публічному управлінні, а також взаємодія публічних установ із громадськістю на засадах стратегічного менеджменту) стратегічного менеджменту крізь призму наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа.

Набуло подальшого розвитку: осмислення значення і значущості лідерства у стратегічному менеджменті публічного управління на засадах концепції П. Ната та Р. Бекофа: його теоретичне обґрунтування у вигляді описової, мовної, інтерпретаційної та зразкової теорій, переваги (стратегічний підхід до ресурсів та можливостей публічної організації, який за кризових умов дозволяє їх правильно перерозподілити та диверсифікувати; стратегічне передбачення і підготовку до потенційних криз; поведінковий патерн стратегічного лідера, який наслідуватимуть підлеглі публічні службовці) та провідні етапи - спільне створення стратегії; формування бачення суспільного споживання; розмивання відмінностей між лідером і послідовником; просування трансформацій; аналіз досвіду реалізації стратегічного менеджменту в практиці публічного управління розвинених країн: досліджено історію запровадження стратегічного менеджменту, практичні передумови, сучасні моделі та їхні спільні елементи;

дослідження імплементації стратегічного менеджменту як управлінської методології в публічному секторі України: проаналізовані такі основні складові, як концепція, законодавча база, мета, основні засоби, домінуюча процедура, головні актори, проблемні аспекти, плюси.

Обґрунтовано, що науковими імпульсами формування досліджуваної концепції постали підняті у науковій спільноті у 1980-ті-1990-ті роки такі теоретичні питання, як невідповідність ієрархічної моделі публічного управління сучасному мережевому світу, потреба у підвищенні ефективності системи публічного управління, взаємодія середовища та публічної організації, збільшення кваліфікованих людських ресурсів на державній службі, доцільність стратегічного лідерства у державних установах, розробка принципів та інструментів стратегічного управління у публічному вимірі, відмінність моделей стратегічного менеджменту в організаціях публічного та приватного секторів тощо.

Запропоновано авторське визначення стратегічного менеджменту у публічному управлінні: стратегічна діяльність короткострокової, середньострокової або довгострокової перспективи, яка передбачає визначення цілей та завдань з урахуванням місії, співвіднесення їх з ресурсами та інтересами усіх залучених стейкхолдерів, планування виконання (визначення конкретних кроків та етапів), реалізація розробленого плану, моніторинг його виконання у процесі та адаптація до змін у зовнішньому середовищі, аналіз результатів та подальших перспектив.

Ключові слова: стратегічний менеджмент, стратегічне планування, публічне управління, процесна модель, стратегічне лідерство, місія публічної організації, мета публічної організації, стратегічний порядок денний, методики стратегічного менеджменту, концепція П. Ната та Р. Бекофа, новий публічний менеджмент.

ANNOTATION

Habinet M. The Concept of Strategic Management in Public Administration by P. Nutt and R. Backoff. Mechanisms of Formation of Information and Communication Space in the System of Public Administration of Ukraine. - Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation submitted for obtaining PhD in the field of study 28 "Public administration" on the specialty 281 "Public administration". - Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine. - Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2025.

Strategic management is not just the formation of an action plan, it is a process of meaning-making, thanks to which the activities of public organizations acquire a unique character through new means and methods of effective and productive implementation. The concept of strategic management in public administration by P. Nutt and R. Backoff is a practically oriented scientific product, which, thanks to a comprehensive analysis, offers a coordinated roadmap for the modernization and optimization of the public management and administration system.

For Ukraine, which is at the stage of a broad existential crisis, especially for its public management structure, a strategic approach can become a starting point for constructive restructuring and global transformation in the military sphere, within the framework of European integration processes, infrastructure projects and public reengineering, etc.

The analysis of various aspects of strategic management in public administration is presented in the scientific works of such Ukrainian researchers as R. Borteichuk, N. Honcharuk, N. Klymenko, Yu. Korolyuk, I. Lopushynskyi, A. Mykolyuk, I. Nazarenko, T. Popovych, A. Rachynskyi, A. Selskyi, etc. Among Western experts on the issue, it is appropriate to mention J. Bryson, B. Waters, P.

Joyce, B. George, etc. However, both domestic and foreign scientific studies on this problem lack a comprehensive analysis of the scientific views of P. Nutt and R. Backoff as some of the pioneers in this direction.

The **first** section of the dissertation analyzes the theoretical foundations of the concept by P. Nutt and R. Backoff by systematizing the current terminological and lexical tools, scientific context and applied prerequisites. The **second** section examines the conceptual aspects of strategic management in public administration through the prism of the scientific position of P. Nutt and R. Backoff, namely - stages, features, components and the role of leadership. The **third** section highlights the applied dimension of the topic through historical retrospection and modern practice of strategic management in public administration of developed countries and Ukraine.

For the first time in the domestic scientific field of public management and administration, the applied significance of the concept of strategic management in public administration by P. Nutt and R. Backoff in the conditions of the modern multi-level crisis in Ukraine has been studied: key potential vectors of its application are national security (balance of spending on the defense complex and economic development), post-war reconstruction (flexible strategies for rebuilding infrastructure taking into account various potential scenarios), European integration (harmonization of current legislation with European directives, introduction of effective anti-corruption measures, etc.).

Knowledge of the theoretical foundations of the concept of strategic management in public administration by P. Nutt and B. Backoff **has been improved**: the concept is a continuation of individual theoretical developments by J. Bryson, R. Freeman, and V. Roering, a criticism of the process model by P. Niven and P. Schwartz, ideologically fits into the Harvard political model, and is based on such key concepts as "strategy", "strategic planning", "strategic

management", and "strategic leadership"; understanding the features - compared to the private sector - (greater sensitivity to changes in policy and politicians; a wider and more diverse range of consumers; focus not on profit, but on budget optimization and achieving public goods; use of state power; advantage of transparency regarding the goals and financing of the institution, etc.), stages (understand the history, investigate the situation, reveal problems, define a strategy, assess feasibility, implement strategic changes) and components (strategic agenda of a public organization, leading methods of strategic management in public administration, as well as the interaction of public institutions with the public on the basis of strategic management) of strategic management through the prism of the scientific views of P. Nutt and R. Backoff.

Got further development: understanding the meaning and significance of leadership in the strategic management of public administration on the basis of the concept of P. Nutt and R. Backoff: its theoretical justification in the form of descriptive, linguistic, interpretative and exemplary theories, advantages (strategic approach to the resources and capabilities of a public organization, which in crisis conditions allows them to be correctly redistributed and diversified; strategic foresight and preparation for potential crises; behavioral pattern of a strategic leader, which will be followed by subordinate public servants) and leading stages - joint creation of a strategy; formation of a vision of public consumption; blurring of differences between a leader and a follower; promotion of transformations; analysis of the experience of implementing strategic management in the practice of public administration of developed countries: the history of the introduction of strategic management, practical prerequisites, modern models and their common elements have been studied; research on the implementation of strategic management as a management methodology in the public sector of Ukraine: such

main components as the concept, legislative framework, goal, basic means, dominant procedure, main actors, problematic aspects, pluses have been analyzed.

It is substantiated that the scientific impulses for the formation of the concept under study were the theoretical issues raised in the scientific community in the 1980s and 1990s, such as the inconsistency of the hierarchical model of public administration with the modern networked world, the need to increase the efficiency of the public administration system, the interaction of the environment and public organizations, the increase in qualified human resources in the civil service, the feasibility of strategic leadership in state institutions, the development of principles and tools of strategic management in the public dimension, the difference between strategic management models in public and private sector organizations, etc.

The author's definition of strategic management in public administration is proposed: strategic activity of short-term, medium-term or long-term perspective, which involves determining goals and objectives taking into account the mission, correlating them with the resources and interests of all stakeholders involved, planning implementation (determining specific steps and stages), implementing the developed plan, monitoring its implementation in the process and adapting to changes in the external environment, analyzing results and further prospects.

Key words: strategic management, strategic planning, public administration, process model, strategic leadership, mission of a public organization, goal of a public organization, strategic agenda, strategic management methods, concept by P. Nutt and R. Backoff, new public management.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України, які входять до міжнародних наукометричних баз:

1. Габінет М. В. Теоретичні та практичні засади концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2021. № 4. С. 6-11.

2. Габінет М. В. П. Нат та Р. Бекоф про стратегічний порядок денний публічної організації. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2022. № 30. С. 19-22.

3. Габінет М. В. Теоретичний контекст формування наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33 (72), № 6. С. 1-6.

4. Габінет М. В. П. Нат та Р. Бекоф про стратегічне лідерство в публічному управлінні. Актуальні питання у сучасній науці. 2024. № 9 (27). С. 340-350.

Тези, опубліковані за матеріалами наукових конференцій:

5. Habinet M. Strategic management in public sector: P. Nutt and R. Backoff's vision. The Days of Science of the Faculty of Philosophy - 2021, International Scientific Conference Materials 21-22 Apr. Kyiv, 2021. P. 373-374.

6. Габінет М. В. Стратегічний менеджмент у публічному управлінні: ключові вектори змін. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 7-8 червня, 2022 рік. С. 282-283.

7. Габінет М. В. Організаційне навчання та управління знаннями у контексті стратегічного публічного менеджменту. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ХХІХ Міжнародної науково-практичної конференції, Теплице (Чехія), 07 лютого, 2023 рік. С. 38-44.

8. Габінет М. В. Взаємодія публічного управління та громадського сектору на засадах концепції стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 26-27 квітня, 2023 рік. С. 176-177.

9. Габінет М. В. Стратегічний менеджмент у публічному управлінні: провідні методики. Теоретичні та практичні дослідження в галузі гуманітарних і природничих наук: матеріали науково-практичної конференції м. Запоріжжя, 23-24 лютого, 2024 р. С. 54-56.

10. Габінет М. В. Концепція стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа як теоретичне підґрунтя антикризового публічного управління в Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 24 квітня, 2024 р. С. 57-58.

11. Габінет М. В. П. Нат та Р. Бекоф про ключові підходи до стратегічного менеджменту в публічному управлінні. Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. Матеріали ІV Міжнародної науково-практичної конференції, Переяслав, 25 жовтня, 2024 р. С. 34-36.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

Articles in the Ukrainian Scientific Editions, Included in the International Online Databases:

1. Habinet M. Theoretical and Practical Fundamentals of the Concept of Strategic Management in the Public Administration by P. Nutt and R. Backoff. State and regions. Series: Public Management and Administration. 2021. № 4. P. 6-11.

2. Habinet M. P. Nutt and R. Backoff on the Strategic Agenda of a Public Organization. Public management and administration in Ukraine. 2022. Issue 30. P. 19-22.

3. Habinet M. Theoretical Context of the Formation of the Scientific Views of P. Nutt and R. Backoff. Scientific Notes of Taurida V.I. Vernadsky University. Series : Public Administration. 2022. Vol. 33 (72), № 6. P. 1-6.

4. Habinet M. P. Nutt and R. Backoff on Strategic Leadership in Public Administration. Current issues in modern science. 2024. № 9 (27). P. 340-350.

Abstracts Published on the Materials of Scientific Conferences:

5. Habinet M. Strategic management in public sector: P. Nutt and R. Backoff's vision. The Days of Science of the Faculty of Philosophy - 2021, International Scientific Conference Materials 21-22 Apr. Kyiv, 2021. P. 373-374.

6. Habinet M. Strategic management in public administration: key vectors of change. Globalization challenges: governance of the future. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Kyiv, June 7-8, 2022. P. 282-283.

7. Habinet M. Organizational learning and knowledge management in the context of strategic public management. Modern aspects of science modernization: status, problems, development trends: materials of the XXIX International Scientific and Practical Conference, Teplice (Czech Republic), February 7, 2023. P. 38-44.

8. Habinet M. Interaction of public administration and the civil sector based on the concept of strategic management by P. Nutt and R. Bakoff. Globalization challenges: governance of the future. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Kyiv, April 26-27, 2023. P. 176-177.

9. Habinet M. Strategic management in public administration: leading methods. Theoretical and practical research in the field of humanities and natural sciences: materials of the scientific and practical conference, Zaporizhzhia, February 23-24, 2024. P. 54-56.

10. Habinet M. The concept of strategic management by P. Nutt and R. Bakoff as a theoretical basis for anti-crisis public administration in Ukraine. Globalization challenges: governance of the future. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Kyiv, April 24, 2024. P. 57-58.

11. Habinet M. P. Nutt and R. Backoff on key approaches to strategic management in public administration. Modern aspects of reforming the public administration system in wartime conditions. Materials of the IV International Scientific and Practical Conference, Pereiaslav, October 25, 2024. P. 34-36.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА	24
1.1 Понятійно-категоріальний апарат дослідження та сучасні наукові підходи до аналізу стратегічного менеджменту в публічному управлінні.....	24
1.2 Науковий контекст та прикладні засади формування концептуальних ідей П. Ната та Р. Бекофа	47
Висновки до розділу 1	64
РОЗДІЛ 2. КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ КРІЗЬ ПРИЗМУ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА	66
2.1 Особливості та етапи стратегічного менеджменту в публічно- управлінському просторі.....	66
2.2 Ключові складові стратегічного менеджменту в публічному управлінні та їх значення для конструктивних змін	78
2.3 Сутність та роль лідерства в процесах публічно-управлінського стратегування.....	91
Висновки до розділу 2... ..	109
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА І ПЕРСПЕКТИВИ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОМУ КОНТЕКСТІ	111

3.1 Історична ретроспекція та актуальний досвід реалізації стратегічного менеджменту у публічному управлінні розвинених країн .	111
3.2 Імплементация стратегічного менеджменту як управлінської методології в публічному секторі України	152
Висновки до розділу 3	169
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ... ..	198

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасні системи публічного управління, які функціонують в швидко змінюваному демократичному контексті, щодня стикаються з різними, часто суперечливими, суспільними очікуваннями та запитами, інституційними проблемами та викликами, ідейно-політичними трансформаціями та технологічними новаціями. За таких умов форма і зміст публічного управління мають бути гнучкими, адаптивними, інноваційними та динамічними. Традиційні бюрократичні моделі урядування не можуть вбудуватися до такої вибагливої соціальної структури, і їх заміняють більш актуальні управлінські підходи, більшість з яких зародилася в межах нового публічного менеджменту, зокрема, - стратегічне управління.

Стратегічне управління – це не просто формування плану дій, це процес смислотворення, завдяки якому діяльність публічних організацій набуває унікального характеру через нові засоби і методи ефективної та продуктивної реалізації. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа – це практично орієнтований науковий продукт, який завдяки комплексному аналізу пропонує узгоджену дорожню карту з осучаснення та оптимізації системи публічного управління та адміністрування.

Для України, яка перебуває на етапі широкої екзистенційної кризи, особливо для її публічно-управлінської структури, стратегічний підхід може стати точкою відліку конструктивних перебудов та глобальної трансформації у воєнній сфері, в межах євроінтеграційних процесів, інфраструктурних проєктів та публічного реінжинірингу тощо.

Аналізу різних аспектів стратегічного менеджменту у публічному управлінні та адмініструванні присвячені наукові роботи таких українських

дослідників, як Р. Бортейчук, Н. Гончарук, Н. Клименко, Ю. Королук, І. Лопушинський, А. Миколук, І. Назаренко, Т. Попович, А. Рачинський, А. Сельський тощо. Серед західних експертів з проблематики принагідно згадати Дж. Брайсона, Б. Вотерса, П. Джойса, Б. Джорджа і т. д. Проте, як вітчизняним, так і зарубіжним науковим студіям з даної проблеми бракує комплексного аналізу наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа як одних із піонерів у цьому теоретико-дослідницькому напрямі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана на кафедрі державного управління Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка в межах Комплексної наукової програми Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Модернізація суспільного розвитку України в умовах світових процесів глобалізації» та науково-дослідної тематики кафедри державного управління.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний аналіз теоретичного фундаменту, ключових положень та прикладного потенціалу концепції стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення наступних **завдань**:

- дослідити теоретичні витoki концепції стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа;
- визначити та деталізувати понятійно-категоріальний апарат дослідження;
- розкрити зміст стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа шляхом ідентифікації його особливостей, ключових етапів та складових;

- з'ясувати роль лідерства у контексті стратегічного менеджменту публічного управління П. Ната та Р. Бекофа;
- проаналізувати прикладний досвід реалізації стратегічного менеджменту у публічному управлінні у розвинених країнах;
- дослідити особливості імплементації стратегічного менеджменту як публічно-управлінської методології в сучасній Україні, з'ясувати прикладну значущість концепції П. Ната та Р. Бекофа в умовах української багаторівневої кризи.

Об'єкт дослідження – новітня теорія публічного управління та адміністрування.

Предмет дослідження – концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа.

Методи дослідження. Методологічною базою дисертаційної роботи став комплекс загальнонаукових методів пізнання – аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція та дедукція, а також низка спеціальних методів, зокрема системний, структурно-функціональний, порівняльний, бібліографічний та історичний. Системний метод активно використовувався в процесі формування узгодженої системи концептів, які закладають лексикотермінологічний фундамент дослідження. Структурно-функціональний - став у нагоді під час аналізу різних наукових підходів до стратегічного менеджменту як державно-управлінської методології. Наукове порівняння застосовувалося в межах компаративного аналізу практик стратегічного менеджменту в різних розвинених країнах Заходу. Бібліографічний підхід дозволив систематизувати належну науково-джерельну базу для ідентифікації теоретичних витоків концепції П. Ната та Р. Бекофа. Історичний метод було використано під час виділення ключових

періодів розвитку стратегічного менеджменту як управлінської моделі в бізнесовому та публічному секторах.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена специфікою поставлених завдань. У дисертації проведене комплексне дослідження фундаментальних засад, змісту та прикладного потенціалу стратегічного менеджменту у публічному управлінні з урахуванням українського та зарубіжного досвіду в контексті концепції П. Ната та Р. Бекофа. Реалізоване дослідження характеризується новітніми результатами, які виносяться на захист, а саме:

у перше:

- у вітчизняній науковій галузі з публічного управління та адміністрування досліджено прикладну значущість концепції стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа в умовах сучасної багаторівневої кризи в Україні: ключові потенційні вектори її застосування - національна безпека (баланс витрат на оборонний комплекс та економічний розвиток, модернізації збройних сил у довгостроковій перспективі тощо), повоєнна відбудова (гнучкі стратегії відбудови інфраструктури з урахуванням різних потенційних сценаріїв, баланс між залученням інвестицій та загальним благом і т. д.), євроінтеграція (гармонізація поточного законодавства з європейською нормативно-правовою базою, запровадження ефективних антикорупційних заходів тощо), реформування системи органів державної влади (застосування метрик ефективності, управління на базі даних тощо); доведено, що окремі принципи концепції П. Ната та Р. Бекофа вже реалізуються у публічному управлінні України, зокрема, гнучкість та адаптивність проявляється у багатосценарних стратегіях (План відновлення України) та їх оперативному корегуванні, множинність стейкхолдерів – в участі НУО, донорів, приватного сектору,

суспільна цінність як мета – у підтримці ВПО, цифровізації, інклюзії, діалог між владними рівнями – у децентралізації, стратегії розвитку громад, політичний реалізм та інституційні цикли – в узгодженості з ЄС, партнерстві з НАТО та G7 тощо;

удосконалено:

- знання щодо теоретичних засад концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Бекофа: концепція є продовженням окремих теоретичних напрацювань Дж. Брайсона, Р. Фрімана і В. Рерінга, критикою процесної моделі П. Найвена та П. Шварца, ідейно вписується в Гарвардську політичну модель, спирається на такі ключові поняття, як «стратегія», «стратегічне управління», «стратегічний менеджмент», «стратегічне лідерство»;

- розуміння особливостей - у порівнянні з приватним сектором - (більша чутливість до змін політики та політиків; ширше та різноманітніше коло споживачів; орієнтація не на прибуток, а оптимізацію бюджету та досягнення суспільних благ; використання державної влади; перевага прозорості щодо цілей та фінансування установи тощо), етапів (зрозуміти історію, дослідити ситуацію, розкрити проблеми, визначити стратегію, оцінити здійсненність, впровадити стратегічні зміни) та складових (стратегічний порядок денний публічної організації, провідні методики стратегічного менеджменту у публічному управлінні, а також взаємодія публічних установ із громадськістю на засадах стратегічного менеджменту) стратегічного менеджменту крізь призму наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа;

набуло подальшого розвитку:

- осмислення значення і значущості лідерства у стратегічному менеджменті публічного управління на засадах концепції П. Ната та Р.

Бекофа: його теоретичне обґрунтування у вигляді описової, мовної, інтерпретаційної та зразкової теорій, переваги (стратегічний підхід до ресурсів та можливостей публічної організації, який за кризових умов дозволяє їх правильно перерозподілити та диверсифікувати; стратегічне передбачення і підготовку до потенційних криз; поведінковий патерн стратегічного лідера, який наслідуватимуть підлеглі публічні службовці) та провідні етапи - спільне створення стратегії; формування бачення суспільного споживання; розмивання відмінностей між лідером і послідовником; просування трансформацій;

- аналіз досвіду реалізації стратегічного менеджменту в практиці публічного управління розвинених країн: досліджено історію запровадження стратегічного менеджменту, практичні передумови, сучасні моделі та їхні спільні елементи; розроблено рекомендації з удосконалення сучасного стратегічного управління в публічному секторі західних держав, що потребує посилення адаптивності та гнучкості, урахування мінливості суспільних запитів, геополітичної нестабільності та перманентного розвитку цифрового інструментарію: поліпшити методології стратегічного менеджменту в сфері демографічних змін та соціальних реконструкцій; удосконалити стратегічний підхід до управління людськими ресурсами в системі органів публічної влади, запровадити гнучкі методики стратегічного планування та менеджменту тощо.

- дослідження імплементації стратегічного менеджменту як управлінської методології в публічному секторі України: проаналізовані такі основні складові, як концепція, законодавча база, мета, основні засоби, домінуюча процедура, головні актори, проблемні аспекти, плюси.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані для подальших наукових досліджень, присвячених

поглибленню знань щодо технологічного інструментарію стратегічного менеджменту в публічному управлінні, а також у прикладному вимірі в заходах удосконалення державно-управлінських практик на засадах стратегічного менеджменту як в Україні, так і інших державах, де ця методологія ще не розкрила повноцінно свій потенціал. Також, окремі ідеї та висновки дисертації можуть застосовуватися у навчальному процесі для підготовки курсів та спецкурсів із державного управління, політології, менеджменту. Практична аплікативність дисертації підтверджується відповідними довідками про впровадження, які розміщено у додатках. А саме:

- Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Національного агентства України з питань державної служби в процесі організації навчально-методичних та аналітичних заходів в межах Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, запровадженої для зміцнення основ державного врядування та вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління в Україні (довідка від 16 травня 2025 р. № 50/0/94-25);

- філософським факультетом Київського національного університету імені Тараса Шевченка при розробці навчальних курсів з обов'язкових та вибіркових дисциплін освітньо-наукової програми «Політологія» (першого та другого рівня вищої освіти), а саме: ОК 37 «Публічне адміністрування» (освітній ступінь «Бакалавр»); ВБ 1.2 «Політико-правові аспекти соціального управління та муніципальний менеджмент» (освітній ступінь «Бакалавр»); ВБ 4.3 «Бюрократія в сучасному суспільстві» (освітній ступінь «Магістр») (довідка від 20 травня 2025 р. № 041-14/26).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї дисертації були оприлюднені під час науково-практичних конференцій, зокрема: «Дні науки

філософського факультету – 2021» (Київ, 2021); «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (Київ, 2022); «Сучасні аспекти модернізації науки в Україні: стан, проблеми, тенденції розвитку» (Теплице, 2023); «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (Київ, 2023); «Теоретичні та практичні дослідження в галузі гуманітарних і природничих наук» (Запоріжжя, 2024); «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (Київ, 2024), «Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу» (Переяслав, 2024).

Особистий внесок здобувача. Усі пункти новизни, що виносяться на захист, та висновки, розроблені у цій дисертації, належать виключно автору дослідження. Апробовані й опубліковані ним наукові праці, які представляють результати дослідження, написані одноособово.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження викладені у 11 публікаціях, зокрема, у чотирьох статтях, опублікованих у фахових виданнях України, які включені до міжнародної наукометричної бази Index Scopus, та семи тезах виступів на наукових конференціях.

Структура. Дисертація містить вступ, три розділи, поділені на підрозділи, висновки, список використаних джерел та додатки. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки. Список використаних джерел складається зі 187 найменувань на 18 сторінках.

РОЗДІЛ 1

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

1.1 Понятійно-категоріальний апарат дослідження та сучасні наукові підходи до аналізу стратегічного менеджменту в публічному управлінні

Стратегічний менеджмент як методологія публічного управління не є новим предметом наукового пізнання (початок активного розвитку припадає на кінець ХХ століття), однак, є значно менш дослідженим у порівнянні зі стратегічним управлінням в підприємницькій практиці. Безперечно, окремі процеси стратегічного планування та стратегічного менеджменту є глибоко вивченими, проте, далеко не всі аспекти знайшли вичерпну систематизацію та дескрипцію. Так, концепція П. Ната та Р. Бекофа, яка розроблялася у 90-ті роки минулого сторіччя, для багатьох українських пошуковців лишається незнайомою. Хоча, по своїй суті, є однією з найбільш виважених та комплексних наукових розробок, присвячених вкоріненню стратегічного підходу в публічно-управлінську дійсність.

Глибинне осмислення концепції наукового тандему і стратегічного менеджменту як більш широкого наукового напрямку потребує визначення та деталізації відповідного понятійно-категоріального інструментарію та розкриття змісту основних наукових підходів до проблеми, які є актуальними та пропонують сучасний погляд на застосування стратегічного менеджменту у публічному управлінні. Завдяки цьому значною мірою обґрунтовуються

теоретичні засади дослідження і закладається належний науковий фундамент даної дисертаційної роботи. Тож, почнемо зі структурування термінолексичного базису, приділивши належну увагу таким важливим понятійним зв'язкам, як «стратегія» - «стратегічне управління», «стратегічне управління» - «стратегічне планування» тощо.

Поняття «стратегія» походить із поєднання двох грецьких слів: «стратос», що означає армія, і «аго», що означає керувати, або, взагалі, означає керівництво чи настанови від командування військового підрозділу. Стверджується, що перші випадки використання стратегії сягають щонайменше 400 років до н.е. [122].

Сучасні словники визначають стратегію у якості методу або плану досягнення мети або пошуку рішення проблеми, яка була обрана для досягнення бажаного майбутнього [12].

П. Друкер у 1954 році розглядав стратегію як процеси створення досяжної місії та встановлення чітких цілей і завдань. Як теоретик стратегії, він встановив важливість управління за цілями і наголосив на необхідності встановлення цілей для моніторингу прогресу всієї організації зверху вниз [100].

М. Портер розглядав стратегію як широку формулу, за допомогою якої організації можуть конкурувати на ринку, усвідомлювати свої цілі та знати, як досягти цих цілей. Дослідник розробив добре відому модель п'яти сил для оцінки конкурентних переваг організацій. Він стверджував, що для того, щоб отримати конкурентну перевагу, організація повинна виконувати свою діяльність інакше, ніж її конкуренти, щоб успішно вижити на ринку [162].

С. Елбанна стверджує, що багато людей вважають стратегію планом або набором дій для розміщення ресурсів у певному контексті для досягнення довгострокових цілей [104].

Г. Мінцберг визначив стратегію у сфері позиції, перспективи, плану, підприємництва та зразку, які відомі як «П'ять «П» Мінцберга» [144]. Згодом учений розширив свою роботу, виділивши два типи стратегії. По-перше, він виділив передбачену стратегію (заплановану стратегію) і непередбачену стратегію (не є частиною початкової стратегії, але виникає за потреби). По-друге, дослідник запропонував розрізняти реалізовану стратегію (передбачувані чи непередбачувані стратегії, які були фактично реалізовані) та її протилежність - нереалізовану стратегію.

Р. Румельт стверджує, що стратегія - це не просто планування, уявлення, лідерство або мотивація, але і раціональна дія. Він підтверджує свій аргумент, вводячи терміни погана стратегія проти хорошої стратегії [168].

Стратегія використовується як у публічному, так і у приватному секторі. Стратегія в публічному секторі - це не просто інструмент конкуренції і сприймається більш широко - спосіб надання публічних послуг публічними органами [79].

С. Коен стверджував, що урядові організації розглядають стратегію як план і дорожню карту для досягнення довгострокового бачення, місії, цілей і завдань організації [72]. Т. Плант також зауважив, що в державних організаціях потреба в стратегії означає, що організації повинні мати унікальну позицію, з якої можна надавати індивідуальні послуги відповідно до потреб своїх клієнтів і бізнесу [160].

Г. Джонсон стверджував, що стратегія є ключовим питанням майбутнього добробуту організацій і вважається дуже важливим елементом успіху чи невдачі організації. Стратегія, згідно з Г. Джонсоном, визначає, як реагувати на зміни, як впроваджувати інновації та як рости в конкурентному середовищі. Крім того, Г. Джонсон стверджував, що теперішні або майбутні

лідери повинні належним чином формувати, спілкуватися та впроваджувати ці стратегії, щоб забезпечити успіх організації. Учений визначає стратегію, як довгостроковий напрямок організації [125].

Дж. Малган визначає, що публічна стратегія - це систематичне використання публічних ресурсів і влади публічними установами для досягнення публічних цілей, які враховують стратегію на рівні політичної економіки, геополітичної стратегії або стратегії на рівні систем публічних служб [147].

У свою чергу, Дж. Брайсон та Г. Берт визначають публічну стратегію у якості конкретного підходу до узгодження амбіцій та можливостей публічної установи для досягнення встановленої мети, причому ступінь узгодження амбіцій та можливостей може значно відрізнятись. З іншого боку, дослідники визначають публічне стратегічне планування як підхід до формулювання стратегії, який охоплює як проблеми, пов'язані з зовнішньою і внутрішньою аналітикою, так і шляхами їх вирішення для уточнення візії майбутнього публічного сектору [85].

Дж. Брайсон зазначає, що стратегічне планування в публічному секторі дає загальне уявлення, яке керує організацією, визначає причини її дій, і стратегічне планування за своєю суттю є ширшим, ніж програмування, бюджетування чи операційна діяльність публічної організації. Це визначення підтверджує стратегічне планування у якості підходу до стратегічного формулювання в публічному секторі [82].

Визначення терміну стратегії, наданого Дж. Брайсоном та Г. Бертом, відповідає на основні питання щодо стратегії в публічному секторі, в якому стратегія, як правило, довгострокова, що відрізняє її від планування [85].

Дж. Стріб та Т. Пойстер зазначали, що стратегічне планування спочатку використовувалося в приватному секторі протягом 1950-х років,

пізніше воно розглядалося як рішення для кожної проблеми протягом 1960-1970-х років в приватному секторі, а після 1980 року привернуло увагу публічного сектору, який потім почав широко застосовувати його в управлінні публічними справами, і зараз використання стратегії вважається обов'язковим для кожної державної установи демократичної держави [177].

Стратегічне планування розглядається як письмовий документ, який містить часові рамки, заяву про місію, оцінку навколишнього середовища, цілі та завдання, плани дій, фінансовий план, горизонт планування на більш ніж один рік і часові рамки, які будуть адекватно охоплювати стратегічний план [173].

Варто зазначити, що І. Ансофф винайшов нові концепти та термінологію в класичній літературі зі стратегічного планування [67]. Стратегія та стратегічне планування описані ним за допомогою концепції стратегічної сітки та довгострокового планування для досягнення п'яти цілей: проникнення на ринок, розвиток продукту, розвиток ринку, диференціація та вертикальна та горизонтальна інтеграція. І. Ансофф хоче, щоб організації систематично готувалися отримати вигоду від майбутніх можливостей і мінімізувати майбутні загрози. Крім того, він розробляє концепцію аналізу прогалин, щоб допомогти організаціям зрозуміти розрив між поточною організаційною позицією та бажаною майбутньою позицією, а потім обговорити дії, необхідні для усунення цієї прогалини. Він розробив послідовність процесів, щоб допомогти менеджерам приймати стратегічні рішення.

Г. Мінцберг також підкреслив, що стратегічне планування походить з історії Китаю, але найбільш яскраво проявляється в роботі Анрі Файоля 1949 року. Г. Мінцберг ставить під сумнів загальноприйняте визначення стратегічного планування, сумніваючись, чи існує взаємозв'язок між

стратегією та плануванням, чи стратегію слід розглядати як процес планування. Він також сумнівається, чи слід стратегію завжди планувати, іноді планувати чи ніколи не планувати [143].

Стратегічне планування розглядається як безперервна оцінка поточної стратегії, розробленої вищим керівництвом з метою довгострокового аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища з метою виявлення внутрішніх сильних і слабких сторін, а також зовнішніх можливостей і загроз [102]. Крім того, стратегічне планування допомагає організаціям ретельно та систематично думати про досягнення своїх цілей: розробити ефективні стратегії, належні процеси прийняття рішень, покращити продуктивність, чіткі цілі, підвищити задоволеність працівників: та ефективно передбачити майбутні проблеми та можливості.

Стратегічне планування допомагає організаціям залишатися конкурентоспроможними, одночасно розподіляючи свої ресурси найбільш ефективним способом [70].

Таким чином, стратегічне планування можна вважати дорожньою картою. Це дає організаціям чітке уявлення про те, як успішно перейти від сьогоденної позиції до тієї, де вони повинні бути завтра. Крім того, стратегічне планування має на меті передбачити перспективи, знайти баланс між цілями та можливостями, забезпечити правильний розподіл ресурсів, адаптуватися до поточних умов, реалізувати довгострокові програми, а також забезпечити високу ефективність і майбутню конкурентоспроможність.

Іншими словами, стратегічне планування, як правило, описується як систематичний процес, який ставить і відповідає на найважливіші питання щодо способів зв'язування цілей із діями, забезпечення необхідних ресурсів для досягнення цих цілей, зв'язування поточних обставин із більш значущим баченням майбутнього, і зв'язування бачення з реальністю [89].

У літературі, присвяченій дослідженню теорії публічного стратегічного управління терміни та концепції стратегічного планування та стратегічного менеджменту часто використовуються тотожним чином. Але загалом, стратегічне планування відноситься до етапу формулювання стратегії, тоді як стратегічне управління охоплює етапи формулювання, впровадження та оцінки стратегії [94].

Отже, стратегічне планування та стратегічне управління – це не одне й те саме. Стратегічне планування вважається одним із важливих елементів стратегічного управління, окрім стратегічного формулювання та стратегічної реалізації. Стратегічне формулювання передує стратегічному плануванню, а стратегічне планування передує стратегічному впровадженню: однак стратегічне планування та стратегічне впровадження можуть збігатися, і це може призвести до дебатів і плутанини. Крім того, стратегічне планування вважається ключовим аспектом стратегічного управління, що забезпечує інтеграцію цілей, політики та дій організації, таким чином розробляючи низку стратегій, які допомагають організаціям змінити свій майбутній напрямок [84].

Крім того, доктор Фред Р. Девід, відомий автор праць із стратегічного управління, визначає стратегічне управління як мистецтво і науку, що допомагають установам досягти своїх цілей шляхом формулювання, впровадження та оцінки крос-функціональних рішень [107].

Вищевказане визначення в основному застосовується до приватного сектору, тоді як стратегічне управління в публічному секторі - це застосування стратегічного мислення для управління організацією і допомога організації у адаптації до змін, шляхом формулювання місії організації з урахуванням зовнішніх факторів, розробки конкурентної стратегії для досягнення своєї місії та створення організаційної структури для

ефективного управління ресурсами для здійснення своєї конкурентної стратегії [59].

Стратегічне управління – багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який допомагає розробляти та впроваджувати ефективні стратегії, що сприяють балансуванню відносин між організацією та зовнішнім середовищем, а також досягненню визначених цілей [34].

