

УДК 35.072.2

**М. С. МАРТИНЮК**

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРАТЕГІЙ В ОРГАНАХ ВЛАДИ**

*Розглянуто різні аспекти реалізації стратегій в органах влади, а також можливі напрями використання організаційної стратегії та особливості тих факторів, що повинні братися до уваги під час розробки стратегії для органів влади.*

*The article is devoted to the consideration of different aspects of strategy realisation in authority organs. It is also considered the possible directions of organisational strategy using and peculiarities of the factors, which are had to be taking into account during the process of strategy working out for authority organs.*

**Ключові слова:** органи влади, організаційна стратегія, стратегічне управління, реалізація стратегії.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, актуалізують проблему виваженості дій та швидкого реагування на зміни навколишнього середовища безпосередніх провідників і реалізаторів цих процесів – органів влади. А це, у свою чергу, піднімає питання створення організаційної стратегії, котра, по-перше, враховувала б специфіку органів влади, по-друге, забезпечувала б найкращу адаптацію організацій до особливостей навколишнього середовища і, по-третє, дозволяла б враховувати і використовувати особливості конкретних організацій. Слід зазначити, що в подібній постановці дане питання у вітчизняній практиці є нерозробленим, відтак, актуальним.

Питання розробки та реалізації стратегій в органах влади розглядаються багатьма іноземними вченими, серед яких І. Ансофф, Дж. М. Брайсон, П. Браун, Д. Веймер, Е. Вайнінг, М. Говлет, М. Рамеш, В. Данн, Л. Пал, Г. Саймон, А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд та ін., а також українські дослідники Е. Афонін, В. Бакуменко, О. Берданова, В. Вакуленко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, О. Крюков, В. Ребало, В. Романов, Ю. Сурмін, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Проте в працях цих та інших науковців зазначена вище проблема залишається недостньо розв’язаною.

Мета статті полягає у визначенні багатоаспектності розробки та використання організаційних стратегій в органах влади.

Стратегія застосовується для створення фокуса, послідовності і цілеспрямованості додання зусиль організації за допомогою розробки планів, дій, зразків, позицій і перспектив [8]. Стратегія як поняття походить з військових аксіом Сунь Цзи, О. Македонського, Наполеона, О. Суворова й інших видатних воєначальників. Термін “стратегія”, що походить від грецького “strategos”, первісно означав “загальний набір маневрів, здійснюваних під час битви для перемоги над ворогом” [5, с. 108].

Дещо інший зміст вклав у це поняття М. Макіавеллі, додавши такі військові поняття, як “битва”, “супротивники”, “атака” тощо у сферу політики. Він розглядав

стратегію як “заплановані дії з метою одержання влади, здійснення впливу чи досягнення державних цілей” [3, с. 48]. Таким чином, наприклад, перетворюється поняття “утримання і контроль території”, що розуміється як придбання необхідної підтримки для своєї політичної позиції.

Бізнес також “узяв на озброєння” військові аналоги для розвитку стратегічних концепцій, відповідно до яких з’являються такі поняття, як “план просування”, “ресурси забезпечення” та ін., а під терміном “стратегія” розуміються маневри, здійснювані для досягнення цілей фірми [8].

Однак вперше ідея про нагальну потребу стратегічного планування діяльності організацій з’являється відносно недавно, у 60-ті рр. ХХ ст., а поняття “стратегічний менеджмент” з’являється ще пізніше – у 1970-ті рр. Велика заслуга в цьому належить таким науковцям, як Г. Ансофф, Р. Деклерк, Р. Хейс, Д. Шендел і К. Хоффер [3; 4; 11]. А в 1980 р. К. Ендрюс у своїй роботі “Концепція корпоративної стратегії” [1] запропонував “сучасне” визначення стратегії, надалі широко прийняте та використовуване. Він стверджував, що стратегія визначається рішеннями, прийнятими в організації, які визначають або виявляють її наміри, завдання чи цілі; створюють основні плани для досягнення цілей; визначають види діяльності організації чи спектр послуг, що надаються нею; ідентифікують наявний чи необхідний організації тип різних ресурсів; конкретизують природу економічного та неекономічного впливу діяльності організації на своїх співробітників, клієнтів, партнерів і суспільство.

