

*А. А. Сельський,
канд. фіз.-мат. наук, доцент, докторант кафедри державної політики та управління
політичними процесами, Національна академія державного управління при Президенті України*

СТРАТЕГІЯ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ТЕХНОЛОГІЧНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*A.A. Selskyi,
PhD, associate professor, doctoral student of Public Policy
and Political Processes Management Department, National Academy of Public Administration, office of the President of Ukraine*

STRATEGY AND PUBLIC ADMINISTRATION AS A PRECONDITION OF TECHNOLOGICALLY OF STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT

У статті порівнюються технологічний зміст стратегії у державному управлінні та готовність державного управління до стратегічного управління у понятійній площині.

In the article, it compares the technological content strategy in public administration and governance commitment to strategic management in the conceptual plane.

*Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, технологічність.
Key words: strategic management, public administration, technologically.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державне управління — це складний процес, що зумовлений багатьма факторами. Вони впливають на нього і мають іноді протилежну спрямованість. Проте, незважаючи на це, у світовій практиці все частіше органи державної влади і уряди звертаються до використання максимально уніфікованих процедур і алгоритмів реалізації державної влади. Все більшої ваги серед них набуває стратегічне управління як гнучкий механізм використання таких алгоритмів. Гнучкість трансформує розуміння стратегічного управління, що задає йому обмежених і специфічних для окремих країн форм. Виникає низка складнощів і формується проблема адекватного відображення його первинних значень задля можливостей перенесення досвіду, минаючи особливості, притаманні іншим країнам чи органам державної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження у сфері державного управління відносно нові, тому поряд із застосуванням стратегічного управління, зокрема, формулюванням певної державної стратегії, наукові розробки лише набирають обертів. Цікавість до теми взаємодії державного управління та встановлення певної стратегії щодо його здійснення виявляє низка авторів. Серед них: І. Ансофф [1], Г. Атаманчук [2], В. Бакуменко [3], Е. Блейклі [4], О. Віханський [5], В. Авер'янов [6], Н. Нижник і О. Машков [9], В. Рижих [10], А. Томпсон і А. Стрікланд [11], Р. Фатхутдінов [12], А. Фаей і Р. Реңдел [13], В. Цветков [14], Ю. Шаров [15] та інші. Особливістю праць перерахо-

ваних авторів є певне зміщення фокусування то у бік стратегічного управління, то у бік державного управління, де залежно від обраного наголосу дослідник заглиблюється у проблематику звуженого кола окремих категорій з однієї чи іншої сфери.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Новизна і нерозробленість теми взаємодії стратегічного управління і державного управління стає все виразнішою, особливо на тлі сьогоденних тенденцій перспективного розвитку країн світу. Відбувається пошук нових інструментів формування суспільного зростання, що зазвичай обумовлюється поглибленням диспропорцій у рівнях регіонального та міського розвитку, а також відсутністю у держави достатнього ресурсного запасу на те чи інше вирівнювання показників життєзабезпечення територіальних громад. Відтак гостро постає питання дослідження інструменталізації згаданої взаємодії. Звідси, метою статті є встановлення міри технологічної залежності та обумовленості, наближення чи співвідношення стратегічного і державного управління в понятійному контексті.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зміна мислення управлінців на початку 70-х рр. ХХ століття сприяла зростанню досягнень у сфері вивчення і застосування стратегічного управління. Вони формувалися з глумачення поняття "стратегія", яке часто розуміється як комплекс дій з досягнення визначених цілей [4]. Зокрема,

підсумовуючи низку наукових досліджень зі стратегічного управління та менеджменту, Р. Фатхутдінов робить висновок, що стратегія — це програма, план, генеральний курс суб'єкта управління по досягненню ним стратегічних цілей в будь-якій області діяльності [12, с. 194]. Водночас, на думку Ю. Шарова, стратегія в державному управлінні — це узагальнююча концепція майбутніх дій, модель досягнення цілей, яка визначає пріоритети і основні напрями діяльності [15, с. 13]. При цьому поняття стратегічного управління набуває різного змістового забарвлення залежно від обраного за основу типу стратегії. Розрізняють три типи: інноваційний, оновлення, і поступового вдосконалення. Найголовніше в їх постановці — те, що вони суттєво відрізняються — вони різні. Інноваційна стратегія і стратегія поступового покращення має істотно відмінні масштаби дії з точки зору перспектив, можливостей і, відповідно, величини ризиків та винагороди, пов'язаних з її реалізацією. Інноваційна стратегія переносить дії суб'єкта на невідому територію. У цьому випадку суб'єкт творить своє майбутнє. В основі стратегії поступового вдосконалення — потяг до постійного нарощування успіху у процесі здійснення звичайної діяльності. Стратегія оновлення вирізняється меншими інтелектуальними та організаційними витратами, а щодо поступового вдосконалення — часовим ресурсом [13, с. 57]. Перебіг змін у цьому контексті підкреслює основний ґрунт стратегічного управління загалом — зв'язок суб'єкта з його оточенням. І відповідно, провокує виникнення різних понятійних тлумачень цього процесу.