Стратегічне управління – процес постійного впливу на об'єкт управління, який здійснюється, виходячи з об'єктивної оцінки його стану, із врахуванням змін навколишнього середовища та прогнозу подальшої їх динаміки для досягнення цілей розвитку [25].

А. Рачинський стверджує, що «Стратегічний менеджмент у публічному управлінні включає розробку і реалізацію стратегій, що допомагають органам влади ефективно реагувати на зміни, оптимізувати ресурси та досягати своїх цілей. Це дозволяє забезпечити не лише оперативну, але й стратегічну відповідність між цілями організації і зовнішнім середовищем, що є критично важливим для успішного управління в умовах невизначеності та складності, а також в управлінні кризовими ситуаціями, вдосконаленні публічних послуг і досягненні стратегічних цілей органів публічної влади» [45, с. 192].

В енциклопедії державного управління стратегічне управління визначено як особливе, відмінне від поточного, управління організацією на підставі стратегії, яке орієнтує діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та на внесення своєчасних змін для закріплення здатності організації до ефективного виконання своєї місії та забезпеченні довгострокового виживання організації в мінливому середовищі [12].

Стратегічне управління (для організації, регіону чи територіальної громади) є систематичним процесом, за допомогою якого організація або

територіальна громада прогнозує, планує і реалізує свою діяльність у майбутньому. Стратегічне управління є водночас процесом і результатом, бо в його основу покладено: вибір цілей та завдань, що мають привести до кращого суспільства; визначення найдієвішого способу досягнення цілей та виконання завдань; а також концентрацію зусиль на досягненні визначених цілей [32].

Сутність стратегічного управління визначається розв'язанням певних завдань, які характеризують послідовність його впровадження в організації: аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ, визначення місії та стратегічного бачення, встановлення стратегічних цілей і завдань, вибір стратегії, оцінка результатів діяльності організації, внесення відповідних змін у стратегічний план, зміни методів реалізації стратегічного плану.

Стратегічне управління, як і будь-який тип управління базується на концепції. Концепція управління – це система ідей, принципів, уявлень, що зумовлюють мету функціонування суб'єкта управління, механізми взаємодії з об'єктом управління та характер взаємовідносин між певними ланками його внутрішньої структури. Концепція означає необхідний ступінь урахування впливу зовнішнього середовища щодо майбутнього розвитку [32].

Особливості концепції стратегічного управління:

- вона базується на ситуаційному, системному, цільовому та інтегральному підходах до управління;
- спрямовує на вивчення умов, в яких функціонують організації;
- орієнтує на необхідність збору стратегічної інформації та її застосування;
- допомагає прогнозувати наслідки управлінських рішень;
- передбачає застосування методів та інструментів розвитку організації;

- створює необхідні передумови для роботи організації у стратегічному режимі.

Крім того, дослідники погоджуються, що стратегічне управління як в приватному, так і в публічному секторах широко намагається надати відповіді на ключові питання: де знаходиться організація, куди організація хоче йти, як організація може туди потрапити і, нарешті, як організація забезпечить шлях до бажаної точки призначення [118].

Крім цього, сучасне визначення публічного стратегічного управління надається І. Ферлі та І. Онгаро, які аргументують, що стратегічний менеджмент - це стратегічний підхід державних організацій, що включає формулювання стратегій, впровадження стратегій та постійне стратегічне навчання, яке не тільки допомагає публічним організаціям досягати своїх ключових цілей, але й створює публічну цінність [105].

Варто зазначити, що в багатьох дослідженнях повідомляється, що стратегічне планування та стратегічне управління загалом почалося в приватному секторі з описового аналізу стратегій і формулювання стратегій та їх середовища. Слід також наголосити, що протягом понад 30 років, до того, як стратегічне планування взагалі було запроваджено в державному секторі, плануванню надавалося більше уваги в організаціях місцевого самоврядування, ніж в урядових установах [104; 150].

Згідно з А. Нурманді та І. Пурново, процес стратегічного планування в державному секторі розвивався протягом останніх кількох років на основі підходів, розроблених такими авторами, як Дж. Брайсон, П. Нат і Р. Бекоф, а також Дж. Котін. Ці підходи здебільшого оцінюють внутрішні сильні та слабкі сторони, аналізують зовнішні можливості та виклики, уточнюють місію та цінності, розробляють бачення, розробляють стратегічні цілі та завдання, розробляють та оцінюють альтернативні стратегії та створюють

плани дій. Крім того, дослідники стверджують, що точилася дискусія щодо масштабів стратегічного планування в державному секторі, його підходу, його змісту, а також залучення та участі відповідного персоналу [150].

Декілька досліджень стверджують, що важливо вивчати значні відмінності між державним і приватним секторами, такі як їх прибуткова чи некомерційна мета, політичний вплив, закони, відповідальність, нормативні акти, конкуренція, ресурси, повноваження, показники ефективності та бажані результати [140; 126]. Крім того, деякі дослідження в науковій літературі показали важливість розмежування між двома секторами та те, як державний сектор може перейняти успішні практики стратегічного планування від приватного [170].

Ці дослідження вказують на те, що сьогоденне мінливе та динамічне середовище змушує кожен організацію в обох секторах переглядати та переробляти свій стратегічний план: тому життєво важливо порівнювати державний та приватний сектори. Таке порівняння приносить користь організаціям державного сектору, які потім можуть запроваджувати успішні практики стратегічного планування від приватних організацій, а також визначати та описувати фактори, які спричиняють унікальність процесу стратегічного планування, незалежно від того, в якому секторі він знаходиться.

С. Марін стверджує, що стратегічне планування застосовне в державному секторі так само, як і в приватному. Як приватний, так і державний сектори поділяють такі цілі, як досягнення високого рівня обслуговування клієнтів і належне управління фінансовими та нефінансовими ресурсами; однак вони стверджують, що стратегічне планування слід застосовувати обережно в державному секторі. Державні та приватні організації дуже схожі і що управлінські ролі та процеси можуть

бути передані між ними. Учений у своєму дослідженні прагне показати, що процеси стратегічного планування, розроблені для приватних організацій, можуть бути адаптовані до державних організацій. Він вважає, що імпорту стратегічного планування від приватних до державних організацій вимагає ретельного розгляду відмінностей у контексті під час планування. Дослідник вважає, що ці відмінності не тільки впливають на дизайн і завершення процесу планування, але також впливають на складність реалізації планів і кінцевий успіх організації [140].

Крім того, Р. Бекоф та П. Нат вказують на те, що імпорту позитивних та успішних методів стратегічного планування з приватного до державного сектора є життєво важливим для досягнення бажаних ініціатив, цілей і завдань [153].

На протипагу цьому стверджується, що організації державного сектору мають і обслуговують більше різноманітних зацікавлених сторін, ніж приватні. Стратегічне планування організацій державного сектору не слід оцінювати за тими самими стандартами, що й стратегічне планування організацій приватного сектору. Це суперечить думці наведених вище досліджень, що практика стратегічного планування організацій приватного сектору може бути застосована до організацій державного сектору.

Крім того, Д. Стирбу стверджує, що організації державного сектору можна загалом описати як реактивні, а не проактивні, стійкі до змін і такі, що повільно реагують на зміни у зовнішньому середовищі; отже, важко визначити та розробити стратегічні питання, які нагадують проблеми організацій у приватному секторі [175].

Водночас стверджується, що в приватному секторі є виконавча особа, яка повністю контролює кожен організацію та має свободу визначити її поточний і майбутній основний бізнес. Приватний сектор перебуває в більш

конкурентному середовищі, і що прибуток є основним фактором для вимог до планування. Однак, керівники в державному секторі мають обмежений контроль і свободу, обмежену державними правилами та постановами. Для них не існує конкуренції і що основним рушійним фактором у визначенні бізнес-вимог є не прибуток, а максимізація результатів у певних бюджетних системах.

М. Хакер з колегами вказали, що застосування стратегічного планування забезпечить позитивні результати та довгострокове зростання, а також підтримає конкурентну перевагу та прибутковість. Проте застосувати підхід до стратегічного планування в урядових організаціях державного сектору не так просто, як можна було б припустити [114].

Твердження про стратегічне планування, як тему поточних дебатів, були загалом непереконливими для кількох дослідників. Так, Ф. Беррі та Б. Векслер стверджували, що стратегічне планування не допомогло керівникам організацій розробити бачення, місію та стратегію [76].

Цінність стратегічного планування в цілому була піддана сумніву кількома авторами, як і його використання державним сектором зокрема. Його критики стверджують, що в сучасному стрімкому та конкурентному середовищі процес стратегічного планування є надто дорогим і трудомістким, і він не обов'язково створює стратегії, які роблять необхідні зміни [129].

Проте кілька досліджень повторюють, що навіть якщо ця критика виправдана в приватному секторі, стратегічне планування можна вважати ефективним інструментом управління для організацій державного сектору, де темпи змін відбуваються повільніше, ніж для приватних організацій, і де інклюзивні процеси важливі для широкого визнання. Ці дослідження показують, що стратегічне планування допоможе полегшити комунікацію та

участь, враховує відмінні цінності та інтереси, а також сприятиме прийняттю та виконанню успішних рішень [77; 97].

Крім того, незважаючи на занепокоєння щодо цінності стратегічного планування в державному секторі, деякі автори стверджують, що стратегічне планування допомогло покращити ефективність організацій державного сектору, забезпечивши загальну основу для розробки державної політики та принісши значні переваги організаціям державного сектору за рахунок використання підходу «знизу вгору», який залучає внутрішній персонал до процесу, а також - широку громадськість до генерування нових ідей та розуміння [77; 139].

На основі вищенаведеного аналізу ідей різних учених стосовно особливостей використання стратегічного менеджменту як управлінської методології у публічному та приватному секторах, вважаємо доцільним резюмувати спільне та відмінне у їхньому застосуванні, а також навести власні узагальнюючі ідеї щодо специфіки стратегічного менеджменту у публічному управлінні.

Подібності:

- менеджери стурбовані питаннями створення організації, розвитку та зміцнення;
- управління, планування та раціональний розподіл ресурсів;
- відбір, навчання та підвищення кваліфікації персоналу (стурбованість щодо зміцнення організації, бюрократія також поширена в приватних установах, усі вони мають проблеми з різними ресурсами).

Відмінності:

- мета та оцінка діяльності. Головний критерій оцінки діяльності приватних організацій та окремих менеджерів є прибуток, тоді як у випадку

державних установ зароблені та витрачені гроші не завжди є найважливішим критерієм оцінки;

– прийняття рішень. У демократичному суспільстві державні інституції прагнуть при прийнятті рішень максимально включати побажання, висловлені суспільством. У випадку з приватним сектором рішення часто приймаються швидко і без участі широких верств суспільства. Водночас популістське прийняття рішень стає дуже складним явищем;

– гласність і прозорість. Робота менеджера в публічних інституціях завжди під контролем і пильним оглядом, ця робота передбачає постійну напругу та розуміння відповідальності та ролі представника держави.

Зважаючи на відмінності між державним і приватним секторами, можна виділити наступні особливості стратегічного управління в державних установах:

- 1) більша чутливість до змін політики та політиків;
- 2) ширше та різноманітніше коло споживачів: споживачі – це суспільство: вони можуть бути покупцями, бенефіціарами або «зобов'язаними споживачами»;
- 3) використання державної влади;
- 4) перевага прозорості щодо цілей та фінансування установи;
- 5) результати діяльності важко виміряти;
- 6) складніша відповідальність працівників;
- 7) складнощі уникнення ризику;
- 8) складність стратегічних проблем.

Процес створення стратегії в державних установах має кілька взаємопов'язаних вимірів, а саме:

- 1) планування;
- 2) управління;

- 3) політика;
- 4) культура;
- 5) зростання;
- 6) вимушений вибір;
- 7) розробка стратегії.

Ці параметри не суперечать один одному, оскільки кожна риса може бути більшою чи меншою мірою характерною для окремої інституції. Усі вищезазначені виміри стратегій пов'язані між собою з положеннями планування, підприємництва, держави, культури, навчання, впливу навколишнього середовища та конфігураційних шкіл наукової думки. Менш популярними в стратегічному управлінні державними інституціями є положення трьох стратегічних шкіл (позиціонування, дизайну та когнітивної школи).

При формулюванні та вирішенні стратегічних завдань необхідно враховувати різних політиків і владні структури, пов'язані з кожним видом політики. Сама по собі політика може бути джерелом стратегій.

Загалом у публічному просторі можна виділити три джерела стратегічних проблем: можливість вирішення проблеми; інструменти політики, які встановлюють напрямок реалізації; та змінні, які можуть впливати на вищезгаданий напрямок. Розв'язуваність проблеми визначає, чи можна вирішити проблему на практиці і чи можна задовольнити потреби зацікавлених сторін протягом тривалого часу. Чим більше виникає технічних труднощів, і чим різноманітнішою та ширшою є цільова група, тим складніше вирішити проблему.

Отже, підсумовуючи проведений аналіз понятійно-категоріальних засад дослідження, пропонуємо авторське визначення. *Стратегічний менеджмент у публічному управлінні – це стратегічна діяльність*

короткострокової, середньострокової або довгострокової перспективи, яка передбачає визначення цілей та завдань з урахуванням місії, співвіднесення їх з ресурсами та інтересами усіх залучених стейкхолдерів, планування виконання (визначення конкретних кроків та етапів), реалізація розробленого плану, моніторинг його виконання у процесі та адаптація до змін у зовнішньому середовищі, аналіз результатів та подальших перспектив.

Тепер у процесі визначення теоретичних засад нашого дослідження вважаємо доцільним звернутися до аналізу основних наукових підходів та шкіл стратегічного менеджменту в публічному управлінні. З 1985 року різними науковцями було проведено цілий ряд досліджень в контексті практик стратегічного менеджменту в публічному секторі, використовуючи різні методи та підходи в кількох областях дослідження.

Основними науковими напрямками, які необхідно розглянути в контексті нашого наукового аналізу, слід відзначити: Гарвардську політичну модель; Стратегічні переговори; Логічний інкременталізм; Управління стратегічними питаннями; Управління стейкхолдерами; Стратегічне планування як рамка для інновацій; Аналіз конкурентних сил та Портфель.

Також існують підходи до стратегічного менеджменту в публічному секторі, такі як:

- інтегрований підхід до управління одиницями;
- підхід до управління стратегічними питаннями;
- контрактний підхід;
- підхід до співпраці;
- підхід до портфельного управління;
- підхід за цілями або маркерами;
- гібридні підходи.

Також існують поточні моделі стратегічного менеджменту у публічному секторі, такі як модель Брайсона, модель Малгана та модель Гнучкості.

Крім того, існують окремі школи стратегічної теорії у публічному секторі, такі як школи Дизайну, Навчання, Культури, Політичної та екологічної влади.

Б. Джон та Г. Берт у 2020 році презентували та розглянули стратегію, стратегічне планування та стратегічне управління як ключові елементи стратегічного менеджменту у публічному секторі, і для вирішення організаційних викликів та досягнення важливих цілей ці елементи рекомендується авторами використовувати якнайширше. Вони вказали, що хоча стратегічне планування та стратегічне управління мають свої стандартні підходи на практиці, стратегічне управління та стратегічне планування, схоже, характеризуються гібридністю. Також вони погодилися, що дослідження в галузі стратегічного управління та стратегічного планування має бути проведене в сфері, в якій підходи до стратегічного управління та стратегічного планування є застосовними у конкретній ситуації [124].

Під час використання стратегічного управління на практиці у публічному секторі за допомогою будь-яких інструментів існують кілька специфічних та унікальних рис, які створюють напруження, що мають бути обов'язково вирішеними. Процес стратегічного планування стає складнішим, якщо операційний план складається на короткий термін, і підкреслили, що завжди слід віддавати перевагу холістичному підходу порівняно з простою увагою до інструментів. І нарешті, вони підкреслили значення проактивності у контексті стратегічної роботи та використання інструментів у публічному секторі.

П. Айтал критично вивчав публікації із стратегічного управління та аналізував внесок провідних бізнес-шкіл з 2013 по 2018 рік. Він виявив, що існує недостатня підтримка та брак мотивації у нових дослідженнях даної тематики, тому він запропонував вжити невідкладні заходи для вирішення цієї проблеми [58].

Крім того, А. Ахмад та Т. Фце вказали на реалізацію стратегій, стиль керівництва та організаційну структуру управління людськими ресурсами, інформаційні та контрольні системи у якості ключових компонентів, які слід враховувати на практиці стратегічного управління у своєму дослідженні, проведеному у 2018 році. Також вони стверджували, що саме стратегічне управління надає організації успіху над її конкурентами [57].

Так само, було досліджено питання, пов'язані з практикою стратегічного управління, зокрема під час застосування стратегічного планування, шляхом збору емпіричних доказів і теоретизації, а також наголосив на різноманітності факторів та механізмів, які впливають на стратегію на рівні міністерства. Він також довів, що стратегічне планування не працює і стає неефективним у публічному секторі, коли практики стратегії мають слабку підготовку, погані аналітичні, проблемно-розв'язувальні та низькі соціальні навички для управління в організаціях.

Дж. Ейдж вивчав стратегічне управління у публічному секторі у 2015 році і підняв три основні вектори, за якими необхідно продовжувати теоретичний аналіз даної проблематики [56].

Перший - це причина, чому школи мислення зі стратегічного управління, такі як школа дизайну, екологічна школа, школа планування, школа позиціонування чи влади, когнітивна школа, школа навчання і екологічна школа, походять з непублічних організацій, і не можуть бути прийняті та відповідати стратегічному управлінню в публічних організаціях.

Другий полягає в тому, що хоча планування є домінуючим у публічному секторі, організаційне середовище через контексти, завдання, рівні, технології, структури є нестабільним, що призводить до парадоксу. Саме тому були відокремлені хороші та погані стратегії.

І третій полягає в тому, що на відміну від практики стратегічного управління в приватному секторі, практики стратегії в публічному секторі, на підставі їх досвіду та раціоналізму, використовують і поєднують інструменти та практики з двох або більше шкіл мислення у якості одного стратегічного управлінського пакету, а не обмежуються лише однією школою мислення.

У свою чергу, С. Базель досліджував практику стратегічного управління в публічному секторі Близького Сходу у 2011 році та вказав на конкретні висновки, включаючи те, що керівництво є ключовими учасниками для успішної практики стратегічного планування. Публічні організації на Близькому Сході в основному використовують інструменти SWOT аналізу та бенчмаркінгу, при цьому спонукають до використання різних інструментів стратегічного планування. Його дослідження також встановило, що місію та візію слід сповіщати всім зацікавленим сторонам, враховувати всі бар'єри, більше часу слід витратити на реалізацію стратегії, аніж на формулювання стратегії, крім того, слід враховувати характеристики організації, і нарешті, стратегічне управління повинно практикуватися в усіх малих та великих публічних установах [73].

Стратегію, а також сучасне розуміння стратегічного управління, слід просувати через всю організацію для підтримки та створення результатів на загальному та тактичному рівнях. Існують інструменти, такі як багатокроковий, цілепокладаючий підхід, логічний інкременталізм, стратегічний трикутник, картографування зацікавлених сторін, карти стратегії та адаптивна матриця Шедлера і Зігеля для менеджерів публічного

сектору для просування стратегії та комунікації щодо стратегічного управління. Однак, ці інструменти не є достатніми, і доповнюються тактичним картографуванням як сучасним інструментом планування для комунікативної стратегії та реалізації стратегії управління. Коли з'являються успішні тактики в організації, вони приносять синергію, адаптують структуру, процеси та компетенції, що можуть бути корисними при впровадженні стратегії в публічному секторі.

Також відмітимо, що існує своєрідний парадокс, де стратегічне управління, яке найбільш потрібне в публічному секторі, менш ймовірно працює, а найбільше ймовірно працює там, де воно найменше потрібно. У більш широкому контексті публічний сектор повинен працювати над створенням потенціалу для успішних практик стратегічного управління, проте потрібно ретельно розглядати конкретні особливості цього сектору. Спільна влада на різних рівнях уряду, політичне середовище та менеджери публічних організацій з меншою суверенністю та контролем - це три основні причини для впровадження стратегічного управління на публічному рівні.

Дуже небагато досліджень проведено для розгляду усієї палітри інструментів, які можуть використовуватись у стратегічних управлінських практиках, особливо, коли мова йде про публічний сектор.

Крім того, соціальні механізми, у яких застосовуються стратегічне планування та стратегічне управління, потребують більш детального розгляду. Необхідно проводити подальші дослідження, щоб переконатися, як соціальні механізми можуть прокладати шлях для практик стратегічного управління.

Більше того, публічний сектор може бути формальною або неформальною організацією, і немає досліджень, проведених для вивчення корисності стратегічного планування та стратегічного управління для

публічних організацій, які є неформальними. І які можливості стратегічного управління можуть допомогти цим організаціям у стратегічному мисленні, мережах, співпраці, адаптації та комунікації. Ці питання залишаються нерозглянутими досі.

Додатково, компетенції, здібності та амбіції організації можуть впливати на передумови, процеси та результати її діяльності. Дослідникам потрібно досліджувати і пов'язувати цей факт у публічному секторі під час використання стратегічного менеджменту.

Під впливом швидких технологічних змін ХХІ століття, роль інформаційних та комунікаційних технологій як нових практик стратегічного управління потребує більш детального і системного вивчення.

Крім того, потрібно дослідити та проаналізувати вплив ключових гравців, враховуючи багатосторонні стратегічні мережі, що практикують стратегічне управління на щоденній основі.

Поєднання організаційної продуктивності та практик стратегічного управління було добре розглянуте у західних країнах, але все ще не розглянуто в межах азійських країн, особливо в контекстах країн Близького Сходу та Центральної Азії.

Потрібно проводити подальші дослідження та наукові огляди, щоб визначити, які підходи та у якому контексті потрібно застосовувати в певних ситуаціях та конкретних публічних секторах, і як суміш практик стратегічного управління у публічному вимірі у різних аспектах може ефективно працювати.

Усі дослідження у галузі стратегічного управління та стратегічного планування у громадських секторах намагалися вирішити конкретні питання, та відкрити та вирішити інші прогалини у нових областях практики стратегічного управління у публічному секторі.

Загалом, хоча було проведено значну кількість досліджень, щоб дізнатися більше про практики стратегічного планування та стратегічного менеджменту у публічному секторі, все ж залишається багато невідомого, що можна вивчити з того, що вже відомо про цю важливу тему та галузь досліджень. Майбутнім вченим, стратегам та практикам стратегічного менеджменту у публічних організаціях слід бути мотивованими в здійсненні подальших досліджень, враховуючи різноманітні контексти цієї широкої теми.

Додатково, вказуючи на широке використання стратегічного планування та практик стратегічного управління у публічному секторі, нові дослідження можуть надавати більше інсайтів про те, які саме підходи працюють у конкретних обставинах та наскільки це буде корисно для публічної установи при підтримці практик стратегічного управління для руху вперед до публічних цілей.

Більшість вищезазначених емпіричних досліджень, акцентувалися на формулюванні, впровадженні та оцінці стратегій у публічному секторі, та практик стратегічного управління у публічних організаціях в контексті розвинених країн і економік, що активно розвиваються.

Виявлено, що більшість публічних секторів мають проблеми з копіюванням і прийняттям практик та моделей приватного сектору у цьому питанні. Тим не менш, у періоді 2010-2020 років було проведено дуже мало досліджень щодо практик стратегічного управління в публічному секторі.

Встановлено, що існують три поточні моделі стратегічного управління у публічному секторі та п'ять основних шкіл щодо стратегії в публічному секторі, які є школами навчання, політичної влади, культурної влади, екологічної влади та дизайну.

Крім того, існує більше ніж сім підходів до публічного стратегічного планування, таких як:

- логічний інкременталізм;
- стратегічні переговори;
- портфельний підхід;
- управління стратегічними питаннями;
- гарвардська політична модель;
- аналіз конкурентних сил;
- стратегічне планування як каркас для інновацій.

Огляд сучасної науково-дослідної літератури та вказівки на потенціал та можливості досліджень мають сприяти розвитку майбутніх розробок у галузі практик стратегічного управління в публічному секторі.

1.2 Науковий контекст та прикладні засади формування концептуальних ідей П. Ната та Р. Бекофа

Дослідницький тандем П. Ната та Р. Бекофа був в авангарді теоретиків науки публічного управління та адміністрування, які виголосили необхідність використання інструментарію стратегічного менеджменту в публічній сфері. Звісно, П. Ната та Р. Бекофа неможливо назвати єдиними апологетами відповідного наукового напрямку, так само не можна назвати їх першими ученими, які актуалізували стратегічний менеджмент в державно-управлінській площині. Ключові положення концепції цих двох учених сформувалася у здоровому дискусійному контексті. Ідеї одних науковців стали для П. Ната та Р. Бекофа засадничими, погляди інших – були піддані конструктивній критиці та аналізу. Завдяки системно проведеній науково-дослідній роботі з першоджерелами та власним розробкам П. Нат та Р. Бекоф

спромоглися сформувати авторський підхід «напруги». Згідно останнього, можливі проблеми треба піддавати перевірці у контексті справедливості, продуктивності, традицій та інновацій. Такий широкий підхід, на думку учених, допоможе зрозуміти, що є проблемою, яка потребує розв'язання.

У колі українських дослідників чимало тих, хто займається дослідженням стратегічного менеджменту як окремого наукового підходу та практичної моделі публічного управління та адміністрування. Зокрема можемо пригадати напрацювання таких учених, як Р. Бортейчук, Ю. Королюк, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський тощо. У той же час, сама концепція П. Ната та Р. Бекофа є недостатньо представленою у наукових напрацюваннях вітчизняних пошуковців, тим більше - теоретичні засади її формування. Необхідність заповнення відповідної теоретичної прогалини і стала причиною розробки.

Фундаментальними для визначення теоретичного каркасу концепції стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа стали наукові роботи таких зарубіжних учених, як Дж. Брайсон, В. Рерінг, Р. Фріман, П. Шварц і т. д.

Завдання цього підрозділу, таким чином, передбачає винайдення та аналіз теоретичних витоків наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа, які з часом були систематизовані у формі концепції. Відповідне завдання потребує відстеження ідейної спадковості поглядів наукового тандему та синхронності з базовими положеннями теорії стратегічного менеджменту у публічному управлінні. Також перед нами стоїть задача дослідити чинники практичного характеру, які підняли питання в теорії та заразом пошук їх вирішення.

Майже 40 років тому, у 1986 році, науковий колектив Дж. Брайсона, Р. Фрімана та В. Рерінга розробив розділ книги, назвавши його «Стратегічне планування в державному секторі: підходи та напрямки». Наприкінці цього

розділу дослідники запропонували перелік потенційних напрямів «для досліджень і практики стратегічного планування, якщо стратегічне мислення має стати центральним у державному управлінні» [82, с. 79]. Загалом дослідники виділили 10 ключових векторів. Ми представимо їх нижче тому, що вони стали своєрідною відправною точкою для всіх подальших наукових досліджень з проблематики, у тому числі для авторського підходу П. Ната та Р. Бекофа.

1. Урядам необхідно розширити досвід і знання зі стратегічного планування.
2. Переважно моделі стратегії є недотичними, тому що чітко не деталізують граничні умови самої моделі, а також не дають інструкцій із застосування за конкретних умов.
3. Значна частина моделей процесів стратегічного планування не формулюють настанов щодо визначення стратегічних викликів.
4. Відкритими постають питання про те, як розробити специфічні стратегії для вирішення стратегічних проблем після їх визначення.
5. Переважно моделі стратегічного планування не є політичними за своїм змістом, однак, державний сектор традиційно постає політичним середовищем.
6. Незрозуміло, як узгоджувати множинні та нерідко контroversійні цілі та завдання в публічному вимірі. Треба знайти відповідь на питання, чи у всіх випадках необхідно розробляти декларації про місію для публічних організацій.
7. Більшість моделей стратегічного планування не показує механізм взаємодії інструментів та процесів. Значна частина цих засобів є дуже контрастними для опрацювання.

8. Належна одиниця вимірювання є незрозумілою для більшості моделей.

9. Наявна література не дає пояснення, як залучати організації третього сектору до гуртового формування стратегії.

10. Яка роль відводиться стратегічному планувальнику? [82, с. 79-81].

Отже, Дж. Брайсон із колегами наполягав на тому, що урядам потрібно розширювати досвід і поглиблювати знання зі стратегічного планування. Аналіз практики доводить, що так і сталося. Зокрема, дослідники І. Берман та Дж. Вест з'ясували, що серед міст США, населення яких перевищує 50 000 мешканців, 52% зверталися до стратегічного планування на основі комуни [75]. Дослідження, що стосувалося вивчення стратегічного планування у державному секторі, показало, що майже 60% державних організацій стартували свої стратегічні ініціативи до 1993 року, а 9% - мали це в планах у найближчій перспективі [76]. Значна частина досліджень вирізнялася позитивним баченням майбутнього стратегічного планування у публічному вимірі, хоча аналіз контексту, суті, будови, процесів, впливу та ефектів лишалося непростим і, переважно, вибудовувався на чуттєвих індикаторах. Окремі тематичні напрацювання зі стратегічного планування давали позитивні висновки щодо конструктивних результатів, спираючись на аналіз активностей реальних акторів у реальній ситуації [71; 116].

Незалежність більшості моделей стратегічного планування пов'язувалася з тим, що вони не деталізували граничні обставини самої моделі і не тлумачили способу застосовування в конкретному контексті. Серед загально розповсюджених моделей стратегічного планування у публічному вимірі, варто згадати ті, що були розроблені, зокрема, Б. Барі [69] та Дж. Брайсоном [84]. Насправді, ці моделі є універсальними підходами, які пересічний користувач міг би віднести до загальних попри перестороги їх

творців. Останні ж наполягали на тому, що кожен програму варто адаптувати до конкретного кейсу. Іншими словами, відповідні моделі розробляють стратегічне планування та діяльність, яка з ним пов'язана, як зриму сутність. Одночасно ці автори, а також інші дослідники планування поділяють думку про те, що неситуативний підхід – єдино правильний і необхідний метод організації та реалізації планування як процесу, а його виконання повністю залежить від обставин [106; 125]. Корисність моделей стратегічного планування для установ публічного сектору зростатиме тією мірою, якою збільшуватиметься практична орієнтація на базові кейси та регулярні заходи.

Процесні моделі стратегічного планування переважно не формулюють настанов щодо визначення стратегічних проблем. Чому це є проблемою? Тому що стратегічні проблеми є вказівкою на найсуттєвіші виклики для публічної установи, які найбільшою мірою потребують обговорення та обережності. На початку лідери державних організацій стверджували, що проблеми будуть з'ясовуватися завдяки дослідженню ключових сейкхолдерів, SWOT-аналізу, вивченню недоліків тощо [84].

Нагальна проблема заохотила окремих дослідників до розробки таких моделей процесів, які справді сприяють ідентифікувати стратегічні проблеми державних установ. До найбільш ефективних можна зарахувати наступні методи:

- сценарного планування П. Шварца [173];
- «подорож» К. Ідена та Ф. Акермана [54];
- збалансованої системи показників щодо зв'язку та узгодження П. Найвена [149].

Безперечно, вище озвучені підходи мають суттєву значущість, але з дослідницької позиції лишається не до кінця очевидним, коли саме та в який спосіб їх краще застосовувати у прикладній площині. Модель П. Шварца

підштовхує тих, хто займається процесом планування, аналізувати взаємодію та взаємовплив різних сил та трендів. А також розмежовувати ці сили та тренди за критерієм піддаваності/непіддаваності організаційному впливу.

У свою чергу, К. Іден і Ф. Акерман апелюють до каузальності, щоб зобразити стратегічні проблеми як комплекси потенційних дій. П. Найвен у своєму підході ставить за мету пов'язати очікування стейкхолдерів, індекси різних ресурсів, складові бізнес-процесів, а також компоненти навчання та тренування працівників. Стратегічні проблеми пов'язані з визначенням конкретних пунктів в кожній підсекції, показників, каузальних зв'язків між змінами в різних показниках і узгодженості елементів у всій структурі показників.

Поглиблення наукових досліджень процесів стратегічного планування у публічному управлінні відбулося силами таких учених, як Дж. Френд та А. Хіклінг, які розробили метод «стратегічного вибору» [109], Дж. Браянт, який запропонував авторський підхід «дилеми співпраці» [81], а також Д. Андерсен та Г. Річардсон, які розбудували підходи групових процесів до моделі динаміки будівельних систем [63].

Також у науковому полі були представлені авторські класифікації стратегії у публічному секторі, зокрема:

- типологія збалансованої системи індикаторів П. Найвена [149];
- типологія пристосування до державного сектора Р. Майлза та К. Сноу [142];
- класифікація М. Портера з орієнтацією на бізнес-сектор [162];
- класифікація політичних засобів Л. Саламона [169] тощо.

Глибинне ознайомлення з цими класифікаціями дозволяє зробити висновок про те, що жодна з них не ґрунтується на стратегії як на практиці і не дає чіткого визначення соціальним інструментам, які б могли

розтлумачити каузальні принципи дієвості тієї чи іншої стратегії. Відповідно, принциповим для кожної типології лишається її сутнісна орієнтація.

Переважно моделі стратегічного планування не є політичними за своїм змістом, однак, державний сектор традиційно постає політичним середовищем. По-перше, дослідники стратегічного планування у публічному секторі досягли певного успіху у визнанні та включенні формальних мандатів до процесу планування. Насамперед, мова іде про розробку розгалуженого набору підходів до аналізу стейкхолдерів, що покликані допомогти з чіткою ідентифікацією зацікавленими сторонами, у першу чергу, «головних» акторів [83; 84].

По-друге, інструментальний арсенал був розширений за рахунок розробки підходів, які передбачають використання різних методів аналізу ситуацій та сценарної розробки. Крім цього, були запропоновані різноманітні методи включення провідних стейкхолдерів. Перевага цих методів полягала у їх чіткому визнанні політичного характеру та загалом політизованої суті переважної більшості процесів стратегічного планування [81]. Щоправда, об'єктивна оцінка цих методів аналізу та інклюзії дозволяє резюмувати, що вони не спроможні відповісти на питання, якою мірою вони застосовуються у практичній площині і наскільки глибоко використовуються для розв'язання першорядних політичних питань по відношенню до другорядних (приміром, надання публічних сервісів). Проте, також не можна не відмітити, що більшість цих підходів з'явилися в результаті глибокого занурення до практичного виміру.

Комплексна інтеграція політики в контекст стратегічного публічного менеджменту узгоджується з практикою, тому що розуміння стратегії як практики акцентує увагу на зануренні в ситуацію шляхом мікродій. Звісно, науковці, які репрезентують галузь публічного управління та

адміністрування, розуміють, що урядові стратегічні рішення є політичним та градуальними [137]. Однак, ми маємо мало структурованих наукових даних щодо того, яким чином мають діяти державні управлінці з урахуванням політичного тиску у публічному стратегічному управлінні. Останнє зазнає вагомих впливів різних чинників, зокрема суперечливих очікувань, партійної політики, міжпартійних коаліцій, політичних призначень тощо. Усі ці чинники можуть чинити вплив на способи здійснення стратегічного менеджменту, а також на стійкість стратегічного управління. Деякі дослідники [143] переконані, що стратегічне планування у публічному управлінні не може досягти вагомих результатів саме через політичний фактор та обмеження урядового планування у часі. Однак, досліджень, які б на системному рівні досліджували зв'язок часових обмежень та практику стратегічного менеджменту недостатньо, щоб зробити неоскаржувані висновки.

