

14. Кононенко В. Суспільно-політичні ідеї та уявлення козацьких інтелектуалів Гетьманщини кінця 1720-х - початку 1760-х років / Василь Кононенко // Україна крізь віки : зб. наук. пр. на пошану акад. НАН України, проф. В. Смолія. - К. : НАНУ, 2006. - С. 592-607.

15. Путро О. І. Гетьман Кирило Розумовський та його доба (з історії українського державотворення) : монографія : в 2 ч. / О. І. Путро. - К. : ДАКККіМ, 2008. - Ч. 1. - 240 с.

16. Оглоблин О. Студії з історії України. Статті і джерельні матеріали / Олександр Оглоблин ; за ред. Любомира Винара. - Нью-Йорк ; Київ ; Торонто, 1995. - 419 с.

Андрій Сельський,

кандидат фізико-математичних наук,

докторант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Стратегічне і державне управління: позиціонування

У статті розглянуто позиціонування стратегічного управління до державного та етапи його розвитку. Окреслено понятійну форму.

Ключові слова: стратегічне управління, прогнозування, програмування, управлінські процеси.

In the article, positioning of strategic management to public administration and stages of his development is considered. Basic concept form is outlined.

Key words: strategic administration, prognostic, programming, administration process.

Постановка проблеми. Державне управління поряд з управлінням взагалі як науковою категорією пов'язується з попереднім розвитком різноманітних форм держави та пошуком шляхів її зміцнення. Цінність такого минулого в тому, що воно розгортає перед нами знання і досвід попередників задля майбутнього. Тобто, якщо в минулому державне управління не виправдовувало покладених на нього сподівань, то безперечно постає необхідність його переглянути для виправдання суспільних очікувань на краще. Спроби переосмислення державного управління звертають нашу увагу до управлінських практик, що набувають усе більшого поширення, зокрема, стратегічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробка ідей стратегічного управління і його зв'язку з державним управлінням знайшла своє віддзеркалення в роботах широкого кола вітчизняних і зарубіжних авторів: І.Ансоффа [1], Г.Атаманчука [2], В.Бакуменка [8], О.Берданової [3], В.Вакуленка [3], О.Віханського [4], В.Козбаненка [5], В.Гошовської [6], І.Грицяка [7], О.Лебединської [9], М.Лесечка [10], В.Мартиненка [11], П.Надолішнього [12], Н.Нижник [13], О.Машкова [13], Г.Осовської [14], Г.Поршнева [17],

З.Румянцевої [17], Н.Саломатіна [17], В.Тертички [15], В.Токовенко (Голубь) [16], А.Чендлера [19], Ю.Шарова [18] та багатьох інших. У своїх роботах науковці акцентують увагу на значенні стратегічного управління та перевагах, які воно має для управлінців у різних сферах.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Розгортання наукової дискусії щодо стратегічного управління в державному секторі та існуючі практики запровадження його різних форм викликають неоднозначні оцінки підходів і етапів такого запровадження. Це гальмує його швидкість та піддає сумніву дійсну цінність у державному управлінні, оскільки відсутність відносно простих, уніфікованих форм і підходів не зрозуміла для державних службовців, що звикли працювати в умовах якщо не повної, то хоча б чіткої регламентації власних дій. Відтак на порядку денному стоїть проблема вибудовування не стільки методик запровадження тієї чи іншої форми, скільки встановлення чітких понятійних рамок безпосередньо стратегічного управління, його об'єктивної необхідності та значення для державного управління. Таким чином, *метою статті* є встановлення міри залежності, наближення чи співвідношення стратегічного і державного управління в понятійному контексті.

