

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/01>**Габінет М.В.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНТЕКСТ ФОРМУВАННЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА

У статті подаються результати дослідження, проведеного з метою виявлення та аналізу наукового контексту, в межах якого розвивалися провідні ідеї П. Ната та Р. Бекофа, які згодом оформилися у чітку концепцію стратегічного менеджменту у публічному управлінні. Обстоюється думка про те, що фундаторами напряму стратегічного менеджменту у межах наукової галузі публічного управління та адміністрування можна вважати Дж. Брайсона, Р. Фрімана і В. Рерінга, 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 багатьма іншими дослідниками. 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. Також у статті аналізуються теоретичні позиції інших представників даного загального наукового напряму, які дозволяють розкрити такі проблемні питання, як визначення цілей державної організації, насамперед за конфліктних умов, типології стратегій державного сектора, колаборації між суб'єктами системи публічного управління та з зовнішніми суб'єктами і т. д. На думку автора, П. Нат та Р. Бекоф розробили унікальний підхід «напруги», який стверджує, що потенційні проблеми слід перевіряти на виклики традицій, інновацій, справедливості та продуктивності, щоб отримати повніше розуміння того, що саме є проблемою, яка розглядається, саме завдяки виваженому та ґрунтовному аналізу робіт своїх, попередників, колег та конкурентів від науки.

Ключові слова: публічне управління, стратегічний менеджмент, процесна модель, напруга, стратегічне планування.

Постановка проблеми. П. Нат та Р. Бекоф були у числі піонерів у науковій галузі публічного управління та адміністрування, які підняли питання доцільності застосування стратегічного менеджменту в публічному секторі. Однак, вони не були найпершими і, беззаперечно, єдиними. Концепція наукового тандему зародилася у жвавому дискусійному середовищі. Спираючись на ідеї одних колег та конкуруючи з іншими, П. Нат та Р. Бекоф розробили унікальний підхід «напруги», який стверджує, що потенційні проблеми слід перевіряти на виклики традицій, інновацій, справедливості та продуктивності, щоб отримати повніше розуміння того, що саме є проблемою, яка розглядається.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських дослідників не бракує тих, хто вивчає стратегічний менеджмент як окрему

модель публічного управління (Р. Бортейчук, Ю. Корольок, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський тощо). Проте, концепція П. Ната та Р. Бекофа є мало відомою у вітчизняному науковому полі, а її теоретичні передумови – й поготів. Цей факт і спричинив дане наукове дослідження. Вивчаючи теоретичний контекст формування наукової творчості П. Ната та Р. Бекофа, ми спиралися на класичні роботи представників стратегічно-управлінського напряму у публічному управлінні, а саме – Дж. Брайсона, В. Рерінга, Р. Фрімана, П. Шварца і т. д.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у виявленні та осмисленні теоретичного каркасу концепції П. Ната та Р. Бекофа, а також – у ідентифікації ідейної спільності наукових позицій учених з іншими представниками теорії стратегічного менеджменту у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Ще 1986 року Дж. Брайсон, Р. Фріман і В. Рерінг написали розділ книги під назвою «Стратегічне планування в державному секторі: підходи та напрямки». Учені завершили цей розділ десятима майбутніми напрямками «для досліджень і практики стратегічного планування, якщо стратегічне мислення має стати центральним у державному управлінні» [9, с. 79]. Наведемо нижче ці напрямки тому, що вони лягли в основу подальших наукових розробок більшості представників стратегічного менеджменту у публічному управлінні, враховуючи П. Ната та Р. Бекофа.

1. Урядам потрібно більше досвіду та знань у стратегічному плануванні.

2. Більшість моделей стратегії є неконтингентними, оскільки вони чітко не визначають граничні умови моделі або те, як кожен з них слід застосовувати в конкретних обставинах.

3. Більшість моделей процесів стратегічного планування не дають багато вказівок щодо того, як визначити стратегічні проблеми.

4. Залишаються питання про те, як сформулювати конкретні стратегії для вирішення стратегічних проблем після їх визначення.

