

У. В. Мовчан

orcid.org/0000-0001-6057-3677

аспірантка відділу правових проблем політології
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ЗДІЙСНЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Вибір технологій, інструментів та методів стратегічного планування залежить від визначення релевантного підходу до здійснення стратегічного планування. Найбільш розповсюдженою у науковій літературі є класифікація дослідників Дж. Брайсона та Л. Едвардса. Вони виокремлюють дев'ять підходів до процесу стратегічного планування:

- 1) комплексні процесні підходи:
 - Гарвардська модель;
 - логічний інкременталізм;
 - управління зацікавленими сторонами;
 - стратегічне управління.
- 2) частково процесні підходи:
 - стратегічні переговори;
 - управління стратегічними питаннями;
 - стратегічне планування як основа для інновацій;
- 3) змістовні підходи:
 - портфельні підходи;
 - конкурентний аналіз.

Найбільш комплексні підходи стратегічного планування сформовані під впливом Гарвардської політичної моделі. Дана модель мала значний вплив на популярні процеси загального стратегічного планування у державному секторі. Завдання моделі – пошук найкращої відповідності між структурою та її середовищем. Це досягається шляхом аналізу сильних, слабких сторін, можливостей та загроз основного структурного підрозділу, а також через цінності вищого керівництва та соціальні зобов'язання структури / органу. Планування та реалізація є відокремленими на концептуальному та практичному рівні. Передбачається, що за розробку та реалізацію стратегії відповідає вище керівництво. Проте модель не пропонує конкретних порад щодо того, як здійснювати розробку стратегії.

Дана модель може застосовуватися в організаціях державного сектору, особливо на програмному або відомчому рівнях, але, як правило, необхідна низка адаптацій. По-перше, слід враховувати більш широке коло зацікавлених сторін, часто включаючи окремі ради з питань політики. По-друге, при застосуванні на більш широкому, загальнодержавному рівні, потребується використання певного портфельного підходу для прийняття стратегічних рішень щодо цілої сукупності агенцій або програм. Необхідний підхід до управління стратегічними проблемами, оскільки більша частина процесів у державному секторі, як правило, є досить політичною, а формулювання та вирішення питань є основою багатьох політичних рішень. Стратегічне планування повинне поєднуватися з певним «портфелем», управлінням проблемами та підходами до управління стейкхолдерами, враховуючи відсутність ієрархічного авторитету та характеру спільної влади у цих контекстах.

Усі адаптації Гарвардської моделі в державному секторі базуються на приблизно подібній послідовності видів діяльності, при цьому визнаючи, що дотримання якогось строгого порядку часто не є можливим, необхідним або навіть бажаним. Дані види діяльності включають наступні:

- Підготовка до стратегічного планування шляхом визначення того, які елементи слід включити, а також визначення хронології планування.
- Створення, роз'яснення або оновлення організаційної місії, бачення, цінностей та цілей, а також уточнення будь-яких придатних правових статутів документів.
- Оцінка зовнішнього та внутрішнього середовища шляхом аналізу сильних, слабких сторін, можливостей та загроз.
- Виявлення та аналіз проблем, з якими стикається організація, на основі майбутніх викликів та / або змін, які супроводжують організацію.
- Визначення потенційних стратегій для ефективного вирішення проблем.
- Оцінка доцільності стратегій за допомогою обґрунтованих критеріїв.
- Розробка та реалізація планів та відповідних бажаних змін.
- Оцінювання, контроль та постійне оновлення плану, коли з'являється нова інформація.
- Переоцінка стратегій та процесу стратегічного планування (Брайсон, Едвардс, 2017)

Другим комплексним процесним підходом є логічний інкременталізм. Це підхід, який фактично поєднує формулювання та реалізацію стратегії, а, отже, стратегічне планування та стратегічне управління. Сильними сторонами підходу є його здатність керувати складністю та змінами, його акцент на другорядних, а також головних рішеннях, його увага до неформальних, а також формальних процесів та його політичний реалізм. Основна слабкість підходу полягає в тому, що він не гарантує, що різні недостатньо пов'язані рішення будуть доповнювати виконання організаційних цілей. Логічний інкременталізм застосовується до організацій державного сектору, якщо можливо встановити певний загальний набір стратегічних цілей, яким повинен відповідати підхід.