Авторський колектив на чолі з Х. Рейні продемонстрував, що публічні організації часто мають нечіткі цілі [165], одночасно стикаючись зі складнощами в узгодженні множинних та/або суперечливих цілей. Переважно моделі стратегічного планування не акцентують увагу на подібних ситуаціях. Навпаки вони мають тенденцію до визначення чітких цілей, завдань та критеріїв результативності. І сьогодні цей аспект все ще лишається вагомим предметом наукових розвідок. Приміром, нам відомо, що за наявності конфліктної ситуації тим, хто займається плануванням, бажано стартувати з чіткого визначення стейкхолдерів та їхніх інтересів. Лише після цього можна переходити до ідентифікації цілей. Подібні рекомендації ми знаходимо у науково-дослідних джерелах, які присвячені тематиці досягнення консенсусу [120], колаборації [119] та деліберативної демократії [110]. Практика ж доводить, що розробка та впровадження стратегій часто

містять нечіткі стратегічні цілі та завдання. Крім цього, вони почасти формуються та імплементуються акторами, які самі не володіють чітко визначеним баченням.

У телеологічному контексті виникало ще одне питання. Чи варто у всіх, без винятку, кейсах розробляти декларації про місію публічних організацій. Відмітимо, що і на даний час на нього немає одностайної відповіді. Якщо орієнтуватися виключно на практику, тоді однозначною відповіддю буде – «так». Це пояснюється тим, що відповідна декларація є вимогою урядових структур вищого порядку або спонсорів із зовнішнього середовища. Також є аргументовані підтвердження, що чітка місія, що передбачає вимірювані цілі та завдання, може стати стимулом для топ-менеджменту та лінійних робітників, що зрештою має своїм результатом вищу ефективність всієї публічної установи [183]. Однак, якщо виголошення місії не є узгодженою практикою поряд із стратегічною та мисленневою активностями, знаннями та почуттями, тоді немає жодних гарантій, що будуть досягнуті позитивні результати. Учений П. Лайт стверджує, що «диво» організаційного буття державних агентств полягає в тому, що вони рік за роком виживають, не маючи уявлення про свою місію [136].

Серед суттєвих проблем у контексті домовленостей з приводу місії є її визначення за гостро конфліктної ситуації. Найліпше, що може статися, - погодження інструментів та необхідних дій, до яких може вдатися публічна установа [119]. Якщо ж згоди складно досягти, є альтернативне рішення, яке полягає у визначенні відмінних місій для різних стейкхолдерів.

Науковий тандем Дж. Брайанта та Дж. Брайсона продемонстрував, як різні засоби та підходи можуть вплетені в канву стратегічного планування і менеджменту у публічному управлінні [81; 84]. Однак, знову лишається відкритим питання, наскільки ці засоби практично аплікативні. До того ж,

деякі методи, приміром, аналіз портфоліо та конкурентний аналіз [162], складно інтегруються до процесів у тому відношенні, що вони традиційно оминають політику. Це зрештою має своїм наслідком некоректне або хибне використання засобів, і відповідно – викривлення результатів.

Співпраця у секторі публічного управління та адміністрування, згідно з результатами досліджень І. Бардака, стала провідною діяльністю та стрижнем [68]. Загальний стратегічний менеджмент, як інтегрований підхід, досліджувався, зокрема К. Хаксемом і С. Вангеном [119]. Д. Страус вивчав керівництво щодо участі у спільному стратегічному плануванні та управлінні, орієнтоване на практиків [176].

Г. Мінцберг вважає, що відповідальність за розробку і прийняття змісту стратегічного плану має лежати на вищому керівництві. Воно має провести глибинний аналіз і допомогти управлінцям лінійного рівня прийняти стратегію. Дослідник наполягає, що стратегічне спосіб міркування, активності та тренування не беруть витоків із формалізованого стратегічно-планувального процесу. На думку ученого, жорсткий стратегічний план може створювати перепони на шляху стратегічного осмислення та відкритості змінам у стратегічних операціях [143].

У свою чергу, авторський колектив, що складається з К. Ідена, Ф. Акермана та Дж. Брайсона, стверджує, що успіх стратегічного планування та управління значною мірою залежить від рольового багатоманіття та якісного виконання рольових функцій [55; 84]. Серед ключових ролей дослідники виділяють:

- гарантів процесів, керманічів і фасилітаторів;
- команди з координації стратегічного планування або менеджменту;
- команди стратегічного планування;
- лінійних управлінців;

- дорадчі команди.

«Стратегів» у межах публічної установи варто шукати на різних рівнях, не обмежуючись виключно вищими ланками. Адже особистісні якості, експертиза, а також соціальна динаміка, в якій вони задіяні, можуть стати вагомим внеском до цілепокладання та реалізації стратегії.

Окремий вектор дослідження у даному підрозділі спрямований на виявлення та аналіз теоретичних витоків та прикладних передумов формування наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа. Тож, зупинимося на цьому напрямку більш предметно.

Увага та зацікавленість стратегічним управлінням посилюється і перетворюється чи не на вирішальну управлінську модель для більшості державних установ. Отже, актуальність на практиці зростає [117, с. 832]. Очевидно, що стратегічний менеджмент в сфері публічного управління розкривається через поєднання ієрархії з колабораціями. Відповідна новація стосується не лише відділів, що безпосередньо займаються плануванням, а й усієї установи загалом. Значущою частиною стратегічного процесу постає реалізація відповідної стратегії. У ході реалізації відбувається пошук найбільш оптимальних варіантів перетворення додаткових стратегій на засоби, що сприяють удосконаленню стратегічного менеджменту в публічному сегменті.

З часом стратегічний менеджмент перетворюється на класичний інструмент, який публічний управлінець використовує для формування цінностей своєї установи. Неухильно ускладнюються суспільні виклики та запити до державних структур. Відтак, є потреба у використанні стратегічного менеджменту та лідерства. Сфера публічного управління та адміністрування тісно пов'язана зі сферою політичного, цей факт має обов'язково враховуватися під час стратегічного планування та

менеджменту. Зміна політичного курсу у державі призводить до змін в структурі публічних установ, що у свою чергу, є проблематичним для сталого стратегічного планування та управління. Соціальні змін, а точніше – швидкість з якою вони відбуваються, є предметом багатьох наукових розвідок. З часом публічне управління перетворюється на партнера політиків, насамперед, в галузі методології формування цінностей [126; 131].

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 [155, 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 [113, с. 12]. Керівники публічних організацій уже шукають рішення цих нових, майбутніх стратегічних змін. П. Джойс припускає, що бюджетні системи повинні реагувати на стратегічні зміни, щоб отримати переваги від стратегічного планування та управління в державному секторі [126, с. 108]. Л. Макбейн і Дж. Сміт аналізують застосування стратегічного управління для організацій в державному секторі та конкретні проблеми, які публічні установи можуть вирішити,

застосовуючи стратегічний менеджмент [141, с. 5]. Загалом, щоб подолати поточні фінансові, соціальні та політичні проблеми, організаціям державного сектору 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 [155, 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 відзначають, що зв'язок між лідерством і продуктивністю державного сектора ігнорується багатьма дисциплінами, особливо в економіці [134, с. 110].

Застосування тих самих методів та інструментів, які використовуються для управління в приватних організаціях, до державних обговорюється серед науковців та спеціалістів. Згідно з М. Ондером, однією з тактик є застосування принципів та інструментів стратегічного управління в публічних організаціях [156]. 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.

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 [170]. Наприклад, згідно із законом, органи місцевого самоврядування гіпотетично змінюються кожні чотири роки виборами. Відразу після того, як новообрані чиновники починають виконувати свої обов'язки, вони здійснюють кардинальні зміни в організаціях. Дослідник вважає, що керівники державного сектору 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 [135].

За словами Л. Гуле, у державному секторі бракує визначення лідерства, яке часто плутають з мотивацією. Припускається, що раннє чітке визначення лідерства допомогло б керівникам державного сектору зрозуміти його концепцію та втілити її в життя [113]. 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 [153].

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 [89]. Крім того, Дж. Пфіффер переконаний, що моніторинг і контроль поведінки співробітників зверху не є способом досягнення швидкої реакції та кращого надання послуг [159]. Як зазначає П. Джойс, стратегічні лідери зберігають організаційний прогрес у напрямку стратегічного бачення [126]. 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 також потребують сильних менеджерів. Як зазначає Дж. Бургон, керівники державних організацій стикаються з більшими проблемами, ніж менеджери приватного сектора [78]. Найбільша проблема полягає в тому, що публічні організації вирішують складніші проблеми. Він стверджує, що подрібнення проблем на менші не є способом вирішення складних проблем; натомість він пропонує, що 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 [179]. Згодом, через зміни в кожній сфері, лідери повинні отримати нові навички та методи для ефективного лідерства. Учений також стверджував, що державна служба сьогодні має боротися з шістьма основними трансформаційними тенденціями, а саме:

- 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 сектору та підзвітності;
- 5) посиленням почуття конкуренції як на зарубіжних, так і на внутрішніх ринках;
- 6) посиленням регуляторних, наглядових та державних заходів [179].

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 повинні практикувати стратегічний менеджмент і навчати лідерів стратегічним моделям поведінки. Нарешті, вони повинні задіяти стратегічних лідерів. За словами П. Ната і Р. Бекофа, мета стратегічних лідерів полягає в тому, щоб трансформувати організацію, залучаючи до процесу всіх акціонерів [153, с. 320]. Цей тип цілей вимагає довгострокових зобов'язань, і при внесенні 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 [146, с. 259]. Крім того, цілі організації повинні повторювати цілі раніше, ніж визнання та вибір стратегічних рішень. Відсутня структура цілей і пов'язаний з 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 дозволяючи їм реалізовувати стратегії так швидко, як приватному сектору.

Отже, коли йдеться про стратегічні зміни в публічних організаціях, дуже 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 повинні 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, дуже вірно, що хвилювання про неправильні 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 повинні адаптуватися для державних установ.

Проведене у підрозділі дослідження доводить наявність широкої теоретичної бази, в межах якої відбувалося формування наукової позиції П. Ната та Р. Бекофа. Насамперед, ідейне наслідування наукового тандему спостерігається відносно теоретичних поглядів Дж. Брайсона, Р. Фрімана і В. Рерінга, а конкуренція ідей та дискурс – стосовно процесних моделей К. Ідена, П. Найвена, П. Шварца.

Висновки до першого розділу

У результаті науково-аналітичної роботи, проведеної в межах цього розділу, було проаналізовано понятійно-категоріальний інструментарій дослідження, а саме – розкриті такі засадничі поняття, як «стратегія», «стратегічний менеджмент», «стратегічне планування» тощо. Наголошується, що в межах даної наукової роботи принциповим постає розмежування стратегічного менеджменту та стратегічного планування, адже останнє коректно розуміти не як аналог стратегічного менеджменту, а один із його етапів.

Доведено, 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 такі, як ускладнення суспільних взаємодій, збільшення і деталізація потреб та вимог громадян, економічний спад, змінюваний політичний контекст, хибні мотивациї 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 підняті у науковій спільноті такі теоретичні питання, як невідповідність ієрархічної моделі публічного управління сучасному мережевому світу, потреба у підвищенні ефективності системи публічного управління, взаємодія середовища та публічної організації, збільшення кваліфікованих людських ресурсів на державній службі, доцільність стратегічного лідерства у державних установах, розробка принципів та інструментів стратегічного управління у

публічному вимірі, відмінність моделей стратегічного менеджменту в організаціях публічного та приватного секторів тощо.

Обстоюється думка про те, що науковим каркасом, в межах якого відбувалося формування теоретичного підходу П. Ната та Р. Бекофа, є положення щодо стратегічного менеджменту в публічному управлінні, розроблені Дж. Брайсоном, Р. Фріманом і В. Рерінгом, які звернулися до питання стратегічного планування та управління у публічному секторі ще у 1986 році. Ця група науковців розробила провідні вектори тематики, які згодом були поглиблені зокрема П. Натом і Р. Бекофом. Серед виділених векторів, насамперед, доцільно орієнтуватися на виявлення стратегічних проблем, граничних умов моделей, декларування місій державних установ, урахування політичного контексту, залучення громадськості до розробки публічних стратегій тощо. Доводиться факт протистояння процесної моделі «напруги» П. Ната та Р. Бекофа процесним моделям інших учених, зокрема П. Найвена та П. Шварца.

РОЗДІЛ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ КРІЗЬ ПРИЗМУ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА

2.1 Особливості та етапи стратегічного менеджменту в публічно-управлінському просторі

Організації публічного сектору стикаються з найбільшою проблемою за останні десятиліття. Існує невпинний тиск, щоб змінити місію та практику цих організацій. Люди, які виступають за зміни, часто стикаються з інерційними або політично захищеними агентствами та організаціями. В інших випадках перспективні лідери в цих установах і організаціях шукають способи пристосуватися до змін в очікуваннях, які стають дедалі більш частими та всеосяжними за масштабом. Як створити нові напрямки для організації, що охоплена інерцією, зробити зміни привабливими для політично захищеної організації та допомогти проактивній організації реагувати на швидкі зміни та часто суперечливі очікування? Для П. Ната та Р. Бекофа відповідь очевидна: треба запровадити стратегічний менеджмент.

Унікальні проблеми організацій публічного сектору були темою багатьох наукових досліджень [62; 80; 165]. Очевидно, що ринки, обмеження, цілі, повноваження тощо в державній організації відрізняються від компаній приватного сектору, які здійснюють стратегічні перетворення для отримання прибутку [165]. Ринок у державній організації складається з установчих органів, таких як законодавча влада чи рада, призначена державними службовцями. Обмеження лімітують гнучкість і автономію, цілі часто

розпливчасті та суперечливі, повноваження лідера обмежені, можна очікувати політичного втручання та контролю з боку сторонніх під час формування стратегії, потрібна широка підзвітність, а очікування щодо ефективності постійно змінюються. Ці відмінності свідчать про те, що підходи приватного сектора до стратегічного лідерства та стратегічного управління повинні бути переосмислені перед застосуванням у державній організації.

Чому потреба у зміні публічно-управлінської моделі настільки гостра, які проблеми її стимулюють? П. Нат та Р. Бекоф виділяють кілька критичних дилем, тісно пов'язаних між собою. Розглянемо їх більш предметно.

Скорочення. Багато хто вважає, що послуги, що надаються державними організаціями та організаціями третього сектору, перестали задовольняти потреби клієнтів. Образ осквернених бюрократів, які повторюють минулі практики, які не задовольняють потреби клієнтів і ігнорують їхні надії та прагнення, є широко розповсюдженою картиною надання послуг у державному секторі. Для підвищення відповідальності пропонується скорочення. Опір скороченню випливає з логіки скорочення витрат. Економію від масштабу можна втратити, якщо великі одиниці розділити на менші незалежні одиниці. Аргументи, що базуються на вартості, підкреслюють ефективність роботи на відміну від ефективних одиниць. Однак конфлікт між ефективністю та результативністю обговорюється рідко.

Фіскальний стрес. Практично кожна програма, що фінансується державою, зазнала затягування поясів у 90-х роках ХХ століття. Ця фінансова напруга спричинена поганими економічними умовами та зростаючим опором новим податкам у державних організаціях США, які періодично стикаються з циклами зриву. Послуги зберігаються, а потім скорочуються, коли зниження ділової активності спричиняє дефіцит

податкових надходжень. Коли це відбувається, податкові органи опиняються в дилемі. Нові податки викликають рішучий опір, оскільки вважають, що вони перешкоджають економічному відновленню в той час, коли відновлення є найбільш потрібним. У результаті відбувається скорочення бюджету, що розчаровує як постачальника послуг, так і отримувача. Ідеалістичні постачальники послуг часто відходять, коли перспектива надання належних послуг стає малоімовірною, залишаючи незадоволених постачальників «робити більше з меншими витратами». Наприклад, у важкі економічні часи працівники служб у справах дітей подвоюють навантаження, що унеможлиблює задоволення потреб проблемних неповнолітніх та їхніх сімей. Частіше трапляються випадки недоглядів, коли дітей повертають до домівок, де має місце жорстоке поводження.

Підприємництво. Часто пропагуються рухи за приватизацію та передачу державних послуг. Міська влада вивчає способи приватизації вивезення сміття, один муніципалітет часто купує воду в іншого, а міські департаменти охорони здоров'я передають свою програму хоспісу приватній лікарні в надії зменшити вартість надання послуг хоспісу для людей з низьким рівнем доходу. У кожному випадку мотивація полягає в тому, щоб зменшити участь державного сектора в наданні послуг шляхом заохочення підприємництва. Приватизація шляхом укладання контрактів робить ці послуги більш «схожими на бізнес» і заохочує уряд керувати ними як бізнес. Цей рух також зменшує чисельність державних службовців і профспілок державного сектора, які вважаються неефективними та їх важко мотивувати.

Економічний розвиток. Уряд часто відіграє важливу роль в економіці розвитку. Спроби стимулювати створення робочих місць через партнерство з бізнесом є постійною темою. Як державні, так і місцеві органи влади об'єднали пакети заохочувальних пільг із податковими знижками, які

заохочують бізнес до розміщення в їхніх юрисдикціях. Проте держава та місцева влада, намагаючись залучити бізнес, часто віддають занадто багато, а отримують надто мало натомість. Коли закінчується період звільнення від оподаткування, бізнес часто погрожує піти, якщо податкову знижку не буде продовжено. Тим часом очікується, що платники податків компенсують дефіцит податкових доларів для підтримки розвитку інфраструктури, такої як дороги, школи, комунальні послуги тощо, яка потрібна для припливу людей.

Контроль ЗМІ. Закони про ЗМІ, які вимагають відкритих зустрічей, ускладнюють експерименти з ідеями публічних лідерів. Важко впроваджувати інновації, не міркуючи про можливості, деякі з яких обурливі. Державні менеджери часто потрапляють у ситуації, які обмежують те, що вони можуть розглянути, щоб дізнатися про заперечення та способи подолання цих заперечень. Розглядати ідею — це те саме, що пропонувати її ЗМІ. Незалежно від того, реальне чи вигадане, переконання в широкомасштабних неправомірних діях державних службовців обмежує розвиток творчих та інноваційних ідей.

Державна служба. У роки правління Р. Рейгана рівень державної служби був знижений, і багато людей залишили державну службу. Нові посвячені через Комісію Волкера шукали способи покращити державну службу. Подібні комісії вивчають державну цивільну службу. Обидва типи ініціатив шукають шляхи розширення можливостей державних службовців, які працюють в умовах багатьох обмежень, спричинених нестабільністю місії, програм і ресурсів, які створили правила, які слідують за бюрократією. Щоб вийти з цієї ситуації, потрібне нове бачення державного управління. Нове відчуття можливостей здається необхідним, щоб принести нову кров і заохотити найкращих до державної служби.

П. Нат та Р. Бекоф стверджують, що ці та інші подібні дилеми використовувалися, щоб вимагати масових змін у публічних організаціях. Така кардинальна зміна вимагає радикальних трансформацій. Трансформована публічна організація і система публічного управління загалом розвиває більше гнучкості та адаптивності, що стає частиною її здатності діяти. Перетворення є розвиваючим. Публічна установа розширює свій репертуар відповідей, наприклад, обслуговуючи більшу різноманітність громадян (клієнтів) новими та різними способами.

Багато хто стверджує, що трансформацію найкраще здійснити через процес, який називається стратегічним менеджментом [67; 88]. Стратегія визначає:

- організаційні цілі;
- політики для досягнення цих цілей;
- спектр видів діяльності, які будуть здійснюватися;
- тип економічної або людської організації, яка буде створена;
- види економічних чи неекономічних внесків, які мають бути зроблені акціонерам, клієнтам, працівникам і громадам.

Стратегічне управління - це процес, який здійснюється для створення стратегії. Таким чином, стратегічне управління є одним із шляхів здійснення організаційної трансформації.

Існує кілька типів підходів до стратегічного менеджменту, які можна згрупувати за спрямованістю та домінуючими видами діяльності. *Підходи до аналізу стресу* мають проблемний фокус. Основний акцент робиться на оцінюванні шляхом сортування ключових видів діяльності, таких як продукти чи послуги, за категоріями, щоб визначити види діяльності, які потребують модифікації або усунення. Розпочато пошук проблем, які необхідно усунути. *Концептуальні підходи*, як правило, зосереджуються або

на *акторі*, або на *агентстві*. Підходи, які зосереджуються на акторі, стосуються розуміння претензій на дії, спрямовані на організацію з боку інсайдерів або аутсайдерів. Фокус на агенції вивчає можливості організації та сортує їх, щоб визначити привабливості та відразу, речі, на які слід наголошувати та яких уникати. Тоді в центрі уваги стає організаційна спроможність. Наголос у підходах актора та агентства робиться на відкриття. Ці підходи менше впливають на оцінювання, на що наголошується в підходах з акцентом на проблему.

Ці методи стратегічного управління вимагають дуже різних кроків міркування. Видається доцільним зробити висновок, що різні методи дадуть різні результати, що ставить кілька питань. Найважливіше стосується того, як відрізняються стратегії, створені кожним підходом, і наслідки цих відмінностей.

П. Нат та Р. Бекоф наголошують на тому, що ключовий висновок полягає в тому, що існуючі методи стратегічного управління здатні давати дуже різні результати. Деякі з цих результатів можуть бути більш корисними для публічних організацій, інші – менш. Це говорить про те, що слід шукати корисні ідеї та створювати синтез. Треба ідентифікувати особливості цих підходів і адаптувати їх для використання в організаціях державного сектору, а також додавати деякі додаткові.

П. Нат та Р. Бекоф узагальнюють особливі потреби публічних організацій. Операційне середовище організацій державного сектору відрізняється від робочого середовища комерційної фірми. Останні встановлюють стратегію для своїх напрямків діяльності, вибираючи ринки або сегменти ринку в галузі, в якій вони розташовані. Стратегічні менеджери можуть перевірити відповідність конкретних стратегій, отримуючи відгуки про прибутковість від продажів клієнтам на ринку. Однак, публічні

організації повинні чуйно реагувати на зовнішній нагляд (наприклад, виборні посадовці та призначені ради), а також на своїх клієнтів у наданні послуг. Таким чином, стратегічний акцент зміщується від простої залежності від ринку до більш складного набору політичних, економічних і правових міркувань.

Приватні організації, такі як комерційні фірми, можуть мати на меті отримання прибутку. Більшість підходів до стратегічного управління, розроблених для фірм, використовують певну форму вимірювання прибутку для вибору варіантів дій [162]. Немає еквівалента для прибутку, який застосовується до організацій державного сектору. У таких організаціях цілі, як правило, нечіткі та суперечливі. Спроби позбутися цієї неоднозначності стикаються з кількома проблемами. Складність встановлення цілей може замінити розробку стратегічних варіантів. Процеси встановлення цілей, які стають самоціллю, гальмують дії. Однак, залишення цілей неявними ускладнює зміну чи навіть оцінку поточної практики. Ці труднощі свідчать про те, що стратегічні лідери повинні уникати використання підходів приватного сектору до стратегічного управління [153].

Лідерів організацій життєво хвилює питання про те, *що* (зміст стратегії), а також про те, *як* (кроки, які будуть зроблені для розробки та вдосконалення ідей, а також для їх реалізації). Підхід П. Ната та Р. Бекофа до управління стратегією пов'язаний із «танцем «що і як» шляхом переходу між змістом і процесом у кілька хвиль діяльності. Кожен рух створює зміст і дає можливість зробити наступний крок. Дослідники окреслюють процес стратегічного управління та показують, як він може впоратися з дилемою трансформації організацій публічного сектору [152]. Етапи цього процесу такі:

- зрозуміти історію;

- дослідити ситуацію;
- розкрити проблеми;
- визначити стратегію;
- оцінити здійсненність;
- впровадити стратегічні зміни.

Ключовий персонал повинен бути поінформований про походження та ідеї заснування, щоб створити спільну інтерпретацію того, де була організація. Минулі події надають чіткі та переконливі образи, на яких можна будувати. Цей крок необхідний, перш ніж люди зможуть вирішити, куди організація має рухатися в майбутньому.

Щоб створити спільне розуміння історії організації «група стратегічного управління» або SMG розкриває напрямки, тенденції та події. Напрямки вказують, де була організація і куди вона буде рухатися без змін. Тенденції та події відображають ключові події, які сформували цей напрям і впливатимуть на нього в майбутньому. Водночас необхідно враховувати нові тенденції та події, які пропонують нові напрямки. Під час обговорення цих подій організація може визначити, що вона хоче продовжувати і що може змінити.

П. Нат та Р. Бекоф використовують це обговорення, щоб підготувати основу для розвитку ідеалів [152]. Ідеали визначають найкращу ситуацію для організації, щоб визначити ціль розробки стратегії. Таким чином, ідеали відповідають на запитання, наприклад, хто ми? Кому ми повинні служити? Що нам робити? Як ми хочемо, щоб до нас ставилися і чия повага важлива? Ідеали створюють бачення того, чим може стати організація, виражене в конкретних термінах, таких як клієнти та програми, яким віддають перевагу керівники організацій.

Встановлення відмінностей – реконструкція історії особливо корисна в організаціях державного сектору, щоб допомогти впоратися з погано визначеними ринками, обмеженнями, політичним впливом, повноваженнями тощо. Мережі влади складають ринок в організаціях зі значним ступені публічності. Стратегічний менеджер повинен визначити переконання та вимоги ключових людей у цих мережах влади, щоб керувати розробкою стратегії. На стратегію також впливають повноваження та зобов'язання, очікування щодо співпраці з іншими, які змагаються за ту саму суму обмежених коштів, механізми фінансування організації та джерела політичного впливу. Кожен з них є частиною історичного контексту, який необхідно цінувати, коли організація розробляє нові способи діяльності.

Крім того, швидка плинність людей і екологічна турбулентність, яку відчують публічні організації, змушують періодично оцінювати події, тенденції та напрямки. Відзначаючи ці фактори, SMG попереджає про ключові обмеження, які допомагають SMG націлювати послуги по-новому, змінювати профіль послуг, визначати послуги, які не цінуються користувачами, і віддавати деякі послуги ініціативі приватного сектора. У приватних організаціях історичний контекст є менш важливим, оскільки дані, що відображають сигнали, доступні та можуть бути інтерпретовані більш прямо. Ідеали забезпечують цілі, які ідентифікують наміри, пропонуючи цілі, які можна сформулювати в конкретних термінах.

Вивчення історії дає органу планування розуміння минулого організації та її ідеалів – картину бажаного майбутнього. Наступним кроком є визначення факторів, які впливають на перспективу досягнення бажаного майбутнього стану. Сильні, слабкі сторони, можливості та загрози організації, або SWOT, виявляються та досліджуються, щоб визначити речі, які дозволяють або обмежують стратегічні зміни.

Гарвардська модель політики надає спосіб оцінки ситуації. Перспектива SWOTs часто використовується для постановки питань для стратегічного управління. Підхід WOTS, WOTS-UP і структура TOWS визначають три з багатьох похідних. Кожне вказує на те, як структурування, подібне до SWOT, може допомогти розкрити глибокі та відверті оцінки поточної організаційної ситуації.

Підхід П. Ната та Р. Бекофа більше відповідає гарвардській моделі, у якій увага спрямована на цінності ключових зацікавлених сторін у визначенні сильних і слабких сторін. Учені також приймають точку зору Гарварду, згідно з якою повноваження та соціальні зобов'язання впливають на загрози та можливості, які зачіпають організацію. Багато сучасних адаптацій, як правило, ігнорують цінності, мандати та соціальні зобов'язання.

Історичні та ситуаційні оцінки допомагають організації виробити спільний погляд на те, чим потрібно керувати. Пріоритети в SWOTs, тенденції, події та напрямки повинні бути визначені, щоб сформувати порядок денний питання [67]. Дослідники розуміють проблеми як напругу, яка тягне або відштовхує організацію від її ідеалів [152]. Публічні організації мають шукати такі цінності, як людські стосунки та збереження [164]. Стратегічні принципи вимагають розвитку сильних сторін, подолання слабких сторін, використання можливостей і притуплення загроз. Висновок, який випливає з об'єднання SWOT-аналізу з проблемою, окресленою як напруга, та ідеалом призводить до більшої кількості інноваційних стратегічних дій, ніж інші підходи.

Ресурси, необхідні для реалізації стратегії, і реакція ключових людей, які є зацікавленими сторонами, свідчать про здійсненність [108]. Організації державного сектору можуть отримати ресурси за рахунок внутрішнього

перерозподілу та додаткової підтримки. Наприклад, окружна бібліотека змогла сплатити окружний збір на підтримку свого стратегічного плану. Центри психічного здоров'я успішно замінюють втрачені кошти поборами. Державні департаменти природних ресурсів стягують плату з користувачів і таким чином забезпечують до двох третин свого бюджету. Стратегічні лідери повинні провести інвентаризацію як наявних коштів, так і потенційних джерел підтримки. Перспектива того, що ці джерела підтримки можуть гарантувати витрати, є одним із тестів здійсненності стратегії.

Обмеження часу та ресурсів вимагають орієнтації на високопріоритетні зацікавлені сторони. По-перше, SMG визначає зацікавлених сторін для стратегії, що розглядається. У цей список часто входять користувачі послуг, основні постачальники підтримки, підрозділи, що співпрацюють, і постачальники послуг. Після того, як список складено, кожна зацікавлена сторона ранжується SMG з точки зору важливості та ймовірної позиції в стратегії. Рейтинги наносяться на сітку, що дозволяє класифікувати зацікавлених сторін за одним із чотирьох типів: проблемні зацікавлені сторони (проти стратегії, низька важливість), антагоністичні зацікавлені сторони (проти, висока важливість), зацікавлені сторони з низьким пріоритетом (підтримка, низька важливість) та прихильники (підтримка, висока важливість). Звертаючись до класифікацій сіток, які уточнюють, скільки та яку владу має кожен стейкхолдер, можна оцінити перспективи реалізації стратегії.

Підхід П. Ната та Р. Бекофа до реалізації стосується широкомасштабних проблем, викликаних зміною стратегії, а не кроків із впровадження нових процедур. У стратегічному управлінні розробляються програми для моніторингу та оцінки передбачених дій зацікавлених сторін і для управління постачальниками ресурсів. Тактика управління

постачальниками ресурсів дотримується тієї ж лінії міркувань, що й для зацікавлених сторін. SMG розглядає кожну з категорій зацікавлених сторін: антагоністичні, захисники, проблемні та низькопріоритетні. Спочатку визначається кількість і пропорції зацікавлених сторін у кожній категорії. Проводиться додатковий аналіз, щоб визначити ступінь підтримки чи протидії зацікавлених сторін. Кластеризація зацікавлених сторін у категорії свідчить про перспективи створення коаліції, а нейтральні зацікавлені сторони визначають людей, які можуть стати метою лобювання. Подібний підхід застосовується до ресурсів, визначаючи, хто контролює доступ до ресурсу та як підійти до них для перерозподілу та надання інших видів підтримки.

Під час впровадження розробляються плани для вирішення проблем, викликаних оцінками ресурсів і зацікавлених сторін. Наприклад, відволікання коштів із зборів роботодавців для гарантування змін у Бюро компенсацій працівникам, хоча це здається бажаним і підтримується ключовими зацікавленими сторонами, може бути заборонено законом. Реалізація в цьому випадку визначила б людей, які повинні дозволити таку дію, щоб працювати над зміною правил агентства. Реалізація може включати лобювання, переговори, торг, навчання, створення коаліції, кооптацію, продаж і просування [154]. Керівник організації звертається до зацікавлених сторін, які, як вважають, піддаються одній або декільком із цих тактик, щоб залучити їх.

2.2 Ключові складові стратегічного менеджменту в публічному управлінні та їх значення для конструктивних змін

Серед основних складових стратегічного менеджменту у публічному управлінні, що вирізняють цю управлінську методологію від інших існуючих у теорії та практиці та превалюють у наукових розвідках П. Ната та Р. Бекофа, доцільно виділити стратегічний порядок денний публічної організації, провідні методики стратегічного менеджменту у публічному управлінні, а також взаємодію публічних установ із громадськістю на засадах стратегічного менеджменту. Деталізуємо кожен з цих складових, щоб виявити який зміст та значення надавали їм автори досліджуваної концепції.

«Стратегічна» концепція державного управління, розроблена П. Натом та Р. Бекофом, є прикладом теоретичного доробку максимально націленого на подолання проблем практичної площини. Діяльності публічної установи без стратегії у наш час обґрунтовано вважається цими дослідниками моделлю без перспектив. Стратегічна модель, натомість, будується на ясній і несуперечливій постановці мети, визначенні завдань, розробці плану, підборі методів та визначенні бажаних результатів. Науковці переконані у тому, що стратегічний підхід, попри своє бізнесове коріння, є по-своєму ефективним у публічному секторі і має стати пріоритетною методологією для всіх урядів, які прагнуть не просто функціонування, а результативного вирішення публічних проблем. Одним із стрижнів стратегічного менеджменту у публічному управлінні постає продумана адженда публічної організації.

Наріжні проблеми диктують характер майбутньої стратегії, адже вони потребують розв'язання. Якщо адженда, не долає виклики, весь стратегічно-управлінський процес потрапляє під запитання. Динамічний і суперечливий зміст актуальних проблем робить процес формування прядку денного більш

складним. Не часто проблеми самі по собі є очевидними, крім того, їхнє формулювання буває почасти далеким від термінологічного ідеалу [92]. Інша проблема у даному аспекті – інтерпретація формулювання (відповідно, розуміння суті проблеми) різними державними службовцями, враховуючи їхній професійний досвід та навички. Трапляються проблеми динамічні, і тут не уникнути «сюрпризів». Абсолютно неочікувано можуть з'явитися комплексні та раніше не знані загрози, таким чином, чіткого попереднього плану дій у відповідних умовах може не існувати [102]. Очевидно, що тоді визначення стратегії є ще більш залежним від формулювання адженд. Якщо проблеми ігноруються, некоректно розуміються або ще гірше - не прояснюються, важко закласти правильні стратегічні імперативи. Зазвичай, «стратегічні» реакції будуються на попередньому досвіді публічної організації та її співробітників [103].

Науковці, усвідомлюючи назрілу прикладну проблему, шукають практично орієнтоване рішення і знаходять його: виклик, який публічна організація, має успішно подолати, тлумачиться як напруга між двома подіями. Саме напруга описує природу наявного протиріччя у структурі самої публічної установи або між останньою та її навколишнім середовищем. Напруга підсвічує усі контроверсійні цінності та інтереси. Дане поняття потрібне теоретикам і практикакам для того, щоб ідентифікувати конфлікт і гарантувати дієвий спосіб для дескрипції та виголошення проблем. Розстановка сил у вимірі напруженості показує як деструктивні, так і конструктивні вектори подальшого руху. Коли публічна організація усвідомлює наявність напруги у своїй діяльності, це спонукає її до постановки питань і знаходження відповідей, по суті, це єдино правильний шлях для уникнення небажаних напрямків і єдино вірний шлях до ідеалу функціонування публічної структури[152].

Підхід напруги до проблем публічної організації демонструє заплутане сплетіння різних політичних сил, які підривають належну діяльність публічної установи та розривають її, дезорієнтуючи. Стратегічні управлінці, які акцентують свою увагу виключно на одній із відповідних сил і не звертають уваги на інші, мають значно менші шанси на успіх [87]. Наприклад, публічні установи мають стикнутися з необхідністю контролю видатків і, у той самий час, розбудувувати зобов'язання стосовно надання публічних сервісів незахищеним групам населення на вимогу чинного законодавства. Реакція на один тригер і відсутність уваги до іншого у цьому прикладі може створити потенційно небезпечну ситуацію.

Аналіз наукової літератури з проблематики говорить про наявність кількох джерел, які розроблять підхід напруги до кола проблем публічної організації. Напруга має тісний зв'язок із парадоксом [181]. Протиборство між кількома обґрунтованими тлумаченнями якогось феномену створює парадокс. Крізь призму парадоксальності проблема аналізується в межах понятійних апаратів сил, що протиборствують, і це все, у свою чергу, підштовхує публічну установу до власних ідеалів або ж – у протилежному напрямку [151]. Примітно, що в один і той самий час, кожна публічна організація може стикатися з кількома протиріччями.