Виклад основного матеріалу. Передбачати, прогнозувати, програмувати, планувати завжди складно: змінні життєві обставини, потреби людей; а розв'язання одних суспільних проблем спонукає виникнення інших. Проте жодній людині, жодному суспільству не вдається нормально жити, не зазираючи в майбутнє та не готуючись до його творення. І тут допомагає знання певних тенденцій і закономірностей суспільного розвитку, руху, логіки тих або інших процесів, типових явищ і їх наслідків, досвіду минулих поколінь, взаємозалежностей між поведінкою, діями та їх результатами. Хоча такий пошук зазвичай не обов'язковий і до останнього часу, через поступовість та плавність змін - відносну стійкість світу, не потребував значних зусиль для конкуренції між переважною більшістю країн [2, с. 277]. У даному контексті цілком можна вважати, що ХХІ ст. поступово ставить до державного управління підвищені жорсткі вимоги, до яких треба готуватися, оскільки, як зазначає В.Гошовська, розвиток будь-якої держави детермінується змінами її функціональної структури. Саме функціональна диференціація стає причиною видових відмінностей між державами, особливостями управління. Саме тому, що зміни функціональної структури відбуваються шляхом збільшення набору соціальних функцій і ускладнення функціональних систем, можна зробити висновок про держави як динамічні системи на різних рівнях розвитку [6, с. 12].

Суспільство кожної з таких динамічних систем рано чи пізно зустріне, з одного боку, з обмеженням природних ресурсів, а з другого - із зростанням попиту на них внаслідок розширення індивідуальних потреб людей і, відповідно, функцій держави. Відтак, проблеми все більше усклад-

нюються та структуруються. Вони мають інші властивості та вимагають іншого підходу до державного управління. Сам характер проблем, їх структура, масштаби і втягнуті в їх розв'язання ресурси такі, що тільки за допомогою підприємництва, ринкових відносин, конкурентної боротьби, динаміки попиту і пропозиції, винятково адміністративних зусиль їх не подолати. Потрібне продумане, узгоджене і раціональне державне управління. Йдеться не про заміну або підміну існуючих видів управління (менеджмент, місцеве самоврядування тощо) якимось одним, бо кожен з них є об'єктивним у розвитку, а про виконання державним управлінням функцій координації та інтеграції управлінських процесів на території країни [2, с. 278].

Сучасні країни мають різний рівень і структуру розвитку, вирішують і вирішуватимуть різні проблеми. Але очевидно, що незалежно від того, в якому суспільстві живуть люди, завжди і скрізь необхідні загальні цілі діяльності, організація взаємодії всіх, узгоджені й виконувані всіма правилами (норми) поведінки, необхідні механізми забезпечення, практичного здійснення усього цього. Актуальність держави й управління неминуча. Зокрема, В.Мартиненко пропонує розглядати державне управління як процес у якості дієвої системи форм, методів, механізмів створення і впливу органів державної влади та управління на процес формування, реалізації та розвитку суспільних відносин між людьми під час реалізації державної стратегії соціально-економічного розвитку [11, с. 103-104]. На продовження цієї думки А.Козбаненко зазначає, що управління - це процес творення ціленаправленої взаємодії суб'єкта та об'єкта управління з метою досягнення соціально значущих результатів, предметом якого є розподіл та перерозподіл ресурсів. Він проковує виникнення законів управління, об'єктивних за своїм характером [5, с. 10, 33]. Тому не варто протиставляти державу і суспільство, владу і свободу, державне управління й інші види управління.

Суть управління визначається, звичайно, його суб'єктом, але багато в чому вона залежить також від цілей і технологій їх реалізації. Тобто, підкреслює І.Грицьак, дії суб'єкта, правила і процедури - це і є управління в сучасному розумінні [7, с. 67]. Суб'єктом управління виступає органічна структурно-функціональна складова соціальної системи управління, у широкому значенні - держава. Проте, на думку О.Лебединської, її можна розглядати як окремого сукупного працівника. Відтак немає достатніх підстав, що дозволили б вважати, ніби один суб'єкт здатний одночасно (до того ж терміново) вирішити всі проблеми, що постали перед ним [9, с. 102].