Загалом, за дослідженнями О. Віханського, слід виділити декілька конструктивних визначень, що з початку науково-прикладних досліджень запропоновані розробниками теорії стратегічного управління. Шендел і Хатен розглядали його як процес "визначення зв'язку організації з її оточенням, що полягає в реалізації обраних цілей і в спробах досягти бажаного стану взаємодії з оточенням за допомогою розподілу ресурсів, що дозволяє ефективно і результативно діяти організації і її підрозділам". По Хігенсу, "стратегічне управління — це процес управління з метою здійснення місії організації за допомогою управління взаємодії організації з її оточенням", Пірс і Робінсон визначають стратегічне управління "як набір рішень і дій з формулювання і виконання стратегій, розроблених для того, щоб досягти мети організації" [5, с. 12]. Також існує низка визначень, що роблять наголос на певних особливостях стратегічного управління чи на його відмінностях від управління "звичайного". Проте, у будь-якому випадку, стратегічне управління спрямоване на конкретний кінцевий результат.

Виділяють два основних кінцевих результати стратегічного управління. Перший — потенціал організації, що забезпечує досягнення цілей у майбутньому. Він складається з усіх видів ресурсів. Зокрема, з боку "входу" — з фінансових, сировинних і людських ресурсів, інформації; з боку "виходу" — виробленої продукції і послуг, випробуваних з точки зору потенційної корисності; з набору правил соціальної поведінки, дотримання яких дозволяє організації постійно домагатися своїх цілей. Другим кінцевим результатом стратегічного управління є внутрішня структура і організаційні зміни, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі. Це передбачає здатність своєчасно виявити і правильно тлумачити зовнішні зміни, а також управляти відповідними адекватними діями, що передбачають наявність стратегічних можливостей для організаційних і технологічних змін [1, с. 142]. Відтак, констатує Ю. Шаров, стратегічне управління характеризується як особливий вид управління, що зосереджується на ключових питаннях виконання місії організації, орієнтує на своєчасне реагування на виклики зовнішнього середовища й на внесення необхідних змін у структуру, робочі процедури, баланс ресурсів для набуття "силового" поля відповідного впливу на оточення й закріплення конкурентних переваг, які забезпечують самозбереження й розвиток організації в довгостроковій перспективі. Тобто стратегічне управління — особливе, відмінне від поточного, управління організацією на підставі стратегії, яке орієнтує діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та на внесення своєчасних змін для закріплення здатності організації до ефективного використання своєї місії та забезпечення довгострокового виживання організації в мінливому середовищі [8, с. 678].

Крім того, стратегічне управління — це реалізація концепції, в якій поєднуються цільовий та інтегральний підходи до діяльності, що дає змогу встановлювати цілі

розвитку, порівнювати їх з наявними можливостями (потенціалом) та приводити їх у відповідність за рахунок розробки та реалізації системи стратегії. Концепція стратегічного управління лежить в основі стратегічного мислення і знаходить вираз у певних характерних рисах її застосування: 1) базується на певному поєднанні теорії: системному, ситуаційному та цільовому підходах до діяльності організації, що трактується як відкрита соціально-економічна система. Проте використання тільки однієї із зазначених засад не дає змоги досягти потрібних результатів — розвитку об'єкту управління у довгостроковій перспективі; 2) орієнтує на вивчення умов, в яких функціонує організація чи перебуває регіон, територіальна громада. Це дозволяє створювати адекватні цим умовам системи стратегічного управління, що будуть відрізнятися одна від одної залежно від особливостей та характеристик зовнішнього середовища; 3) концентрує увагу на необхідності збору та застосуванні баз стратегічної інформації. Аналіз, інтерпретація та застосування інформації для прийняття стратегічних рішень дає змогу визначити зміст та послідовність дій щодо змін на підприємстві завдяки зменшенню невизначеності ситуації; 4) дозволяє прогнозувати наслідки рішень, що приймаються, впливаючи на ситуацію шляхом відповідного розподілу ресурсів, встановлення ефективних зв'язків та формування стратегічної поведінки управлінців; 5) передбачає застосування інструментів та методів розвитку організації (цілей, "дерева цілей", стратегій, "стратегічного набору", стратегічних планів, проектів і програм, стратегічного планування та контролю тощо).

