

14. Бакальчук В. О. Концептуальні основи культурної політики Ради Європи та Юнеско / В. О. Бакальчук // Стратег. пріоритети. - 2008. - № 4 (9). - С. 64-69.

15. Украина 2010. Автопортрет: годовая программа всеукраинских социологических исследований 2009-2010 гг. - К. : Киев. ин-т проблем управления им. Горшенина, 2010. - 36 с.

16. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні. - К. : НІСД, 2011. - 47 с.

17. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.

18. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : зб. матеріалів "круглого столу" / за ред. С. О. Біла. - К. : НІСД, 2011. - 88 с.

19. Нова влада: виклики модернізації. - Режим доступу : http://ukraine.sustainable.org/media/library/Reform_modernization2_copy.pdf

20. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2011. - 224 с.

Андрій Сельський,

кандидат фізико-математичних наук,

докторант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Стратегічне управління в розвитку державних організацій

У статті досліджено організацію як типову структуру та проведено її перенесення у суспільну сферу. Встановлено потенційний зв'язок між розвитком державної організації та стратегічним управлінням у державному управлінні.
Ключові слова: стратегічне планування, стратегічне управління, стратегічне мислення, управлінська діяльність, державні організації.

In the article organization as typical structure is investigational and her transference is conducted in a public sphere. Potential connection is set between development of public organization and strategic management in public administration.

Key words: strategic planning, strategic management, strategic thinking, administrative action, public organizations.

Постановка проблеми. На сьогодні в управлінському середовищі гостро постає питання про зростання рівня складності управлінських процесів та викликів, що з ним пов'язані. Динаміка трансформації суспільства невпинно прискорюється, тому перед органами державної влади, державними підприємствами, установами й організаціями постійно виникає дилема

узгодження нових і традиційних методів власного розвитку. Кожна державна організація має свій життєвий цикл і особисту динаміку, що залежить від рівня інертності та глибини пов'язаності з магістральними суспільними процесами. Безапеляційна констатація таких різношвидкісних перетворень управліннями зводить нанівець прагнення до вироблення певних універсальних процедур і консервує уразливість державних організацій як цілісної управлінської системи. Вони самостійно намагаються використовувати ту чи іншу технологію, що посилює глибину відмінностей між їхніми особистісними методами та потребами в системних змінах. Так, перехід у міжнародній практиці до розвитку управлінських систем на основі стратегічного управління не завжди має логічне продовження в поточній діяльності окремих структурних елементів цієї системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суперечності щодо узгодження елементів різношвидкісного розвитку практично не досліджуються, оскільки вони в комерційному секторі віддаються на відкуп ринковій конкуренції та загалом різним економічним теоріям. У державному управлінні подібні проблеми розглядаються у форматі подекуди революційних адміністративних перетворень. Проте і в першому, і в другому випадку увага концентрується на певній організації як структурному елементі економічної чи політичної системи. До дослідження природи організацій та їх розвитку звертались Т.Базаров [1], О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка [2], І.Бланк [3], Дж.Брайсон [4], Ю.Губені, Я.Грон, М.Сватош [5], Ф.Гулар, Дж.Келлі [6], А.Зуб, М.Локтіонов [7], Г.Козаченко [8], О.Кузьмін, О.Мельник [9], Л.Лігоненко [10], І.Мазур, В.Шапіро, Н.Ольдерогге [11], С.Покропивний, В.Колот [12], Н.Родіонова [13], Н.Степаненко [15], Л.Грейнер [16] та багато інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Вивчення дослідниками потенціалу розвитку державної організації відбувалося, як правило, завдяки загальній теорії систем, теорії організації та в контексті суспільної динаміки. У кожному з випадків зверталася увага на окремі аспекти розвитку складових загальної категорії як-то розвиток державного підприємства, органу державної влади чи окремих державних установ і закладів, а також їх сукупностей у певній сфері. З огляду на це формувалися розрізнені погляди щодо управлінських практик, залишаючи малодослідженими можливості використання певної стандартизованої управлінської технології, зокрема стратегічного управління в державному управлінні. Отже, *метою статті* є встановлення потенційного зв'язку між розвитком державної організації як типової структури і стратегічним управлінням як технології в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Організація - це постійна, чітко сформована система спільно працюючих індивідів на основі ієрархії позицій та