Стратегічний менеджмент різними авторами трактується дещо по-різному, однак можна виділити два основних підходи. Перший наголошує на змісті стратегії, ігноруючи процес її розробки і впровадження, тобто докладно відповідаючи на питання “що?”; упускає відповідь на питання “як?”. Інший підхід “змішує” зміст і процес, що ускладнює поділ “що” і “як”.

Більш доцільним же буде третій підхід (і надалі будемо дотримуватися саме його): розподіляючи зміст і процес, приділяти ретельну увагу їм обом, розуміючи при цьому, що зміст стратегії визначає природу дій, – те, яким чином використовується стратегія, її “параметри” та особливості, шляхи перетворення стратегічних ідей на дії, а процес стратегічного менеджменту описує те, як саме стратегія опрацьовується і впроваджується. Причому, розглядаючи вироблення стратегії, варто звернути увагу на те, що стратегія може бути не лише “плановою”, але і “спонтанною”. Г. Мінцберг у своїй праці досить докладно показує, як “спонтанна” стратегія чи “незаплановані” ідеї можуть впливати на дії організації [7].

Стратегія дозволяє спланувати і в деякому сенсі передбачити події “невизначеного” майбутнього, визначити напрямки діяльності організації та поставити діяльність у відповідність до бачення організації. Стратегія забезпечує необхідними шляхами для ідентифікації та здійснення змін, необхідних для даної відповідності, “підключає” при цьому про те, щоб уникнути різного роду загроз і перешкод у діяльності. У цьому сенсі стратегія ідентифікує новий напрямок, що дозволяє організації досягти її бачення, і використовується, щоб фокусувати необхідні дії, створювати їхню погодженість, а також (що досить важливо) визначає нове “обличчя” організації. Зупинимося докладніше на відзначених аспектах стратегії.

*Стратегія як фокус.* Як зазначив Г. Мінцберг, люди схильні до того, щоб

переслідувати індивідуалістичні цілі або цілі невеликої групи осіб, які можуть не збігатися і навіть вводити в протиріччя з інтересами організації і/або її клієнтів, причому подібна ситуація може мати місце в будь-яких організаціях.

Стратегія допомагає перебороти подібну небажану ситуацію за допомогою фокусування розрізаних зусиль, координації дій в одному, погодженому, напрямку. Зрозуміло, що без такої координації організація може перетворитися на індивідуумів, що переслідують суто власні інтереси. Фокус необхідний, але не слід робити його занадто “жорстким”. Організація з надмірно фокусованою стратегією може виявитися нездатною до гнучкої реакції, коли це буде необхідно. Тобто, щоб мати успіх, організації потрібно мати як загальний напрямок, так і можливість коригувати його залежно від обставин.

*Стратегія як погодженість.* Пропонуючи загальний напрямок, указуючи точки додавання зусиль, стратегія допомагає погодити дії окремих структурних підрозділів і співробітників організації.

Але тут можна спостерігати парадокс. Незважаючи на очевидну корисність для організації погодженості розрізаних дій, вона (втім, як і занадто “жорсткий” фокус) може іноді призводити до певних негативних наслідків (і про це варто пам’ятати), коли поведінка і дії досить повно “прописані” стратегією, у співробітників знижується самостійність, ініціативність і активність, які важливі для високоефективних організацій, оскільки без них важко швидко й адекватно реагувати на так звані “позаштатні” ситуації. Щоб уникнути цього, стратегія також повинна бути по-своєму парадоксальною – одночасно фіксованою (тобто чітко і ясно визначеною) і досить гнучкою, здатною до змін залежно від ситуації.

*Стратегія як “обличчя” організації.* Стратегія не лише фокусує і погоджує дії всередині організації, але також формує як усередині організації, так і у зовнішніх реципієнтів певне уявлення про організацію, створює в деякому сенсі її власне “обличчя”, що дозволяє їй відрізнитися від інших подібних організацій.