Третім підходом, запропонованим Дж. Брайсоном та Л. Едвардсом є управління зацікавленими сторонами (стейкхолдерами). На думку Р. Фрімена, стратегію можна розуміти як спосіб організації, що стосується зацікавлених сторін або налагодження з ними контакту. Зацікавленою стороною може бути визначена будь-яка особа, група чи організація, на яких впливає організація або які можуть вплинути на її майбутнє. Фрімен стверджує, що стратегія буде ефективною лише в тому випадку, якщо вона задовольняє потреби кількох груп. Оскільки багато груп інтересів мають певну частку впливу у громадських організаціях чи громадах, і оскільки підхід включає економічні, політичні та соціальні проблеми, він застосовується до державного сектору. Крім того, деякі форми залучення зацікавлених сторін, такі як участь громадян, часто потребуються в процесі прийняття урядових рішень. Успішне використання моделі передбачає, що особи, які приймають ключові рішення, можуть досягти розумної згоди щодо того, хто є ключовими зацікавленими сторонами та якою має бути відповідь на їхні вимоги (Фрімен, Макві, 2001, с. 7–16).

Сильними сторонами моделі зацікавлених сторін є визнання багатьох вимог, як доповнюючих, так і конкуруючих, що пред'являються до організацій внутрішніми та зовнішніми гравцями. Також це усвідомлення необхідності задоволення інтересів принаймні ключових стейкхолдерів, якщо організація хоче вижити. Завдяки своїй увазі до зацікавлених сторін, підхід може бути особливо корисним при плануванні транскордонних функцій або плануванні на місцевому рівні. Основна слабкість моделі полягає у складності досягнення справжньої співпраці. Також наявні труднощі у розширенні залучення стейкхолдерів за межами еліти.

Останнім комплексним процесним підходом є стратегічні системи управління. Це підходи, які дозволяють державним лідерам та менеджерам розробляти стратегії, координувати важливі рішення на різних рівнях та в межах різних функцій в організації та між організаціями. Системи стратегічного управління варіюються за кількома вимірами: всеосяжність областей прийняття рішень, формальна раціональність планування та процесів прийняття рішень, і жорсткість контролю, що здійснюється за виконанням рішень, а також те, як безпосередній процес стратегії буде адаптований до організації та управління.

Сильною стороною цих систем є спроба координувати різні структурні елементи стратегії організації за рівнями та функціями. Вони можуть допомогти краще інтегрувати те, що реформи нового державного менеджменту (англ. NPM) часто фрагментують. Їхньою слабкою стороною є те, що надмірна всебічність, приписи та контроль можуть відвернути увагу до мі-

сії, стратегії та інновацій, а також можуть перевищити здатність учасників розуміти систему та інформацію, яку вона виробляє.

Системи стратегічного управління можливо застосовувати до державних структур (і в меншій мірі до громад), оскільки незалежно від природи конкретної організації, менеджери повинні координувати принаймні певне прийняття рішень на різних рівнях і концентруватися на тому, чи виконує організація свої стратегії та виконання своєї місії. Однак, більшість державних структур, як правило, використовують менш комплексні, менш офіційні та більш децентралізовані системи. Ці системи, як правило, зосереджуються на кількох цілях та питаннях, спираються на процес прийняття рішень, в якому політика відіграє важливу роль. Вони здійснюють контроль над більшою кількістю елементів, аніж лише над результатами програми (наприклад, видатки бюджету, процеси контракування тощо) (Брайсон, 2011, с. 323–341).

Серед частково процесних можливо виокремити три найбільш поширених підходи. В межах підходу стратегічних переговорів стратегія розглядається як часткове вирішення організаційних питань через високополітичний процес. Переговори дедалі частіше стають частиною управління через різноманітні квазізаконодавчі та квазісудові процеси. Ці процеси включають в себе бачення від спільнот, які наділені повноваженнями та формують політичні мандати, напрацьовують правила шляхом переговорів та розроблюють процеси вирішення зовнішніх суперечок.