розподілу праці для досягнення спільних цілей. Спільна діяльність для досягнення цілей здійснюється у різних формах взаємодії. Взаємодія сприяє формуванню організації як єдиного цілого. Проте організація має певні межі, що визначаються видом діяльності, кількістю працюючих, матеріальними джерелами, людським потенціалом тощо. Комбінація складових для кожної державної організації визначає її специфіку та автономне існування.

При цьому під розвитком організації розуміють природний, закономірний процес. Він характеризується як "життєвий цикл організації", що обумовлено існуванням часових етапів, через які проходить організація. Це дає змогу прогнозувати проблеми, характерні при переході від одного етапу до іншого. Розрізняються три найбільш загальноприйняті підходи до його визначення: а) організаційний розвиток - як природний процес якісних змін в організації, похідних від її віку; б) організаційний розвиток - як зміна, що сприяє збільшенню чисельності персоналу чи розмірів організації і визначається нововведеннями; в) організаційний розвиток як стратегія управлінського консультування, розрахований на зміну соціальних відносин, поглядів людей і структури організації з метою поліпшити адаптацію організації до вимог технології та середовища [6, с. 84]. У теорії організації, що показує еволюцію підходів щодо розвитку організацій, розрізняють три типи моделей.

Класична (перша) модель - це модель раціональної бюрократії, або механістична модель організації. Розробка її основних положень пов'язана з іменами М.Вебера, Ф.Тейлора. Згідно з тейлорівським баченням, високо-ефективна організація формується за умов розподілу роботи на певні автономні, повністю програмовані елементи та наступним послідовним поєднанням цих робочих елементів в єдине ціле. Для М.Вебера оцінка ефективності функціонування організації відбувається за таким економічним показником, як співвідношення виробленої продукції до застосованих ресурсів. Також важливе значення надається принципу оптимального використання ресурсів. Ця модель недостатньо враховує роль та значення людських ресурсів в організаціях [14, с. 69].

Друга модель будується на основі положень концепції людських відносин. Започаткуванням та розробкою цієї теорії займалися Е.Мейо, Д.Макгрегор, Ч.Бернард, Ф.Селзник. Модель організації будується виходячи з положення про те, що важливим фактором діяльності організації є людина як соціальний актор. Елементами цієї моделі є такі складові, як увага до працюючих, їх мотивація, комунікації, лояльність, участь у прийнятті рішень. Моделюється система людських відносин усередині організації. Певна роль надається стилю керівництва та рівню задоволення працею. Увага, насамперед, концентрується на такій внутрішній складовій організації, як її людські ресурси та підпорядкування їм усіх інших складових організації. Відбувається абсолютизація положення про те, що, якщо усередині органі-

зації управління людськими ресурсами відбувається належним чином, то організація функціонує ефективно. При цьому вплив зовнішнього середовища (конкуренція, реалізація, ділове середовище) вважався за цією теорією неважливим чинником.

Як і в попередній моделі, організація розглядається як "закрита система", в якій не відбувається врахування того факту, що внутрішня динаміка організації формується під впливом зовнішніх факторів.

Третя модель надає бачення організації як складної ієрархічної системи, тісно пов'язаної із зовнішнім оточенням. Ця модель будується на підставі теорії систем А.Чандлера, Дж.Лоуренса, Дж.Поршам та ін. Її головна ідея пов'язана з визнанням взаємодії та взаємозв'язку елементів, підсистем, усієї системи організації із зовнішнім середовищем. Зовнішнє середовище - це є сукупність таких змінних, які перебувають за межами організації та на які не поширюється сфера безпосередньої дії з боку системи управління організації. Отже, зовнішнє середовище - це люди та інститути, з якими організація взаємодіє і які мають на неї вплив. Зовнішнє середовище справляє прямий та опосередкований вплив на організацію. Розрізняють два рівні зовнішнього середовища - макрооточення та безпосереднє оточення організації.