Існує кілька окремих шкіл, які підходять до аналізу публічних проблеми через концепт напруги. Так, І. Джантч доводить, що стратегічний менеджмент повинен врівноважити суперечливі сили [121]. Напруга схожа на діалектичні положення, на які спирався Р. Паскаль [157]. Претензії та контрпретензії стають результатом наявності в діалектиці протилежних поглядів. Саме вони і формують напругу, яку потребує адекватного вирішення. Наприклад, учені Р. Кобб і К. Елдер ідентифікують проблеми як конфлікти, які формуються між різними зацікавленими групами [90]. Кожен

із вище окреслених наукових підходів зазначає, що проблеми - це протилежні сили, які стикаються з дилемами через потреби, що різняться. Зокрема, Л. Сусман і Р. Герден з'ясували, що керування силами, які зустрілися у протиборстві, може привести до ліпших наслідків у розробці політик [178]. Стратегічні управлінці, які орієнтовані на одну силу, а іншу - не беруть до уваги, власноруч роблять ситуацію більш небезпечною.

Стратегія, націлена на інновації, не відбудеться в публічній організації, якщо розробки систематизуються в ній без глибинних аналітик і з прив'язкою тільки до якогось одного показника, наприклад, - продуктивності. Відкриття пошуку для нових можливостей слідує загальноприйнятим максимама, виведеним із досліджень вирішення проблем та практики експертів-управлінців. Література з вирішення проблем має на увазі, що формування стратегії має бути зосереджене на проблемі [139]. Успішні дії залежать від вжиття заходів для прояснення природи потреб і можливостей. Дослідження експертів-практиків показують, що найкращі результати досягаються, коли і засоби, і цілі залишаються постійними [171]. Компетентні менеджери добре розуміють конкуруючі цінності та розглядають питання з точки зору кожної з цінностей, перш ніж діяти [164]. Розглядаючи проблеми як напругу, управлінці залишаються «зосередженими на проблемі», що змушує їх затримуватись у формулюванні діяльності, доки не з'явиться більш повне розуміння потреб і можливостей.

Напрямок уваги та характер уваги стратегічного менеджера підказує способи сканування середовища на предмет помітних подій. Напрямок уваги показує, де зосереджено сканування, а тип уваги визначає, як сприйняття стратегічного менеджера впливає на те, що він бачить. Сканування виявляє як об'єктивні факти, так і «кристали» сенсу, які стратегічний менеджер буде зі спостережень.

Стратегічні менеджери можуть спрямовувати свою увагу як всередину організації, так і назовні, коли вони шукають розвиток [67]. Існує значна згода щодо того, що внутрішній фокус уваги, а не зовнішній, забезпечує важливу дихотомію [151; 167]. Сканування, кероване внутрішнім органом, виявляє події, пов'язані з функціонуванням організації, наприклад результативність, виміряну інформаційними системами, або висновки ключових довірених осіб. Спостереження довірених осіб описують, як лідери громадської думки та центри влади типізують класи чи групи людей з точки зору їхніх потреб, задоволення чи скарг. Спостереження, зосереджені на продуктивності, виявляють проблеми з такими операціями, як вимірювання витрат, якості та безпеки. Зовнішня орієнтація спрямовує сканування на розвиток подій, зовнішньо закликаючи стратегічних менеджерів розглядати людей і продуктивність з точки зору норм, заснованих на очікуваннях, отриманих від подібних організацій та інших референтних груп.

Для інтерпретації розвитку подій стратегічними менеджерами використовується або «відкритий і гнучкий», або «регульований і контрольований» підхід. Категорії регулювання та зміни вказують на те, що стратегічні менеджери схильні бачити той аспект реальності, який вони визнають. Відкритий і гнучкий погляд на події та тенденції визначає потенціал для змін у розвитку. Розвиток часто набуває форми інновацій, які організація повинна розглянути. Інтерпретація, заснована на регулюванні та контролі, вимагає передбачуваності та має тенденцію розглядати події як відхилення від стабільності. Ці два підходи призводять до інтерпретацій, які вимагають або змін, або відновлення традиції. Стратегічні менеджери, які обирають один із цих способів спрямовувати та зосереджувати свою думку, схильні бачити зміни з точки зору потреб у справедливості, збереженні, переході чи продуктивності [152].

Контроль і регулювання, спрямовані всередину, підкреслюють розвиток, який підтримує традицію. Подіям чи тенденціям нав'язується модель контролю, яка вимагає повернення до попереднього статусу-кво або збереження поточного. Необхідність збереження традицій лежить в основі цих подій. Цінність традиції часто трактується як збереження культури, практик або договорів, створених і підтверджених протягом життя організації.

Розвиток змін (перехід) виникає в результаті відкритого та гнучкого сканування, яке спрямовується ззовні. Зчитуючи екологічні сигнали, стратегічний менеджер шукає потреби, які необхідно задовольнити, або можливості, які дають організації важелі впливу. Організація буде покликана адаптуватися способами, необхідними для використання можливості або задоволення потреби, створюючи перехід. Перехід фіксує те, як організація повинна змінитися, щоб пристосуватися до змін, які маються на увазі. Розробки часто формулюються як нові продукти чи послуги, які можуть сприяти зростанню, розширенню чи впливу організації.

Зовнішнє сканування з використанням нормативної точки зору підкреслює раціональність того, як все робиться. Розробки розглядаються як зміни процесу, необхідні для підвищення продуктивності. Розвиток описується як необхідність пошуку найкращого можливого рівня виробництва. Розвиток продуктивності часто вимагає модифікації процесів, які можуть покращити перспективи продуктивності.

Наше дослідження дозволило описати роль і важливість стратегічних питань у формулюванні порядку денного, запропонованих П. Натом та Р. Бекофом. Проблеми впливають із трендів або подій, що виникають всередині або поза організацією, і можуть мати важливий вплив на здатність організації досягти бажаного майбутнього. У стратегічному управлінні

проблеми використовуються для того, щоб спрямовувати пошук стратегічних реакцій. Проблеми, які не враховують важливі тенденції та події, можуть неправильно спрямувати цей пошук.

Застосовуючи підхід П. Ната та Р. Бекофа, можна сформулювати проблеми, звернувши увагу на те, як один полюс напруги викликає свою антитезу. Дослідники пропонують використовувати формат конкуруючих цінностей, щоб виявити діалектичні елементи, які формують проблеми як напругу. Тригер, який називається розвитком, класифікується за допомогою основи, а потім поєднується з іншими типами подій для створення напруги. Ця напруженість і напруженість, не пов'язана з ініціюючим розвитком, створюють набір запитань, які використовуються для перевірки повноти порядку денного.

Наступний значущий елемент стратегічного менеджменту у публічному управлінні, на думку П. Ната та Р. Бекофа, – це методика. У межах стратегічного підходу є кілька провідних методик, що вирізняються своєю специфікою і можуть застосовуватися в залежності від завдань, що стоять перед публічною організацією.

Стратегічний менеджмент – новітній підхід до управління у публічному просторі, запозичений із практик ефективного менеджменту у приватному секторі. Цей підхід є дієвим, що доводить державно-управлінська практика розвинених країн останніх років, і має особливу значущість для України у контексті воєнних та повоєнних перебудов. Існує кілька провідних методик стратегічного менеджменту у публічному управлінні, розкриємо їх зміст та деталізуємо особливості.

Загальне управління якістю (TQM) — це метод управління, який робить акцент на високоякісному обслуговуванні (державна служба, орієнтована на продуктивність) та задоволенні клієнтів (уряд, орієнтований

на клієнта). TQM передбачає постійне покращення якості та надійності продукції чи послуг у поєднанні з коротшим часом реагування через ланцюг виробництва та продажу або процес надання послуг. Воно також передбачає підвищення гнучкості реагування на вимоги клієнтів і постійну турботу про ефективність за рахунок усунення дублювання зусиль і скорочення дублювання ролей і відповідальності. Прихильність керівництва є запорукою для успішної стратегії TQM.

TQM не буде успішним без лінійного керівництва, активної участі та лідерства. Готовність вищих посадових осіб до запровадження даної методики суттєво впливає на впровадження успішної реформи державної служби. Таке зобов'язання має передбачати готовність чітко віддавати перевагу кращому майбутньому, а також бажання брати на себе відповідальність і приймати як похвалу, так і критику.

П. Нат та Р. Бекоф зазначають з приводу TQM, що те, що стає модою в приватному секторі, нав'язується організаціям державного сектора. Критики, які стверджують, що уряд має бути реформовано або «винайдено заново», є одними з лідерів, які закликають до використання TQM на всіх етапах урядування.

На думку наукового тандему, процес, якого вимагає TQM, дуже схожий на той, що описаний для стратегічного управління, з одним поворотом. У TQM кожна транзакція аналізується, щоб ідентифікувати «клієнта». Потім іншій стороні транзакції доручається оцінити цю транзакцію, щоб переконатися, що потреби клієнтів були задоволені. На перший погляд, цей підхід, здається, має корисне застосування в усіх державних установах та інших організаціях, які мають місію обслуговування.

Ключовим механізмом у сучасних версіях TQM є концепція самокерованої робочої групи або SMWG. SMWG відповідає за розгляд

транзакцій у зоні відповідальності команди, щоб визначити можливі покращення. Як зазначають, організаційний розвиток, стратегічне управління та інші, розширення повноважень SMWG для визначення та впровадження змін є потужним мотиватором. Багато аналітиків повідомили про значні зміни після використання такого підходу.

Однак, П. Нат та Р. Бекоф також зазначають, що ідея TQM створює кілька проблем для організацій державного сектору. Дилеми стосуються неоднозначних клієнтів і того, хто отримує вигоди від більш ефективних операцій. Ідея змусити кожного ідентифікувати своїх клієнтів і думати про кращі способи задоволення потреб клієнтів створює дві проблеми. Поняття управління клієнтом може бути неоднозначним. Клієнтами лікарні є її лікарі, а клієнтами відділу соціального забезпечення є члени законодавчих органів, які встановлюють правила та забезпечують бюджет. Якщо такі організації приймають точку зору користувача (наприклад, пацієнта лікарні чи одержувача соціальної допомоги), їм має бути дозволено робити це без помсти з боку клієнтів, які контролюють фінансування. Визначення доданої вартості в кожній транзакції між користувачем і постачальником було корисним для компаній, щоб отримати більше роботи від працівників. Надлишок іде власникам. Якщо хтось отримує більше від працівників державного сектору, куди направляється надлишок? Система політичної влади, така як, приміром, законодавчий орган штату, має чітко розуміти, хто має отримати вигоду. Наприклад, чи можна використати підвищення ефективності для обслуговування більшої кількості людей чи просто для скорочення бюджетів. Робоча група SMWG в організації державного сектору більш схильна до мотивації застосовувати ідеї TQM, коли зниження транзакційних витрат створює кошти, які можна використовувати для розширення кола людей, яким можна допомогти.

Наступна методика, запропонована для вирішення проблем неадекватності використання ресурсів і зростаючого попиту на ефективні послуги, низького рівня довіри громадськості та зростання попиту на підзвітність в уряді, називається державною службою, орієнтованою на результат. Остання вимагає, щоб менеджери розробили розумний рівень згоди щодо цілей програми та стратегій для досягнення цих цілей. Менеджери повинні розвивати продуктивність системи вимірювання для документування ефективності та підтримки прийняття рішень [115]. Ця інформація про ефективність потім використовується для управління організаціями та програмами, а також для надання зворотного зв'язку ключовим зацікавленим сторонам щодо покращення ефективності.

Ключовими компонентами управління на основі ефективності є:

1. Розвиток розумного рівня згоди щодо місії, цілей та стратегій досягнення цілей;
2. Впровадження систем вимірювання продуктивності достатньої якості для документування ефективності та підтримки прийняття рішень;
3. Використання інформації про результати діяльності як основи для прийняття рішень на різних рівнях організації.

Організаційний стратегічний менеджмент об'єднує всі основні види діяльності та функції організації та спрямовує їх на просування стратегічного порядку денного організації. Він інтегрує всі інші процеси управління, щоб забезпечити систематичний, узгоджений та ефективний підхід до встановлення, досягнення, моніторингу та покращення стратегічних цілей агентства. Враховуючи динамічне політичне та інституційне середовище, в якому діють багато державних установ, ефективний потенціал стратегічного управління має важливе значення для підтримки або зміцнення зв'язків між організаціями, зовнішніми зацікавленими сторонами та управління для

досягнення результату [161]. Агенції державної служби повинні сформулювати свої стратегічні плани та використовувати їх як основу для ефективного управління державною службою.

Управління політикою – це процес розробки, аналізу, формулювання, затвердження, впровадження, моніторингу та оцінки політики в державному секторі. У багатьох країнах, що розвиваються, вміння аналізувати політику було визначено як ключову слабкість державної служби. В Австралії, Новій Зеландії, Великобританії свого часу цю проблему вирішували шляхом зміцнення Офісів президента, прем'єр-міністра та Кабінету міністрів шляхом створення підрозділів політики. Нова культура управління політикою робить акцент на участі, підзвітності та прозорості. Вона залежить від залучення приватного сектору та громадянського суспільства до формування політики, моніторингу та оцінки, а також від визнання того, що всі зацікавлені сторони мають бути залучені до процесу розробки політики, щоб посилити підтримку та полегшити впровадження.

Деякі з основних особливостей управління політикою включають:

1. Сприятливе політичне середовище, яке передбачає довіру з боку політиків та уникнення надмірного акцентування уваги на конфіденційності;
2. Організаційні та інституційні інфраструктури, які можуть координувати різні політики уряду;
3. Можливість аналізу політики.

Стратегічні заходи для зміни ставлення державних службовців повинні передбачати навчання та розвиток персоналу. Традиційно навчальні програми зосереджені на навичках, але останні тенденції в державній службі, орієнтованій на клієнта, вимагають навчання, орієнтованого на ставлення. Це призводить до необхідності прагматичного підходу до навчання та розвитку,

щоб розвинути потенціал державних службовців для покращення надання послуг. Уряд має інвестувати в державних службовців, щоб:

1. Надати керівникам необхідні навички для виконання нових обов'язків;
2. Розвивати навички клієнторієнтованої державної служби;
3. Підвищити стандарти надання послуг;
4. Адаптуватися до нових технологій і нових робочих прийомів, методів і процесів.

І ще один важливий елемент стратегічного менеджменту в межах концепції П. Ната та Р. Бекофа – залучення громадськості.

У ХХІ столітті важко уявити собі демократичну державу, яка б у сфері публічного управління не передбачала партнерських взаємовідносин і паритетних засад останніх між ключовими суспільними секторами. І мова іде не лише про надання якісних публічних послуг громадянам за уніфікованою швидкою процедурою з максимальною автоматизацією процесів. Насамперед, ідеться про спільну розробку порядку денного, публічних рішень та контролю над їх виконанням з боку організованої громади. Безперечно, зміни у цьому напрямку, які активно почали запроваджуватися наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть, мали певні причини та передумови, щоб відбутися. Зокрема, це і переосмислення бюджетування державного апарату, і посилення громадської активності, а також – потужний доробок наукових концепцій та теорій, які аргументовано доводять переваги такої взаємодії. Одним із таких теоретичних стимулів свого часу виступила концепція стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа, яка довела, що стратегія – це сценарій успішного розвитку не лише приватної організації, а й публічної.

Наріжні ідеї учених розкриваються у кількох ключових тезах:

- посилення стратегічного лідерства;
- зміцнення партнерської роботи;
- активне залучення громадськості.

У контексті даного дослідження нас цікавить, насамперед, третя теза, яка стосується активного залучення громадян до управлінських процесів публічними справами. І саме в цій інтенції розкривається першопочатковий етимологічний зміст слова «публічний» - спільний, всезагальний, відкритий. Коли публічна справа має творитися не для спільноти, а спільнотою.

Чому для П. Ната та Р. Бекофа було принциповим не просто долучити громадянське суспільство до публічної активності, а зробити це саме на стратегічних засадах? Відповідь знаходимо у наукових працях учених. Стратегія – це план досягнення певної мети. Публічна сфера, як зона полізадачності, повинна передбачати цілі, способи їх досягнення та результати [151]. Але хто краще за спільноту може знати її потреби, хто може ліпше відчути чи не відчути результати публічних рішень? Очевидно, що ці питання риторичні.

Залучення громадськості до розробки, виконання і контролю публічних рішень у межах стратегічного підходу, дозволяє використати не лише дорадчий потенціал громади, а й максимально застосувати знання, уміння та стремління суспільства [152]. Консультації з громадськістю, які, зазвичай, передбачаються іншими науковими концепціями, - це часткове рішення, стратегія ж не терпить частковості.

Які переваги від взаємодії публічного управління та громадського сектору? Перерахуємо основні і найбільш значущі:

- максимальне врахування інтересів і потреб громадськості;
- досягнення соціально значущих цілей публічного управління;

- мінімізація монополізації права на прийняття, реалізацію та контроль за виконанням публічних рішень державними організаціями;
- переведення державних службовців у статус функціонерів;
- подолання корупційних традицій публічної політики тощо.

2.3 Сутність та роль лідерства в процесах публічно-управлінського стратегування

Постійне масштабування публічної площини з необхідністю призводить до модернізаційних завдань, спрямованих на удосконалення публічних засобів, структур та їхньої діяльності. Одним із способів такої модернізації можна назвати стратегічне управління – методології, яка дає можливість більш зважено та системно підійти до питання розв'язання ключових публічних проблем сьогодення. До числа «стратегічних» першопроходців у науці публічного управління та адміністрування були П. Нат та Р. Бекоф. Учені розробили власний науковий конструкт, який пройшов практичну верифікацію і довів свою функціональність. Елемент, без якого дослідники не можуть уявити стратегічного менеджменту в дії, - стратегічне лідерство.

У цілому, стратегічне лідерство є предметом наукових досліджень багатьох сучасних учених у галузі публічного менеджменту. Можемо пригадати, зокрема, таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Дж. Бреккер, П. Джойс, А. Касич, Н. Клименко, І. Луциків, Дж. Сміт тощо. Завдяки науковим напрацюванням вищеназваних та інших учених ми маємо обґрунтований зміст досліджуваного явища та його наукового поняття. Проте, розуміння стратегічного лідерства П. Натом та Р. Бекофом є дослідженим у недостатній мірі, особливо в українській науці.

Таким чином, завдання цього підрозділу криється у аналізі наукової позиції підходу П. Ната та Р. Бекофа щодо стратегічного лідерства, розкритті його ролі як фундаментальної складової стратегічного підходу до управлінських процесів в публічному секторі.

Отже, для П. Ната та Р. Бекофа лідерство - це процес управління, який здійснюється з певною метою [153]. Діяльність публічної організації повинна містити цілепокладання, закладене з позиції лідера. Загалом, управлінню властива реляційність. Державні службовці традиційно певним чином замотивовані до конкретних дій. Ефективним може вважатися лише таке стратегічне управління, в якому наявний лідер, який мобілізує, стимулює та інтегрує співробітників. Лише за цих умов розроблений план дій (стратегія) буде реалізована з позитивними ефектами.

Науковий тандем переконаний у тому, що саме стратегічний лідер окреслює ціль, опредмечує її. Стратегічне лідерство стимулює позитивні зміни в межах публічної організації, кардинально її трансформуючи. Таке амбітне завдання часто потребує тривалих часових витрат. Усю організацію та її екологію слід брати до уваги, коли потрібно внести зміни в масштабах установи. Таким чином, стратегічне лідерство можна розглядати як процес керівництва, який встановлює нову стратегію. Як зазначають Дж. Бернс і Р. Кантор, остаточним випробуванням стратегічного лідерства є усвідомлення зміни довготривалої цінності [86; 128].

Серед класичних привертають увагу кілька теорій лідерства. Ці теорії в чомусь схожі, а в чомусь – різні. Кожна складається з унікальних особливостей. Щоб оцінити ці різні ідеї, потрібно порівняти та протиставити різні теорії лідерства. Щоб зробити завдання перегляду теорій лідерства керованим і мати справу з підходами, які мають характерні відмінності, ми розглянемо та порівняємо чотири підходи, які використовують різні засоби

розробки. Тактика, використана для розробки чотирьох теорій лідерства, варіюється від емпіричного до самоаналізу. Підходи до лідерства названі за тим, що кожна з теорій намагається зробити:

- описати успішних лідерів (описова);
- творчо використовувати мову (мовна);
- інтерпретувати те, що робить успішний лідер (інтерпретаційна);
- вивести принципи лідерства від зразкового наслідування (зразкова).

Розкриємо більш детально постулати кожної з цих чотирьох теорій, щоб зрозуміти їхній зміст та мати можливість протиставити їх одна одній в науково-порівняльній перспективі.

Описова теорія.

Дж. Кузес і Б. Познер пропонують підхід до лідерства, заснований на опитуванні 2600 топ-менеджерів. Використовуючи аналіз кейсів і результати опитувань, вони виявили, що лідери, які досягли надзвичайних результатів, дотримувалися п'яти ключових практик, які складають їхній процес керівництва. Процес інструктажу базується на максимальній продуктивності та намагається зафіксувати «найкращі практики» [133].

Було виявлено, що лідери першими приймали інноваційні ідеї. «Піонерський акт» визнає цінність ідей з багатьох джерел, як внутрішніх, так і зовнішніх по відношенню до організації. Бачення, взяте з ідей, дає можливість діяти. Лідер бере на себе завдання отримати стратегію, виведену з бачення (нова послуга, продукт, реорганізація тощо). Бачення створюється поза процесом керівництва. Лідер шукає бачення, а потім формує його в міру реалізації стратегії.

Мовна теорія.

Дж. Конгер пропонує процес керівництва стратегічним лідерством, заснований на розробці «мови лідерства» [91]. Опис того, що хтось хоче, далекосяжним і змістовним способом може надихнути. Артикуляція та спілкування наголошені. Мова лідерства розбивається на дві категорії навичок. Перший називається «фреймінг», у якому представлено стратегічне бачення. Другий, «риторичне виготовлення», використовується для підвищення емоційної привабливості стратегії.

Передбачається, що бачення, на якому базується стратегія, існує на початку. Стратегічне лідерство здійснюється лише для того, щоб його прийняти. Це схоже на випадок, коли лідер приносить стратегію організації. Як і Пігмаліон, лідер прагне щось принести в життя і зробити реальним.

Фреймінг (обмеження) використовується лідером, щоб описати стратегічне бачення в надзвичайно привабливий спосіб. Межі – це зображення, які описують мету та пропонують план дій. Мета стає зрозумілою шляхом уточнення кінцевого стану, якого шукають. Крім того, межа пропонує карту, на якій описано кроки, які потрібно виконати.

Риторичне виготовлення використовується стратегічним лідером, щоб знайти слова для опису стратегічної зміни, яка матиме найбільший вплив як символ. Лідерів закликають шукати засоби, які роблять зміст їхнього повідомлення глибоким. Потім метафори, аналогії та історії адаптуються до кожної аудиторії. Якщо аналогія чи метафора особливо яскраві, виразні чи вражаючі, вони можуть бути потужним комунікатором.

Інтерпретаційна теорія

В. Бенніс і Б. Нанус пропонують інтерпретаційну теорію, взяту з інтенсивних інтерв'ю з успішними лідерами [74]. «Зерна правди» про лідерство були виділені з досвіду 90 лідерів, використовуючи кілька структурованих запитань (наприклад, опишіть свої сильні сторони та слабкі

сторони) і продовження відкритої дискусії, яка, здавалося, дала корисні ідеї. Лідери, в яких брали інтерв'ю, походили з державних, приватних організацій і організацій третього сектору та мали такі посади, як генеральний директор, президент або голова правління.

Відповідно до цієї теорії, джерело бачення стратегічного лідерства зазвичай походить від інших. Стратегічний лідер проводить пошук у багатьох джерелах, включаючи підлеглих, літературу та практику інших. Лідери рідко замислюють бачення, але надають йому легітимності та формують його відповідно до ситуації, з якою стикаються.

Процес керівництва, до якого закликають В. Бенніс і Б. Нанус, має чотири «стратегії» та допоміжні кроки. Під час першого - увага до бачення - стратегічний лідер проголошує ідею, яка створює фокус. Для успішних лідерів стратегія постала як порядок денний. Лідер формує цей план так, щоб його компоненти були переконливими та притягували людей до них. Лідери шукають «пункти порядку денного» та збирають їх, щоб створити відчуття напрямку [74].

Зразкова теорія

Р. Кетлі використовував опитування лідерів, яких називають «послідовниками», виявивши глибоке невдоволення лідерами в різноманітних організаціях, як державних, так і приватних. Результати показують, що 50 відсотків усіх лідерів мають сумнівні здібності. Мало хто є позитивним прикладом для наслідування і ще менше вселяє довіру. Відчуваючи загрозу з боку талановитих підлеглих, ці лідери реагують на свою невпевненість відмовою ділитися повноваженнями [130].

Спираючись на свої висновки, Р. Кетлі пропонує інший тип процесу керівництва, який припускає, що лідери формуються і формуються вони послідовниками. Послідовники повинні підтримати спроби лідера змінитися.

Якщо вони цього не роблять, послідовники активно виражають різними засобами своє невдоволення. Таким чином, лідерство є договірним. Послідовники вирішують, куди вкладати свій час і зусилля. Процес керівництва Р. Кетлі був виведений з того, що послідовники шукають у лідерах, перш ніж докладати максимум зусиль.

Порівняння цих теорій лідерства ставить кілька питань. Насамперед, відзначимо відмінності у витоках стратегії, унікальності процесу керівництва в теорії лідерства, порівняльній цінності підходів, відмінності між стратегічним менеджментом і стратегічним лідерством, а також корисності цих ідей для публічних організацій. Походження стратегії стосується бачення та його ролі в стратегічному лідерстві. Інші питання стосуються значущості конкретних практик та способів їх адаптації для трансформації організацій державного сектору.

Роль бачення. Щоб здійснити трансформацію, організації стикаються з трьома типами ситуацій. Трансформація може впливати з реалізації бачення лідера, виконання вимог, висунутих наглядовим органом або запропонованих сигналами середовища, або створення бачення у відповідь на передбачувані потреби. Таким чином, бачення можна нав'язати, воно може виникнути з вимог або його можна створити.

Відмінності процесів. Теорії лідерства вимагають різних типів процесів керівництва, які наголошують на різних кроках. Відмінності в цих процесах породжують низку запитань, таких як необхідні навички та перспектива набуття необхідних навичок через навчання. Ці відмінності свідчать про те, що результати можуть змінюватися залежно від підходу, який використовується. Таким чином, здається, необхідні дослідження, щоб визначити практики, які слід заохочувати та не заохочувати.

Стратегічне управління та стратегічне лідерство. Якщо розглядати як процес, якому можуть слідувати лідери, стратегічне управління та стратегічне лідерство мають дуже схожі цілі. Обидва вони здійснюються для трансформації організацій шляхом встановлення стратегії, яка вносить значні зміни в організаційну практику та компетенцію. Розбіжності виникають у наголосі. Обидва зацікавлені в отриманні нових ідей і сприянні цим ідеям. Однак, стратегічне управління, здається, наголошує на розробці ідеї та реалізації ідеї стратегічного лідерства. Цей зв'язок стратегічного управління та стратегічного лідерства має кілька наслідків. По-перше, видається доцільним протиставити процес керівництва в стратегічному лідерстві процесам розвитку в стратегічному менеджменті. Це дослідження буде шукати ідеї, запропоновані одним підходом, яких немає в іншому. Очікувані переваги від дотримання одного набору максимумів порівняно з іншим можуть дати більш глибоку оцінку того, як провести організаційну трансформацію. Друге питання стосується різниці між стратегічним лідерством і стратегічним менеджментом. Одна з точок зору полягає в розгляді процесів, які доповнюють, наприклад, стратегічне лідерство, реалізуючи ідеї, розроблені стратегічним менеджментом. Інша полягає в тому, щоб сприймати процеси як конкуруючі, ставлячи питання про те, що використовувати.

Секторальні відмінності. Особливі потреби організацій державного сектору створюють ті самі проблеми для стратегічного лідерства, що й для стратегічного управління. Щоб реалізувати бачення, стратегічні лідери в державному секторі стикаються з величезною кількістю перешкод. Ці перешкоди виникають через те, що лідер є політично викритим, справляється з підлеглими, які мають розділену лояльність, підзвітність багатьом групам із

невеликими повноваженнями та зберігає невідомість, чого очікують політичні лідери.

Стратегічні лідери стурбовані тим, щоб «реалізувати бачення». Під цим П. Нат та Р. Бекоф мають на увазі, що лідер повинен отримати підтримку багатьох людей і груп інтересів, як всередині, так і за межами організації, щоб здійснити трансформацію [153]. Такий підхід до стратегічного лідерства має справу з перешкодами, з якими можна зіткнутися при спробі трансформаційних змін. Кожен крок, спрямований на реалізацію бачення, повинен «розмовляти» з зацікавленими сторонами. Учені намагаються окреслити процес стратегічного лідерства, який доповнює пропозиції щодо стратегічного управління та розглядає труднощі здійснення змін в організаціях державного сектору.

Перший етап процесу стратегічного лідерства відображається на перших п'яти етапах стратегічного управління. Стратегічне лідерство розробляє етап реалізації стратегічного управління. Етапи, запропоновані для стратегічного лідерства, такі:

- спільне створення стратегії;
- формування бачення суспільного споживання;
- розмивання відмінностей між лідером і послідовником;
- просування дій вперед.

Однією з найбільших перешкод для трансформації є опір людей інноваціям [154]. Лідери організацій дуже неохоче експериментують і ризикують. У минулому багато публічних організацій могли ігнорувати вимоги щодо нових ідей, покладаючись на законодавчі укази та ідеї інших [172]. Стратегічні лідери більше не мають такої розкоші. Вимоги до дій в організаціях, таких як бюро компенсацій працівникам, з'являтимуться і зникатимуть до того, як їхній керівник зможе побачити, що роблять інші, і

імітувати це. Інноваційна стратегія більш прийнятна для досягнення «виграшного» результату, який об'єднує найкращі аспекти ідей зразкових послідовників, що робить його важливим інгредієнтом організаційної трансформації [95].

Щоб впоратися з цією ситуацією, стратегічний лідер змінює стратегію для різних груп інтересів, розглядаючи, які переваги та цінності можуть бути важливими для цих осіб і груп. Повідомлення не можна змінити відповідно до цих уподобань через його публічний характер. Натомість підкреслюються аспекти стратегії, які служать групі інтересів. Використовуються два види тактики. По-перше, стратегічний лідер намагається змінити стратегію, щоб створити більший простір, який має більше різноманітності. По-друге, стратегічні лідери описують стратегію, змінюючи фільтри та контекст. Перемикання фільтрів проливає світло на аспекти стратегії, які стосуються потреб і проблем різних груп інтересів.

У публічних організаціях відмінності між лідером і послідовником менш виражені. Люди, які керують бюрократією, складаються з кар'єрних державних службовців, які залишаються на посаді, коли лідери змінюються, як правило, з інтервалом менше двох років. Державні службовці знають, що часто можуть чекати лідерів, яким не довіряють або з якими не погоджуються. Публічні організації також мають професійний персонал, наприклад лікарів, які вимагають автономії та незалежності. Таким чином, стратегічні лідери в державних організаціях мають більш обмежену владу, ніж їх відповідники у приватному секторі. Що ще важливіше, щоб створити власність, лідер повинен надати повноваження зразковим послідовникам та іншим, хто повинен діяти, щоб ініціювати трансформацію. Розмивання відмінностей між лідерами та послідовниками в публічних організаціях є

прагматичним, враховуючи обмежену владу лідера, і важливим для отримання необхідних зобов'язань.

Стратегічні лідери в публічних організаціях можуть зменшити ієрархічні відмінності кількома способами. По-перше, лідер може передати уповноваженим послідовникам інформацію, яка описує організаційний статус і важливі відносини в мережі влади. Наприклад, лідер бюро компенсацій працівникам справлявся з кризою скорочення резервів, спричиненою низькими ставками та тиском, щоб передати всі запити на відшкодування від лікарів та інших постачальників, незалежно від заслуг. Звіти консультантів, захоплених попереднім керівником агентства, були розповсюджені, а криза була детально описана довіреним зразковим послідовникам. Потім цих осіб попросили забезпечити зв'язок із ключовими членами законодавчих зборів штату та іншими групами, роль, яку лідери часто залишають за собою. Цей крок наближає організацію до її клієнтів і надає можливості послідовнику. Це створює довіру та заохочує повторюваність стосунків у всій організації.

У міру виконання цих дій керівник наголошує на ключових цінностях, яких шукає трансформація. Наприклад, керівник бюро компенсацій працівникам наголошував, як в організації, так і поза нею, на необхідності раціонального фіскального управління, за якого ставки були б справедливими, а недоречні претензії відхилялися. Оскільки власність була створена, багато інших повторювали це повідомлення одночасно.

Маючи уповноважених послідовників, готових поширювати інформацію, стратегічний лідер просуває дії вперед. Лідер позиціонує себе в потоці дій. Відстежуючи ключові транзакції та мережевий зв'язок, стратегічний лідер може привернути увагу та звернути увагу.

Лідер черпає позитивну енергію навченого оптимізму. Кожна загроза переосмислюється, щоб створити можливість. Наприклад, публічна бібліотека спробувала передати перший операційний збір, який коли-небудь намагалася зробити така організація, незважаючи на спротив з боку ключових лідерів громади. Щоб підштовхнути цю дію, керівник стратегії наголосив на перевагах, які дасть збір, коли обговорення обертається погрозами з боку опонентів або поганою пресою в місцевій газеті. Така тактика заохочує навчений оптимізм, за якого люди регулярно перетворюють проблеми на можливості.

Стратегічний лідер повинен продовжувати роботу, часто незважаючи на навмисне спотворення інформації та розчарування, які викликають такі дії. Лідер справляється з цими викликами, допомагаючи людям стати більш продуктивними. Допомога створюється шляхом очищення шляху, у якому стратегічний лідер допомагає уповноваженим послідовникам отримати необхідні ресурси та усунути внутрішні бар'єри, які обмежують свободу дій останніх. Це часто вимагає самоконтролю та експертної оцінки, а також зменшення страху невдачі. Наприклад, керівник бюро компенсацій працівникам відвідав офіси на місцях і допоміг розчарованим співробітникам на місцях виконати довго затримані запити на комп'ютерне програмне забезпечення.

Стратегічний менеджмент П. Ната та Р. Бекофа вимагає уточнення місії та бачення організації, визначення її стратегічних цілей і розробки стратегічного плану. Визначення стратегічного напрямку передбачає розробку довгострокового стратегічного бачення організації в майбутньому, яке заохочує послідовників до дій і дає лідерам можливість брати участь у мотивації та розширенні можливостей своїх послідовників для створення

ефективних організаційних проєктів. Усі вони працюють разом, щоб сприяти зростанню публічної організації.

Стратегічні лідери, на думку наукового тандему, використовують і підтримують основні компетенції, тобто ті ресурси та можливості, якими наділена публічна організація. Стратегічні лідери повинні розуміти, які набори ресурсів і можливостей є цінними, рідкісними, важкими для заміни, оскільки це дозволить організації долати різні зовнішні та внутрішні виклики, у тому числі кризи. Коли змінюється зовнішнє середовище, воно вимагає диверсифікації основних компетенцій публічної організації. Таким чином, робота стратегічного лідера полягає в тому, щоб визначити основні компетенції, необхідні для досягнення мети публічної організації, а також - розвивати, підтримувати та використовувати ці ключові компетенції.