Перевага підходу полягає у визнанні того, що для досягнення домовленостей необхідні співпраця та переговори. Основний недолік полягає в тому, що, хоча процес може сприяти досягненню домовленостей, часто виникають питання щодо технічної якості, легітимності процесу та демократичної відповідальності результатів.

Другим частково процесним підходом є управління стратегічними питаннями. Такий підхід особливо важливий для державних структур, зокрема тих, у яких постійно або швидко змінюється середовище, оскільки порядок денний цих структур складається з питань, якими слід керувати стратегічно. Крім того, багато структур розробили процеси управління стратегічними проблемами, які є відокремленими від процесів щорічного стратегічного планування. Багато важливих питань виникають надто швидко, щоб їх вирішувати в рамках щорічного процесу.

Основним недоліком Гарвардської моделі була відсутність проміжного елементу між SWOT-аналізом і формулюванням стратегії. Даний недолік виправлено у поточній моделі – завдяки внесенню етапу визначення стратегічних питань як частини процесу стратегічного планування, а також менш повних щорічних оглядів.

Цей підхід також застосовується до функцій, співробітництва або спільнот, якщо якась група, організація чи коаліція можуть брати участь у процесі та керувати проблемою. Перевагою підходу є його здатність швидко розпізнавати й аналізувати ключові проблеми. Основний недолік полягає в тому, що загалом цей підхід не дає конкретних пояснень щодо того, як саме формулювати проблеми, окрім як здійснювати певний ситуаційний аналіз перед їхньою ідентифікацією.

Останнім частково процесним підходом є стратегічне планування як основа для інновацій. На відміну від підходу управління стратегічними питаннями, який може скоротити рівень інноваційності, даний підхід використовує стратегічне планування як можливість впроваджувати інновації та приймати творчі рішення для майбутніх проблем. Він відрізняється тим, що наголошує на важливості стимулювання інновацій та формуванні підприємницької культури в організації. Цей підхід може бути складним у застосуванні в деяких державних організаціях, особливо в тих, які мають менше ресурсів для тестування підходів або мають можливість робити потенційно «дорогі» помилки. Крім того, державні структури часто працюють у важливих та відповідальних контекстах, роблячи будь-які помилки більш помітними та проблематичними.

Р. Ендрюс наголошує, що організації, які роблять акцент на стратегії інновацій, отримують ще більшу віддачу, якщо вони пристосовують цю стратегію до процесу, який характеризується гнучкістю та переговорами з потужними зацікавленими сторонами (тобто, йдеться про логічний інкременталізм) (Ендрюс, Бойн, Ло, Волкер, 2012, с. 155).

С. Борінс у своєму масштабному дослідженні успішних інновацій у державному секторі виявив, що новатори суттєво покладаються на стратегічне планування (те, що він називає «комплексним плануванням»), а не на «намацування» (термін, запропонований Р. Беном у 1988 р. для версії логічного інкременталізму, орієнтованої на менеджера). Однак, ситуація залежала від того, хто були новаторами та чи були задіяні нові технології. Якщо новаторами були менеджери, перевагу надавали плануванню; якщо новаторами був «передовий» персонал, перевагу віддавали «намацуванню». Якщо використовувалися нові технології, «намацування» застосовувалося частіше (Борінс, 2014, с. 73–93).

Останньою групою є змістовні (контент) підходи. Процесні підходи допомагають особам, які здійснюють планування, але пропонують обмежений опис структурних елементів стратегій і планів. Змістовні підходи допомагають визначити зміст стратегії, який найкраще відповідає внутрішнім і зовнішнім умовам, що стоять перед організацією. До основних змістовних підходів належать: портфельні підходи та конкурентний аналіз.