Якщо звернутися до компонентів, які використовуються при аналізі зовнішнього середовища, то в спеціальній літературі найчастіше проводять це таким чином. Аналіз макрооточення державної організації передбачає дослідження впливу наступних компонентів середовища: громадянського суспільства, політичних процесів, державного регулювання (особливо правове регулювання та управління); стану економіки, технічного та технологічного розвитку суспільства й т. ін. Макрооточення створює загальні умови існування державної організації. У більшості випадків вплив макрооточення не має якогось особливого характеру відносно окремої державної організації. Проте ступінь цього впливу є різним стосовно різних організацій. Це зумовлено як сферами їх діяльності, так і нетотожністю внутрішніх ресурсів державної організації. Аналіз безпосереднього оточення відбувається за такими компонентами, як споживачі результатів діяльності державної організації, постачальники, конкуренти та ринок людських ресурсів (або робочої сили).

Таким чином, державна організація має відносно визначені кордони, що можуть змінюватися згодом. Члени організації, на яких покладаються визначені обов'язки, роблять свій внесок у досягнення встановлених цілей. Перевага організованих груп полягає в тому, що людина, входячи до складу колективу, може більш успішно досягти своїх цілей, ніж індивідуально. Тому для досягнення своїх цілей він створює інтегровані, кооперативні системи поведінки. Головними параметрами, що притаманні державним організаціям незалежно від їх конкретного призначення, є: 1) наявність мети існування

та розвитку; 2) внутрішня структура; 3) організаційна культура; 4) постійна взаємодія із зовнішнім середовищем; 5) використання ресурсів - природних, матеріальних, людських [9, с. 44].

Звідси кожна державна організація заздалегідь проектується, моделюється для формування структури, підпорядкованої інтересам досягнення встановлених цілей. При проектуванні організації використовується уявлення про неї як про організм, що діє раціонально і цілеспрямовано, що має апіорі встановлену мету й удосконалює методи досягнення мети. Вона розвивається циклічно, що супроводжується змінами всіх елементів системи державної організації [9, с. 305].

Подібно до процесів у організаціях комерційного сектору, можемо констатувати, які життєвий цикл державної організації має схожі риси з життєвим циклом будь-якої організації. Проте має інший часовий горизонт та властивості циклічних перетворень. Опосередковано на такі висновки посилається О.Кузьмін і О.Мельник, які вважають, що розвиток організації є циклічним незалежно від виду та характеру діяльності [9, с. 36].

Тому для державних організацій придатними є твердження про перебіг життєвих циклів для комерційних організацій. Як наслідок, слухним видається думка Л.Лігоненка, що життєвий цикл організації - це сукупність стадій, які проходить підприємство в перебігу своєї життєдіяльності від створення до ліквідації, кожна з яких характеризується певною системою стратегічних цілей і завдань, особливостями формування ресурсного потенціалу, досягнутими результатами функціонування [10, с. 10]. У дослідженнях Л.Грінера використовується поняття "життєвий цикл організації", що розглядається як сукупність п'яти фаз розвитку (еволюції), що закінчуються революційною кризою [16]. У цьому контексті Т.Базаров стверджує: "управління функціонування організації по шкалі часу може бути представлено у термінах життєвого циклу, що означає як процесуальність розвитку, так і його стадійність" [1, с. 125]. І.Бланк конкретизує, що життєвий цикл - загальний період часу від початку діяльності організації до природного припинення її існування або відродження на новій основі [3, с. 674]. Водночас І.Мазур, В.Шапіро, Н.Ольдерогге підкреслюють, що організація у своєму розвитку проходить певні стадії - стадії життєвого циклу. Життєвий цикл організації, за висновками науковців, - об'єктивна реальність, але відродження організації потребує суб'єктивних дій управлінського персоналу [11, с. 41].