Наведені характеристики не вичерпують сутність стратегічного управління, але дають змогу визначити найбільш суттєві складові. Що власне, знайшло відображення у працях А. Томпсона і А. Стрікланда: стратегічне управління — це процес, за допомогою якого менеджери здійснюють строкові керівництво організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розроблюють стратегії для досягнення цих цілей, враховуючи всі релевантні (найсуттєвіші) зовнішні та внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених відповідних планів, постійно розвиваючись і змінюючись [11, с. 157]. Водночас управління притаманне кожній стадії розвитку суспільства.

У цьому контексті перспективне моделювання суспільного розвитку і загальних уявлень про технології розкриття потенціалу управління, створюється бачення про те, що державне управління потребує встановлення певної зовнішньої щодо нього технології. Вона, як правило, подається адаптивною до тої чи іншої суспільної моделі. Це зберігає стан речей, за якого державне управління стає постійно наздоганяючим у суспільному середовищі та орієнтованим на певне суспільство. Виникає природний бар'єр для розвитку. Однак, практика країн, що спрочували "дива", доводить протилежне. Державне управління у цих випадках випереджало, а подекуди і до сьогодні випереджає рівень розвитку власних суспільств. Тобто воно мало стратегічний характер ще до встановлення і кристалізації стратегічного управління як своєрідної технології. Таким чином, внутрішня обумовленість і придатність державного управління спонукала до застосування новітніх практик, що на час їх впровадження не мали аналогів у світі. Отже, важливим є те, чим обумовлена ця придатність та пошук споріднених рис такої придатності у різних системах державного управління, що у підсумку привела уряди країн до сьогоdnішнього стратегічного управління.

Державне управління на відміну від інших видів управління здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства. Тобто, як зазначає В.Цветков, соціальна, а відтак і державна, мета — це явище суспільної свідомості, вираз загальних потреб та інтересів суспільних груп. Об'єктом управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами [14, с. 26]. До тотожних висновків схиляється і В. Бакуменко. Він зазначає на характерній особливості соціальних систем — наявність структур, що здійснюють функції управління. Саме ця властивість дає змогу відобразити будь-яку соціальну систему у вигляді двох підсистем — управлінської, що в узагальненому виг-

ляді є суб'єктом управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому вигляді є об'єктом управління. Взаємодія суб'єкта і об'єкта управління утворюють процес управління [3, с. 112]. Водночас В.Рижих додає, що процес управління є нічим іншим, як розгортанням механізму управління в динаміці по своїх технологічних параметрах. Тобто, процес управління характеризує систему управління, всі її елементи в динаміці — як діяльність органів і кадрів управління. Його основною складовою є розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень. Вони формують управлінську діяльність. Управлінська діяльність, за його дослідженнями, не існує без технології. Технологія управління як процес історично бере свій початок з самого народження управління. Управління будь-яким процесом реалізується через спеціальні органи управління і структури, скоординовані і упорядковані в часі дії яких і складають технологію управління [10]. Притримуючись такої ж думки, Н.Нижник і О.Машков наголошують на технологічності державного управління як різновиді управлінської діяльності, що здійснюється державою через систему його органів, без яких державне управління немислиме [9, с. 6].

Поняття державного управління існує у "широкому" та "вузькому" розумінні. У "широкому" розумінні державне управління розуміється як сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому), яке правомірне лише на рівні аналізу в цілому системи соціального управління. У "вузькому" розумінні, державне управління — це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [6, с. 11]. Державне управління — це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [7, с. 63]. Серед усіх видів управління державне управління займає особливе місце, що пояснюється деякими, притаманними лише йому, властивостями. По-перше, на характер цілеспрямованих, організуючих і регулюючих впливів, що здійснюються цим видом управління, визначаючий вплив має його суб'єкт — держава. Головна особливість державного управління полягає в тому, що всі його упорядкуючі впливи спираються на державну владу, підкріплюються та забезпечуються нею. Це не прості побажання, наміри, заклики, хороші думки або почуття, а примус, який веде до того, щоб поставлені цілі управління безумовно були досягнуті [2, с. 58—59]. Для державного управління ключовим поняттям є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування та реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [3, с. 13—14]. По-друге, специфічною властивістю державного управління є його розповсюдженість на все суспільство, навіть за його межі у рамках зовнішньополітичної діяльності держави. По-третє, держава, виступаючи у якості суб'єкта управління, надає державному управлінню властивість системності. На відміну від інших видів управління, державне управління без цієї властивості просто не може відбутися. Для державного управління властивість системності набула принципового значення. Лише її наявність надає йому узгодженість, координацію, субординацію, певну цілеспрямованість, раціональність і ефективність [2, с. 59—62].