5. Більшість моделей стратегічного планування не є формально чи явно політичними, і все ж державний сектор, як правило, явно та законно є політичним середовищем.

6. Залишаються питання про те, як мати справу з множинними, неоднозначними та часто суперечливими цілями та завданнями в державному секторі. Пов'язане питання полягає в тому, чи слід у всіх випадках готувати заяви про місію для державних установ.

7. У більшості моделей стратегічного планування неясно, як пов'язати інструменти та процеси. Багато інструментів насправді є антитетичними для обробки.

8. Відповідна одиниця аналізу або застосування незрозуміла для багатьох моделей.

9. Література не є особливо корисною щодо того, як залучати різні громадські організації до спільної роботи з розробки стратегії.

10. Яка відповідна роль для стратегічного планувальника? [9, с. 79–81].

Дж. Брайсон із співавторами згадуваної вище роботи стверджував, що урядам потрібно більше досвіду та знань у стратегічному плануванні. І це сталося. Наприклад, І. Берман і Дж. Вест виявили, що 52% міст США з населенням понад 50 000 жителів використовували стратегічне планування на основі громади [6]. Дослідження на

державному рівні виявило, що приблизно 60% державних установ розпочали стратегічне планування до 1993 року, а 9% планували зробити це найближчим часом [7]. Більшість досліджень представили досить оптимістичний погляд на стратегічне планування та його вплив на публічну організацію, хоча вимірювання контексту, змісту, структури, процесу, впливу та результатів залишалося складним і, зазвичай, базувалося на перцептивних показниках. Кілька тематичних досліджень стратегічного планування як діяльності реальних акторів у реальній ситуації довели, що стратегічне планування дає бажані результати [5; 16].

Більшість моделей стратегічного планування були незалежними, оскільки вони чітко не вказували граничні умови моделі або те, як кожен з них слід застосовувати в конкретних обставинах. Широко використовувані моделі, розроблені Б. Барі [4] та Дж. Брайсоном [12], по суті, є загальними підходами, які наївний користувач міг би визнати універсальними, незважаючи на застереження авторів пристосовувати будь-яку програму до конкретної ситуації. Інакше кажучи, ці моделі формують стратегічне планування та пов'язану з ним діяльність із впровадження як видимої сутність. Тим часом, ті ж автори та більшість теоретиків планування визнають, що контингентний підхід до планування необхідний, відповідний спосіб організації та здійснення процесу планування – його виконання – залежить від ситуації [13; 19]. Щоб моделі стратегічного планування стали більш корисними для організацій державного сектору, вони повинні бути сформульовані таким чином, щоб ключові випадки та відповідні заходи можна було розумно застосовувати на практиці.

Більшість процесних моделей стратегічного планування не надають багато вказівок щодо того, як визначити стратегічні проблеми. Це було і залишається проблемою, оскільки стратегічні питання вказують на те, де найбільше потрібні діалог і розбірливість щодо найважливіших викликів організації. Керівництво на початку, зазвичай, обмежувалося твердженням про те, що проблеми будуть виникати в результаті аналізу зацікавлених сторін, SWOT (сильних і слабких сторін, можливостей і загроз), прогалин, сценарію або іншого аналізу [10]. Кілька вчених і практиків розробили моделі процесів, які дійсно допомагають у визначенні стратегічних проблем. Найбільш відомими можна визнати методи сценарного планування П. Шварца [28], «подорож» К. Ідена та Ф. Акер-

мана [1], а також питання збалансованої системи показників щодо зв'язку та узгодження П. Найвена [24].

Усі ці підходи мають значну силу, але з дослідницької точки зору не зовсім зрозуміло, коли і як краще застосовувати їх на практиці. Підхід П. Шварца заохочує планувальників досліджувати, як взаємодіють різні сили та тенденції та які сили та тенденції піддаються організаційному впливу, а які ні. К. Іден і Ф. Акерман виступають за причинно-наслідкове відображення, щоб висвітлити стратегічні питання, визначені як набори можливих дій. Модель П. Найвена намагається пов'язувати очікування зацікавлених сторін, показники фінансових та інших ресурсів, компоненти бізнес-процесів, а також елементи навчання та розвитку співробітників. Стратегічні питання стосуються того, якими мають бути конкретні пункти в кожній основній категорії, якими мають бути показники, якою може бути теорія причинно-наслідкових зв'язків між змінами в одному показнику та змінами в іншому, і як мають бути узгоджені елементи у всій системі показників.