Стратегічні лідери мають усвідомлювати масштаби криз, які загрожують їхнім структурам. Вони повинні володіти спеціальними навичками, які дозволять їм готуватися, керувати та знаходити рішення для потенційних криз, які можуть загрожувати існуванню їхніх організацій [10]. Відтак, антикризове управління є однією з функцій і завдань стратегічного лідера, а також одним із його головних обов'язків. Щоб протистояти кризі, лідер повинен виконувати свої основні завдання щодо планування, контролю, надання повноважень, делегування рішень і присутності на місцях, встановлення систем контролю та нагляду, які повинні бути готові заздалегідь і діяти ефективно й результативно. Здатність керівника бути креативним і надавати ініціативи напряму впливає на самоконтроль підлеглих, а також - відданість виконанню рішень, обов'язків і директив.

Отже, стратегічне лідерство П. Ната та Р. Бекофа пропонує публічному управлінню:

- стратегічний підхід до ресурсів та можливостей публічної організації, який за кризових умов дозволяє їх правильно перерозподілити та диверсифікувати;
- стратегічне передбачення і підготовку до потенційних криз;
- поведінковий патерн стратегічного лідера, який наслідуватимуть підлеглі публічні службовці.

Розвиток стратегічних процесів в державному секторі потребує посиленого лідерства, партнерської роботи, а також врахування результатів консультацій та залучення громадськості. Ці напрямки являють собою ключові вектори змін, без яких стратегічне управління у державі не матиме належних результатів. Розглянемо кожен із векторів більш детально.

Стратегічне лідерство розглядається як ключовий елемент ефективного стратегічного управління. Лідери зосереджують свою організацію на стратегічному напрямку. Вони створюють порядок денний для стратегічних змін. Стратегічні лідери тримають організацію на шляху до стратегічного бачення. Стратегічні лідери сучасних державних служб вірять у надання менеджерам і службовцям повноважень і обов'язків, необхідних для прийняття рішень.

Лідери державних служб зацікавлені у належному проектуванні систем стратегічного планування. Вони вважають системи стратегічного планування корисними, допомагаючи їм змінити ситуацію. Стратегічні лідери зацікавлені у збільшенні можливостей навчання своїх організацій. Можна стверджувати, що добре розроблена система стратегічного планування не тільки допомагає лідерам підвищити спроможність до навчання, вона також допомагає відкритись їхнім організаціям для ефективнішої партнерської роботи та для потреб громадськості.

Партнерська робота є частиною переходу публічних організацій від відповідальності за надання послуг до відповідальності за вирішення складних проблем громади. Звичайно, публічні організації можуть захотіти бути успішними як у наданні послуг, так і у вирішенні проблем громади. Один із способів покращення надання послуг державними структурами – це залучення публічних організацій до процесу стратегічного планування. Деякі установи надсилають свої готові стратегічні документи низці зацікавлених сторін у своїй місцевій громаді та просять прокоментувати їх. Це має забезпечити кращу відповідність послуг потребам громади. Більш амбітними є спроби вирішити проблеми громад шляхом розробки стратегічного планування за допомогою міжорганізаційних мереж. Керувати такими процесами планування може бути складніше, ніж провадити стратегічне планування окремої організації.

Залучення громадськості в цілому, а не громадських організацій є проблемою. Однак, є і винятки. У середині 1990-тих було кілька сміливих експериментів. У Великій Британії Рада району Уотфорд сміливо намагалася залучити широку участь у визначенні щорічних пріоритетів бюджету. Міська рада Кембриджа започаткувала планування громад на рівні району. Рада району Іпсвіч розробила план громади за допомогою процесу, який включав громадську думку, отриману за допомогою опитувань, груп обслуговування та роуд-шоу. Тим не менш, небагато організацій державних служб можуть бути задоволені своїми спробами залучити громадськість до процесу стратегічного планування. Логічно постає питання, як публічні організації можуть вийти за межі поверхневих вправ, під час яких громадськість просять схвалити плани, складені від їхнього імені менеджерами та професіоналами?

Існує щонайменше чотири вимоги:

1. Встановлення процесу стратегічного планування, який ставить проблеми громадськості в центр аналізу та формулювання стратегічних дій;
2. Застосування професійної експертизи в процесі планування відповідно до сприйняття громадськості та ранжування проблем;
3. Формування бюджетних та ресурсних планів підтримки публічних, а не організаційних пріоритетів;
4. Безпосереднє залучення громадськості до перетворення стратегічних ідей у плани стратегічних змін.

Безперечно, можуть з'явитися заперечення, що такому класичному підходу до стратегічного управління з його акцентом на планах, цілях і завданнях бракує креативності і він не заохочує навчання та інновації. Однією з відповідей, яка довго обговорюється в науковій літературі з державного управління, є прийняття стратегічного управління проблемами. Це проблеми, які завдають серйозної шкоди перспективам досягнення організацією бажаного майбутнього або її ключових стратегічних цілей. Іноді стверджують, що ми повинні розглядати такі проблеми як наявність напруженості чи протиріччя. Далі стверджується, що креативність потрібна для вирішення стратегічних проблем таким чином, щоб впоратися з напругою або подолати протиріччя. Виявлення та вирішення стратегічних питань є серйозним випробуванням довіри до стратегічних лідерів.

І стратегічне управління, і стратегічне лідерство мають справу з аспектами формулювання та впровадження стратегічних змін. Основний акцент у стратегічному управлінні робиться на розробку ідеї, пошук нової стратегічної ініціативи та визначення шляхів реалізації цієї ініціативи. Стратегічне лідерство має справу з уявленнями про стратегічну ініціативу та про те, як володіння може бути створено через відносини під час виконання дій для реалізації стратегії. Відносини та, власне, конфлікти, породжені

процесом, призначеним для створення та впровадження стратегії, і лідером, уповноваженим робити те саме, рідко обговорюються в науково-дослідній літературі. Один із способів зв'язати ці види діяльності – через ієрархію.

TQM забезпечує спосіб поєднання стратегічного лідерства та стратегічного менеджменту. Аспект TQM (як це зараз практикується), що має відношення до цього зв'язку, стосується самокерованих робочих груп. Виконання роботи для сприяння стратегічним змінам може відбуватися шляхом масового делегування робочим групам, уповноваженим вносити зміни. SMWG ставить кілька питань для стратегічного управління через «питання рівнів». Якщо групи в усій організації дотримуються мандату стратегічного розвитку (як у TQM), як можна координувати ці зусилля в усій організації? Питання рівнів фіксує цю проблему координації.

Отже, існує три невирішені проблеми, які ставлять дослідницькі питання.

Питання делегування.

Зв'язок між стратегічним лідерством і SMWG викликає питання делегування. Від стратегічних лідерів, залучених для відновлення організації, як, наприклад, у бюро компенсацій працівників, часто очікується бачення. Дійсно, багато таких наймів здійснюється через ідеї кандидата про те, що робити, щоб досягти повороту. Однак SMWG закликає до автономії та ліцензії діяти для внесення змін. Таким чином, делегування є ключовим питанням для стратегічного лідера.

Лідер повинен впоратися з програмою, подібною до TQM, яка надає людям всієї організації повноваження, а також діяти певною мірою незалежно. Делегування ставить перед стратегічним лідером кілька проблем, які впливають із ролі та обсягу обов'язків SMWG. Делегування викликано в надії створити власність у стратегічних змінах. Однак будь-яке обмеження

ролі та обсягу обов'язків зменшує кооптацію [151]. Наприклад, попросити групу визначити проблему є менш кооптивним, ніж придумати і проблеми, і рішення. Це свідчить про те, що SMWG і стратегічне керівництво повинні працювати узгоджено.

Питання рівнів.

Зв'язок між стратегічним управлінням і самокерованими робочими групами ставить питання рівнів. Якщо SMWG у всій організації працюють незалежно як SMG, як можна скоординувати їхні зусилля? Стратегія, яка одночасно створюється на всіх рівнях уповноваженої організації, створює проблеми інтеграції та комунікації на всіх рівнях організації. Механізми здійснення такої інтеграції часто вимагають втрати прерогатив, коли людина рухається вниз в організації. Можна використовувати два типи механізмів: зв'язок і злиття підходів. Зв'язок може бути використаний для об'єднання інкрементального підходу трансформації [157; 164]. Поняття постійного вдосконалення пропонує одну з таких ланок. SMG на всіх рівнях уповноважені займатися досягненням організаційних ідеалів. Таким чином, будь-які зміни, які допомагають досягти цих ідеалів, заохочуються. Стратегічний лідер координує ці зусилля та займається впровадженням як координаційною діяльністю.

Питання про ієрархію.

Зв'язок між стратегічним управлінням і стратегічним лідерством ставить питання ієрархії. У структурно-функціональній організаційній теорії лідерство залежить від ієрархії [144]. Стратегічне лідерство вимагає від лідера внести своє бачення в процес стратегічного управління, який виконується для встановлення стратегії, передбаченої баченням. Лідер перебуває під контролем і спонукає інших підкупитися за допомогою вмілого управління соціальними та політичними силами в організації [151].

Стратегічне управління вимагає розширення можливостей людей у SMG для створення бачення, яке стане стратегією. Кроки, зроблені для спільного створення стратегії, створюють відповідальність за результат.

Зіткнення між повноваженнями та очікуваннями сильного лідерства ставить запитання щодо приписів, які містяться в літературі про стратегічне управління та стратегічне лідерство. Чи готові лідери відмовитися від ролі далекоглядного? Чи візьмуть послідовники відповідальність за розробку стратегії? «Зразковий» послідовник може [130], але «бачення» лідера може створити бар'єри, які перешкоджають спільному розвитку стратегії.

Перевизначення лідерства як неієрархічного може призвести до зникнення деяких із цих бар'єрів. Ця концепція лідерства вимагає від лідерів заохочувати самокеровані зусилля та креативність на всіх рівнях організації та координувати ці зусилля.

У результаті дослідження позиції П. Ната та Р. Бекофа стосовно ролі стратегічного лідерства в реалізації унікальних потреб публічних організацій та пошуку шляхів здійснення трансформаційних (радикальних) змін у цих організаціях ми виявили, що лідери повинні здійснити процес, під час якого оцінюється історія та ситуація, пропонуються проблеми та інноваційні відповіді, а також плани реалізації, розроблені разом із стратегічним лідером, що формує бачення для суспільного споживання та просуває дії.

Трансформаційні зміни є результатом успішного здійснення як стратегічного управління, так і стратегічного лідерства, визначеного таким чином. Ми виявили ключові питання, що стосуються етапів у цих процесах. Відповідно, для процвітання публічних організацій у XXI столітті необхідно навчитися використовувати ці процеси трансформаційних змін.

Висновки до другого розділу

Зважаючи на відмінності між державним і приватним секторами, виявлено наступні особливості стратегічного менеджменту в публічному управлінні: більша чутливість до змін політики та політиків; ширше та різноманітніше коло споживачів; орієнтація не на прибуток, а оптимізацію бюджету та досягнення суспільних благ; використання державної влади; перевага прозорості щодо цілей та фінансування установи; важкість вимірювання результатів діяльності; складніша відповідальність працівників; складність (масштабність) стратегічних проблем тощо. Процес створення стратегії в державних організаціях має кілька взаємопов'язаних вимірів, а саме: планування; управління; політика; культура; зростання; вимушений вибір; розробка стратегії. Визначено та охарактеризовано ключові етапи стратегічного менеджменту в публічному управлінні за П. Натом та Р. Бекофом: зрозуміти історію; дослідити ситуацію; розкрити проблеми; визначити стратегію; оцінити здійсненність; впровадити стратегічні зміни. Ідентифіковано ключові складові стратегічного менеджменту в концепції П. Ната та Р. Бекофа: стратегічний порядок денний публічної організації, провідні методики стратегічного менеджменту у публічному управлінні, а також взаємодія публічних установ із громадськістю на засадах стратегічного менеджменту.

Візія стратегічного лідерства в стратегічному менеджменті публічного управління, сформована П. Натом та Р. Бекофом, базується на комплементарності чотирьох теорій лідерства, а саме: описової теорії Дж. Кузеса та Б. Познера («піонерський акт» лідера – прийняття першим інноваційних ідей), мовної теорії Дж. Конгера (мовне лідерство – змістовний спосіб надихнути інших), інтерпретаційної теорії В. Бенніса та Б. Нануса

(бачення лідера народжується з пошуку в різних джерелах) та зразкової теорії Р. Кетлі (лідер формується послідовниками).

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИКА І ПЕРСПЕКТИВИ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОМУ КОНТЕКСТІ

3.1 Історична ретроспекція та актуальний досвід реалізації стратегічного менеджменту у публічному управлінні розвинених країн

Практика стратегічного менеджменту в публічному управлінні напряду пов'язана з запозиченнями управлінських технологій із бізнесового сегменту. Формування відповідного стратегічного інструментарію відбулося задля подолання актуальних для бізнесу викликів, зокрема, проявів конкуренції. Піонерами у застосуванні стратегічних інструментів були великі корпорації, потужні підприємства, які змушені оперувати у висококонкурентних умовах. Зазвичай, пріоритетом номер один для потужних промислових гравців на ринку є дохідність, відтак, задля стабільного прибутку варто спиратися на оптимально структуровану установу. Таку форму організації можна збудувати на засадах стратегічного менеджменту.

Держава, як інститут, що перманентно тяжіє до стабільності, націлена на гармонізацію суспільства. Саме тому вона також зацікавлена у застосуванні інструментарію з арсеналу стратегічного менеджменту. Завдяки інкорпорації методик та технологій стратегічного менеджменту у щоденну практику держава може, як мінімум, структурувати правила та норми соціальної організації стосовно проєктів майбутнього, системної візії шляхів розвитку та закріплення в нормотворчих актах.

Ураховуючи той факт, що для нашої держави керування та планування соціально-економічних систем феномен відносно новий, і до нас ця

методологія прийшла від західних партнерів, важливим аспектом дослідження має бути аналіз історії розгортання стратегічного менеджменту на рівні публічного сектору. Це дозволить не лише об'єктивувати сучасних досвід розвинених демократій, а й завдяки історичній ретроспекції виділити ключові віхи та умови конструктивної аплікації стратегій до практики публічного управління.

Одним із перших практичних кроків у цьому напрямку була розробка та спроба імплементації комплексного підходу СРСР до розвитку народного господарства на основі плану-балансу. Ця ініціатива була проголошена у 1924 році і передбачала запровадження прогнозованих та керованих змін. Однак, наростання адміністративного тиску залишило конструктивні ідеї на рівні планів без повноцінного та масштабного застосування.

Також не можна не згадати прикладні ініціативи з застосування планового менеджменту до соціально-економічних одиниць, що мали місце у США. По завершенні Другої світової війни державна адміністрація вирішила діяти на упередження і, щоб уникнути кризових явищ в економічній сфері, відкрила шлях для нових управлінських практик. Відповідне планове управління можна умовно розділити на дві форми: економічну та аналітичну. Перша повномірно була сконцентрована на розвитку економіки держави, друга акумулювала зусилля на прогнозуванні та визначенні майбутнього інших суспільних царин (наукової, воєнної, політичної тощо).

Важливо відмітити, що у межах першого формату реалізації – економічного – планове управління стало свого роду комплементарним інструментом, який був покликаний доповнити вже наявні та усталені на той момент традиційні управлінські інструменти як в США, так і у сусідній Канаді.

Своєрідним тригером для активізації стратегічного підходу в межах другого напрямку стали соціальні наслідки в США (суспільні реакції), які були спричинені участю американської армії у воєнних діях на території В'єтнаму. Однак, це був не єдиний міжнародний імпульс: через деякий час активізувалися протистояння японських та американських виробників машинобудівної та металургійної галузей. Великі гравці в цей момент почали проявляти неабиякий інтерес до науково обґрунтованих прогнозів розвитку комерційних сегментів з метою максимального врахування характеру мінливого контексту у процесах чіткого визначення потреб соціуму.

Знаковим роком для розвитку стратегічного менеджменту як наукової концепції став 1971 рік. Саме тоді відбулася Пітсбурзька конференція, в ході якої вперше було артикульовані тези, які стали теоретичним фундаментом авангардної парадигми планування та управління. З того часу такі концепти як «стратегічне управління» та «стратегічне планування» вийшли у лідери по вжитку серед науковців. Принципова відмінність понять фіксувалася у тому, що перше передбачалося для позначення актуального управління, а друге означало передбачення майбутнього управління на рівні вищого керівництва.

Стратегічний менеджмент, вийшовши в лідери управлінських методологій, посунув на друге місце оперативне управління. Останній не міг впоратися із таким завданням, як концентрація уваги управлінців найвищої ланки на середовищі, що могло допомогти вчасно ідентифікувати зміни та розробити дієві кроки для їх урахування.

Безперечно, інші демократичні країни з ринковою економікою після Другої світової війни також повернулися в бік планування та прогнозування. Національний контекст урізноманітнював форми та надав особливих ознак державним стратегіям. Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, Нідерланди,

Франція, Швеція, Фінляндії тощо стали репрезентантами директивного, індикативного або ж макроекономічного планування.

Повоєнні ініціативи щодо планування у соціально-економічній площині сьогодні визнаються передвісником стратегічного менеджменту. Однак, варто наголосити, що жодна з вище згаданих держав не застосувала новий підхід максимально комплексно. Першопроходьцями у застосуванні стратегічного менеджменту були бізнесові структура, тому що вони першими усвідомили в цьому методі конкурентну перевагу.

Періоди введення стратегічного менеджменту в промислове управління.

Перший етап у часовому аспекті тривав біля двох десятиліть по закінченню Другої світової війни. Стратегічність цього періоду означає, насамперед, планування виробничих процесів у довгостроковій перспективі та відкриття нових ринків для збуту виробленої продукції. Під завершення цього етапу актуалізується потреба в плануванні загальної стратегічної поведінки організації у довгостроковому фокусі.

Домінуючим засобом був контроль за виконанням, коли оцінка організаційної діяльності проводилася по факту виконання. Такий підхід можна визначити реактивним, адже зміни в діяльність організації вносилися по завершенні оцінки й виявлення прогалин та необхідності певних удосконалень. Особливістю цього підходу була часова тривалість, адже розробка нової стратегії та її запровадження вимагали доволі значного відрізка часу задля сприйняття організацією.

Другий період розгорнувся у 70-тих роках ХХ століття. Його принциповою відмінністю стала акцентуація на суті стратегічного вибору. Довгострокові плани виробництва відходять на другий план, натомість селекція ключових напрямків організаційної діяльності виходить на

передову. Адже аналіз попередніх активностей з урахуванням мінливого контексту дозволяє уникнути небажаних стратегій в найближчому майбутньому. І хоча частота змін наростає, однак, урахування тенденцій минулого дозволяє оптимізувати управління.

Наступний – третій – етап пов'язаний з 80-тими роками минулого сторіччя, коли зовнішнє середовище почало демонструвати ще більш виразну динаміку змін, що, у свою чергу, ще більш ускладнило належну адаптацію організації до відповідних соціальних зрушень. Стратегічний менеджмент став наріжним каменем для організацій в контексті розширення їх потенціалу та можливостей реагування на зміни. Стратегічний менеджмент став синонімом поведінки організації в поточному моменті з урахуванням актуальних викликів і її модифікації у майбутньому з передбаченням прийдешніх проблем. Управлінське рішення, яке приймається керівництвом організації сьогодні, має бути оптимальним для актуальної ситуації, але й потенційно дієвим щодо майбутніх корекцій діяльності.

Таким чином, зміст стратегічного менеджменту можна звести до наступних положень:

- ця управлінська методологія спрямована на формування та застосування стратегії розвитку середовища, в якому функціонує певний об'єкт;
- стратегічний менеджмент націлений на майбутню перспективу, детермінує мету та завдання організації, шляхи розвитку, засоби та інструменти реалізації мети;
- стратегічне управління пов'язане з програмуванням прийдешніх дій та явищ;

- за своєю суттю стратегічний менеджмент є циклічною моделлю з повторюваними етапами (формування стратегічного плану, його втілення, аналіз та коригування тощо).

Серед визначальних ознак стратегічного менеджменту можна виділити:

- орієнтацію на середньострокові та довгострокові проєкти;
- акцент на реалізації завдань, першорядних для соціально-економічної складової системи;
- збалансування визначених цілей із наявними ресурсами, які потрібні для реалізації відповідних цілей;
- аналіз обставин та чинників, які впливають на становище управлінського об'єкту.

Стратегічний менеджмент можна визначити як передбачення необхідних трансформацій, спричинених непередбачуваними явищами, в контексті перманентного прискорення видозмін. Навіть більше, це не просто можливість передбачити непоправні зміни, а скоріше – спроможність у потрібний час передбачити тренди майбутнього і розробити стратегію реагування на ці тенденції.

Отже, в межах стратегічного менеджменту стратегія постає своєрідною загальною концепцією реакцій на потенційні зміни середовища, визначення організаційних цілей і активностей, які в оптимальний спосіб приведуть до реалізації цих цілей. Крім того, стратегія – це офіційний документ, в якому викладені стратегічні кроки по досягненню стратегічних завдань.

Кінець ХХ століття (80-ті-90-ті роки) ознаменувався переосмисленням як в академічних, так і практичних колах ролі держави та її функціоналу в управлінні суспільними процесами. Одним із рушіїв відповідних переоцінок став активний розвиток громадянського суспільства та трансформації державного поля в публічне. Дієві механізми управління бізнес-структурами

почали привертати увагу організацій публічного сектору (державних та громадських інституцій).

Безперечно, зміст та особливості публічного сектору диктували специфіку використання комерційних інструментів, включаючи стратегічний менеджмент. І якщо організації бізнесового сектору завжди тяжіли до збільшення прибутку, державні інституції мали інші пріоритети (зменшення витрат, контроль державного бюджету, максимізація суспільних благ). Стартують перші державні управлінські ініціативи з застосування комплексного стратегічного менеджменту для досягнення соціально-економічних цілей. Насамперед, вони знаходили вияв у вигляді урядових програм із осучаснення управлінських практик. Нерідко відповідні програми виступали продовженням передуючих програмних документів, націлених на нововведення та модернізацію державного управління. Їхня практична реалізація відображається у окремих пілотних проєктах, відбувшись у різних управлінських галузях. Зокрема, можна згадати проєкти, реалізовані Великій Британії в 1980-1998 роках, у Франції упродовж 1982-1989 років, у США з 1987 рік по 1993 рік, в Ірландії та Швейцарії у 1994-2004 роках, у Фінляндія протягом 1995-2003 років тощо.

Залежно від історичної ролі держави в тій чи іншій країні, специфіки притаманного їй державного устрою, усталеної системи органів державної влади, рівня теоретичного осмислення стратегічного менеджменту та прикладного досвіду реалізації у бізнесовому секторі можна виділити кілька базових варіацій моделі стратегічного управління у публічному секторі:

- стратегічне управління, націлене на результат (переважна більшість держав пострадянського простору, включаючи Україну);

- стратегічний менеджмент, покликаний подолати стратегічні виклики (західноєвропейські держави, насамперед, Німеччина та Франція, також Велика Британія та більшість держав-членів ЄС загалом);

- стратегічне планування, зорієнтоване на результат (східноєвропейські країни (Литва, Латвія, Польща), а також Австралія, Канада та США);

- стратегічний менеджмент як послідовний процес модифікацій (Ірландія);

- стратегічний менеджмент на засадах діалогу суспільства та держави задля змін (Фінляндія);

- суспільне стратегічне управління, орієнтоване на отримання суспільно-корисних ефектів (Швейцарія).

Попри певні процесуальні відмінності кожна вищезгадана варіація стратегічного менеджменту у публічному управлінні враховує обов'язкову розробку стратегічних документів для досягнення макроекономічних цілей та прогнозування викликів і динаміки розвитку середовища. Ключовими елементами з більшою або меншою мірою виразності постають:

- бажаний результат;
- постановка завдань задля досягнення результату;
- визначення і подолання проблем;
- збалансування інтересів задіяних стейкхолдерів;
- суспільний ефект;
- розробка та реалізація стратегії;
- урахування змін;
- необхідність модернізації;
- співпраця державного, бізнесового та громадського секторів.

Жодна з концепцій стратегічного менеджменту не може не враховувати

такі процеси, як планування, контроль, поєднання зусиль, модифікації середовища і навчальний процес. Усі ці активності потрібні для того, щоб здобути максимально прогнозовану інформацію щодо змін і своєчасного оновлення завдань, інструментів, шляхів та бюджетних перерахунків.

Якщо говорити про основні практичні чинники імплементації стратегічного менеджменту у сферу державного управління, можна виділити наступні фактори:

- соціально-економічні умови функціонування системи, які визначають її внутрішні та зовнішні взаємодії;
- політичні рішення з найбільш широким полем застосування;
- суспільні запити, реакції, зміни.

Серед моделей стратегічного менеджменту в публічному управлінні можна виділити такі, що встигли стати класичними, а саме: великобританська, ірландська та американська.

Серед специфічних моделей стратегічного менеджменту можна назвати програмування розвитку у Фінляндії та бюджетування у Швейцарії. Особливими ці підходи робить запровадження стратегій з неглибинним аналізом державно-адміністративної системи. Такий підхід робить стратегічний менеджмент доволі стриманим.

Стратегічний менеджмент у сфері публічного управління Великої Британії.

Досвід Великої Британії свідчить про те, що первинні ініціативи стосовно імплементації стратегічного менеджменту на державному рівні надходили з боку тих державних інституцій, в межах відповідальності котрих знаходилися питання наповнення та підтримки державного бюджету. Велика Британія першою з країн Співдружності (які невдовзі почали наслідувати її приклад) визнала необхідність публічно-приватного партнерства, що

покликало за собою підписання договорів зі структурами приватного сектору на предмет забезпечення останніми публічних послуг.

Нова політика уряду Великої Британії відобразилася у програмі реформ, що називалася «Модернізація управління». Урядова програма містила дві рівносильні частини:

1. Підпрограму «Приязне управління»;
2. Підпрограму «Угоди зі суспільного обслуговування».

У 1998 році урядова програма «Модернізація управління» стартувала. Щоправда, вона мала певний базис у вигляді попередніх програм по оновленню управлінських процесів, зокрема, таких ініціатив як удосконалення управління бюджетом та його логічного продовження – типізації договорів у бюджетній галузі. Відповідні реформи ґрунтувалися на чіткій стратегії, яка містила визначені завдання та преференції державного курсу. Державні установи, діяльність яких перегукувалася з відповідними програмами, працювали над створенням унікальних офіційних паперів стратегічного змісту. Останні містили не лише детально розписані повноваження та зони відповідальності, а й структуровані фазові навички державних службовців, відповідальних за той чи інший фронт робіт.

Застосування стратегічних програм на загальнодержавному рівні у Великій Британії дозволило не просто скоротити чисельність пріоритетних задач з приблизно 600 до біля 150, а також у подальшому структурувати їх з урахуванням таких чинників як завдання та навички. Співвіднесення пріоритетів заклало фундамент для подальшого уточнення стратегій державних інституцій як загальнодержавного, так і місцевого рівнів, з передумовою у вигляді попереднього погодження та контрактації.

Серед найбільш застосовуваних засобів стратегічного менеджменту того періоду доцільно згадати практики з укладання вертикальних та

горизонтальних домовленостей щодо критичних аспектів в державному управлінні. Провідними акторами були надавачі публічних сервісів, державні інституції, представники аудиту. З точки зору технологічних рішень ці практики реалізовувалися відповідно до стратегічного плану, який передбачав наступну структуру:

- плани показників;
- відокремлені функціональні плани;
- персональні цільові індекси.

Загалом, стратегічний менеджмент в межах публічного управління Великої Британії характеризується комплексною системою керування та планування. Модель цієї держави демонструє посилену увагу до функціоналу голови уряду, політичного контексту вироблення державних політик. І в результаті все це призводить до гіпертрофованості концентрації на скеруванні та посиленні компетенцій на рівні уряду. Наголос робиться на відслідковуванні актуальної динаміки та ідентифікації ключових стратегічних проблем, при цьому планування у середньостроковій та довгостроковій перспективах дещо знецінюється.

Тим не менш, наявність окремих недоліків у стратегічній моделі Великої Британії не заперечує існування виразних плюсів, зокрема:

- спадковість реформ, логічність їхніх переходів від попередньої до нової;
- ясність у визначенні повноважень і необхідних компетенцій ключових акторів, які фігурують в укладених договорах.

Серед вад стратегічного менеджменту в публічному секторі британського зразку:

- високий рівень централізації під час розв'язання основних проблем розвитку та в рамках координації реалізації умов укладених домовленостей на різних владних рівнях;

- делегування повноважень у довгостроковому огляді.

Стратегічний менеджмент в практиці публічного управління США. Аналіз стратегічної моделі, реалізованої в США, свідчить про поширеність стратегічного управління, але не обов'язковість для всіх державних інституцій. Переважно стратегічний менеджмент як управлінська модель домінує на федеральному рівні (департаменти, лінійні агентства тощо). Інтерес до стратегування у США активізувався під впливом Закону «Про виконавчу діяльність Уряду і результати», прийнятого сенатом у 1993 році, що дозволило вважати цю країну одним із піонерів у застосуванні стратегічного менеджменту на рівні держави в світових масштабах. Звісно, ця ініціатива була логічним та очікуваним кроком з посилення та удосконалення попередніх управлінських практик.

У першу чергу, Закон торкався управління бюджетом. Цей процес передбачав стратегічне планування діяльності державних інституцій у довгостроковому вимірі. Ініціатива мала на меті поступову реалізацію тривалістю у 4 роки (до 1997 року), з поступовим охопленням усіх адміністративних рівнів і державних установ.

У результаті запровадження ініціативи очікувалося встановлення тісного взаємозв'язку та збалансування фінансових ресурсів із результатами діяльності органів державної влади на засадах стратегічного менеджменту, як такого, що націлений на результат та вирізняється ефективною системою звітності.

Серед політичних аргументів реалізації Закону виразно домінувала ідея чіткої ідентифікації професійних компетенцій та деталізованих меж

відповідальності державних інституцій за впровадження тих чи інших політик. При цьому, ресурсно-результативного аспект конекції цих інституцій відступав на другий план.

Стратегічний менеджмент в системі публічного управління США базується на традиційному стратегічному плануванні. Кожна державна установа отримала чітку унікальну місію, були визначені сумісні з її діяльністю зацікавлені сторони (державні службовці, які працюють в цій агенції, представники Конгресу тощо).

Відповідно до Закону усі департаменти та державні агенції повинні формувати стратегічні плани на п'ять років (середньострокова перспектива) з опцією їхнього перегляду через три роки. Звітність стає неодмінним атрибутом стратегічного менеджменту у США, передбачаючи звітування будь-якої державної установи за її діяльність з урахуванням місії та завдань відповідної організації. Діяльність державної структури також отримує оцінку на основі співвіднесення результатів з різними маркерами, як то втілення інтересів ключових стейкхолдерів.

Однак, п'ятирічні плани не єдині стратегічні документи, що визначають діяльність державної установи. З 1999 року (бюджетного, а не календарного) Законом передбачалася розробка річних планів активностей. Вони подавалися до Конгресу разом із бюджетом, і отримували оцінку в контексті співвіднесення поставлених завдань та досягнутих результатів за рік. Попри наявність загального переліку рекомендацій до організації процесу стратегічного планування, останній може відбуватися на будь-якій припустимій методиці, яку обирає та чи інша державна установа. При цьому, цей процес може відбуватися спільно або окремо від процедури формування бюджету. Щоправда, методичні рекомендації Головного управління з державної служби та бюджету також мають враховуватися.

Якщо порівняти Закон «Про виконавчу діяльність Уряду і результати» з ініціативами, які були запропоновані та застосовані історично раніше, можна одразу помітити його відмінність в частині, пов'язаній із структуруванням адміністрування. Аналізований нами Закон – це симбіоз процесів формування бюджету та стратегічного плану державної установи. Примітно, що стратегічний план максимально об'єктивний, адже спирається на реальні фінансові спроможності державної організації, не передбачаючи високих, але фінансово недосяжних цілей.

У результаті відбувається певна переорієнтація департаментів та агентств з акцентом на сервісну функцію. Вони не просто слідують настановам федерального уряду, дотримуються приписів, а забезпечують суспільство якісними публічними послугами.

Як бачимо, Закон стосувався двох важливих аспектів стратегічного планування: бюджетування та діяльності публічних установ у середньостроковій та довгостроковій перспективах. Не останню роль у новаторському змісті ініціативи відіграв аспект прогнозування, застосований по відношенню до діяльності як міністерств, так і лінійних агентств. Сьогодні система стратегічного планування в США ґрунтується не лише на Законі «Про виконавчу діяльність Уряду і результати», а й на Стратегії національної безпеки 2002 року та Стратегічних планах міністерств та відомств. Виразною особливістю цієї системи є її зовнішня спрямованість щодо середовища (не тільки стосовно інших організацій, галузей, а й інших держав).

Законодавчо закріплена можливість та нормативно обґрунтовані процедури стратегічного менеджменту не є обов'язковими (за винятком двох ключових напрямків - бюджетного фінансування та національної безпеки). А це значить, що кожне державне відомство самостійно приймає рішення щодо

доцільності апеляції до відповідної управлінської методи з урахуванням мінливого середовища. Переважно, в усіх випадках стратегічний менеджмент на державному рівні покликаний оптимізувати (зменшити) кількість використовуваних ресурсів в усіх без винятку царинах, від енергетики до екології.

У США існує широка градація концептів для опису планів різного змісту, масштабів тощо. Так, наявні загальні плани, операційні плани, функціональні плани і т. д. Однак, попри всю цю варіативність відповідні плани мають єдиний операційний код у федеральній бюджетній класифікації. Адміністрація Президента США розбила загальні рекомендації стратегування, однак, кожен з п'ятдесяти штатів вільний користуватися своїми авторськими методиками, якщо вони довели свою результативність та ефективність.

Наріжне поняття в контексті стратегічного планування США – це якість. Публічне управління має будуватися на якісному підході і давати якісні результати. У системі публічного управління США стратегічний менеджмент став одним із найбільш гнучких рекомендованих до використання механізмів. Його відточення триває, тому останніми роками Державний департамент й Агенція з міжнародного розвитку США (USAID) розробили типову методику формування стратегічних документів.

Загалом стратегічний менеджмент публічного управління американського зразку ґрунтується на посиленні внутрішнього планування в усіх державних установах, але, насамперед, на федеральному рівні.

Як ми вже відмічали раніше, американський підхід передбачає єдину універсальну методику, але не обмежує нею державні установи. Кожна з них, враховуючи специфіку діяльності, організаційну структуру, кадровий склад

тощо може використовувати стратегічний менеджмент в тих межах і в тих напрямках, в яких вважає за потрібне.

Стратегічний ланцюг усіх державних установ будується на логічному взаємозв'язку цілей, завдань та результатів конкретної організації та має органічно вписуватися в стратегію вищого порядку, приміром федеральну. Завдяки цьому досягається ефект цілісності системи публічного управління. Центральні органи державної влади в США обіймають повідну позицію у царині публічного управління. Вони формують власні стратегічні плани, які по мірі спускання по драбині владної ієрархії зазнають специфікацій та градацій з урахуванням специфіки місцевих органів.

Як і будь-який управлінський підхід, стратегічний менеджмент, що активно інкорпорується в державно-управлінську культуру США, має як свої переваги, так і свої недоліки. Зокрема, до його позитивних аспектів можемо зарахувати:

- транспарентність взаємозв'язків між стратегіями та передбачуваними результатами;
- ефективне планування внутрішньої політики державних органів федерального рівня.

Серед прогалин можна виділити:

- відмежування процесів планування та управління, з виразним превалюванням першого;
- інертне ставлення до стратегічного лідерства.

Практика стратегічного менеджменту в межах Європейського Союзу та його окремих держав-членів.

Насамперед, варто акцентувати увагу на тому, що в Європейському Союзі не існує узагальненого підходу до стратегічного управління та планування, який би використовувався в обов'язковому або дорадчому ключі

державами-членами. Крім цього, нормативний бік питання також остаточно не розроблений. Увага націлена на фінальні вимоги до майбутніх результатів певних політик, які зрештою будуть оцінені задля виявлення показників результату та ефективності. Уряди держав-членів ЄС на власний розсуд вирішують, якими шляхами доцільно досягати цих показників та з якою часовою динамікою.