Портфельні підходи концептуалізують стратегічне планування як спосіб стратегічного управління портфелем підприємств (наприклад, департаментами, програмами, проектами, статтями бюджету). В межах підходу об'єкти вибудовуються за вимірами, які вважаються стратегічно важливими (наприклад, бажаність виконання чогось, попри здатності це зробити). Отриманий масив допомагає уточнити рішення щодо того, що робити. Перевага підходу полягає в тому, що він допомагає організаціям осмислити та керувати різними структурами, за які вона відповідає чи може нести відповідальність. Недоліки підходу включають складність прийняття рішення щодо вимірів, співставлення об'єктів за вимірами, розуміння того, як вписати підхід у ширший процес стратегічного планування, а також управління політикою переможців та переможених.

Конкурентний аналіз використовується для визначення того, що має бути у стратегічному плані. Цей підхід може бути складним для розуміння державних структур, оскільки вони можуть не вважати себе конкурентами за клієнтів. Однак, багато державних або квазідержавних організацій явно перебувають у конкурентному середовищі. Наприклад, багатьом службам у більшості країн доводиться хоча б певним чином конкурувати з бізнесом за споживачів. А. Вайнінг адаптував модель «п'яти сил» приватного сектору М. Портера для державного сектору, додавши політичні та економічні міркування, які більше підходять для будь-якої державної організації. А. Вайнінг припускає, що організаційна автономія, яка необхідна для певного контролю над стратегією, залежить від модифікованого набору п'яти сил Портера. Адаптації Вайнінга включають: владу спонсорів/споживачів (державної) агенції, владу постачальників, загрозу заміни продуктів, політичний вплив та інтенсивність суперництва між агенціями. Припускається, що автономія впливає на ефективність організації, але також може допомогти організаціям визначити, які стратегії найкраще підходять для їхніх внутрішніх та зовнішніх умов (Вайнінг, 2011, с. 63–105).

Дж. Брайсон виокремлює кілька основних висновків щодо аналізу різних підходів до стратегічного планування. Одним із найпоширеніших підходів, на думку дослідника, є стратегічне планування, засноване на спільноті (англ. community-based). Таке планування здійснюється на регіональному/локальному рівні. При використанні даного підходу, планування розглядається з перспективи інституції, таким чином, його складно оцінити з точки зору ефективності (Брайсон, Беррі, Янг, 2010, с. 499–500).

Також Дж. Брайсон зазначає, що у 1990-х роках 20 ст. більшість моделей стратегічного планування були неконтингентними, вчені не виокремлювали межі та конкретні умови за яких може бути використана та чи інша модель. Більшість теоретиків визнають, що контингентний підхід до планування є необхідним. При цьому найкращий спосіб організувати та провести процес планування – здійснити це у відповідності до ситуації. Для того, щоб моделі стратегічного планування стали більш корисними для організацій державного сектору, вони повинні бути сформульовані таким чином, щоб включати ключові обставини та відповідні реакції, щоб їх можна було застосовувати на практиці.

В той же час більшість моделей процесів стратегічного планування не надавали можливостей для визначення стратегічних проблем. Управління на ранніх етапах зазвичай обмежува-

лося твердженнями, що виявлення проблем зазвичай походить від стейкхолдерів та здійснення SWOT-аналізу, методу сценаріїв чи іншого аналізу. Наприкінці 20 ст. більшість моделей стратегічного планування не були формально чи явно політичними, а державний сектор, як правило, є законно політизованим середовищем. Таким чином, починається розробка різноманітних методів аналізу зацікавлених сторін, що мають на меті чітко з'ясувати, якими є зацікавлені сторони, особливо «ключові» зацікавлені сторони (Брайсон, Беррі, Янг, 2010, с. 502).

Сучасні дослідники С. Мішра та Б. Моханті виокремлюють шість підходів до стратегічного планування:

- Планувальний підхід, пов'язаний з довгостроковим плануванням та діяльністю для виконання цілей організації.
- Узгоджувальний, спрямований на узгодження внутрішніх сильних і слабких сторін із зовнішніми можливостями та загрозами.
- Емерджентний, який передбачає адаптацію до змін, коли це необхідно.
- Позиційний, який полягає у розміщенні компанії у такій позиції, щоб вона отримала максимальну перевагу перед своїми конкурентами.
- Ресурсний, спрямований на ефективне визначення та використання ключових ресурсів.
- Зацікавлених сторін, орієнтований на захист інтересів стейкхолдерів (Мішра, Моханті, 2020, с. 4–7).