Цей важливий аспект стратегії обов’язково варто враховувати, розробляючи її, оскільки позитивний образ організації полегшує їй спілкування з реципієнтами, насамперед із клієнтами. Крім того, зміна стратегії дозволяє змінити і уявлення про неї на краще, що особливо важливо для органів влади, які найчастіше сприймаються клієнтами негативно.

Поряд із багатоаспектністю суті стратегії, існує також і багатофункціональність використання стратегії в організаціях. Безсумнівно, найбільш поширене розуміння і використання стратегії як плану, але вона також може використовуватися для здійснення “обхідних маневрів”, для позиціонування як зразок і компонента організаційної культури.

*План.* Використання стратегії як плану “озброює” організацію певною послідовністю дій, необхідних для досягнення поставлених цілей.

*Обхідний маневр.* Дану функцію стратегії досить докладно розглядає в М. Портер [9]. Як обхідний маневр стратегія використовується, щоб перехитрити, переграти, “обійти” конкурента, тому для органів влади, де конкуренція практично відсутня, така функція стратегії вкрай і вкрай рідкісна.

*Позиціонування.* Стратегія може використовуватися також для позиціонування – вивчення зовнішнього середовища для пошуку і заняття чи створення відповідної

власної ніші, обумовленої виробленими або планованими товарами чи послугами. Якщо товари і послуги добре погоджені із зайнятою нішею, організація одержує плановані результати у вигляді економічного чи соціального прибутку. Кілька таких ніш створюють домени, до яких спрямовуються ресурси.

Слід зазначити, що якщо для приватних організацій позиціонування пов'язано, в основному, з конкуренцією, то для органів влади, навпаки, зі співробітництвом, що дозволяє “поділяти” і займати ніші, виходячи із загальних інтересів і суспільної користі.

*Зразок.* Стратегія може використовуватися як зразок, моделюючи певним чином “потік дій”, що здійснюються організацією. Стратегія, що розуміється таким чином, буде органічно поєднувати заплановані дії з можливостями, що спонтанно виникають, і це додає стратегії необхідної гнучкості.

*Компонента організаційної культури.* Стратегія певним чином визначає роботу організації, її структур і окремих співробітників. Тобто протягом деякого проміжку часу вони сприйматимуть стратегію як “керівництво до дії”, і в цьому сенсі стратегія може стати компонентою організаційної культури.

Значимо, що розглянутий поділ є функціональним і дозволяє краще зрозуміти можливості використання стратегії, хоча, зрозуміло, що в реальності стратегія використовується як єдине ціле й одна функція доповнює інші.

Як план стратегія визначає напрямок, цілі, те, до чого організація прагне і чим сподівається стати. Ці цілі і наміри, які стають предметом змін, перетворень, здійснюваних в організації, формують певний зразок, відповідно до якого здійснюються дії з перетворення, причому як заплановані, так і спонтанні. Оскільки дані дії є не одномоментні, а здійснюються протягом деякого проміжку часу, то вони влітаються в організаційну культуру, стаючи її невід’ємною частиною. Позиціонування дозволяє організації зайняти ті ніші, знаходячись в яких, вона зможе успішно просуватися до намічених цілей. А обхідні маневри допомагають утриматися в зайнятих нішах, боротися з конкурентами.

Стратегія складається з низки взаємозалежних і послідовних стратегічних дій. Як відзначає Р. Аккофф [2], у стратегічних діях необхідна присутність орієнтації і на майбутнє, і на сьогодні, і на минуле. Орієнтація на майбутнє конкретизує дії, спрямовані на досягнення довгострокових цілей. Проектування при цьому “бажаного” майбутнього пов'язано з розглядом і, за можливості, з апробацією декількох можливих шляхів його досягнення для вибору найкращого. Орієнтація на сьогодні наголошує на невідкладних діях, які можливо чи необхідно здійснювати сьогодні. Орієнтація на минуле необхідна для забезпечення “наступності” для того, щоб перейняти все те позитивне, що існувало раніше і може використовуватися надалі, та для аналізу зроблених помилок.

Тож, доцільність і корисність багатовекторної часової орієнтації очевидна, але співвідношення величин цих трьох векторів у різних стратегічних діях може бути різним. Залежно від переваги тієї чи іншої часової орієнтації виділяють такі типи стратегічної дії: сага, пошук, пригода і парі [10].