При цьому, на переконання Н.Степаненко, еволюцію внутрішнього середовища організації теж варто розглядати як її життєвий цикл, що включає послідовність певних етапів розвитку від виникнення до ліквідації (трансформації). Головною причиною зміни етапів такого циклу є зміна масштабів діяльності. Вона призводить до зростання невизначеності умов роботи, накопичення внутрішньоорганізаційних проблем, до появи струк-

турних конфліктів. Тобто зміни етапів життєвого циклу, на його думку, доцільно розглядати в тісному зв'язку з еволюцією організаційного розвитку [15, с. 5]. Цю думку поділяє і Н.Родіонова. Вона розглядає життєвий цикл організації як певні закономірності в розвитку, що можуть відрізнитися швидкістю перебігу та амплітудою рівня розвитку [13].

У підтвердження Г.Козаченко зауважує на необхідності розгляду життєвого циклу організації як сукупності етапів діяльності системи, що послідовно змінюють один одного і кожний з яких характеризується певною метою діяльності та станом як організації у цілому, так і її структурних одиниць, особливою формою організаційного механізму, що реалізує досягнення стратегічних та оперативних цілей діяльності системи [8].

Як наслідок, ми маємо узагальнення, що зводяться до залежності розвитку будь-якої організації від її зовнішнього, і внутрішнього середовища. Тут важливо наголосити на певній диференціації середовищ. Стійке зовнішнє середовище не завжди сприяє стійкому внутрішньому, і навпаки. Тобто життєвий цикл організації залежить від середовища, проте не абсолютно.

Внутрішнє середовище є джерелом життєвої сили державної організації, що містить у собі той потенціал, який дає можливість організації функціонувати, а відповідно існувати і виживати в певному проміжку часу. Проте внутрішнє середовище може бути також причиною проблем і навіть загибелі організації, якщо воно не забезпечує необхідного його функціонування [6, с. 188].

Зовнішнє середовище є джерелом, що забезпечує державну організацію ресурсами, необхідними для підтримання його внутрішнього потенціалу на певному рівні. Державна організація перебуває у стані постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим собі можливість виживання. Проте ресурси зовнішнього середовища не безмежні і на них претендують багато інших державних організацій, що функціонують у цьому самому середовищі, отже, завжди існує загроза, що організація не зможе отримати потрібні ресурси із зовнішнього середовища, а це може послабити її потенціал і призвести до багатьох негативних наслідків. Тому потрібно виявляти і контролювати фактори зовнішнього середовища, що впливають на життєвий цикл державної організації.

С.Віханський та І.Наумов наводять компоненти оточення, аналіз яких дає змогу організації виконати свою місію і досягнути мети. Дж.Еванс та Б.Берман описують низку факторів, що впливають на перспективу розвитку та досягнення необхідних результатів організації [12, с. 65]. Інакше кажучи, реакція на зовнішнє і внутрішнє середовище, як і перебування на тому чи іншому етапі життєвого циклу організації, залежить від рівня цілепокладання та формулювання мети. Як зазначає А.Зуб і М.Локтіонов, правильно обрана місія державної організації має велике значення для його розвитку.

Стратегічні планові програми розробляються таким чином, щоб не лише залишатися актуальними протягом тривалого періоду часу, тобто підтримувати життєвий цикл розвитку державної організації у зрілості (стабільності), але бути достатньо гнучкими, щоб у разі потреби можна було здійснювати їх модифікацію та переорієнтацію. Щодо напрямку діяльності державної організації, то він має бути стабільним протягом тривалого часу, оскільки все стратегічне планування орієнтується на довготермінову перспективу [7, с. 157].

На переконання Ю.Губені, Я.Грона, М.Сватош, для чіткості саме цілепокладання і формулювання мети організації варто аналізувати фактори, що впливають на життєвий цикл державної організації, за допомогою методики SWOT-аналізу та похідними від нього методами. Тобто проводити аналіз сильних і слабих сторін організації, можливостей і загроз конкретної організації" [5, с. 92]. Подібні твердження підтримуються більшістю сучасних експертних і консультаційних компаній. Так, класичного значення набувають твердження Дж.Брайсона про те, що недостатньо просто скласти чи ретроспективно проаналізувати перелік факторів (сильні, слабкі сторони, можливості і загрози). Управлінці повинні виявити важливі закономірності, на підставі яких вони могли б сформулювати стратегічні завдання й розробити ефективні стратегії, а також визначити, яких заходів треба (і можливо) вжити для забезпечення розвитку організації. Це досягається завдяки SWOT-аналізу. Зокрема, він посилається на попередні практики багатьох аналітиків та аналітичних груп [4, с. 124].