Додаткові внески до аналізу процесу включають методи «стратегічного вибору» Дж. Френда та А. Хіклінга [14], процес «дилеми співпраці» Дж. Браянта [8] і підходи групових процесів до моделі динаміки будівельних систем Д. Андерсена та Г. Річардсона [2].

Було розроблено кілька типологій стратегій державного сектора, наприклад, збалансована система показників П. Найвена [24], адаптації для державного сектора Р. Майлза та К. Сноу [22], орієнтована на приватний сектор типологія М. Портера [25], набір «інструментів» державного сектора або інструментів політики Л. Саламона [27] тощо. Проте кожна з цих типологій ґрунтується на стратегії як на сутності, а не як на практиці, і жодна не визначає чітко соціальні механізми, які могли б надати причинно-наслідкові пояснення ефективності різних стратегій.

Більшість моделей стратегічного планування не були формально чи явно політичними, і все ж державний сектор, як правило, явно та законно є політизованим середовищем. Окрім визнання та включення формальних мандатів у процес планування, дослідники стратегічного планування досягли кількох успіхів у цьому відношенні. Це, зокрема, розробка широкого спектру методів аналізу зацікавлених сторін, призначених для точного визначення того, хто є зацікавленими сторонами, особливо «ключовими» зацікавленими сторонами [12; 11].

Інші корисні методи включають різноманітні методи ситуаційного аналізу і методи розробки сценаріїв. Також розроблено широкий спектр методів залучення зацікавлених сторін, які чітко визнають політичну та політизовану природу більшої частини стратегічного планування [8]. Незрозуміло, якою мірою ці методи аналізу та залучення фактично використовуються на практиці, як і те, якою мірою вони використовуються для вирішення основних питань політики на відміну від більш вузьких питань, таких як ті, що пов'язані з наданням послуг. З іншого боку, майже всі ці методи були розроблені через глибоке залучення до практики.

Повне включення політики в стратегічне планування та управління узгоджується з практикою, оскільки підхід стратегії як практики наголошує на контекстуалізації мікродій практиками стратегії. Хоча вчені з державного управління давно визнали, що прийняття стратегічних рішень в уряді є політичним та поступовим [21], накопичено мало систематичних знань про те, як саме державні менеджери діють або повинні діяти з політичним тиском у стратегічному управлінні. Різноманітні та часто конкуруючі очікування, партійна політика, політичні коаліції, політичні призначенці, обмеження термінів і т. д., все це може впливати на те, як здійснюється стратегічне управління та які моделі стратегічного управління є стійкими. У той час як деякі автори [23] стверджують, що стратегічне планування не може бути виконано добре через політику та часові обмеження урядового планування, небагато досліджень систематично вивчали вплив часових міркувань (включаючи терміни) на практику стратегічного управління.

Дослідження Х. Рейні та його колег показують, що розпливчасті цілі часто не є характерними для державних установ [26], тим не менш, державні установи часто стикаються з труднощами у роботі з множиною або конкуруючими цілями. Більшість моделей стратегічного планування не наголошують на таких ситуаціях, натомість вони схильні виступати за формулювання чітких цілей, завдань і показників ефективності. Чи є це гарною ідеєю за будь-яких обставин, залишається важливим предметом для дослідження. Наприклад, ми знаємо, що за конфліктних обставин планувальникам краще почати з чіткого розуміння зацікавлених сторін та їхніх інтересів, перш ніж переходити до встановлення цілей. Така сама порада міститься в науково-дослідній літературі про досягнення

консенсусу [18], співпрацю [17] і дорадчу демократію [15]. З точки зору практики, стратегії та їх реалізація, включаючи часто неявні стратегічні цілі та завдання, виробляються та відтворюються через дії та взаємодію практиків, які не завжди мають чітко сформульовані цілі.