*Saga* відбиває “історичну” тимчасову орієнтацію, за якої “героїчне минуле” впливає на теперішні дії і використовується для створення ідеального образу, з яким співробітники організації можуть себе ідентифікувати, зразків для наслідування.

Велика увага при цьому надається визначенню ситуацій або подій ззовні чи усередині організації, які можуть загрожувати цим цінностям, у тому сенсі, що вони можуть бути загублені, тобто сага як стратегічна дія має значною мірою захисний характер. Сага згодом може змінюватися. Деякі “герої” і події саги можуть вводитися в неї чи виключатися з неї для того, щоб зробити сагу переконливою стосовно поточної ситуації.

Такий підхід до формування стратегії дозволяє “ключовим фігурам” побачити, оцінити і зрозуміти ті основні цінності, прихильність до яких необхідно підтримувати, а також те, як нові умови, зміни в зовнішньому середовищі можуть впливати на ці цінності та через них – на організацію.

Сага як тип стратегічної дії при використанні в стратегіях може мати характер, що відновлює, реформує чи оберігає. Сага, що відновлює, шукає можливість нинішніми, наявними в розпорядженні засобами відтворити деяке минуле, загублений стан. Сага, що реформує, модифікує ті наявні види й аспекти діяльності, які є неадекватними умовам, що змінилися. Сага, що оберігає, захищає цінності, яким загрожують зовнішні чи внутрішні обставини.

*Пошук.* Як стратегічна дія пошук означає фокусування зусиль і ресурсів для досягнення, чи “знаходження” бажаного бачення організації. У деякому сенсі пошук – це сага навпаки, оскільки він цілком спрямований у майбутнє (хоча сьогоdnішній пошук цілком може стати завтрашньою сагою). Подібно сазі пошук орієнтовано на довгострокові періоди, але в ньому, на відміну від саги, майбутня ситуація передбачається й оцінюється заздалегідь. Обов’язковою умовою для успішної реалізації пошуку є наявність сильного і натхненного лідера, здатного переконати одних у необхідності здійснення пошуку і надихнути інших на його здійснення.

Пошук, крім іншого, може бути використаний за наявності конфлікту між ключовими фігурами. Відкладання короткострокових сьогоdnішніх цілей і завдань, що призвели до конфлікту, і переорієнтація на довгострокові цілі, визначення нового бачення здатні примирити і навіть об’єднати протиборчі сторони.

Пошук може мати такий характер: нового регламенту, грандіозного бачення й альтернативного курсу. Новий регламент використовується, в основному, для створення балансу між прихильниками і супротивниками змін. Новий регламент (а по суті, нова структура) діяльності дозволяє захистити нові ініціативи, передавши їхнє здійснення до рук прихильників змін. Грандіозне бачення базується на ретельному і яскравому “вимальовуванні” майбутнього організації, наголошує на майбутніх можливостях. Альтернативний курс використовується для подолання проблем, які можуть викликати кризу шляхом перерозподілу ресурсів і мобілізації їхньої частини для вирішення даного завдання. У даному випадку пошук спрямовано на визначення подібних проблем у майбутньому з метою їх своєчасного випередження.

*Пригода* – це стратегічна дія, що має справу зі збагненними, зрозумілими можливостями і потребами. Вона має орієнтацію на сьогоdnення чи найближче майбутнє і зосереджена на можливому впливі одержуваних результатів (як запланованих, так і випадкових), яке вимагає невідкладної уваги. Тобто пригода відбиває позицію “передбачте – і – підготуйтеся”, вона часто використовується за виникнення на горизонті складних і таких, що важко розуміються, ситуацій у разі

припущення неоднозначності результатів.

Пригода може мати цільовий, іспитовий та єднальний характер. Цільова пригода концентрує частину ресурсів для подолання проблеми, що виникає знезацька. Іспитова пригода також має справу із проблемами, які виникають знезацька і які вона переборює за допомогою застосування експериментальних і тимчасових заходів, наприклад шляхом уведення тимчасових посад. Єднальна пригода ґрунтується на короткострокових угодах між різними суб'єктами, що знаходяться в нейтральних чи негативних взаєминах, для подолання проблем, що виникають.