Галузю, де застосування стратегічного менеджменту в ЄС набуло широкого застосування та популяризації, є сфера загальної безпеки. Наприкінці 2003 року було розроблено Європейську стратегію безпеки під назвою «Безпечна Європа у світі, що змінюється». Беручи до уваги організаційну структуру ЄС, можна стверджувати, що цей документ буде базовим в контексті безпекових засад ЄС як в середині самого співтовариства, так і за його межами. Реалізація Стратегії знаходиться в межах відповідальності національних урядів. Примітно, що поняття безпеки розуміється доволі розгалужено і враховує не тільки інтуїтивно логічну воєнну сферу, а й такі галузі, як гуманітарне середовище, внутрішній ринок, інформаційна сфера тощо.

Підхід ЄС до реалізації стратегічного менеджменту в управлінських практиках можна назвати «менеджмент за результатами», коли спочатку визначаються бажані результати, а в кінці проводиться моніторинг якості їх виконання.

Такий підхід є цілком органічним для Європейського Союзу і тісно пов'язаний із політичною історією його формування та функціонування. Коли ідеться про довгострокове планування головними цілями виступають не загальні стратегічні розробки для досягнення спільних цілей ЄС, а точкове формування та імплементація окремих політик в специфічних галузях

суспільної життєдіяльності. Натомість показники є узгодженими та відображаються у вигляді Директив ЄС.

Стратегічний менеджмент в межах ЄС враховує усі часові перспективи: і короткострокові, і середньострокові, і довгострокові періоди. Очевидно, що країни-члени Європейського Союзу щільно пов'язані через взаємопроникнення економік, тому здійснення або нездійснення синхронних кроків з реформування має безпосередній вплив на продуктивність цих економік. Okремо варто підкреслити, що стратегічний менеджмент зразку ЄС чітко орієнтований на задоволення громадських інтересів.

Знаковим у контексті стратегічних перетворень у ЄС став 2010 рік, коли було прийнято довгострокову стратегію - «Європа 2020». Організаційний контроль за реалізацією цієї стратегії був наданий Раді Європейського Союзу. Європейська Комісія стала органом, що опікується координуванням політик держав-членів ЄС, а Європейський парламент займається законодавчим обґрунтуванням ключових напрямків співтовариства. 2012 рік був позначений прийняттям довгострокової Стратегії - «Глобальна Європа 2050».

Стратегування на рівні ЄС – це радше комплексне оцінювання політик. Відповідний моніторинг відбувається у відповідності до директив і регламентів, затверджених у ЄС і застосовуваних до кожної країни-члена. Процедура оцінювання може здійснюватися комісарами Європейської комісії, міністрами держав-членів, або незалежними аудиторськими структурами залежно від складності кожного окремого кейсу.

У логіці нашого дослідження вважаємо доцільним виявити переваги та недоліки такого підходу до стратегічної методи. Тож, серед очевидних переваг підходу ЄС виділяємо:

– чітку детермінацію фінальних результатів;

- максимально об’єктивний підхід до оцінки результатів;
- тісна взаємодія приписів і результатів.

Серед прогалин публічного управління в межах стратегічної парадигми ЄС:

- фрагментація процесів стратегічного планування та управління;
- уніфікація вимог;
- складнощі в скоординованості держав-членів на рівні виконавчих органів цих країн.

Цілком очікувано, що стратегічний менеджмент на державному рівні різних країн-членів ЄС має свої особливості, спричинені історичним, політичним, культурним контекстом. Відтак, вважаємо корисним розглянути окремі практичні кейси передових в аспекті стратегування держав цієї співдружності, а також держав, які територіально належать до Європи, але не входять до ЄС, щоб порівняти динаміку імплементації стратегічного менеджменту в практику публічного управління. Безперечно, неможливо охопити в нашому дослідженні всі країни ЄС, тому ми вирішили зупинити наш вибір на Фінляндії (у компаративному порівнянні з Норвегією, яка не є членом ЄС, але має спорідненість в історичній, політичній, культурній та державно-управлінській ретроспективі), Чехії, яка мала комуністичне минуле (як і Україна), а також Литві, яка є відносно молодим членом ЄС, але при цьому демонструє якісні реформи на основі впровадження інноваційних державно-управлінських інструментів (цифровізація, проєктний менеджмент тощо).

Фінляндія.

Фінський уряд не мав загальнонаціонального стратегічного бачення, але мав загальнонаціональний стратегічний план під назвою «Урядова програма». Попередній уряд Фінляндії досяг згоди щодо «Урядової

програми» наприкінці травня 2015 року. «Урядову програму» було описано як стратегічну, оскільки вона відповідала структурі типового стратегічного документа щодо визначення сильних сторін (наприклад, сильна та функціональна демократія, здатність винаходити), слабких сторін (наприклад, жорсткі структури, бюрократія), можливостей (наприклад, гнучка країна, вільна торгівля) і загроз (наприклад, міжнародна безпека, відсутність європейської конкурентоспроможності).

Документ містив довгострокові (десятирічні) цілі, а також цілі, які необхідно досягти протягом виборчого терміну. Документ складається з 34 сторінок і містить 36-сторінковий додаток. «Урядова програма» передбачала п'ять основних стратегічних напрямів:

- посилення зайнятості та конкурентоспроможності;
- оновлення знань і освіти;
- покращення здоров'я та благополуччя;
- прискорення біотехнології та «чистих» рішень;
- реформування процедур через цифровізацію, експериментування та дерегуляцію.

Програма також включала соціальну реформу та реформу охорони здоров'я, метою якої було знайти рішення (з соціальними партнерами) для збільшення конкурентоспроможності економіки Фінляндії на 5%, зменшення відповідальності місцевих органів влади та реорганізації регіональних органів влади та центрального уряду. Соціальна реформа та реформа охорони здоров'я, а також реформи регіонального та центрального уряду зазнали невдачі, але було досягнуто домовленості щодо конкурентоспроможності із соціальними партнерами [123].

Від центральних урядових установ у Фінляндії не вимагалось мати стратегічні документи. З 61 центрального урядового агентства приблизно дві

третини мали офіційні стратегічні документи, третина мала лише передбачені законодавством планові документи. Якість і зміст стратегічних документів були дуже різними. Документи могли бути, наприклад, зображенням із короткими поясненнями або вичерпним стратегічним документом, але більшість стратегій, здавалося, були захисного типу.

Спостерігалася одна загальна тенденція у змінах. Більшість відомств, які мали судові повноваження та завдання, не мали публічного офіційного стратегічного документа, доступного в Інтернеті, тоді як багатоцільові агентства зазвичай мали.

Основні керівні інструменти для керівних органів включають законодавство, управління бюджетом та управління продуктивністю. Кабінет міністрів призначає вище керівництво агенцій. Кожне міністерство керує та контролює установи в межах своєї юрисдикції. Модель управління результативністю ґрунтується на цілях, визначених «Урядовою програмою» та документами щодо її реалізації. Уряд встановлює верхню межу державних витрат на весь урядовий цикл на початку формування уряду. Розподіл видатків між міністерствами контролюється щорічними рамковими рішеннями. Ці рамки служать керівними документами для підготовки річних бюджетів у міністерствах. На практиці рамка урядового циклу охоплює чотири п'ятих видатків річних бюджетів уряду.

Однією з особливостей фінської системи є ступінь, у якому державний бюджет детально визначає зміст інформації про результати роботи міністерств. Він повинен включати огляд змін у політиці та фінансовому середовищі, інформацію про діяльність та результати, а також зміни в секторі, ризики, ефективність та оцінку впливу на суспільство (Декрет про державний бюджет 1243/1992). Таким чином, бюджетний процес включає кілька видів діяльності, які зазвичай пов'язані зі стратегічним плануванням.

Окрім відомостей на рівні міністерства, в наказі визначено відомості на рівні державного агентства (підрозділу бронювання).

Бюджетний контроль і угоди між міністерствами та відомствами були найважливішими частинами управління ефективністю. В угодах про ефективність міністерство та агентство укладають контракт щодо цільових показників та необхідних ресурсів на наступний рік. Агентства звітують про досягнення цілей у своєму річному звіті, включеному до фінансової звітності. Міністерства надають щорічні звіти про звіти відомств і повідомляють про свою власну сферу діяльності в щорічному звіті уряду. Цілі відомств і досягнення цілей, а також фінансова та кадрова звітність включені до державної бази даних звітності про державну службу (Netra). В основному угоди про виконання включають місію агентства, опис зовнішніх змін у середовищі та оцінку економічності, критерії ефективності та результативності. На практиці цілі, встановлені в угодах, були неадекватними, і міністерства не завжди встановлювали цілі ефективності для агенцій.

Урядові міністерства та відомства зобов'язані складати багаторічні операційні та фінансові плани. На практиці ці плани дотримуються чотирирічного урядового циклу. Однак багаторічні плани відомств не затверджуються міністерствами, а вважаються внутрішніми документами відомств. У цьому сенсі стратегічне планування агенцій не узгоджується чітко з «Урядовою програмою» чи рамками видатків. Незважаючи на це, зростаюча важливість «Урядової програми» означає, що через пілотні програми агентства заохочуються узгоджувати свої плани відповідно до принципів стратегічного управління, дотримуючись змісту «Урядової програми». У цьому сенсі операційне та фінансове планування стало більш

низьким напрямком. Централізація повноважень щодо прийняття рішень відбувалася поступово.

Норвегія.

Норвезькій системі бракувало загальнонаціонального стратегічного бачення, але коаліційні уряди зазвичай готували документ із спільною політичною платформою. Уряд 2013–2017 років мав політичний маніфест — «Платформу Сундвольдена» (уряд прем'єр-міністра Ерни Солберг), але загальнонаціонального стратегічного бачення як такого не було. «Платформа Сундвольдена» була 74-сторінковим документом, у якому викладено спільні цінності коаліційного уряду та його вісім пріоритетних сфер. У ньому було 16 основних розділів для різних політик із понад 200 пунктами дій. Тому політична платформа норвезького коаліційного уряду була набагато масштабнішою, мала більше (політичних) цілей і була менш узгодженою як стратегічний документ, ніж стратегічне бачення в програмі уряду Фінляндії.

Тут слід зазначити, що хоча норвезька система не мала загальнонаціонального стратегічного бачення і, здавалося, була більш налаштована на короткостроковий організаційний контроль і щорічне складання бюджету та звітності, у деяких політиках також існували регулярні національні довгострокові (стратегічні) плани, зокрема, у таких сферах, як оборона, транспорт і охорона здоров'я. Інші сфери політики мають свою політику, але стратегічне планування залишається за агентствами, принаймні формально. Крім того, існує національний «перспективний звіт», що розробляється на чотири рік, з довгостроковими перспективами для норвезької економіки.

Урядові установи Норвегії зобов'язані здійснювати щорічне планування та довгострокове стратегічне планування. Положення щодо управління фінансами в норвезькому уряді стверджують, що керівництво

агентств планує та розробляє стратегії на один рік і багато років, адаптовані до особливостей агентства».

Крім того, щорічна вимога щодо надання детального звіту про досягнення показників і фінансових цілей є важливим інституційним фактором для циклу стратегічного управління ефективністю. Цікаво, що в цьому самому нормативному документі також зазначено, що листи про виділення коштів повинні визначати «стратегічні виклики та пріоритетні сфери». Це має сенс з точки зору щорічного урядового контролю. Однак, межі між стратегією агенцій і розподільними листами можуть бути заплутані.

Що стосується формального стратегічного планування агенцій, визначення, надане в офіційному посібнику з управління продуктивністю в уряді, говорить, що стратегія показує основні рішення, які були зроблені, а також зміни та вдосконалення, які мають бути пріоритетними в найближчі роки, враховуючи політичні сигнали та міністерські вимоги. Керівництво стверджує, що в ідеалі управління продуктивністю має базуватися на стратегії. Урядова система стратегічного управління в Норвегії, таким чином, вимагає від агенцій проведення стратегічного аналізу, формулювання стратегічних цілей і розробки стратегічних планів. 41 з 61 агентства (67%) мали офіційні стратегічні плани для всього агентства, які охоплювали в середньому 5,2 року.

Офіційні стратегічні плани агентства містили основні цілі та похідні завдання. Проте, на відміну від основних цілей і завдань у листах про розподіл міністерств в управлінні агентством, були розроблені як більш довгострокові. Серед 41 агентства, яке має офіційний стратегічний план, деякі використовували типові інструменти стратегічного управління. 59% із 41 агентства мали стратегічні бачення, 51% - мали цінності, а 34% -

задокументували використання зовнішнього сканування та аналізу внутрішніх ресурсів (SWOT-аналіз) у офіційному стратегічному плані.

Аналіз характеристик агенцій за формальним стратегічним плануванням показує, що 41 агенція з офіційним стратегічним плануванням складалася з меншої кількості агенцій у сферах політики «нічної варти» (міністерства оборони, закордонних справ, юстиції та казначейства) та більшої кількості агенцій у сферах політики соціального забезпечення та глобалізації (міністерства охорони здоров'я, соціальних питань, праці, політики у справах сім'ї, культури, навколишнього середовища, клімату та імміграції). Агенції з формальним стратегічним плануванням були старшими, мали більше регулювання, були більшими та складнішими, підлягали більшому управлінню ефективністю, мали більше звітів про результати та повідомляли про кращі показники, ніж агентства без формального стратегічного планування. Ці результати, однак, є двовимірними зв'язками, але можуть вказувати на те, що інституційні фактори, а також управління продуктивністю та стратегічне планування можуть впливати на ефективність агентства.

Відданість стратегічним планам була визнана важливою в державній стратегії. 20 із 61 агентства не мали формального стратегічного плану в 2017 році. Зважаючи на відсутність загальнодержавного стратегічного бачення, система управління ефективністю була погано інтегрована зі стратегічним плануванням агентств, а 33% агентств не мали офіційного стратегічного плану взагалі. Відданість вищого керівництва стратегічному управлінню в агентствах, здається, була скромною.

Домінуючою стратегічною позицією серед 41 норвезького агентства з офіційним стратегічним планом була позиція «захисника». З усіх стратегічних цілей, задокументованих у 41 стратегічному плані агентства,

цілі, пов'язані з захисниками, становили 93%. Якщо ми класифікуємо 20 агенцій без офіційного стратегічного плану також як «реактори», що означає відсутність узгодженого реагування на навколишнє середовище, тоді 67% агенцій будуть переважно «захисниками», а 33% – «реакторами», або без офіційного стратегічного плану. У третини агентств зі стратегічними планами виявилось, що меншість стратегічних цілей виражає позицію «дослідника».

Управління за цілями та результатами стало обов'язковим для державних установ Норвегії в 1997 році і сьогодні є основним принципом управління ефективністю в державних організаціях. Проте, різні форми управління, орієнтованого на результат, використовуються в місцевих і центральних урядових організаціях протягом десятиліть. У норвезьких державних установах управління продуктивністю, зазвичай, реалізується через низку основних цілей, що впливають із мети агентства. Тоді конкретні цілі виводяться з основних цілей, а показники ефективності часто пов'язуються з цілями. Крім того, листи про розподіл часто використовують призначення завдань для конкретних проєктів, які не обов'язково вписуються в ієрархію цілей. Усі ці параметри, основні цілі, показники ефективності та призначення завдань наводяться в щорічному листі про виділення коштів разом із фіскальними бюджетами та іншими вимогами до агентства. Деякі листи безпосередньо пов'язують цілі та показники ефективності з бюджетуванням за результатами.

Одним з головних висновків порівняння вище описаних підходів є те, що, всупереч очікуванням, як норвезькі, так і фінські центральні урядові установи використовували досить децентралізований процес стратегічного управління. Однак, витоки подібності мали різні корені. В обох випадках річний бюджетний процес відіграє ключову роль у впливі на процес

стратегічного управління, який більш-менш підпорядкований бюджетним міркуванням. Що стосується різного походження, то, ймовірно, більш виразний акцент на управлінні продуктивністю в Норвегії та більш виразний наголос на централізованому стратегічному управлінні у Фінляндії.

Іншим головним висновком порівняння двох скандинавських країн є відмінності в інтеграції стратегічного планування в систему управління центрального уряду. У Фінляндії стратегічне планування є функцією, що підтримує (а не передбачає) роботу центральних органів, які визначені в законі. Таким чином, типові процеси стратегічного управління, такі як організаційна структура та планування, завжди включають політичний вимір у Фінляндії. Стратегічне планування також, певним чином, є підпорядкованою функцією для фінансового планування, оскільки фінансове планування (включаючи сканування середовища, прогнозування та оцінку результатів) є регульованим процесом і належить до бюджетного процесу у Фінляндії. Деякі особливості управління продуктивністю, такі як багаторічне планування агенцій, потенційно можуть бути використані для стратегічного управління, але вони недостатньо узгоджені з формулюванням урядової програми. У цьому сенсі процедури управління результативністю мають відтінок «знизу вгору», що обумовлюється сильним централізованим бюджетним контролем. Якщо «Урядова програма» й надалі набуватиме значення в орієнтуванні діяльності центрального уряду, вона може замінити частину бюджетного контролю над витратами політичним контролем операцій.

У будь-якому випадку існують тенденції до створення більш стратегічного зв'язку прямо в центрі прийняття політичних рішень у руках кабінету міністрів у Фінляндії, що, можливо, стане більше схожим на стратегічне бачення новозеландської моделі. Цей розвиток не обіцяє

агентствам більш важливих ролей у формуванні стратегії, але підкреслює роль агентств у впровадженні стратегічних директив.

У Норвегії, здається, стратегічне планування в центральній урядовій адміністрації включає обговорення агентств та їхніх організаційних структур. Управління продуктивністю також здається більш явною частиною процесу стратегічного планування, ніж у Фінляндії. Однак, стратегічне планування не виглядає таким систематичним, як у Фінляндії, де воно було суворо прив'язане до бюджетного процесу. Таким чином, стратегічне управління агентствами, здається, було більш інтегрованим у центральний уряд Фінляндії, ніж у центральний уряд Норвегії. Довгострокова спрямованість стратегічного управління, ймовірно, краще відповідає традиції державного управління Східної Північної Європи, ніж традиції Західної Північної Європи, яка, принаймні в Норвегії для порівняння, здається, зосереджується на однорічному циклі управління фінансами та результативністю, і де стратегічні плани агенцій (поки що) не повністю інтегровані в урядову систему планування. Таким чином, навіть у відносно однорідному скандинавському контексті розробка та впровадження стратегічного планування, здається, пов'язані з різними традиціями державного управління у Фінляндії та Норвегії.

Здається, що в обох країнах бюджетування та управління ефективністю займають більш домінуючу роль в управлінні агентствами, ніж стратегічне планування агентств.

Отже, компаративний аналіз довів, що обидві скандинавські країни мали обов'язкове стратегічне планування, як і очікувалося для високоінтенсивних нових реформаторів державного управління, але несподівано обидві країни використовували децентралізоване стратегічне планування в урядових установах. Традиція сильної правової орієнтації в

державному управлінні у Фінляндії ускладнювала стратегічні зміни у Фінляндії більше, ніж у Норвегії, а формальне, довгострокове стратегічне планування в агентствах, здавалося, відіграло менш помітну роль, ніж у норвезьких агентствах. У Норвегії традиційний наголос на ієрархічному управлінні в державному управлінні Західної Північної Європи міг бути пов'язаний із практикою сильного наголосу на управлінні агенціями шляхом управління продуктивністю, але також існувала практика формального, хоча й менш обов'язкового стратегічного планування агенції.

Литва.

У Литві управління на засадах стратегічного менеджменту на центральному державному рівні почалося в 2000 році. Незважаючи на те, що в Литві цей процес відомий як «стратегічне планування», він охоплює всі етапи управління діяльністю (планування, спостереження та оцінка). Литва обрала інтегровану версію за принципом «зверху вниз»: управління діяльністю було запроваджено на центральному державному рівні після проведення експериментального проєкту в п'яти міністерствах.

У 2000 році була прийнята «Методика центрального планування», яка згодом неодноразово змінювалася. У 2004 році було розроблено трирівневу (продукт, результат і ефект) систему критеріїв оцінки, яка охоплює стратегічні цілі установ, цілі бюджетних програм та їх завдання [148].

Система стратегічного планування в Литві складається з:

- 1) взаємопов'язаних основних документів стратегічного планування, які, у свою чергу, поділяються на довгострокові (понад 7 років), середньострокові (від 3 до 7 років) і короткострокові (до 3 років);
- 2) інституції, відповідальні за підготовку документів стратегічного планування та їх втілення: уряд; міністерства, державні установи та керівники районів; інші установи;

3) порядок і терміни підготовки, спостереження та обліку результатів виконання документів стратегічного планування.

Документи стратегічного планування складаються з тих, що окреслюють розвиток однієї сфери управління, та тих, що окреслюють розвиток кількох сфер господарювання. Найчастіше підготовлені документи стратегічного планування включають: стратегію, програму, плани стратегічної діяльності. З метою планування та реалізації завдань єдиної сфери управління формується середньострокова стратегія розвитку (за потреби – довгострокова) для однієї сфери управління, яка в подальшому реалізується відповідно до програм, включених до стратегічних планів діяльності закладу (закладів). З метою планування та реалізації планів розвитку для кількох сфер управління можуть бути сформульовані довгострокові або середньострокові міжінституційні стратегії розвитку для кількох сфер управління. Документи стратегічного планування однієї сфери управління та кількох сфер управління мають бути гармонізовані, а інструменти, зазначені в цих документах, мають бути включені до стратегічних планів інституційної діяльності.

Встановлена система документів наступна:

1) довгострокові (10 і більше років) документи – довгострокова стратегія розвитку Литви, затверджена парламентом Литовської Республіки;

2) середньострокові (від 4 до 7 років) горизонтальні документи: 4-річна урядова програма, затверджена парламентом Литовської Республіки, із зазначенням цілей, завдань та ставок оцінки; 5-7 річна національна програма прогресу, пов'язана з реалізацією довгострокових стратегічних цілей шляхом програмування підтримки, що надається структурними фондами Європейського Союзу. Вищезазначену програму затверджує Уряд Литовської Республіки; середньострокові напрями/стратегії розвитку однієї

чи кількох галузей управління, якщо вищезазначений розвиток галузі не повністю пояснюється в Національній програмі прогресу, затвердженій Урядом Литовської Республіки, і лише у виняткових випадках – Парламентом Литовської Республіки;

3) короткострокові (до 3 років) документи, тобто Пріоритети Уряду, угоди про заплановані результати та асигнування, на основі яких розробляються плани інституційної стратегічної діяльності та програмні бюджети, які пізніше затверджуються міністрами.

Чехія.

У 1998 році з'являються перші наративи серед правлячих еліт щодо зміни підходу до управління в бік стратегічного менеджменту. Цю зміну пов'язують із соціал-демократичним прем'єр-міністром (прогностиком) М. Земаном. За його уряду в 1999 році було створено консультативний урядовий орган під назвою «Рада Уряду Чеської Республіки з соціально-економічної стратегії» (далі Рада) як дорадчий, координуючий та ініціативний орган уряду у сфері стратегії для соціально-економічного розвитку Чехії. Метою Ради було генерування прогностно-аналітичних ідей як інформаційної підтримки прийняття стратегічних рішень та стратегічного управління урядом. Найважливішими результатами роботи Ради стали дві середньострокові концепції соціально-економічного розвитку Чеської Республіки (2001, 2002 роки), які уряд взяв до відома. Рада також організувала серію семінарів з питань соціально-економічного розвитку. Рада мала всі типові риси (сильні та слабкі сторони), властиві дорадчим органам. Вона могла порадити, але її висновки не були обов'язковими для уряду.

М. Потучек разом із колегами проводить оцінку діяльності Ради у своїй публікації «Стратегічне управління та Чеська Республіка» [163, с. 129–130]. Дослідники відзначають три основні завдання, необхідні для розробки

законодавчих норм системи стратегічного управління, опрацювання довгострокових бачень соціально-економічного розвитку чеського суспільства, а також методологічного керівництва та змістовної координації опрацювання середньострокових концепцій та їх реалізації.

Перше завдання – розробити законопроект про стратегічне планування було провалено. Уряд назвав це передчасним кроком. У цьому контексті варто зазначити, що хоча такий акт і не було прийнято, він все одно був далеким від фатального фактора для виконання стратегічного планування. Це можна зробити інституційно таким чином, щоб уряд запроваджував стратегічне управління, а окремі міністерства мали стратегічне планування та управління у своїй юрисдикції, які вони практично й здійснюють.

Незважаючи на те, що в 1999 році уряд прийняв постанову щодо обробки «Стратегічної програми соціально-економічного розвитку Чеської Республіки», він затвердив робочий план «Національне бачення розвитку Чеської Республіки на 2000 рік» і прийняв робочий графік для «Середньострокового узгодження міністерських концепцій у 2000 році», відповідні завдання не були належним чином виконані. Здається, першопричиною була невідповідність між пропозицією Ради (баченням) і попитом окремих міністерств на практично орієнтований документ, який би став джерелом інформації для початку роботи над міністерськими концепціями. Деякі міністерства розцінили цю невідповідність як збій у функціональності Ради. Проте Рада, по суті, мала недостатній потенціал для методологічної підтримки міністерств у формуванні концепцій. Цей факт був використаний як критика з боку міністерств, які запитували, чи потрібне таке робоче місце за даних обставин.

У 2002 році Рада була ліквідована, а в 2003 році була створена Урядова рада з питань сталого розвитку. Хоча ця інституція формально зберегла

сферу стратегічного управління, питання стратегічного управління були зведені виключно до сфери стратегії сталого розвитку. Інституція, яка б комплексно вирішувала питання стратегічного управління, досі не було.

У тій мірі, в якій можна говорити про деякі елементи стратегічного мислення урядів, можна (після 2003 року) помітити їх у підході участі до складання документів. Наприклад, Стратегія сталого розвитку або Національний план дій щодо соціального залучення на 2004-2006 роки були складені за координації Міністерства праці та соціальних питань. У 2007 році прийнято постанову уряду «Ефективне державне управління та дружні державні послуги» з підзаголовком «Стратегія розумного управління на період 2007–2015». Крім того, документ «Методологія підготовки державних політик» (2013) також був прийнятий і підготовлений у співпраці з представниками окремих міністерств, Офісу уряду, Асоціації регіонів Чеської Республіки, Союзу міст і муніципалітетів Чеської Республіки та Чеського статистичного управління. Власне, цей документ є типовим прикладом «беззубого» (необов'язкового) документа, який нікого не зобов'язує здійснювати стратегічну діяльність.

Незважаючи на те, що різні концепції обробляються в деяких міністерствах, вони, тим не менш, існують як здебільшого «ізолювані» документи без будь-яких зв'язків із (відсутніми) глобальними суспільними баченнями, стратегіями та концепціями, які координувалися б централізовано та базувалися на комплексному фундаментальному урядовому документі. Ця сумна ситуація також пов'язана з тим, що в Чеській Республіці відсутній елемент в урядових органах, який займався б стратегічним управлінням. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що Чеська Республіка на рівні центрального уряду не має жодної незалежної інституції, яка б генерувала ідеї стратегічного управління та координувала його практичну реалізацію.

Уряди Чеської Республіки не підтримують (і навіть не вимагають) ідеї стратегічного управління в рамках виконання своєї діяльності.

Аналіз організаційних структур міністерств Чеської Республіки показав, що жодне міністерство (або чеський уряд як колегіальний орган) у своїх структурах не має так званих стратегічних підрозділів, як це прийнято в розвинутих європейських країнах [163]. Самі чеські міністерські працівники, які займають посади політиків, погоджуються, що таку роботу потрібно налагодити в міністерствах. Вони погоджуються, що для ефективного здійснення стратегічного управління необхідно створити компонент (стратегічний підрозділ), який генеруватиме ідеї для підтримки стратегічного управління у відповідних міністерствах.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що політика з боку працівників вимагає створення міністерського департаменту «стратегічних підрозділів». У контексті досвіду інших європейських країн, узагальненого в науковій літературі щодо проблеми стратегічного управління [163], такий відділ забезпечення на рівні уряду або на рівні окремих міністерств (поряд із запровадженням стратегічного менеджменту) можна розглядати як один із факторів, що може підвищити рівень стратегічного планування та стратегічного менеджменту в Чехії.

Професійні міністерські службовці, які працюють на посадах аналітичних та концептуальних працівників, дуже мало займаються стратегічною діяльністю. У чому ж проблема? Це результат недоліків в організації роботи, міністерському менеджменті чи некомпетентному міністерському керівництві з боку політичних лідерів? Схоже, що винуватцями є переважно політики (міністри, депутати), які ініціюють дефіцит стратегічного управління міністерствами. У випадку з Чеською Республікою деякі міністри та їхні заступники не мають навіть мінімальних

професійних вимог (навичок) для керування міністерствами. Це призводить до конфліктів між політичним керівництвом даного міністерства та його експертним керівництвом. Усе це негативно позначається на ефективності діяльності уряду. Уряди Чеської Республіки, у більшості випадків, не відчують потреби стратегічно управляти, а також не страждають від браку ефективного управління. Подібна ситуація спостерігається і в інших країнах Центральної та Східної Європи. У цих країнах відсутні не тільки передумови для стратегічного врядування та управління, але й здатність реалізовувати стратегічні цілі державної політики.

Дефіцит ефективного управління (або стратегічного управління, відповідно) може бути спричинений різними причинами. Це можуть бути, наприклад, дисфункції в діяльності інституцій, неадекватна поведінка суб'єктів державної політики або формування їхніх коаліцій, де дані партнери апріорі відкидають ідею «стратегічного управління». Іншою причиною може бути недостатність у сфері участі, а саме прямої чи опосередкованої участі громадян в управлінні державними справами, відповідно, їх добровільної діяльності у вирішенні питань державної політики. З падінням комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі підхід участі став частиною реформ державного управління. Можна виділити три різні підходи політичного представництва щодо залучення громадськості до процесів прийняття рішень: пасивний, вибірково-активний та поступливий (партисипативний). У рамках пасивного підходу громадянин розуміється як пасивний адресат державних рішень. Це підхід, за якого влада державного управління «патерналістськи» приймає рішення від імені своїх громадян. У рамках вибірково-активного підходу громадськість залучається до комунікації з певного питання *ad hoc* (тобто вибірково). Приклади включають обговорення громадських проєктів (будівництво автомагістралей,

об'їзних доріг тощо), які спричиняють негативні зовнішні ефекти. Підхід участі призводить до постійного потоку інформації між органами державного управління та громадськістю. Обидва актори видають себе за активних гравців у процесі спілкування, коли основою їхньої поведінки є участь. Ідеологічною основою підходу участі є концепція «належного врядування».

Відсутність комунікації між органами державного управління та громадськістю є однією з причин дефіциту стратегічного управління в Чеській Республіці, а також одним із проявів браку стратегічного урядування та стратегічного управління. У Чеській Республіці ми зустрічаємося з пасивним, вибірковим, а також з підходом участі. Проте домінує пасивний підхід. Це проявляється в байдужості громадян до управління державними справами, в упевненості громадян, що органи державного управління самі вирішують усі проблеми.

Чеська Республіка зберігає своє постійне небажання центральних урядів діяти стратегічно. Таке ставлення проявляється на практиці як нерішучість урядів у вирішенні серйозних соціальних проблем, які мають довгострокові соціальні наслідки. Тому чеський уряд займається лише «швидкими подіями». Він будує свої рішення на пріоритеті «теперішнього моменту» або покладається на функцію саморегулювання ринку. Результатом є те, що уряд не відчуває потреби стратегічно керувати чи управляти стратегічно. Таким чином, вони або прямо відкидають ідею «стратегічного планування» та «стратегічного управління» як пережиток комуністичного централізованого планування (ліберально орієнтовані уряди), або не відкидають цю ідею (соціально орієнтовані уряди), але не застосовуючи її на практиці.

Швидше за все, це викликано рядом факторів. По-перше, це «низька культура» стратегічного врядування та стратегічного менеджменту в Чеській

Республіці, а також недостатньо розвинена спроможність стратегічного врядування та стратегічного управління на рівні центрального уряду. Другим критичним фактором є негативний вплив виборчого циклу на накладення «наручники» на уряди, коли уряди не зацікавлені в управлінні розвитком суспільства за межами горизонту існуючого виборчого циклу. Третім фактором є відсутність довгострокового часового горизонту в ухваленні рішень урядами. Уряди зосередилися виключно на короткостроковій та середньостроковій перспективі, не виходячи за межі певного виборчого циклу. Четвертий фактор – це дефіцит потенціалу (організаційної структури) здійснення стратегічного контролю в міністерствах Чеської Республіки.

Вище проведений аналіз доводить, що стратегічний менеджмент у публічному управлінні розвинених країн вирізняється розвиненістю. Тим не менш, ці країни стикаються з новими суспільними викликами, зокрема, - зростання популізму, зміни геополітичної рівноваги, цифровий прогрес тощо. Відповідно, стратегічний менеджмент західних демократій потребує системного підходу, що враховуватиме і глобальні проблеми, і цифрові зміни, і нові суспільні запити.

Серед провідних напрямків модернізації публічного стратегічного менеджменту можна виділити:

- запровадження гнучких підходів до стратегічного планування та менеджменту (сценарний аналіз та оперативна відповідь на кризи, стратегічне управління, побудоване на ітераціях, з періодичним коригуванням планів, використання предиктивної аналітики для передбачення потенційних ризиків тощо);
- удосконалення стратегічного підходу до управління людськими ресурсами в системі органів державної влади (гнучкі форми працевлаштування з метою залучення високоякісних кадрів з експертизою у

сучасних інформаційних технологіях та глибокими аналітичними скілами, обмін працівниками між державними та приватними організаціями для конструктивного обміну знаннями та навичками, подолання бюрократичної «астенії» тощо);

- поліпшення методології стратегічного менеджменту в сфері демографічних змін та соціальних реконструкцій (розробка засобів підтримки фахівців-початківців та молодих родин з метою подолання демографічної стагнації, розробка освітньо-професійних програм для залучення нової робочої сили до ринку праці, насамперед, переселенців з третіх країн).

Якщо ж говорити не про стратегічний менеджмент у публічному управлінні розвинених держав загалом, а саме про елементи та засоби моделі П. Ната та Р. Бекофа, які сьогодні знаходять свою реалізацію в політиці та практиці цих країн, можна констатувати, що вона імпліцитно реалізується. Це помітно і в межах національних стратегій членів ЄС, і в стратегічному управлінні ЄС у цілому. Більш розвиненими формами системної та інституційної імплементації концепції П. Ната та Р. Бекофа є приклади США та Великої Британії, які ми проаналізуємо і представимо у порівняльній перспективі.

Отже, на рівні ЄС та в межах національних держав-членів ЄС стратегічний менеджмент, розроблений досліджуваною нами концепцією, проявляється у:

- залученні всіх рівні управління та стейкхолдерів;
- увазі до неформалізованих та політично адаптивних підходів;
- акценті на суспільній стійкості, цінності та включеності;
- фокусі на змінюваних обставинах.

Серед конкретних прикладів, в яких простежуються ідеї П. Ната та Р. Бекофа, можна навести наступні:

- водна і кліматична стратегія в Нідерландах (Delta Programme), її властиві адаптивне планування, залученість громадськості та постійне корегування;
- цифрова стратегія Німеччини на 2025 рік, якій притаманні політична гнучкість, врахування множинності стейкхолдерів та суспільна цінність;
- доповідь з урядового передбачення до 2040 року в Фінляндії, якій характерні стратегічна гнучкість, сценарне мислення, діалог із громадськістю;
- антикризовий план у Франції, який передбачає соціальну інклюзію, багатосторонні консультації, суспільну значущість;
- Європейський зелений курс, Цифровий компас – 2030 на рівні всього ЄС, які враховують стратегічне передбачення, довгострокову цінність та міжрівневу координацію.