Пов'язане питання полягало в тому, чи слід у всіх випадках створювати заяви про місію для державних агентств. Питання досі лишається актуальним. На практиці відповідь часто – «так», оскільки наявність заяви про місію часто вимагається урядами вищого рівня або зовнішніми спонсорами. Крім того, є певні докази того, що чітко сформульована місія, яка включає вимірювані цілі, може бути джерелом натхнення та керівництва для працівників, що призводить до помітно кращої ефективності організації [30]. З іншого боку, заяви про місію, якщо вони не включені в узгоджену практику або набір практик – разом із стратегічною діяльністю, розумовою діяльністю, неявними знаннями та емоціями – є «речами» або «артефактами», які не обов'язково дають позитивні результати. П. Лайт зазначає: «Одна з найбільших таємниць організаційного життя полягає в тому, як агентства виживають рік за роком, не знаючи своєї місії» [20].

Виникає також питання про те, чи завжди можлива домовленість щодо місії, особливо у дуже конфліктних ситуаціях. Найкраще, чого можна очікувати, це згода щодо засобів або дій, які може вжити агентство [17]. У якості альтернативи може бути розробка різних місій для різних зацікавлених сторін.

Дж. Брайант і Дж. Брайсон показують, як різноманітні інструменти та методи можуть бути пов'язані зі стратегічним плануванням і процесами управління [8; 12]. З іншого боку, незрозуміло, наскільки ці інструменти використовуються на практиці. Крім того, окремі методи, такі як аналіз портфолію та конкурентний аналіз [25], важко вписуються в процеси в тому сенсі, що вони зазвичай ігнорують політику (яку на практиці важко ігнорувати), що потім призводить до неправильного або марного застосування інструментів або спотворення його результатів.

Колаборації у публічному управлінні стали основною практикою та центром досліджень І. Бардака [3]. Спільне стратегічне управління, як інтегрований підхід, вивчався такими дослідниками, як К. Хаксем та С. Ванген [17]. Орієнтоване на практиків керівництво щодо того, як брати участь у спільному стратегічному плануванні та управлінні, розроблялося Д. Страусом [29].

Х. Мінцберг стверджує, що планувальники повинні полегшити процес, провести корисний аналіз і допомогти лінійним керівникам визначити проблеми, стратегії та прийняти рішення щодо змісту плану. Він підкреслює, що стратегічне мислення, дії та навчання зазвичай не впливають із стандартного формалізованого процесу стратегічного планування, і навіть стверджує, що жорсткий стратегічний план може перешкоджати стратегічному мисленню та необхідним змінам у стратегії та операціях [23]. К. Іден і Ф. Акерман, Дж. Брайсон відзначають різноманітність функцій або ролей, які ймовірно, потрібно ефективно виконувати, якщо стратегічне планування та стратегічне управління мають бути успішними [1; 12]. До них належать ролі спонсорів процесу, лідерів і фасилітаторів; групи координації стратегічного планування або управління; групи стратегічного планування; лінійні керівники; та різні консультативні групи. Практична перспектива також вимагає розгляду «стратегів» далеко за межами організаційних вищих ешелонів, щоб усі суб'єкти, які роблять внесок у соціальне досягнення стратегії, враховувалися, включно з тим, як їхня особиста ідентичність і досвід, а також соціальна динаміка, в якій вони беруть участь, формують стратегію.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене у статті 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. Подальший вектор наукової студії проблематики може бути спрямований у бік більш глибокого компаративного аналізу процесних моделей, а також виявлення їх прикладної значущості.

Список літератури:

1. Ackermann F., Eden C., Brown, I. The practice of making strategy: A step-by-step guide. London, England: SAGE. 2005.
2. Andersen D., Richardson G. Scripts for group model building. System Dynamics Review. 1997. №13. P. 107–129.
3. 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.