*Парі.* Парі використовується за тих випадків, коли організація зазнає невдачі в оцінці зовнішнього середовища, що не дозволяє створити послідовну картину тенденцій і подій, які можуть вплинути на діяльність організації, а також при різних кризах. У цій ситуації парі дозволяє зробити крок, що створює можливість зробити наступні кроки. У певному сенсі парі базується на інкременталізмі. Зовнішнє середовище вбачається занадто складним для оцінки і розуміння, тому в діяльності варто робити “невеликі кроки”, що створюють зворотний зв'язок і можливість коректування.

Парі має характер обгородження, важелів і просування. Основна мотивація до застосування обгородження – упоратися з непевністю, пов'язаною з однаковою можливістю реалізації декількох майбутніх станів. Використання важелів стосовно до органів влади спрямоване на посилення можливості окремих суб'єктів впливати на події, що відбуваються, шляхом збільшення їхнього (суб'єктів) соціального кредит. Просування спрямоване на зниження різних ризиків за допомогою використання несподіваних можливостей, тобто парі в даному випадку використовується для просування до поставлених цілей у ситуаціях обмеженого впливу чи контролю (що не дозволяє використовувати важелі) і наявності одного можливого майбутнього стану (що не дозволяє застосувати обгородження).

Таким чином, організаційна стратегія зумовлюється рішеннями, прийнятими в організації, які визначають або виявляють її наміри, завдання чи цілі; створюють основні плани для досягнення цілей; визначають види діяльності організації чи спектр послуг, що надаються нею; ідентифікують наявний чи необхідний організації тип різних ресурсів; конкретизують природу економічного і неекономічного впливу діяльності організації на своїх співробітників, клієнтів, партнерів і суспільство. Стратегія забезпечує фокусування зусиль і створює безперервність та погодженість дій з досягнення бачення організації, реалізації поставлених цілей, формує “обличчя організації”. Вона може використовуватися організаціями як план, зразок, компонента організаційної культури, для позиціонування і здійснення “обхідних маневрів” стосовно конкурентів. Звичайно, при цьому необхідно враховувати особливості органів влади порівняно з іншими організаціями, визначення яких має стати подальшим напрямком досліджень.

#### Література:

1. *Andrews K. R. The Concept of Corporate Strategy / K. R. Andrews. – Homewood, 111 : Irwin, 1980. – 424 p.*
2. *Ackoff R. Creating the Corporate Future / R. Ackoff. – New York : Wiley, 2001. – 627 p.*
3. *Ansoff H. I. Implanting Strategic Management / H. I. Ansoff. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1984. – 529 p.*

4. *Ansoff H. I.* From Strategic Planning to Strategic Management / H. I. Ansoff, R. P. Declerk, R. L. Hayes. – New York : Wiley, 1976. – 497 p.
5. *French D.* Dictionary of Management, Fourth Edition / D. French, H. Saward. – Aldershot : Gower, 2005. – 783 p.
6. *Machiavelli N.* The Prince / N. Machiavelli. – Oxford : Oxford University Press, 1992. – 116 p.
7. *Mintzberg H.* Patterns in Strategy Formulation / H. Mintzberg // Management Science. – 1998. – № 24. – P. 934–948.
8. *Nutt P. C.* Strategic Management of Public and Third Sector Organizations / P. C. Nutt, R. W. Backoff. – San Francisco : Jossey-Bass, 2007. – 448 p.
9. *Porter M. E.* Competitive Strategy. – New York: Free Press, 1995. – 346 p.
10. *Rubin M. S.* Sagas, Ventures, Quests and Parlays: A Typology of Strategies in the Public Sector / M. S. Rubin. – Chicago : American Planning Association, 2008. – 271 p.
11. *Schendel D. E.* Strategic Management / D. E. Schendel, C. Hofer. – Boston : Little-Brown, 1979. – 393 p.

*Надійшла до редколегії 23.06.2010 р.*