У США концепція П. Ната та Р. Бекофа реалізується на кількох ключових рівнях, а саме:

- законодавчому (Government Performance and Results Act (GPRA) (1993 року, оновлений у 2010 році як GPRA Modernization Act, згідно якому усі федеральні агентства повинні мати місію, стратегічні цілі, річні плани та звіти за результатами. Де факто, і де юре стратегії формуються на перетині політики, управління та суспільних інтересів);
- множинності зацікавлених сторін (Офіс менеджменту та бюджету США та агентства зобов'язані враховувати зовнішніх та внутрішніх стейкхолдерів, включаючи Конгрес, виконавців, бенефіціарів програм, громадянське суспільство тощо;

- зворотного зв'язку (Quarterly Performance Reviews (щоквартальні огляди результатів) та Performance.gov - публічний портал для зворотного зв'язку та контролю над реалізацією стратегій).

Серед показових практичних прикладів можна згадати Агентство США з міжнародного розвитку, стратегії якого побудовані на консультаціях з НУО, бізнесом та міжнародними донорами, а також - Міністерство національної безпеки США, що використовує сценарне стратегічне планування, особливо в кібербезпеці та антитерористичних програмах.

Натомість у Великій Британії концепція П. Ната та Р. Бекофа знаходить втілення крізь системне передбачення, інклюзивне стратегування та суспільну цінність. І насамперед, реалізується в таких галузях, як охорона здоров'я, промисловість та сталість. Серед ключових рівнів імплементації можемо виділити:

- централізовану стратегічну координацію. Кабінет міністрів та Королівська скарбниця координують стратегічне управління, зокрема, через рамку суспільної цінності (запроваджена у 2019 році), яка виводить стратегію за межі виключно економічної доцільності;

- стратегічний форсайт. Так, приміром, Управління з питань науки уряду Великої Британії регулярно організовує форсайт-проекти, які відбуваються за колаборації академічного середовища, громадськості та бізнесу;

- багатостороннє залучення, насамперед, у сфері освіти та охорони здоров'я, яке передбачає включення до консультаційних обговорень громадськості з метою розробки стратегій разом надавачами і споживачами публічних послуг.

Яскраві практичні приклади - Рада з промислової стратегії (до 2021 року стратегії розроблялися із залученням університетів, профспілок та

промислових асоціацій) та Національна стратегія стійкості (орієнтована на мережеву координацію, гнучкість та стратегічну підготовленість).

Порівняння за кількома базовими характеристиками моделі П. Ната та Р. Бекофа наочно доведе реалізованість принципів цієї концепції у США та Великій Британії.

Ознака	США	Велика Британія
Політична чутливість	GPRO враховує Конгрес, партійні цикли	Стратегії затверджуються Кабінетом Міністрів
Зворотній зв'язок та гнучкість	Щоквартальні звіти	Щорічні огляди
Залучення зацікавлених сторін	Широкі консультації	Залучення споживачів
Суспільна цінність	Як частина місії агентств	Офіційно затверджена рамка
Сценарне планування	Використовується у сфері енергетики та оборони	Відділ передбачень в уряді
Демократизація стратегії	Платформи зворотного зв'язку та метрики	Громадські асамблеї, деліберативні інструменти

Таблиця 1. Порівняння реалізації принципів концепції П. Ната та Р. Бекофа у США та Великій Британії

Отже, вищенаведені дані свідчать про те, що в обох країнах активно діють принципи та використовуються інструменти, розроблені в концепції П. Ната та Р. Бекофа. Стратегічне управління у США та Великій Британії є

прикладом зрілого стратегування, яке враховує соціально-політичну стійкість та суспільний діалог, значущі для досліджуваного нами наукового тандему.

3.2 Імплементация стратегічного менеджменту як управлінської методології в публічному секторі України

Стратегічний менеджмент в системі публічного управління в Україні характеризується непослідовністю. Певною мірою, це зумовлено апеляцією до різних методик та відмінним баченням публічно-управлінської діяльності, а також ролі в ній співвіднесення наукової і прикладної складових. За 33 роки незалежності нашої держави у публічному управлінні так і не було задіяно інноваційну та комплексну систему стратегічного планування й стратегічного менеджменту на зразок «західних» успішних аналогів, яка б базувалася на виважених засадах теорії стратегічного управління.

Різновекторність стала, певною мірою, чинником еkleктичного характеру стратегічного урядування в Україні. Певний час деякі інструменти державного планування та прогнозування, успадковані з радянського періоду планової економіки, застосовувалися одночасно з більш сучасними елементами, які були запозичені з практик стратегічного урядування розвинених демократій та ринкових економік.

Перші початкові зрушення у цьому напрямку пов'язані з прийняттям Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 року [14], а також Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 року. Вищевказаний Закон окреслив нормативні, фінансові та інституційні підвалини створення української системи програмних та прогнозних документів соціально-

економічного розвитку нашої держави загалом, її окремих сфер господарства та адміністративно-територіальних одиниць. Цей Закон заклав формальну структуру для майбутньої системи стратегування в Україні, і для країни, що тільки-но зійшла з рейок соціалістичного минулого, може вважатися, хоч і запізнілим, але необхідним кроком.

Бюджетний кодекс, натомість, заклав нормативно-правовий фундамент нового способу формування бюджету держави: на заміну застарілому постатейний методу утворення бюджету прийшов програмно-цільовий підхід. А це, у свою чергу, означало, що контроль ефективності освоєння бюджетних коштів отримав можливість на значно більш високий та якісний рівень.

Попри вище визначені нормативно-правові спонуки стратегічне планування не привертає всеохопної уваги політиків та державних управлінців. У нашій державі, по суті, немає зобов'язання до застосування стратегічного менеджменту в державно-управлінській практиці. Проте, законодавче обґрунтування стратегічного управління та планування наявні на належному рівні.

Нагадаємо, що загалом популяризація стратегічного менеджменту в практиці публічного управління припадає на 1990-ті роки. Початково інструменти стратегічного планування та стратегічного управління не визнавалися обов'язковими у законодавчому вимірі та характеризувалися опосередкованістю у контексті процедурної імплементації на рівні державних агентств.

Поступово, під впливом наростання комплексних ресурсних викликів, які створювали окремі перепони у процесах практичного здійснення публічних політик, стратегічний підхід як методологія планування, прогнозування, реалізації планів, моніторингу та оптимізації державно-

управлінської діяльності стала неодмінним атрибутом у розвинених демократіях.

Очевидно, що негативні прояви в межах системи державного управління стали чинником до позитивних зрушень у вигляді осучаснення державно-управлінського інструментарію новими, часто запозиченими з приватного сектору засобами.

Відмітимо, що у державах, аналіз застосування стратегічного менеджменту в яких ми провели у попередньому підрозділі, можна відмітити тренди до стандартизації методів. Враховуючи євроінтеграційні перспективи України та тісну взаємодію з державами-партнерами, які не є членами ЄС, ця тенденція має високі шанси проявитися і в нашій країні.

Якщо ж аналізувати практику стратегічного менеджменту в сучасній Україні, можна виділити наступні ключові елементи:

- концепція – стратегічне управління націлене на результат (в дусі концепції стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа);
- законодавча база – Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку» (23.03.2000 р.) [14], Закон України «Про державні цільові програми» (18.03.2004) [15];
- мета – постановка завдань, досягнення запланованих результатів;
- основні засоби - програми соціального та економічного розвитку, а також цільові програми;
- основна процедура – планування;
- головні актори – державні службовці середньої ланки;
- проблемні аспекти – опосередкована конекція завдань та інструментів реалізації програм, увага до загальних напрямків і розмірів фінансування, управлінська мультисуб'єктність, розгалужена пріоритезація, відсутність повноважень для виконання того, що було передбачено;

- плюси – розроблені стратегії для подолання стратегічних викликів, наявні стратегії регіонального розвитку, процес планування забезпечується методичними приписами у централізованій формі.

Актуальний стан стратегічного менеджменту в публічному управлінні України можна визначити як дискретний й нормативно не досконалий.

Справді, стратегії розробляються та запроваджуються фактично на всіх владних рівнях (центральними та місцевими органами влади), стосуються різних соціальних сфер, мають різну часову тривалість (короткострокові, середньострокові). Однак, наявне законодавче обґрунтування неможна назвати вичерпним, досконалим та завершеним. Сам концепт «стратегія» не знайшов належної уніфікації на нормативно-правовому рівні. Таким чином, можна констатувати дисбаланс між якістю розроблених державних та місцевих стратегій і якістю їх реалізації, моніторингу та оцінки. Складові стратегічного процесу не уніфіковані, відповідно, відсутня єдина логіка процесів стратегічного менеджменту.

Т. Сивак та Н. Гончарук зазначають, що «Підходи до здійснення стратегічного менеджменту у сфері публічного управління в Україні потребують суттєвих змін та вдосконалення фундаментального циклу такого управління, зокрема прогнозування, планування та реалізації. Необхідним є запровадження системного підходу до стратегічного планування на довготривалу перспективу (до 30 років), узгодженість усіх державних, галузевих, регіональних та місцевих стратегій і програм з гранд-стратегією України, а також залученість стейкхолдерів до процесу планування та реалізації» [39, с. 111].

Даючи оцінку сучасному стану впровадження стратегічного менеджменту в системі публічного управління України, А. Миколук зауважує, що «Стратегічний менеджмент у публічному управлінні

запроваджується не належним чином, що зумовлено рядом причин. Наприклад, відсутність стратегій розвитку окремих сфер, у яких функціонують державні органи; керівництво державних органів надмірно зорієнтоване на вирішення поточних завдань, або володіють недостатньою інформацією про реальні позиції очолюваної організації, тощо» [29, с. 8].

Якщо ми звернемося до більш детального аналізу Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [14], ми помітимо, що концепт «стратегія» лише фігурує в ньому тільки в частині, пов'язаній із трактуванням прогнозування як одного із стратегічних процесів. Відповідно, такий підхід до визначення лексикотермінологічної бази є нефаховим і некваліфікованим. Ключове поняття стратегічного менеджменту на рівні держави – «стратегія» - лишається довільним для розуміння.

Щоправда, вищезазначене не заважає українському парламенту розглядати та приймати стратегії. Зокрема, принагідно згадати такі нормотворчі документи, як Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»; Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» тощо.

З одного боку, розробка і прийняття цих Законів України мали певне підґрунтя. Адже, згідно Закону України «Про запобігання корупції» (28.12.2014 р.) основи антикорупційної політики, по суті, антикорупційна стратегія, мають закладатися парламентом України.

З іншого боку, закріплення цієї стратегії на законодавчому рівні може під правовою призмою сприйматися недоцільним, адже стратегія не має означення нормативності.

Центр політико-правових реформ після ознайомлення із цим документом надав низку власних коментарів та рекомендацій, зокрема, зауважив, що відповідну стратегію було б доцільніше презентувати як державну цільову програму, а не закон. Серед аргументів фахівців Центру вмотивованим було твердження про те, що у документі наявні пояснення та приписи, а не правові норми. Відтак, вважати його нормативно-правовим документом недоречно.

Схожа ситуація розгорталася й довкола стратегій з державної екологічної політики. Їхній зміст значно більше відповідає вимогам, що висувуються при формулюванні державних цільових програм, а не законодавчих актів. Їм властиві фактично усі ознаки письмово оформлених державно-цільових ініціатив. Зокрема вони підходять під такі критерії:

- наявність певної проблеми, вирішити яку вважається неможливим силами виключно територіального або галузевого відомства, відповідно її розв'язання вимагає загальнодержавних засобів та підтримки, керівних заходів з боку державних органів виконавчої влади та інституцій місцевого управління;

- ціль програми співвідносить з привілейованими векторами політики держави;

- досягнення мети вимагає міжгалузевих та міжрегіональних взаємодій;

- наявність ресурсів та засобів задля повноцінної реалізації програми.

Варто відзначити, що на практиці наявність затвердженої на законодавчому рівні стратегії не є гарантією її результативної реалізації.

Підтвердженням даної тези може бути дослідження процесу впровадження стратегії державної екологічної політики України до 2020 року, а також наступного документу, розрахованого на період до 2030 року. Достеменний аналіз обох документів свідчить про ідентичність більшості ключових пунктів та положень. Так, є подібними формулювання принципів екологічної політики, цілей та завдань. Дуже схожими є загальні процесні напрями двох стратегій. Очевидно, що озвучене переформулювання ключових задач стратегії у другому досліджуваному документі є виразною гіперболізацією.

Міжнародний проєкт «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки» був покликаний провести глибинний аналіз реалізації Закону України, що мав візію екологічної політики України до 2020 року, а також - Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки. У результаті аналітичної роботи були виявлені провалені та реалізовані позитивно цілі екологічної політики. Так, єдиною успішною ціллю було визнано «Удосконалення регіональної екологічної політики» (з ефективністю виконання вище 60%).

Натомість, негативну оцінку отримало виконання «Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища» та «Забезпечення екологічно збалансованого природокористування». В обох випадках якість реалізації була нижче 30%. Можна зробити обґрунтований висновок про те, що цілі стратегії були позбавлені тісного взаємозв'язку. Якби він був наявний, тоді б поліпшення екологічної політики на регіональному рівні мало б результатом і поліпшення навколишнього середовища, і оптимізацію в процесах природокористування.

Асинхронними та незбалансованими можна вважати й активності державних та локальних органів влади, недостатніми - їхні дії по реалізації стратегічно визначених цілей. Зокрема, бракувало таких заходів, як:

- сприяння проектам екологічних організацій третього сектору;
- розробка і впровадження освітньої екологічної Стратегії для сталого розвитку;
- ідентифікація бажаних маркерів якості для об'єктів навколишнього середовища;
- імплементація комплексного менеджменту водними ресурсами за басейновим принципом;
- екологічне споживання та виробництво на принципах сталого розвитку;
- запровадження органічного землеробства;
- популяризація екологічних відшкодувань;
- розробка планування з урахуванням трьох рівнів (екологічного, соціального та економічного).

Вище наведені аргументи свідчать на користь потреби модифікації стратегії державної екологічної політики, насамперед, у таких напрямках, як аналіз та оцінка виконання стратегії, а формування дієвого координаційного механізму усіх суб'єктів, задіяних у стратегічному процесі. Цим і пояснюється поява оновленої Стратегії до 2030 року.

Процедура затвердження багатьох стратегій передбачає їх схвалення указами Президента України. Так, свого часу були схвалені указами Президента України затверджені Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», Національна стратегія у сфері прав людини, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, Національна стратегія з оздоровчої активності в Україні на період до 2025

року, Стратегія національної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України та багато інших.

Практична реалізація стратегії належить до пулу зобов'язань Уряду України. Саме Кабінет Міністрів розробляє деталізовані плани з графіком заходів, впроваджує їх та звітує по факту виконання. Примітно, що вітчизняне законодавство жодним чином не регламентує діяльність Президента України в контексті розробки стратегії у різних сферах різних суспільної життєдіяльності. Немає також чітких критеріїв відстеження та оцінки процесів впровадження стратегій. Через відсутність уніфікованого лексико-термінологічного апарату в різних указах Президента України спостерігається відмінне трактування ключових понять. Зміст і форма стратегії мають різне тлумачення та смислові конотації.

Процес реалізації стратегій ускладнюється з переобранням Президента України. Адже новий очільник держави або відмінює або скасовує політичні рішення своїх попередників. Безперечно, така невизначеність у законодавстві стосовно термінів та обставин реалізації потребує перегляду та елімінації.

Одним із найбільш показових прикладів, що проявляє проблеми практики стратегічного менеджменту в публічному управлінні України, можна визнати Стратегію сталого розвитку «Україна– 2020». Перша проблема має термінологічний зміст і стосується використання поняття сталого розвитку, адже у вітчизняному трактуванні воно має відмінне від міжнародного тлумачення смислове наповнення.

Вище згадана стратегія за своїм потенціалом та значущістю могла б посісти місце головної державної стратегії, що формулює провідні вектори реформування держави на термін у 5 років. Однак, органи влади, на різних рівнях, позбавлені уніфікованого механізму взаємодії, відтак, їхні рішення є незбалансованими щодо часу та інших та ресурсів. Крім цього, абсолютно не

враховується динаміка змін у державі (насамперед, негативні сценарії), бракує ефективного відстеження на всіх етапах реалізації цілей стратегії, їх співвідношення з фінальними результатами. Дослідження окремих принципово важливих стратегічних маркерів позбавляє гарантії вчасного досягнення цілей.

Якщо розглядати цей документ у контексті класичного науково-дослідницького поля, його не можна віднести до стратегії розвитку держави у традиційному тлумаченні. Документ більшою мірою нагадує артикуляцію політичних намірів. Для того, щоб відповідна стратегія набула ознак класичного документу цього кшталту, варто деталізувати процес застосування стратегічного планування, уточнити усі завдання цього планування з урахуванням як цілей регіональної модернізації країни, так і різних промислово-виробничих сфер.

Стратегія такого рівня має передбачати застосування добре відомої та поширеної у ЄС системи багаторівневого управління, яка дає чітке визначення зобов'язань та сфери відповідальності усіх публічних організацій, деталізує джерела ресурсів та пояснює способи звітності державних установ по результатах досягнутих/недосягнутих цілей перед громадськістю, інтереси якої зачіпаються в межах стратегії.

Упродовж останнього десятиліття Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади широко використовують стратегування як засіб публічного управління. Зокрема, це проявляється у фактах регулярного затвердження стратегій різного галузевого напрямку та соціальної ваги. Однак, є виразна проблема у визначенні критеріїв, якими керується Уряд країни, відносячи певний документ до категорії стратегій.

Таким чином, стратегії українського Уряду позбавлені формалізованого шаблону, уніфікованих процедур укладання та зрозумілих

принципів. Усі наявні стратегії в історії незалежної України відрізняються і за власною структурою, і за глибиною висвітлених завдань, і за практикою моніторингу досягнутих результатів. Каузальні зв'язки з іншими нормативно-правовими документами зрідка містять належні обґрунтування, так само як і пояснення ресурсного забезпечення.

Однак, найбільші проблеми вітчизняного стратегування пов'язані навіть не з формуванням та укладанням стратегій, а з їх практичною реалізацією. Процес організації, механізм координації ключових акторів, аналіз проміжних і фінальних результатів – ключові виклики.

Однак, об'єктивність оцінки вимагає визнати, що спроби поліпшити стратегування з боку центральних органів виконавчої влади відбувається регулярно. Так, наприклад, у 2018 році Міністерство юстиції України ініціювало перехід на модерну методологію стратегічного планування, що переорієнтовує управління на результат. Прийнята цим Міністерством стратегія виділила ключові вектори діяльності, а саме:

- гарантування і захист прав людини з урахуванням усіх базових принципів правової держави;
- формування здорової екосистеми для розвитку приватного сектору та заохочення інвесторів;
- дієве представництво держави в судах, зокрема в Європейському суді з прав людини та інших судових органах міжнародної юрисдикції;
- якісна координація сфери юстиції та гарантування ефективного нормопроєктування в КМУ.

Щоправда, ці чотири пріоритети значною мірою є ідейним продовженням орієнтирів попередньої стратегії (верховенство права, зменшення корупції, формування сприятливого бізнес-середовища, якісна розбудова Мініюсту в інституційному вимірі). Однак, переважна більшість

озвучених пріоритетів визначаються на основі ключових завдань, представлених у Положенні про Міністерство юстиції України, відтак, обґрунтування їх стратегічного змісту може здійснюватися самим Урядом. Безперечно, останній буде орієнтуватися на власну ієрархію пріоритетів. Ця ідея підтверджується тим фактом, що, приміром, «створення сприятливого середовища для ведення бізнесу та залучення інвестицій», потребує не лише заходів з боку Міністерства юстиції України, а в цілому - узгодженої діяльності центральних органів влади, установ місцевого самоврядування, а також представників бізнесового сектору.

Як бачимо, намагання імплементувати стратегічні практики на державному рівні в межах бюджетування центральними органами виконавчої влади виявилася частково дієвою, такою, що потребує суттєвих корегувань. Одна із причин неефективності таким чином побудованих стратегічних процесів криється у слабкій взаємодії між стратегічними цілями держави, виділеними бюджетними коштами та наслідками роботи ключових міністерств.

Проведений аналіз документації та практики дозволяє зробити висновок, що в нашій країні відсутня дієва система стратегічного планування та управління. Документація є часто неузгодженою і не орієнтованою на довгострокові цілі, узгодженість з інтересами суспільства також зрідка очевидна. Чим можна пояснити цю ситуацію? Система стратегічних документів нестандартизована, відсутня логічна типізація та ієрархізація офіційних стратегічних паперів, незрозумілі підходи до встановлення термінів реалізації та етапів планування. Серед політиків немає узгодженості стосовно розподілу зобов'язань по розробці та ухваленню стратегічних документів. Аспекти відповідальності та звітності також лишаються недеталізованими.

Брак системоутворюючого компонента в актуальній системі публічного стратегування України має наслідком мозаїчність та хаотичність планування та менеджменту. Це, у свою чергу, призводить до нераціонального розпорядження бюджетними коштами. Інститути громадянського суспільства мають недостатні важелі впливу на процес прийняття стратегічних рішень та інструменти контролю стратегічної діяльності відповідальних публічних інституцій.

Очевидно, що система стратегічного планування і менеджменту потребує масштабних перебудов, які допоможуть подолати застарілі і нові проблеми українського суспільства. Відповідне реформування має враховувати бюджетні інноваційні рішення та модернізацію публічної царини.

Яким чином концепція П. Ната та Р. Бекофа може допомогти у проведенні необхідних удосконалень в системі публічного стратегування? Який її практичний потенціал з урахуванням сьогоденного надзвичайно складного соціально-політичного, воєнного, економічного, геополітичного контекстів?

Прикладна значущість концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа дуже висока, адже враховує множинність стейкхолдерів, складність політичних процесів та суспільні пріоритети. Вектори її застосування в публічному секторі України різноманітні та, по суті, всеохоплюючі. В умовах сучасних багатовекторних загострень (війна з РФ, євроінтеграційні процеси, публічні реформи тощо) ключовими напрямками застосування цієї концепції можуть стати:

- національна безпека держави;
- повоєнна відбудова країни;
- євроінтеграція;

- реформування системи органів державної влади.

Деталізуємо кожен із цих напрямів. Так, у сфері національної безпеки концепція П. Ната та Р. Бекофа може допомогти сформувати більш гнучке стратегічне планування, що враховуватиме інтенсивність динаміки та змін у військовій галузі. Також - закласти фундамент модернізації збройних сил у довгостроковій перспективі та інвестиціям у галузь кібернетичної безпеки. Крім цього, - збалансувати витрати на оборонний комплекс та економічний розвиток загалом.

У контексті менеджменту повоєнного відновлення країни концепція П. Ната та Р. Бекофа може забезпечити інструментами для формування гнучких стратегій відбудови інфраструктури з урахуванням різних потенційних сценаріїв. Зберегти баланс між залученням інвестицій та загальним благом, налагодити взаємодію з міжнародними фінансовими спонсорами та організувати результативне публічно-приватне партнерство.

У напрямку євроінтеграції науковий доробок П. Ната та Р. Бекофа дає ключ для гармонізації поточного законодавства з європейською нормативно-правовою базою, запровадження ефективних антикорупційних заходів та підлаштування стратегічного планування на рівні держави до вимог європейських фондів та міжнародних установ.

В аспекті реформування держави досліджувана нами концепція спрямовує нас у бік подальшого розвитку цифрової держави, запровадження чітких метрик ефективності для органів державної влади та застосування менеджменту на базі даних тощо.

Об'єктивність нашого наукового пошуку не дозволяє стверджувати, що концепція П. Ната та Р. Бекофа є універсальною або ідеальною, але ми можемо говорити про її більшу ефективність саме в сучасному українському публічно-управлінському контексті. Нижче ми представимо порівняльну

таблицю різних наукових підходів стратегічного менеджменту у публічному управлінні, яка буде належним аргументованим доказом.

Підхід	П. Нат, Р. Бекоф	Г. Мінцберг	М. Портер	Дж. Брайсон
Середовище	Нестабільне, політизоване, невизначене	Складне, з акцентом на внутрішню динаміку	Стабільне, ринкове	Стабільне або помірковано нестабільне
Рівень адаптивності	Високий, стратегія реагує на зміни	Середній, з фокусом на еволюції	Низький, фіксовані конкурентні позиції	Середній, фокус на логічну структуру
Урахування стейкхолдерів	Максимальне, стратегія результат компромісів	Обмежене	Майже відсутнє	Середнє
Мета стратегії	Створення суспільної цінності, легітимності	Організаційний розвиток	Збільшення прибутковості	Вирішення суспільних проблем
Ставлення до формалізму	Підтримка гнучких стратегій	Плюралізм, що враховує формалізм	Жорстка структура	Сильна структуризація процесу
Урахування політичного контексту	Пряме, стратегія залежить від	Непряме	Майже не враховується	Частково

	політики			
Залученість громадян	Критично важлива	Не фокусується	Відсутня	Присутня

Таблиця 2. Порівняння наукових підходів П. Ната та Р. Бекофа, Г. Мінцберга, М. Портера та Дж. Брайсона

Отже, концепція П. Ната та Р. Бекофа є більш актуальною для України за інші підходи стратегічного менеджменту у публічному управлінні (наприклад, Г. Мінцберга чи М. Портера), тому що є однією з найбільш реалістичних та адаптивних моделей для публічного сектору (особливо для держав із нестабільним середовищем). Враховує багаторівневу політичну реальність (множинність владних центрів) та конфлікти інтересів (багато сейкхолдерів). Заснована на гнучкості (поетапне стратегування без зайвої формалізації), а не на лінійному плануванні. Визнає обмеженість ресурсів, вплив зовнішніх чинників та необхідність громадської участі (НУО). Будує стратегію не як продукт, а як процес, що є критичним для України в умовах постійних трансформацій. Може застосовуватися на всіх рівнях (територіальному, національному і навіть на рівні міжнародної співпраці). Орієнтована на суспільні цінності, а не економічну ефективність.

Попри те, що офіційно концепція П. Ната та Р. Бекофа не визнана в Україні теоретичною основою практики стратегічного менеджменту в публічному управлінні та адмініструванні, значна частина її принципів знаходить своє прикладне застосування вже сьогодні. Зокрема, гнучкість та адаптивність проявляється у багатосценарних стратегіях (План відновлення України) та їх оперативному корегуванні, множинність стейкхолдерів – в участі НУО, донорів, приватного сектору, суспільна цінність як мета – у

підтримці ВПО, цифровізації, інклюзії, діалог між владними рівнями – у децентралізації, стратегії розвитку громад, політичний реалізм та інституційні цикли – в узгодженості з ЄС, партнерстві з НАТО та G7 тощо.

Висновки до третього розділу

Сьогодні серед практично реалізованих моделей можна виділити: стратегічне управління, націлене на результат (переважна більшість держав пострадянського простору, включаючи Україну); стратегічний менеджмент, покликаний подолати стратегічні виклики (західноєвропейські держави, насамперед, Німеччина та Франція, Велика Британія та більшість держав-членів ЄС загалом); стратегічне планування, зорієнтоване на результат (східноєвропейські країни (Литва, Латвія, Польща), а також Австралія, Канада та США); стратегічний менеджмент як послідовний процес модифікацій (Ірландія); суспільне стратегічне управління, орієнтоване на отримання суспільно-корисних ефектів (Швейцарія) тощо. Виявлено, що попри певні процесуальні відмінності кожна модель має такі спільні елементами, як бажаний результат; постановка завдань задля досягнення результату; визначення і подолання проблем; збалансування інтересів задіяних стейкхолдерів; суспільний ефект; розробка та реалізація стратегії; урахування змін; необхідність модернізації; співпраця державного, бізнесового та громадського секторів.

Модель стратегічного менеджменту, яка сьогодні розвивається в Україні, внаслідок чіткої орієнтації на результат може вважатися такою, що базується на концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні, розробленій П. Натом та Р. Бекофом, однак, її стан потребує нормативного, організаційного та процесного удосконалення.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведене комплексне дослідження концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні, розробленої П. Натом та Р. Бекофом. Багатовекторний аналіз теми дослідження дав можливість з'ясувати теоретичний фундамент наукових поглядів авторів концепції, розкрити зміст їхнього розуміння стратегічного менеджменту в системі публічного управління, виявивши його особливості, етапи та складові, а також проаналізувати прикладну значущість, проявлену у публічно-управлінській практиці окремих країн. Здобуті у ході науково-дослідної роботи результати забезпечують можливість формулювання наступних висновків:

1. Теоретичні витoki концепції стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа розкриваються шляхом вивчення основних наукових підходів до стратегічного управління в межах публічного виміру, це той загальний теоретичний контекст в якому формувалися наукові погляди та ідеї двох учених, а також – в результаті виявлення безпосередніх теоретичних чинників, концептуальних розробок, на продовжені або критиці яких була побудована концепція П. Ната та Р. Бекофа. Обґрунтовується думка, що загалом науковими імпульсами формування досліджуваної концепції постали підняті у науковій спільноті у 1980-ті-1990-ті роки такі теоретичні питання, як невідповідність ієрархічної моделі публічного управління сучасному мережевому світу, потреба у підвищенні ефективності системи публічного управління, взаємодія середовища та публічної організації, збільшення кваліфікованих людських ресурсів на державній службі, доцільність стратегічного лідерства у державних установах, розробка принципів та інструментів стратегічного управління у публічному вимірі, відмінність

моделей стратегічного менеджменту в організаціях публічного та приватного секторів тощо. У залежності від домінуючих засобів стратегічного менеджменту в публічному управлінні виявлено сім основних наукових напрямів досліджень, які були теоретичним каркасом для ідей П. Ната та Р. Бекофа: це - логічний інкременталізм; стратегічні переговори; портфельний підхід; управління стратегічними питаннями; гарвардська політична модель; аналіз конкурентних сил; стратегічне планування як каркас для інновацій. Стверджується, що підхід П. Ната та Р. Бекофа більше відповідає гарвардській моделі, у якій увага спрямована на цінності ключових зацікавлених сторін у визначенні сильних і слабких сторін. Учені також приймають точку зору Гарварду, згідно з якою повноваження та соціальні зобов'язання впливають на загрози та можливості, які зачіпають організацію.

Доводиться, що концепція П. Ната та Р. Бекофа, є логічним продовженням теоретичних напрацювань Дж. Брайсона, Р. Фрімана і В. Рерінга, які звернулися до питання стратегічного планування та управління у публічному секторі ще у 1986 році. Серед поглиблених теоретичних векторів - виявлення стратегічних проблем, граничних умов моделей, декларування місій державних установ, урахування політичного контексту, залучення громадськості до розробки публічних стратегій тощо. Крім цього, обґрунтовується, що концепція стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа, певною мірою, будувалася як заперечення процесних моделей інших учених, зокрема П. Найвена та П. Шварца, пропонуючи визнати детермінантою в діяльності публічної організації явище «напруги». Напруга визначає протиріччя всередині організації або між організацією та її зовнішнім середовищем. Напруга визначає конкуруючі інтереси та цінності. Поняття напруги використовується, щоб висвітлити конфлікт, притаманний усім стратегічним питанням, і забезпечити засіб для

опису та артикуляції проблем. Напруга – це ключ до вирішення стратегічної проблеми, стимул до позитивних трансформацій.

2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження – це той лексикотермінологічний фундамент наукової роботи, який дозволяє з'ясувати провідні концепти, їх становлення в науковій традиції, виявити зміну смислових акцентів в процесі розвитку наукової думки. Ключовими поняттями даного дослідження стали «стратегія», «стратегічне планування», «стратегічне управління» / «стратегічний менеджмент», «стратегічне лідерство» у контексті науки публічного управління та адміністрування. Аналіз понятійно-категоріального інструментарію будується на основі систематизації наукових поглядів таких визнаних у науковому світі експертів, як Ф. Девід, П. Друкер, Г. Мінцберг, І. Онгаро, М. Портер, Дж. Стеріб, І. Ферлі та багатьох інших. Історіософський аналіз дозволяє виявити, що на початку досліджень стратегічного підходу до публічного управління не проводилося чіткого розмежування між поняттями стратегічного планування та стратегічного менеджменту, однак, сьогодні з урахуванням глибинних наукових розвідок більшість наукової спільноти, що вивчає цю тематику, принципово їх розділяє, акцентуючи увагу на тому, що стратегічне планування – це лише один із етапів стратегічного менеджменту. Під впливом вищезгаданих наукових підходів у формулюванні самого поняття «стратегічний менеджмент» домінують або місія, або цілі, або зовнішнє середовище, або результати тощо. Ми пропонуємо авторське визначення стратегічного менеджменту у публічному управлінні і вважаємо, що це – *стратегічна діяльність короткострокової, середньострокової або довгострокової перспективи, яка передбачає визначення цілей та завдань з урахуванням місії, співвіднесення їх з ресурсами та інтересами усіх залучених стейкхолдерів, планування виконання (визначення конкретних кроків та*

етапів), реалізація розробленого плану, моніторинг його виконання у процесі та адаптація до змін у зовнішньому середовищі, аналіз результатів та подальших перспектив.

Принципово важливим поняттям саме в контексті концепції П. Ната та Р. Бекофа є «стратегічне лідерство», воно є фундаментальним та наріжним. Дослідники є одними із піонерів у просуванні ідеї критичної необхідності стратегічного лідера для ефективного та результативного стратегічного менеджменту в публічному управлінні, для конструктивної трансформації публічної організації та запровадження інноваційних ідей та підходів. Відповідно до П. Ната та Р. Бекофа, стратегічне лідерство – це процес управління, який встановлює нову стратегію, роблячи мотив та мету явними і вимагаючи довгострокових зобов'язань.

3. Сутність стратегічного менеджменту у публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа розкривається у дисертації шляхом виявлення його особливостей, визначення етапів та деталізації складових. Зважаючи на відмінності між державним і приватним секторами, виявлено наступні особливості стратегічного менеджменту в публічному управлінні: більша чутливість до змін політики та політиків; ширше та різноманітніше коло споживачів; орієнтація не на прибуток, а оптимізацію бюджету та досягнення суспільних благ; використання державної влади; перевага прозорості щодо цілей та фінансування установи; важкість вимірювання результатів діяльності; складніша відповідальність працівників; складність (масштабність) стратегічних проблем тощо. Процес створення стратегії в державних організаціях має кілька взаємопов'язаних вимірів, а саме: планування; управління; політика; культура; зростання; вимушений вибір; розробка стратегії. Визначено та охарактеризовано ключові етапи стратегічного менеджменту в публічному управлінні за П. Натом та Р.

Бекофом: зрозуміти історію; дослідити ситуацію; розкрити проблеми; визначити стратегію; оцінити здійсненність; впровадити стратегічні зміни. Ідентифіковано ключові складові стратегічного менеджменту в концепції П. Ната та Р. Бекофа: стратегічний порядок денний публічної організації, провідні методики стратегічного менеджменту у публічному управлінні, а також взаємодія публічних установ із громадськістю на засадах стратегічного менеджменту.