Звідси, особливістю управлінської діяльності, продовжує В.Рижих, в державному управлінні порівняно з іншими видами управлінської діяльності є, насамперед, унікальність об'єкта управління, яким виступає суспільство в цілому або окремі регіони, галузі, сфері діяльності та їх складність. У державному управлінні жодне рішення не може бути випадковим, впровадження кожного з них є життєво важливим як для держави в цілому, так і для окремого кола осіб. Управлінська діяльність забезпечує організованість і порядок, необхідні для ефективного функціонування і розвитку людини і громадянина, підприємств, установ і організацій, суспільства і держави в цілому. Досвід роботи у різних сферах людської діяльності доводить, що основа успіху залежить від ефективності управлінської діяльності, що в свою чергу залежить, насамперед, від того, наскільки управлінські рішення будуть оперативні, обґрунтовані і цілеспрямовані, від якості державної науково-технічної, економічної і соціальної політики, їх взаємозв'язку з стратегічними цілями і пріоритетами розвитку держави і суспільства, принципів і методів керівництва та оцінювання цієї діяльності, якості підготовки державних службовців [10].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, управління як процес і явище неоднорідне, що в межах державного управління надає йому певних конкретизованих властивостей щодо використання набору певних методів, засобів, дій тощо у формуванні управлінських впливів. Проте функціонування управлінської діяльності повністю пов'язано зі встановлення певних алгоритмів та чергових дій, заснованих на розумовій діяльності управлінців. Така діяльність не завжди є прямо еквівалентною суспільному середовищу. Як правило, через об'єктивні умови набуття управлінських знань і навичок, управлінець має більш виражене перспективне бачення, ніж пересічні члени суспільства. Це стає стимулом до продукування і прийняття нових алгоритмів у існуючій системі. Відтак технології стратегування приховуються у змісті роботи управлінців як повсякденній потребі мати певний часовий горизонт. Звідси, державне управління — це технологічна категорія, розрахована на своєрідне забігання вперед у розвитку в мислинєвих конструкціях, фактичному продукуванні потреби у певній стратегії дій. Тут технологічність набуває ключового значення як характерна властивість державного управління у сприйнятті будь-яких нововведень, зокрема сучасного стратегічного управління в управлінні суспільними справами. Для майбутніх досліджень відкривається питання про граничну межу, де технологічність як властивість переходить у технологічність як якісну характеристику державного управління, що формує стратегічне управління у суспільному оточенні.

Література:

1. Ансофф И. Стратегическое управление. — М.: "Экономика", 1989. — 519 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекц. / Г.В. Атаманчук. — 3-е изд., доп. — М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. — 584 с.
3. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
4. Блейклі Едвард Дж. Планування місцевого економічного розвитку (теорія і практика) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.management.com.ua/books/view-books.php?id=83>
5. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: "Гардарика", 1998. — 296 с.
6. Державне управління: теорія і практика / За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
7. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, А.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменко. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління: довідк. вид. / НАДУ; уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троцьинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 819 с.
9. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. пос. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
10. Рижих В.М. Стратегія і тактика науково-технічного та економічного розвитку України. Навч. посібник. — Х.: Прапор, 1998. — 381 с.
11. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент: Учеб. для вузов / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М. И. Соколовой. — М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. — 576 с.
12. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент: Учебник. — 7-е изд., испр. и доп. — М.: "Дело", 2005. — 448 с.
13. Фэйз Лайм, Ренделл Роберт. Курс МВА по стратегическому менеджменту / пер. с англ. — М.: Альпина Паблишер, 2002. — 608 с.
14. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Видавництво "Право", 1996. — 164 с.
15. Шаров Ю.П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях: Навч. пос. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 56 с.

Стаття надійшла до редакції 11.04.2013 р.