Фактично державне управління, акцентує В.Голубь, виражається як діяльність державних органів та посадових осіб, підпорядкованих політичному керівництву, з більш обмеженими делегованими повноваженнями щодо прийняття рішень, використання суспільних ресурсів і відсторонених від безпосереднього використання силових та інформаційних структур держа-

ви. При цьому чим ієрархічно нижчим є такий орган державної влади або посадова особа, тим більш вузькою й спеціалізованою є сфера їхніх повноважень та компетенцій [16, с. 25]. Звідси, зауважує П.Надолішній, щонайменше доцільно чітко розмежовувати поняття "організаційна структура державного управління", "організаційна структура державного органу" та "організаційна структура державної установи чи організації (підприємства)". Де організаційна структура державного управління - це сукупність державно-управлінських ланок та організаційних зв'язків між ними в масштабах країни чи на певному територіальному рівні щодо реалізації державної політики загалом чи її окремої складової [12, с. 32].

Державна політика, у свою чергу, за розвідками В.Тертички, відображає відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства. Державна політика розглядається передусім як неперервний потік розвитку суспільства, скоординований державними інститутами в певному напрямі, а не процес, що хаотично впливає й раптово закінчується [15, с. 82, 130]. При цьому, як свідчить дослідження М.Лесечко, процес управління - це взаємодія функцій управління: планування, організації, мотивації і контролю [10, с. 7].

У реальному часі виникає необхідність певного набору правил та процедур для систематизації та відсіювання посталих проблем з метою досягнення певного ясного майбутнього. Необхідна стратегія і механізм її досягнення в державному управлінні. Під механізмами державного управління, у широкому розумінні переважає більшість сучасних дослідників розглядають способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, що базується на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. Стратегія ж, за результатами розробок Ю.Шарова, все частіше використовується як підхід до розв'язання критично важливих і складних (стратегічних) проблем; модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей. Стратегія обов'язково визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), що дають корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [8, с. 421, 679]. Сукупно механізми витворюють певну структуру можливих дій у суспільному середовищі, що передбачає стратегія. За влучним висловлюванням А.Чендлера [19]: "структура йде за стратегією"; відтак, формується і відповідна структура органів державної влади [14, с. 154]. Вибудовується суспільна система. Як наслідок, посиляючись на системний підхід, можемо говорити про державне управління, що має здійснюватися як стратегічне управління, тобто управління, у процесі якого виробляються спільні рішення для досягнення поставлених цілей і завдань майбутнього.

Загалом у розвитку понять та методології стратегічного управління виділяють три етапи, переважно пов'язаних із застосуванням у бізнес-середовищі. У післявоєнні роки управління фірмами практично кожне десятиліття зазнавало істотних змін. Змінювалися умови ведення бізнесу, і перед фірмами поставало завдання по-новому вирішувати питання досягнення цілей, по-новому підходити до пошуку засобів виживання в конкурентній боротьбі. І кожного разу поняття стратегічності управління фірмою знаходило особливий зміст, подекуди діаметрально протилежний тому, що вкладався в нього раніше.

Перший етап. Стратегічність управління 50-60-х рр. ХХ ст. - це довгострокове планування виробництва продукції і освоєння ринків. Приблизно в цей час довгострокові плани потрапили в центр уваги при виробленні стратегічної поведінки організації. Визначальним було управління на основі контролю за виконанням, коли реакція організацій на зміни проявляється після подій, які відбулися. Це реактивна адаптація, що найбільше характерна для організацій, але потребує багато часу на усвідомлення необхідності змін, вироблення нової стратегії та адаптації до неї системи.

Другий етап. У 70-ті рр. ХХ ст. істотно змінився зміст стратегічного вибору. Це вже не фіксація планів виробництва на довгострокову перспективу, а вибір, що стосується того, який бізнес вести, рішення з приводу того, що робити з тим бізнесом, який був успішний, але може втратити свою привабливість внаслідок зміни споживчих пріоритетів. Ширше - управління на основі екстраполяції, коли темпи змін прискорюються, але майбутнє можна передбачити шляхом екстраполяції тенденцій, що були в минулому.