Невизначеність, з якою зіштовхуються в процесі стратегічного планування, створює дискурс для «гнучкого планування» з відкритими та безперервними процесами трансформації, щоб дестабілізувати встановлені дискурсивні межі і процедури та відкрити нові можливості. Гнучке планування заохочує нову та просунуту динаміку організації, а також експерименти, ризик та нові ідеї, а не стабільні та фіксовані підходи до планування. Такий процес планування перетворюється на дослідницький, оскільки його результати є невідомими та їх можна лише передбачати.

На сьогоднішній день є актуальним питання необхідності багаторівневої участі у стратегічному плануванні. Така участь приєє формуванню політичної стабільності та розвитку різних груп. Стратегія має впливати з дій та рішень, які приймаються усіма зацікавленими сторонами. На відміну від лінійного процесу від формулювання стратегії до реалізації, стратегічне планування може також здійснюватися циклічно. Це передбачає одночасне планування та дії, які впливають одне на одне. Даний підхід пов'язаний, зокрема, з моделлю запропонованою Г. Мінцбергом. Відповідно до нього, емерджентна стратегія – це набір дій або поведінки, які узгоджені у часі, «реалізований зразок, який не був явно задуманий» при первинному плануванні стратегії. Емерджентна стратегія передбачає, що організація вивчає те, що працює на практиці. Це не означає, що класичне стратегічне планування є марним. Однак, важлива стратегічна гнучкість.

Стратегія розвитку зосереджена на комунікації у реальному часі – аналізі інституційного середовища та одночасній роботі організації. Дана стратегічна модель виникає органічно, а підтримувати її повинна динамічна та гнучка команда, яка керується органічною інституційною структурою. Органічна інституційна структура може включати, корегувати та перерозподіляти задачі протягом усього часу роботи організації, при цьому члени команди беруть на себе обов'язки, які є більш широкими, а не жорстко розподіленими. В такій системі працює колегіальний підхід до прийняття рішень, отримання інформації від команди та лідерів, а також наявне горизонтальне спілкування.

Загалом підходи до стратегічного планування можуть відрізнитися за своїми цілями; формальністю; часовими проміжками; повнотою; спрямованістю (організаційна, міжорганізаційна та/або географічна спрямованість); акцентом на даних та аналізі; ступенем участі; місцем прийняття рішень; підключенням до реалізації і т.д. Отже, успішне використання стратегічного планування залежить від того, який підхід використовується, для яких саме цілей та в якому контексті.

Література

- Andrews R., Boyne G., Law J., Walker R. Strategic management and public service performance. New York : Palgrave Macmillan, 2012. 212 p.
- Borins S. The persistence of innovation in government. Washington, DC : Brookings, 2014. –41 p.
- Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 2011. 576 p.

- Bryson J., Berry F., Yang K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *American Review of Public Administration*. 2010. 40. Pp. 495–521.
- Bryson J., Edwards L. Strategic Planning in the Public Sector. URL: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.128>
- Freeman R., Mcvea J. A Stakeholder Approach to Strategic Management. *SSRN Electronic Journal*. 2001. Pp. 1–32.
- Mishra S., Mohanty B. Approaches to strategy formulations: A content analysis of definitions of strategy. *Journal of Management & Organization*. 2020. Pp. 1–28.
- Vining A. Public agency external analysis using a modified «five forces» framework. *International Public Management Journal*. 14(1). 2011. Pp. 63–105.