4. Barry B. Strategic planning workbook for nonprofit organizations. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation. 1997.
5. Barzelay M., Campbell C. Preparing for the future: Strategic planning in the U.S. air force. Washington, DC: Brookings Institution Press. 2003.
6. Berman E., West J. Productivity enhancement efforts in public and nonprofit organizations. Public Productivity and Management Review. 1997. № 22. P. 207–219.
7. Berry F., Wechsler B. State agencies' experience with strategic planning: Findings from a national survey. Public Administration Review. 1995. № 55. P. 159–167.
8. Bryant J. The six dilemmas of collaboration: Inter-organizational relationships as drama. New York, NY: Wiley. 2003.
9. 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.
10. Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations (1st ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1988.
11. 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.
12. Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass. 2004.
13. Forester J. The deliberative practitioner. Cambridge: MIT Press. 1999.
14. Friend J., Hickling A. Planning under pressure: The strategic choice approach (3rd ed.). Oxford, England: Heinemann. 2005.
15. Gastil J., Levine P. (Eds.). The deliberative democracy handbook: Strategies for effective citizen engagement in the 21st century. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 2005.
16. 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.
17. Huxham C., Vangen S. Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage. New York, NY: Routledge. 2005.
18. 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.
19. Johnson G., Langley A., Melin L., Whittington R. Strategy as practice: Research directions and resources. New York, NY: Cambridge University Press. 2007.
20. Light P. Sustaining innovation: Creating nonprofit and government organizations that innovate naturally. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1998.
21. Lindblom C. The science of muddling through. Public Administration Review. 1959. № 19. P. 79–88.
22. Miles R., Snow C. Organizational strategy, structure and process. New York, NY: McGraw-Hill. 1978.
23. Mintzberg H. The rise and fall of strategic planning. New York, NY: Free Press. 1994.
24. Niven P. Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies (2nd ed.). New York, NY: Wiley. 2008.
25. Porter M. Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance. New York, NY: Free Press. 1985.
26. Rainey H., Pandey S., Bozeman B. Public and private managers' perceptions of red tape. Public Administration Review. 1995. № 55. P. 567–574.
27. Salamon L. The tools of government: A guide to the new governance. New York, NY: Oxford University Press. 2002.
28. Schwartz P. The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world. New York, NY: Doubleday Currency. 1996.
29. Straus D. How to Make Collaborations Work. San Francisco, CA: Berret-Koehler. 2002.
30. Weiss J., Poderit S. The value of mission statements in public agencies. Journal of Public Administration Research and Theory. 1999. № 9. P. 193–223.

Habinet M.V. THEORETICAL CONTEXT OF THE FORMATION OF THE SCIENTIFIC VIEWS OF P. NUTT AND R. BACKOFF

The article presents the results of a study conducted with the aim of identifying and analyzing the scientific context within which the leading ideas of P. Nutt and R. Backoff developed, which later took shape in a clear

concept of strategic management in public administration. The opinion is argued that J. Bryson, R. Freeman and V. Roering, who addressed the issue of strategic planning and management in the public sector as early as 1986, can be considered the founders of the direction of strategic management within the scientific field of public administration. This group of scientists developed the leading vectors of the subject, which were later deepened by many other researchers. Among the selected vectors, first of all, it is advisable to focus on identifying strategic problems, boundary conditions of models, declaring the missions of public institutions, taking into account the political context, involving the public in the development of public strategies, etc. The fact that the process model of «tensions» by P. Nutt and R. Backoff is opposed to the process models by other scientists, in particular P. Niven and P. Schwartz, is proved. The article also analyzes the theoretical positions of other representatives of this general scientific direction, which allow us to reveal such problematic issues as determining the goals of a public organization, primarily under conflict conditions, typologies of public sector strategies, collaboration between subjects of the public administration system and with external subjects, etc. According to the author, P. Nutt and R. Backoff have developed a unique «tensions» approach, which states that potential problems should be tested against challenges to tradition, innovation, fairness and productivity in order to gain a more complete understanding of what exactly is the problem under consideration thanks to a balanced and thorough analysis of the works of their predecessors, colleagues and competitors from science.

Key words: *public administration, strategic management, process model, tension, strategic planning.*