4. Доведено, що візія стратегічного лідерства в стратегічному менеджменті публічного управління, сформована П. Натом та Р. Бекофом, базується на комплементарності чотирьох теорій лідерства, а саме: описової теорії Дж. Кузеса та Б. Познера («піонерський акт» лідера – прийняття першим інноваційних ідей), мовної теорії Дж. Конгера (мовне лідерство – змістовний спосіб надихнути інших), інтерпретаційної теорії В. Бенніса та Б. Нануса (бачення лідера народжується з пошуку в різних джерелах) та зразкової теорії Р. Кетлі (лідер формується послідовниками). Стратегічне лідерство П. Ната та Р. Бекофа пропонує публічному управлінню: стратегічний підхід до ресурсів та можливостей публічної організації, який за кризових умов дозволяє їх правильно перерозподілити та диверсифікувати; стратегічне передбачення і підготовку до потенційних криз; поведінковий патерн стратегічного лідера, який наслідуватимуть підлеглі публічні службовці. Серед етапів стратегічного лідерства в контексті концепції П. Ната та Р. Бекофа можна виділити наступні: спільне створення стратегії; формування бачення суспільного споживання; розмивання відмінностей між лідером і послідовником; просування трансформацій. Лідери зосереджують свою організацію на стратегічному напрямку. Вони створюють порядок денний для стратегічних змін. Стратегічні лідери тримають організацію на шляху до стратегічного бачення. Стратегічні лідери

сучасних державних служб вірять у надання менеджерам і службовцям повноважень і обов'язків, необхідних для прийняття рішень. Лідери державних служб зацікавлені у належному проєктуванні систем стратегічного планування. Вони вважають системи стратегічного планування корисними, допомагаючи їм змінити ситуацію. Стратегічні лідери зацікавлені у збільшенні можливостей навчання своїх організацій. Обґрунтовано, що добре розроблена система стратегічного планування не тільки допомагає лідерам підвищити спроможність до навчання, вона також допомагає відкритись їхнім організаціям для ефективнішої партнерської роботи та для потреб громадськості.

5. Стратегічний менеджмент як управлінська модель спочатку привертає увагу приватного сектору, застосовується у країнах з ринковою економікою (США, Канада, окремі країни Західної Європи) задля посилення конкурентоспроможності, прибутковості та врахування змін зовнішнього середовища. Виділено чотири ключові етапи у його імплементації: 1) 1945-1970 рр. – домінує контроль над виконанням; 2) 1970-ті рр. – переважає стратегічний вибір напрямів організаційної діяльності; 3) 1980-90-ті рр. – превалює реагування на внутрішні та зовнішні зміни; перша чверть ХХІ століття – акцент на довгострокових цілях. Результативність бізнесових практик привертає увагу публічного сектору до парадигми нового публічного менеджменту, і стратегічного менеджменту як однієї із його складових. У 1980-1990-х роках стартують перші державні управлінські ініціативи з застосування стратегічного менеджменту для досягнення соціально-економічних цілей (Велика Британія в 1980-1998 роках, Франція упродовж 1982-1989 років, США з 1987 рік по 1993 рік, Ірландія та Швейцарії у 1994-2004 роках, Фінляндія протягом 1995-2003 років тощо). Початково інструменти стратегічного планування та стратегічного управління не

визнавалися обов'язковими у законодавчому вимірі та характеризувалися опосередкованістю у контексті процедурної імплементації на рівні державних агентств. Поступово, під впливом наростання комплексних ресурсних викликів, які створювали окремі перепони у процесах практичного здійснення публічних політик, стратегічний підхід як методологія планування, прогнозування, реалізації планів, моніторингу та оптимізації державно-управлінської діяльності стала неодмінним атрибутом у розвинених демократіях.

Сьогодні серед практично реалізованих моделей можна вділити: стратегічне управління, націлене на результат (переважна більшість держав пострадянського простору, включаючи Україну); стратегічний менеджмент, покликаний подолати стратегічні виклики (західноєвропейські держави, насамперед, Німеччина та Франція, Велика Британія та більшість держав-членів ЄС загалом); стратегічне планування, зорієнтоване на результат (східноєвропейські країни (Литва, Латвія, Польща), а також Австралія, Канада та США; стратегічний менеджмент як послідовний процес модифікацій (Ірландія); суспільне стратегічне управління, орієнтоване на отримання суспільно-корисних ефектів (Швейцарія) тощо. Виявлено, що попри певні процесуальні відмінності кожна модель має такі спільні елементи, як бажаний результат; постановка завдань задля досягнення результату; визначення і подолання проблем; збалансування інтересів задіяних стейкхолдерів; суспільний ефект; розробка та реалізація стратегії; урахування змін; необхідність модернізації; співпраця державного, бізнесового та громадського секторів.

Сучасне стратегічне управління в публічному секторі розвинених держав потребує посилення адаптивності та гнучкості, урахування мінливості суспільних запитів, геополітичної нестабільності та

перманентного розвитку цифрового інструментарію. Основні зусилля з модернізації стратегічного менеджменту мають бути спрямовані у бік поліпшення методології стратегічного менеджменту в сфері демографічних змін та соціальних реконструкцій, удосконалення стратегічного підходу до управління людськими ресурсами в системі органів публічної влади, запровадження гнучких методик стратегічного планування та менеджменту тощо.

6. Практика реалізації стратегічного менеджменту в системі публічного управління України може бути визнана задовільною, але одночасно такою, що потребує системних доопрацювань. Нормативно-правове закріплення реалізовано частково, поняття «стратегії» у законодавчому вимірі фінально не унормовано та не уніфіковано. Основними складовими сучасного стратегічного менеджменту в публічному управлінні України: концепція – стратегічне управління націлене на результат (в дусі концепції стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа); законодавча база – Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку» (23.03.2000 р.), Закон України «Про державні цільові програми» (18.03.2004); мета – постановка завдань, досягнення запланованих результатів; основні засоби - програми соціального та економічного розвитку, а також цільові програми; основна процедура – планування; головні актори – державні службовці середньої ланки; проблемні аспекти – опосередкована конекція завдань та інструментів реалізації програм, увага до загальних напрямків і розмірів фінансування, управлінська мультисуб'єктність, розгалужена пріоритезація, відсутність повноважень для виконання того, що було передбачено; плюси – розроблені стратегії для подолання стратегічних викликів, наявні стратегії

регіонального розвитку, процес планування забезпечується методичними приписами у централізованій формі.

Прикладна значущість концепції П. Ната та Р. Бекофа для удосконалення стратегічного менеджменту в публічному управлінні України дуже висока, адже враховує множинність стейкхолдерів, складність політичних процесів та суспільні цінності. Ключові вектори її застосування в умовах актуальної багаторівневої кризи (війна з РФ, євроінтеграція, публічні реформи тощо): національна безпека; повоєнна відбудова; євроінтеграція; реформування системи органів державної влади.

У сфері національної безпеки концепція П. Ната та Р. Бекофа може допомогти сформувати більш гнучке стратегічне планування, що враховуватиме інтенсивність динаміки та змін у воєнній галузі, закласти фундамент модернізації збройних сил у довгостроковій перспективі та інвестиціям у галузь кібернетичної безпеки, збалансувати витрати на оборонний комплекс та економічний розвиток загалом. У контексті менеджменту повоєнного відновлення країни - може забезпечити інструментами для формування гнучких стратегій відбудови інфраструктури з урахуванням різних потенційних сценаріїв, зберегти баланс між залученням інвестицій та загальним благом, налагодити взаємодію з міжнародними спонсорами та організувати результативне публічно-приватне партнерство. У напрямку євроінтеграції - дати ключ для гармонізації поточного законодавства з європейською нормативно-правовою базою, запровадження ефективних антикорупційних заходів та адаптації стратегічного планування на рівні держави до вимог європейських фондів та міжнародних установ. В аспекті реформування держави - спрямувати у бік подальшого розвитку цифрової держави, запровадження чітких метрик ефективності для органів публічної влади та застосування управління на базі даних тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арабчук Я.І., Дзвінчук Д.І., Лопушинський І.П., Петренко В.П. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні Пауля Ната та Роберта Бекофа: український контекст. Координати публічного управління: електронне наукове фахове видання ІФНТУНГ, кат. Б, 2024. № 2 (3).
2. Бакуменко В.Д. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 21 – 28.
3. Берданова О.В. Стратегічне планування регіонального розвитку: Навч. Посібник. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 96 с.
4. Бережний Я.В., Афонін Е.А., Валевський О.Л. та ін. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
5. Бережний Я. Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління. Суспільна політика та стратегічний менеджмент. 2008. №1. С. 59-67.
6. Бортейчук Р. Місце та роль стратегічного управління в діяльності органів державної влади. Зб. наук. пр. НАДУ. К. : НАДУ, 2009. Вип 1. С. 21 – 31.
7. Василенко В.А., Ткаченко Т.І. Стратегічне управління. Навчальний посібник. К.: ЦУЛ, 2004. 400 с.
8. Головка Т.В., Сагова С.В. Стратегічний аналіз: Навчально-методичний посібник для самост. вивч. Дисципліни. За ред. проф. М.В. Кужельного. К. : КНЕУ, 2002. 198 с.

9. Гончарук Н. Т. Правові аспекти стратегічного менеджменту в публічному управлінні. Інвестиції: практика та досвід, 2024. № 19. С. 176-181.
10. Державне управління і менеджмент : Навч. посіб. у табл. і схемах. За заг. Ред. Г. С. Одінцової. Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
11. Дзвінчук Д. І., Петренко В. П., Попович В. В. Аналіз досвіду стратегічного управління соціально-економічним розвитком регіону (на прикладі Івано-Франківської області). Регіональна економіка. 2016. №1. С. 22–31.
12. Енциклопедичний словник з державного управління. Уклад. :Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
13. Євмешкіна О. Л. Стратегічне управління : конспект лекцій (програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти «Магістр» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»). Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. Київ : ТНУ ім. В. І. Вернадського, 2018. 49 с.
14. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> Дата звернення: 11.02.2024.
15. Закон України «Про державні цільові програми». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> Дата звернення: 11.02.2024.
16. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. За заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
17. Кайлюк Є. М. Стратегічний менеджмент : навч. Посібник. Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2010. 279 с.

18. Карпінський Б. А., Думич І.-Р. І. Стратегіологія розвитку й підвищення ефективності атестації персоналу системи публічного управління та адміністрування. Молодий вчений. 2019. №11. С. 507–511.

19. Карпінський Б. А., Кметь С. Б. Управлінська доктрина формування корпоративної культури персоналу в державних органах: перспективи її розвитку. Молодий вчений. 2019. №11. С. 809–812.

20. Касич А.О. Стратегічний менеджмент суб'єктів публічної сфери. Економіка та держава. 2017. № 2. С. 16 – 18.

21. Квітка С. А. Фойрсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. Теорія та історія публічного управління. 2016. № 8 (34). С. 5–15.

22. Кіндрацька Г.І. Стратегічний менеджмент: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доповн. К.: Знання, 2010. 406 с.

23. Козак В.І. Стратегічний підхід як необхідна складова системи публічного управління в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2016. № 35 – 36. С. 63 –70.

24. Кравченко О. Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування: навч.-метод. посібн. Харків: вид-во І. Іванченка, 2019. 138 с.

25. Куйбіда В.С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід. К.: Логос, 2009.108 с.

26. Лендъел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні. К.: Вид-во «К.І.С.», 2007.120 с.

27. Лещишин Р. Адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі. Актуальні проблеми правознавства. 2020. №4 (24). С. 49–54.

28. Мармаза О.І. Стратегічний менеджмент. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 103 с.

29. Миколюк А.В. Особливості застосування стратегічного менеджменту у публічній сфері в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток, 2024. № 9.

30. Миколюк А.В. Еволюція концепцій стратегічного менеджменту в публічному управлінні: від планування до динамічних можливостей. Інвестиції: практика та досвід, 2024. № 18. С. 133-138

31. Неліпа Д. В. Стратегічний менеджмент у публічному та приватному секторах: особливості та підходи до оцінки ефективності. Право та державне управління. 2024. № 2. С. 185-191.

32. Неліпа Д.В. Стратегічний менеджмент у публічному управлінні: сучасні виклики та перспективи розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток, 2024. № 10.

33. Нижник О.М. Стратегічний регіональний розвиток: концептуалізація поняття. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 127–140.

34. Оболенський О.Ю. Публічний аудит: цілі та економічний зміст. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Магістр, 2015. Вип. 1 (48). С. 84-92.

35. Петренко В. П., Данилюк М. О., Попадюк А. В., Манів З. О. Лібералізація економіки і проблеми управління регіоном. Івано-Франківськ, 1998, 243 с.

36. Прокопенко О. Ю., Петренко В. П. Стратегічний розвиток адміністративних одиниць. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Стратегії розвитку регіонів: методологія розробки,

механізми реалізації. Ін-т регіональних досліджень НАН України. Львів: 2008. Випуск 2 (70). С. 145-159.

37. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. редактор І.А.Грицяк. К. : “К.І.С.”, 2009. 240 с.

38. Сельський А. А. Передумови організації стратегічної діяльності у державному управлінні. Інвестиції: практика та досвід. 2013. №10. 139-142.

39. Сивак Т. В., Гончарук Н. Т. Інноваційні підходи до забезпечення стратегічного менеджменту у сфері публічного управління України. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 3. С. 105-113.

40. Сивак Т. В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.01 / НАДУ. Київ, 2020. 490 с.

41. Ставицький О. В. Особливості розвитку стратегічного управління в Україні. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=646> Дата звернення: 03.02.2023.

42. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. К. : НІСД, 2010. 288 с.

43. Стратегічне програмно-цільове планування процесів соціально-економічного розвитку України :наук.-метод. посіб. За заг. ред. В. П. Горбуліна. К. : Євроатлантикінформ, 2006.

44. Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. Упоряд. О. І. Кравченко. Х. : Видавництво Іванченка І.С., 2019. 138 с.

45. Рачинський А. П. Концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні: сутність понять. Інвестиції: практика та досвід, 2024. № 19. С. 188-193.

46. Рачинський А. П. Дискурсне поле генезису стратегічного менеджменту у публічному управлінні: від традиційної бюрократії до сучасних інновацій. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 3. С. 89-96.

47. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. К. : НАДУ, 2019. 232 с.

48. Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. Посібник. Київ : НАДУ, 2014. 196 с.

49. Ткачук А. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К.: ІКЦ "Легальний статус", 2016. 96 с.

50. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування. Економіка і прогнозування. 2008. № 4. С. 106–120.

51. Чудик І. І., Дзвінчук Д. І., Кісь С. Я., Петренко В. П. Модель співпраці публічної влади і людських ресурсів в процесах стратегування. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. № 41. С. 128-136.

52. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. К. : Вид-во УАДУ, 2001.

53. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб і доп. Київ : Вид-во КНЕУ, 2004.

54. Ackermann F., & Eden C. Making strategy: Mapping out strategic success. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2011.

55. Ackermann F., Eden C., Brown, I. The practice of making strategy: A step-by-step guide. London, England: SAGE. 2005.

56. Age J. Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons, 2015.
57. Ahmad A., Fce T. An Overview of Strategic Management Practices. Austin Journal of Business Administration and Management, 2018. 2(3), 1-4.
58. Aithal P. S. Strategic Management Research in India: Contribution of Top Business Schools during Last 5 Years – A Critical Study. International Journal of Advanced Trends in Engineering and Technology, 2018. 3 (1), 133-145.
59. Alan J., Rowe R., Karl, E. Strategic Management and Business Policy: A Methodological Approach. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Co, 1982.
60. Alan W.S. Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations. New York: Marcel Dekker, Inc., 2003.
61. Alford J. The implications of 'Publicness' for strategic management theory in exploring public sector strategy. Pearson Education Limited: Essex, 2001.
62. Allison G. Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston, MA: Little Brown, 1971.
63. Andersen D., Richardson G. Scripts for group model building. System Dynamics Review.1997. №13. P. 107-129.
64. Andrew S. S. The Use of Strategic Management in the Public Sector Organizations in Tanzania: A survey of four Executive Agencies. Paper Presented at the European Group for Public Administration Conference, on Public Service delivery in the Information Age at St. Julian's, Malta, 2009.
65. Andrews K. The concept of corporate strategy (rev. ed.). Homewood, IL: Irwin, 1980.
66. Ansell C., Torfing J. Public innovation through collaboration and design. New York, NY: Routledge, 2014.

67. Ansoff I. The changing shape of the strategic problem. Strategic management. Boston: Little, Brown. 1979.

68. Bardach E. Presidential address — The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others? Journal of Policy Analysis and Management. 2004. № 23. P. 505-520.

69. Barry B. Strategic planning workbook for nonprofit organizations. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation. 1997.

70. Bartlette L. Community Development: An Approach to Community Planning at the Municipal Level of Government. National Library of Canada, 2001.

71. Barzelay M., Campbell C. Preparing for the future: Strategic planning in the U.S. air force. Washington, DC: Brookings Institution Press. 2003.

72. Barzelay M., Cohen S, Brand R. Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World. Journal of Policy Analysis and Management, 1994.

73. Basel S. Evaluating the effectiveness of Strategic Planning within the Middle Eastern public sector. Doctoral thesis, Victoria Graduate School of Business, Melbourne, Australia, 2011.

74. Bennis W., Nanus B. Leaders: The strategies for making change. New York: Harper and Row, 1985.

75. Berman E., West J. Productivity enhancement efforts in public and nonprofit organizations. Public Productivity and Management Review. 1997. № 22. P. 207-219.

76. Berry F., Wechsler B. State agencies' experience with strategic planning: Findings from a national survey. Public Administration Review. 1995. № 55. P. 159-167.

77. Birkmann J., Wenzel F., Greiving S., Garschagen M., Vallée D., Nowak W., Mitchell J. Extreme events, critical infrastructures, human vulnerability and strategic planning: emerging research issues. *Journal of Extreme Events*, 2016. 3(04).
78. Bourgon J. Understanding the public leadership environment: preparing people to serve people in the 21st Century. CAPAM. Featured Report. 2009. P. 12-17.
79. Boyne G., Walker R. Strategy content and public organization. *Journal of public administration research and theory*, 2004. 14(2), P. 231-252.
80. Bozeman B., Straussman J. *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey Bass, 1990.
81. Bryant J. *The six dilemmas of collaboration: Inter-organizational relationships as drama*. New York, NY: Wiley. 2003.
82. Bryson J., Freeman R., Roering, W. Strategic planning in the public sector: Approaches and directions. In B. Checkoway (Ed.), *Strategic perspectives on planning practice*. Lexington, MA: Lexington Books. 1986. P. 65-85.
83. Bryson J., Cunningham G., Lokkesmoe K. What to do when stakeholders matter: The case of problem formulation for the African American men project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*. 2002. № 62. P. 568-584.
84. Bryson J. *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass. 2004.
85. Bryson J., Bert G. *Strategic Management in Public Administration*. Oxford Research Encyclopedia : Politics, Oxford University Press, 2020, pp. 1–26.
86. Burns J.M. *Leadership*. New York: Harper & Row. 1978.

87. Cameron K. Effectiveness paradoxes: Consensus and conflict in perceptions of organizational performance. *Management Science*, 1986. Vol. 32(5). P. 539-553.
88. Chandler A.D. *Strategies et Structure de l'entreprise*, Editions d.Organisation, Paris, 1989.
89. Chen S. Leadership Styles and Organization Structural Configurations. *The Journal of Human Resource and Adult Learning*. 2006. Vol. 2.
90. Cobb R., Elder C. *Participants in American politics: The dynamics of agenda building*. Boston: Allyn & Bacon. 1972.
91. Conger J. Inspiring others: The language of leadership. *Academy of Management Executive*, 5(1), 3145. 1991.
92. Cowan D. Developing a process model of problem recognition. *Academy of Management Review*, 1986. Vol. 11. P. 763-776.
93. David F. *Strategic Management*. London: University of London press, 2007.
94. David F., Forest F. *Strategic Management concepts and cases (16th ed.)*. New jersey: Pearson Education, 2017.
95. Delbecq A.L. *Sustaining innovation as an American competitive advantage*. University of Maryland at College Park: Institute for Urban Studies. 1989.
96. Denise L. *Strategic Management for senior leaders: A Handbook for Implementation*. Virginia: department of the Navy, 2000.
97. Dhliwayo S., Van Vuuren, J. The relationship between strategic planning and entrepreneurship: A paradox. *Asian Journal of Business and Management Sciences*, 2011. 1(3), 23-33.

98. Diefenbach T. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerial Enlightenment. *Public Administration*, 2009. 87(4), P. 892–909.
99. Domingos C. Strategic management: Formulate and implement strategies, analyze the competitive environment and make strategic decisions (Administration: The science of managing resources.). Socratica, 2023.
100. Drucker P.F. *The Practice of Management*. Harper & Row, New York, 1954.
101. Drumaux A., Goethals C. Strategic Management: Tool for Public Management? An overview of the Belgian federal experience. *International Journal of Public Sector Management*, 2007. 20(7), P. 638– 654.
102. Dutton J., Duncan, R. The influence of the strategic planning process on strategic change. *Strategic Planning Journal*, 1987. Vol. 8. P. 103-116.
103. Dutton J., Strumpf S., Wagner D. Diagnosing strategic issues and managing investment of resources. *Advances in Strategic Management*, 1990. Vol. 6. P. 143-167.
104. Elbanna S., Rhys A., Pollanen R. Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*, 2016. 18(2), P. 1017–1042.
105. Ferlie E., Ongaro E. Strategic management in public sector organizations: Concepts, schools, and contemporary issues. New York, NY: Routledge, 2015.
106. Forester J. *The deliberative practitioner*. Cambridge: MIT Press. 1999.
107. Fred R. *Strategic Management*, Eight Edition, Prentice Hall, 2000.
108. Freeman R. *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge university press, 2010.

109. Friend J., Hickling A. Planning under pressure: The strategic choice approach (3rd ed.). Oxford, England: Heinemann. 2005.
110. Gastil J., Levine P. (Eds.). The deliberative democracy handbook: Strategies for effective citizen engagement in the 21st century. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 2005.
111. George B. Does strategic planning “work” in public organizations? Insights from Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 2017. 37(7), P. 527–530.
112. Golsorkhi D., Rouleau L., Seidl D., Vaara E. Cambridge handbook of strategy as practice. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2015.
113. Goulet L. Perspectives in public management, strategic leadership for public service renewal. CCMD Publications on Public Management. 1996.
114. Hacker M., Kotnour T., Mallak L. Formalizing deployment processes in the US Government. *International Journal of Public Sector Management*, 2001. 14. P. 221-240.
115. Hatry H. Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance and Management Review*, 2002. Vol. 25(4). P. 352–335.
116. Hendrick R. Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: A comparative study of departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003. № 13. P. 491-519.
117. 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.

118. Höglund L. Strategic Entrepreneurship: Organizing Entrepreneurship in Established Organizations. Lund, Sweden: Student litteratur, 2015.
119. Huxham C., Vangen S. Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage. New York, NY: Routledge. 2005.
120. Innes J. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. Journal of the American Planning Association. 1996. № 62. P. 460-472.
121. Jantsch E. Design for evolution: Self organization and planning in the life of systems. New York: Brazilla. 1975.
122. Jezak J. Strategic enterprise management: concept and case study of America and West Europe. URL: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/db2/MARKIEWICZ.pdf> Дата звернення: 11.07.2023.
123. Johanson J.-E., Elias P., Päivi H. Government programme as a strategy — The Finnish experience. Administrative Sciences, 2017. 7, P. 16.
124. John B., Bert G. Strategic Management in Public Administration. Oxford University Press, USA, 2020.
125. Johnson G., Langley A., Melin L., Whittington R. Strategy as practice: Research directions and resources. New York, NY: Cambridge University Press. 2007.
126. Joyce P. Public sector strategic management: The changes required. Strategic Change. 2004. № 13. P. 107–110.
127. Joyce P. Strategy in the Public Sector. John Wiley and Sons: Chicluster, 2000. 322 p.
128. Kanter R.M. The change masters: Innovative and productivity in the american corporation. New York: Simon & Schuster. 1983.

129. Kerlinová A., Tomášková E. Approach to Strategy at Public Administration Organizations in the Czech Republic. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2014. №156.
130. Ketley R. *The power of followership*. New York: Doubleday. 1991.
131. Kooiman J., Vliet J. Self-Governance As a Mode of Societal Governance. September 2000 *Public Management*. 2000. № 2(3). P. 359-378.
132. Koteen J. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger Publishers, 1991.
133. Kouzes J.M., Posner B.Z. *The leadership challenge: How to get extraordinary things done in organizations*. San Francisco, CA: Jossey Bass. 1987.
134. Lane J., Wallis J. Strategic management and public leadership. *Public Management Review*. 2009. № 11(1). P. 101–120.
135. Lemay L. The practice of collective and strategic leadership in the public sector. *The Public Sector Innovation Journal*. 2009. Vol. 14(1).
136. Light P. *Sustaining innovation: Creating nonprofit and government organizations that innovate naturally*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1998.
137. Lindblom C. The science of muddling through. *Public Administration Review*. 1959. № 19. P. 79-88.
138. Määttä S. *Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance*. Sitra studies, 2011. № 57.
139. Maier N. *Problem solving and creativity: In individuals and groups*. New York: Brooks-Cole. 1970.
140. Marin S. *Strategic Management in Public Administration, Risk in Contemporary Economy*. Dunarea de Jos University of Galati, Faculty of Economics and Business Administration, 2016. P. 187-191.

141. Mcbain L., Smith J. Strategic Management in the Public Sector. E-Leader Singapore. 2010. P. 1-11.
142. Miles R., Snow C. Organizational strategy, structure and process. New York, NY: McGraw-Hill. 1978.
143. Mintzberg H. The rise and fall of strategic planning. New York, NY: Free Press. 1994.
144. Mintzberg H. Five Ps for strategy in California Management Review, Fall, 1987.
145. Mintzberg H. Waters J. Of Strategies, Deliberate and Emergent. Strategic Management Journal, 1985. 6(1). P. 257–272.
146. Montanari J., Bracker J. The strategic management process at the public planning unit level. Strategic Management Journal. 1986. Vol. 7. P. 251-265.
147. Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. University Press, 2009.
148. Nakrošis V. Strategic Management in Lithuania: do we have a government of results? (lt. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?). VU, Vilnius, 2008. p. 16.
149. Niven P. Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies (2nd ed.). New York, NY: Wiley. 2008.
150. Nurmandi A., Purnomo E. Making the strategic plan work in local government: A case study of strategic plan implementation in yogyakarta special province (yosp). International Review of Public Administration, 2011.
151. Nutt R., Backoff R. A strategic management process for public & third sector organizations. American Journal of Planning, 1987. Vol. 53(1). P. 44-57.

152. Nutt P., Backoff R. The strategic management of the public and third sector organizations. San Francisco: Jossey-Bass. 1992.
153. Nutt P., Backoff R. Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership. Journal of Management. 1993. Vol. 19. No. 2. P. 299-347.
154. Nutt P. Managing planned change. New York: Macmillian. 1992.
155. OECD. Public Sector Leadership for the 21st Century. OECD Publishing. Paris. 2001.
156. 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.
157. Pascale R. Managing on the edge. New York: Simon & Schuster. 1990.
158. Pettigrew A. The character and significance of strategy process research. Strategic management journal, 1992. 13(S2), P. 5-16.
159. Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management : Accountability versus Efficiency. 2004. P. 1–10.
160. Plant T. Holistic strategic planning in the public sector. Performance Improvement, 2009. №48. P. 38 - 43.
161. Poister T. Streib G. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models and Processes. Public Productivity and Management Review, 1999. Vol. 22, No. 3.
162. Porter M. Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance. New York, NY: Free Press. 1985.
163. Potůček M. Strategické vládnutí a Česká republika. [Strategic Governance and the Czech Republic]. Praha: Grada, 2007.

164. Quinn R. Beyond rational management: Mastering fire paradoxes and competing demands of high performance. San Francisco: Jossey-Bass. 1988.
165. Rainey H., Pandey S., Bozeman B. Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*. 1995. № 55. P. 567-574.
166. Reich A. Improving the strategy selection process: The strategic analysis questioning sequence. *Journal of Hospitality & Leisure Marketing*, 2000. №7(1), P. 75-102.
167. Ring P. Strategic issues: What are they & where do they come from? Strategic planning. Chicago: APA Planners. 1989.
168. Rumelt R. The perils of bad strategy. US: Mckinsey, 2011.
169. Salamon L. The tools of government: A guide to the new governance. New York, NT: Oxford University Press. 2002.
170. Schall E. Public-Sector succession: a strategic approach to sustaining innovation. *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. No. 1, P. 4-10.
171. Schon D. The reflective practitioner: How professionals think in action. New York: Basic Books. 1983.
172. Shortell S., Morrison E.M., Freedman B. Strategic choices for America's hospitals: Managing change in turbulent times. San Francisco, CA: Jossey Bass. 1988.
173. Schwartz P. The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world. New York, NY: Doubleday Currency. 1996.
174. Shrivastava P., Nachman A. Strategic leadership patterns. *Strategic Management Journal*. 1989. Vol. 10. P. 51-66.
175. Stirbu D. Strategic management in parliamentary organisations. The case of shaping the National Assembly for Wales Strategy for 2007/11, GSTF

Proceedings: Annual International Conference on Political Science, Sociology and International Relations. 2011.

176. Straus D. How to Make Collaborations Work. San Francisco, CA: Berret-Koehler. 2002.

177. Streib G., Poister, T. Strategic Planning in U.S. Cities: Patterns of Use, Perceptions of Effectiveness, and an Assessment of American Strategic Review of Capacity. *Public Administration*, 1990. № 20(1), P. 29-44.

178. Sussman L., Herden R. Dialectic problem solving. *Business Horizons*. 1986.

179. 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.

180. Thomas L., David H. Strategic Management and Business policy (13th ed.). New Jersey: Pearson Education, 2012.

181. Van de Ven A., Poole M. Paradoxical requirements for a theory of organizational change. *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*. Cambridge, MA: Ballinger. 1987.

182. Wart V. Dynamics of leadership in public service: theory and practice. Montgomery, 1951.

183. Weiss J., Poderit S. The value of mission statements in public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1999. № 9. P. 193-223.

184. Weiss J. Trust as a Key for Strategic Management? The Relevance of Council Administration Relations for NPM Related Reforms in German Local Governments. *Public Management Review*, 2016. 19(10), P. 1–16.

185. Williams W., Lewis D. Strategic Management Tools and Public Sector Management. *Public Management Review*, 2008. 10(5), P. 653–671.

186. Witcher B., Chau V. Strategic Management: Principles and Practices. South-Western: Cengage Learning, 2010.
187. Witcher B., Chau V. Essential of Strategic Management (5th ed.). New jersey: Pearson Education, 2011.

ДОДАТКИ

Додаток 1



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, тел. (044) 278-36-44,
E-mail: center@center.gov.ua, сайт: www.center.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 26548304

від 16.05 2025 р. № 50/0/194-15

Довідка
про впровадження результатів дисертаційної роботи
Габінета Миколи Володимировича
«Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні
П. Ната та Р. Бекофа»

Довідку видано Габінету М.В. у тому, що наукові положення, представлені в його дисертації «Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа», були використані в процесі організації навчально-методичних та аналітичних заходів Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу в межах Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, запровадженої для зміцнення основ державного врядування та вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління в Україні.

У вищевказаному контексті науковий інтерес викликав, насамперед, третій розділ дисертаційної роботи (Розділ 3. Практика і перспективи стратегічного менеджменту в публічно-управлінському контексті), адже в ньому представлена комплексна ретроспекція та аналіз актуального досвіду реалізації стратегічного менеджменту у публічному управлінні розвинених країн, більшість з яких входять до складу ЄС. Загалом, теоретичні узагальнення стосовно перспектив стратегічного менеджменту як управлінської методології в публічному секторі України, їх обґрунтованість та аргументованість свідчать про виразний науковий потенціал дисертанта.

Директор, кандидат наук
з державного управління,
доцент



Марина КАНАВЕЦЬ

МІНІСТЕРСТВО
ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/13
м. Київ, 01601, Україна



Тел.: +38 (044) 239-33-33
E-mail: office@knu.ua
Web: https://www.knu.ua

MINISTRY
OF EDUCATION AND SCIENCE
OF UKRAINE

TARAS SHEVCHENKO
NATIONAL UNIVERSITY
OF KYIV

64/13 Volodymyrska St,
Kyiv, 01601, Ukraine

20.05.2025 № 041-14/d6

На № _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Габінета Миколи Володимировича на тему:
«Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні
П. Ната та Р. Бекофа»

Наукові положення, розроблені Габінетом М.В., здобувачем кафедри державного управління ННІ ПУДС Київського національного університету імені Тараса Шевченка, за темою «Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа» на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», знайшли своє відображення в організації та тематиці навчального процесу філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Розроблені в процесі виконання дисертаційного дослідження рекомендації та висновки Габінета М.В. продемонстрували належний теоретико-методологічний рівень та суттєву прикладну спрямованість, що дозволило врахувати їх під час розробки навчальних курсів з обов'язкових та вибіркових дисциплін освітньо-наукової програми «Політологія» (першого та другого рівня вищої освіти), а саме: ОК 37 «Публічне адміністрування» (освітній ступінь «Бакалавр»); ВБ 1.2 «Політико-правові аспекти соціального управління та муніципальний менеджмент» (освітній ступінь «Бакалавр»); ВБ 4.3 «Бюрократія в сучасному суспільстві» (освітній ступінь «Магістр»).

Декан філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
академік НАН України



Анатолій КОНВЕРСЬКИЙ

**Список публікацій за темою дисертації та відомості про апробацію
результатів дисертації**

Статті у наукових фахових виданнях України:

[1] Габінет М.В. (2021). Теоретичні та практичні засади концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 4, 6-11.

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

Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2021/1.pdf

[2] Габінет М.В. (2022). П. Нат та Р. Бекоф про стратегічний порядок денний публічної організації. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 30, 19-22.

<https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.3>

Режим доступу: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/30-2022/3.pdf>

[3] Габінет М.В. (2022). 3) Теоретичний контекст формування наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 33 (72), 6, 1-6.

<https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/01>

Режим доступу:

https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/6_2022/1.pdf

[4] Габінет М.В. (2024). П. Нат та Р. Бекоф про стратегічне лідерство в публічному управлінні. *Актуальні питання у сучасній науці*. 9 (27), 340-350.

[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-9\(27\)-340-350](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-9(27)-340-350)

Режим доступу:

<http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/14823/14894>

Тези, опубліковані за матеріалами міжнародних конференцій:

[1] Habinet M. (2021). *Strategic management in public sector: P. Nutt and R. Backoff's vision*. The Days of Science of the Faculty of Philosophy - 2021, International Scientific Conference Materials 21-22 Apr. Kyiv, 373-374.

<https://daysofscience-knu.net.ua/index.php/conference/issue/view/10/77>

[2] Габінет М.В. (2022). *Стратегічний менеджмент у публічному управлінні: ключові вектори змін*. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 7-8 червня, 282-283.

<https://ipacs.knu.ua/pages/dop/316/files/dbca2488-6b24-4608-9db6-0931798c158b.pdf>

[3] Габінет М.В. (2023). *Організаційне навчання та управління знаннями у контексті стратегічного публічного менеджменту*. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ХХІХ Міжнародної науково-практичної конференції, Теплице (Чехія), 07 лютого, 38-44.

<http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-29.pdf>

[4] Габінет М.В. (2023). *Взаємодія публічного управління та громадського сектору на засадах концепції стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа*. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 26-27 квітня, 176-177.

<https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2039/files/e8f052a9-3ca2-4574-ad95-ec8638583c7f.pdf>

[5] Габінет М.В. (2024). *Стратегічний менеджмент у публічному управлінні: провідні методики*. Теоретичні та практичні дослідження в галузі

гуманітарних і природничих наук: матеріали науково-практичної конференції м. Запоріжжя, 23-24 лютого, 54-56.

<https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/view/79/1280/2669-1>

[6] Габінет М.В. (2024). *Концепція стратегічного менеджменту П. Ната та Р. Бекофа як теоретичне підґрунтя антикризового публічного управління в Україні. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 24 квітня, 57-58.*

<https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2109/files/96b2c931-691f-4363-8347-6e4c48948b9e.pdf>

[7] Габінет М.В. (2024). *П. Нат та Р. Бекоф про ключові підходи до стратегічного менеджменту в публічному управлінні. Сучасні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, Переяслав, 25 жовтня, 34-36.*

https://drive.google.com/file/d/1UMaPT_AojXYY7LFj1y82chtxGEu0mZdG/view