References

- Andrews R., Boyne G., Law J., Walker R. Strategic management and public service performance. New York : Palgrave Macmillan, 2012. 212 p. [in English].
- Borins S. The persistence of innovation in government. Washington, DC : Brookings, 2014. 41 p. [in English].
- Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 2011. 576 p. [in English].
- Bryson J., Berry F., Yang K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *American Review of Public Administration*. 40. 2010. Pp. 495–521. [in English].
- Bryson J., Edwards L. Strategic Planning in the Public Sector. URL: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.128> [in English].
- Freeman R., Mcvea J. A Stakeholder Approach to Strategic Management. *SSRN Electronic Journal*. 2001. Pp. 1–32. [in English].
- Mishra S., Mohanty B. Approaches to strategy formulations: A content analysis of definitions of strategy. *Journal of Management & Organization*. 2020. Pp. 1–28. [in English].
- Vining A. Public agency external analysis using a modified «five forces» framework. *International Public Management Journal*. 2011. 14(1). Pp. 63–105. [in English].

Анотація

Мовчан У. В. Методологічні підходи до здійснення стратегічного планування політико-правового розвитку держави. – Стаття.

У статті розглянуто класифікації методологічних підходів до здійснення стратегічного планування. Особливий акцент зроблено на методологічних підходах, які адаптовані під можливості стратегічного планування політико-правового розвитку держави. Досліджено переваги та недоліки кожного окремого підходу.

Найбільшу увагу зосереджено на дослідженні методологічних підходів Дж. Брайсона та Л. Едвардса. Розглянуто три групи, які загалом нараховують дев'ять окремих методологічних підходів. Також проаналізовано сучасні підходи дослідників С. Мішри та Б. Моханті, які виокремлюють шість підходів до стратегічного планування.

Розглянуто послідовність процесів стратегічного планування у державному секторі на прикладі Гарвардської моделі. При цьому наголошується, що послідовність дій в процесі стратегічного планування політико-правового розвитку держави не завжди є можливою або необхідною.

Проаналізовано методологічні проблеми стратегічного планування у сучасності та обґрунтовано необхідність використання підходів, які враховують поточну проблематику. Зокрема, наголошується на тому, що процеси стратегічного планування у сучасності пов'язані із невизначеністю, що формує дискурс для гнучкого планування. Крім цього, наголошується на необхідності багаторівневої участі у стратегічному плануванні.

Подано огляд недоліків методологічних підходів до здійснення стратегічного планування кінця ХХ ст. з метою закладення підґрунтя для їхнього подальшого вдосконалення у сучасності.

Досліджено адаптації окремих методологічних підходів до стратегічного планування у комерційному секторі для використання у плануванні політико-правового розвитку держави. Зокрема, розглянуто адаптацію А. Вайнінгом моделі «п'яти сил» приватного сектору М. Портера для державного сектору.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, методологічні підходи.

Summary

Movchan U. V. Methodological approaches to the implementation of strategic planning of political and legal development of the state. – Article.

The article considers the classifications of methodological approaches to implementing strategic planning. Particular emphasis is placed on methodological approaches adapted to the possibilities of strategic planning

of political and legal development of the state. The advantages and disadvantages of each approach are investigated.

Most attention is focused on studying the methodological approaches of J. Bryson and L. Edwards. Three groups are considered, with a total of nine separate methodological approaches. The modern approaches of researchers S. Mishra and B. Mohanty are also analyzed, distinguishing six strategic planning approaches.

The sequence of strategic planning processes in the public sector on the example of the Harvard model is considered. It is emphasized that the sequence in the process of strategic planning of the political and legal development of the state is not always possible or necessary.

The methodological problems of strategic planning in the present are analyzed, and the necessity of using approaches that take into account current issues is substantiated. In particular, it is emphasized that strategic planning processes today are associated with uncertainty, which creates a discourse for flexible planning. In addition, the need for multi-level participation in strategic planning is emphasized.

An overview of the shortcomings of methodological approaches to the implementation of strategic planning in the late 20th century to lay the foundation for their further improvement in the present.

Adaptations of specific methodological approaches to strategic planning in the commercial sector for use in planning the political and legal development of the state have been studied. In particular, A. Weining's adaptation of M. Porter's model of the «five forces» of the private sector for the public sector is considered.

Key words: strategy, strategic planning, methodological approaches.