Третій етап. У 80-ті рр. ХХ ст. динамізм зовнішнього середовища настільки ускладнив завдання своєчасної адаптації до тих змін, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя, що створення потенціалу змін, здатності фірми належним чином відповідати на виклик з боку оточення стало центром стратегічності поведінки фірми. Спочатку стратегічне виконання, а потім стратегічне управління остаточно звели розуміння стратегічної поведінки фірми до такого управління організацією, при якому основою стратегічних рішень стає вибір відносно поведінки фірми у нинішній момент, який при цьому одночасно розглядається і як початок майбутнього. Таким чином, рішення визначається виникаючими обставинами, але в той же час воно передбачає, що його виконання повинне не лише дати відповідь на виклик з боку оточення, але й забезпечити можливість подальшої успішної реакції на зміни, що відбудуться в середовищі. Відтак формується розуміння управління на основі передбачення змін, коли почали виникати явища, яких не чекали, і темпи змін прискорились, але не настільки, щоб неможливо було вчасно передбачити майбутні тенденції і визначити реакцію на них шляхом вироблення відповідної стратегії [17, с. 139; 4, с. 12].

Перехід до розгляду категорій стратегічного управління в державному управлінні переважно пов'язується з більш пізнім періодом початку 90-х рр. ХХ ст. Ідеологія стратегічного управління, за висновком Ю.Шарова, виходить з визнання того факту, що середовище буде активно змінюватися, й тому неможливо досить точно передбачити довгострокові тенденції. Тобто воно є технологією управління за умови високої нестабільності й непередбачуваності зовнішнього середовища. З метою реалізації місії організації потрібно прагнути до динамічного балансу із зовнішнім оточенням, хоча не можна повністю контролювати майбутні зміни та керувати ними. Проте за умови готовності організації до передбачуваних та очікуваних змін, вона може не тільки адаптуватися до них, а й певним чином впливати на небажані зміни середовища. Намагання впливати на оточення є важливою ознакою стратегічного управління. Стратегічне управління означає зосередженість на передбаченні, плануванні та впровадженні необхідних та найістотніших у всьому комплексі змін. Воно ухиляється від повсякденних проблем поточного управління, яке діє в ритмі безперервності сьогоденних подій і в кожному своєму циклі лише відтворює наявну схему роботи, зберігаючи її суть. Стратегічне управління за призначенням - це технологія управлінського прориву, виходу за традиційні рамки, зламу старих схем [18, с. 70]. Тобто виділяються два різних основних режими управління: стратегічне управління та оперативне управління. Існуючі відмінності стратегічного й оперативного управління загалом мають яскраво виражені риси.

Стратегічне управління орієнтоване на: розвиток; середовище в цілому та має широкий горизонт бачення, що виходить за межі організації і досліджує зовнішнє середовище; широкий спектр соціально-політичних інтересів в організації і поза нею. Воно також сконцентроване на виявленні нових можливостей, взаємопов'язує всі проблеми, об'єднує всі рівні й вертикалі організації, замикаючи їх на цілі, здійснюється циклами та відбувається в умовах підвищеної невизначеності. Крім того, постановником завдань та носієм головних ідей є вище керівництво організації.

На відміну від зазначеного, оперативне управління орієнтується на: підтримку існуючого стану; передусім щодо вдосконалення внутрішнього середовища організації. Акценти робляться на ефективному використанні існуючих можливостей. Воно локальне, сконцентроване на окремих завданнях; має роздільний характер - розподіляє завдання між окремими підрозділами; безперервне; діє в межах окремих напрямів діяльності, спеціалізованих завдань і професійних інтересів, тобто займається конкретикою поточних справ з незначною невизначеністю, відтак реалізується середньою та нижньою ланкою управління [3, с. 5; 18, с. 15].