Таким чином, ми отримуємо набір обмежень, інструментів щодо розвитку державної організації, що повторює низку вимог і критеріїв реалізації стратегічного планування й управління: необхідність врахування зовнішнього і внутрішнього середовища, цілепокладання на основі аналітичних методів стратегічного планування та встановлення довгострокової місії (мети) організації відповідно до потенційних зовнішніх ресурсів, перспектив їх використання [2, с. 10].

Виходячи із зазначеного державні організації, як і комерційні організації, є динамічними структурами, що покликані реагувати на зміну зовнішнього оточення. Проте вони мають і особливості. Їх життєві цикли істотно уповільнені та подекуди трансформуються значно повільніше за зміну суспільного середовища, якщо взагалі трансформуються. Загрози, що постають за умов сповільнення управлінської реакції, провокують потребу в довгостроковому розвитку таких організацій з метою адекватного реагування на зміну зовнішнього і внутрішнього оточення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Така необхідність довгострокового планування розвитку державних організацій та поширення у його застосуванні методів стратегічного планування, зокрема використання різних методик та варіантів SWOT-аналізу чи подібних (зважаючи на

закономірності динаміки за життєвим циклом), стає стимулом до практичного запровадження стратегічного управління. Отже, об'єктивні параметри й умови функціонування державних організацій викликають "post-factum" застосування елементів стратегічного управління в їх діяльності. Внаслідок цього встановлення елементів системи такого управління як набору державних організацій і зв'язків між ними у середовищі, що змінюється, потребує подальшого ретельного дослідження в координатах відомих і потенційних інструментів стратегування.

Список використаних джерел

1. *Базаров Т. Ю.* Управление персоналом : учеб. пособие / Т. Ю. Базаров. - М. : Мастерство, 2002. - 224 с.
2. *Берданова О.* Стратегічне планування / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тергичка. - Львів : ЗУКЦ, 2008. - 138 с.
3. *Бланк И. А.* Управление активами / И. А. Бланк. - К. : Ника-Центр, 2000. - 720 с.
4. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон ; пер. з англ. А. Кам'янець. - Львів : Літопис, 2004. - 352 с.
5. *Губені Ю.* Сучасні методи аналізу середовища та їх використання у стратегічному менеджменті / Ю. Губені, Я. Грон, М. Сватош // Економіка України. - 1999. - № 10. - С. 90-95.
6. *Гулар Ф. Дж.* Преобразование организации : пер. с англ. / Ф. Дж. Гулар, Дж. Н. Келли. - М. : ИИЦ "Рассиана", 2000. - 57 с.
7. *Зуб А. Т.* Системный стратегический менеджмент: методология и практика / А. Т. Зуб, М. В. Локтионов. - М. : Генезис, 2001. - 752 с.
8. *Козаченко Г. О.* Формування механізму стратегічного управління великими виробничо-фінансовими системами промисловості : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.07.01 / Козаченко Г. О. ; Ін-т екон. промисловості НАН України. - Донецьк, 1998. - 39 с.
9. *Кузьмін О. Є.* Основи менеджменту : підручник / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. - К. : Академвидав, 2003. - 416 с.
10. *Лігоненко Л. О.* Антикризове управління підприємством : теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій / Л. О. Лігоненко. - К. : КНЕУ, 2001. - 580 с.
11. *Мазур И. И.* Эффективный менеджмент : учеб. пособие для вузов / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге ; под общ. ред. И. И. Мазура. - М. : Высш. шк., 2003. - 355 с.
12. *Покропивний С. Ф.* Підприємництво: стратегія, організація, ефективність : навч. посіб. / С. Ф. Покропивний, В. М. Колот. - К. : КНЕУ, 1998. - 352 с.