Тобто в науковій думці констатується, що стратегічне управління варто розглядати як вид управління, зорієнтований на перспективу; концептуальний задум щодо вдосконалення системи управління. Це процес, який

визначає послідовність дій з розробки і реалізації стратегії. Воно включає постановку цілей, вироблення стратегії, визначення необхідних ресурсів, підтримання взаємовідносин із зовнішнім середовищем для досягнення поставлених завдань.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, зорієнтованість стратегічного управління на майбутнє та вимоги до попередження негативних тенденцій для певного суспільства дозволяє нам говорити про змістовну тотожність державного управління із стратегічним, про те, що будь-яке сучасне державне управління - це стратегічне управління. Усвідомлення цього протягом усього періоду розвитку управлінської науки простежується крізь еволюцію призначення державної політики та стратегії в процесі динаміки функціонування держав. Воно розмежовує управління на стратегічне й оперативне (поточне), понятійна база яких, переважно, була побудована на основі наукових тенденцій у корпоративній сфері. Відтак, ми робимо висновок, що стратегічне управління характеризується незавершеністю в теоретико-методологічному полі державного управління як міждисциплінарної науки в широкому контексті. Постає практична необхідність комплексного дослідження стратегічного управління в державному управлінні задля розробки складних організаційних систем у нових умовах. Параметри такого дослідження, відповідно, зумовлюють потребу розробки наукових питань не стільки вузькоорієнтованої тематики, скільки зваження різних перехресних досліджень зовнішньої і внутрішньої природи стратегічного управління в суспільному просторі.

Список використаних джерел

1. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф. - М. : Экономика, 1989. - 519 с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебник / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
3. Берданова О. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. - Львів : ЗУКЦ, 2008. - 138 с.
4. Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник / О. С. Виханский. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Гардарика, 1998. - 296 с.
5. Государственное управление: Основы теории и организации // Рос. Акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации ; под ред. В. А. Козбаненко. - М. : Статут, 2000. - 912 с.
6. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства : навч. посіб. / В. А. Гошовська. - К. : НАДУ, 2008. - 290 с.
7. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. - К. : Вид-во "К.І.С.", 2006. - 398 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 819 с.

9. Лебединська О. Ю. Стратегічне планування і визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів / О. Лебединська // Упр. сучас. містом. - 2003. - № 10/12. - С. 102-107.

10. Лесечко М. Д. Стратегічне планування : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька ; ЛРІДУ НАДУ. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. - 73 с.

11. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. - Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ "Магістр", 2003. - 220 с.

12. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 3. - С. 31-42.

13. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

14. Осовська Г. В. Стратегічний менеджмент: теорія та практика : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. Л. Фіщук, І. В. Жалінська. - К. : Кондор, 2003. - 193 с.

15. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

16. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 256 с.

17. Управление организацией / под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой, Н. А. Саломатина. - 2-е изд. - М. : ИНФРА-М, 1998. - С. 139.

18. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 302 с.

19. Chandler A. D. Strategy and structure / A. D. Chandler. - Cambridge : chapters in the history of the industrial enterprise : MIT Press, 1962. - 463 p.

Олена Суший,

кандидат філософських наук,

докторант НАДУ

Міждисциплінарні дослідження державного управління: архетипний напрям

У статті розглянуто архетипний підхід як напрям міждисциплінарних досліджень, який доповнює можливості аналізу проблем теорії та історії державного управління і місцевого самоврядування. Викладено зміст авторської (Л.Бурлачук, Е.Афонін, О.Донченко) методики, активно використовуваної у моніторингових дослідженнях, результати яких дають змогу інтерпретувати процеси суспільних змін на їхньому глибинному (архетипному) рівні, що виявляє закономірний характер таких змін. Наведено підсумки роботи української школи архетипіки.

Ключові слова: архетип, архетипний підхід, державне управління.