

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

СЕРЕДОВИЩЕ ЗАСТОСУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

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

ENVIRONMENT OF APPLICATION OF STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT: PUBLIC POLICY MAKING

У статті визначено особливості середовища формування державної політики, а також його вплив на застосування стратегічного управління у державному управлінні. Запропоновано бачення трансформації середовища формування державної політики засобами стратегічного управління.

In the article, it outlines the features of public polices environment and its impact on the application of strategic management in public administration. A vision to transform environmental policy formulation as means of strategic management.

*Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, державна політика.
Key words: strategic management, public administration, public policy*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Будь-який суспільний процес природно поєднує в собі низку елементів, здавалося б, відмінних явищ і процесів особливо, коли мова йде про формування державної політики чи прикладного застосування стратегічного управління у державному управлінні. Проте державна політика як важливий компонент життєдіяльності будь-якого суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та різноманітні політичні, економічні, соціальні механізми державного управління. Тобто удосконалення процесу формування та здійснення завдань державної політики й посилення її регулятивного впливу на розвиток суспільства нерозривно пов'язані зі зміною механізмів державного управління. Стратегічне управління у практичному вимірі — це один із механізмів державного управління як такого. Відтак перш ніж розпочати процес його запровадження в управлінську практику, постає питання рівня кореспондування цього механізму із існуючими обмеженнями формування державної політики для певного суспільства. Формування державної політики у здійсненні управлінських процесів варто розглядати як первісну передумову щодо запровадження стратегічного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивчення обмежень, умов та особливостей формування державної політики здійснювала широка когорта науковців і практиків. Серед них: О. Валевський [3], В. Романов, О. Рудік, Т. Брус [6], М. Говлет і М. Рамеш [7], В. Ребкало і В. Тертичка [8; 9], В. Малиновський [12], Н. Нижник і О. Машков [13], А. Соловйов [14], З. Шершньова і С. Оборська [17], С. Батчиков і С. Глазьєв [18], Дж. Андерсон [19], В. Дан [20], Д. Істон [21] та інші. Дослідники, як правило, зупинялися на встановленні владних механізмів реалізації політичного процесу і аналізу явищ, що супроводжують поточну публічну політичну діяльність. Також у низці праць простежується інтерес до передумов формування і запровадження різноманітних механізмів державного управління у контексті державно-владних відносин у політичних системах різних країн.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Спроби розкрити зміст політичного процесу і, відповідно, формування механізмів його забезпечення часто мають розпоршені орієнтири щодо встановлення дійсних факторів і обмежень. Вони, в першу чергу, описують політичну поведінку для конкретної політичної

системи чи її ідеальних форм. Тому поза увагою залишається загальний контекст (середовище) запровадження механізмів державного управління у практичну управлінську діяльність через призму формування певної державної політики, зокрема стратегічного управління. Таким чином, метою статті є визначення особливостей середовища формування державної політики і його впливу на застосування стратегічного управління у державному управлінні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення державної політики. Політичні дослідження сьогодні переважно описують інститути, що формують державну політику. Тобто вони пропонують лише практичний аналіз діяльності певного органу державної влади за тієї чи іншої політичної системи. Зв'язок між цими інститутами та зміст політики майже не досліджується. Найчастіше пропонується низка визначень, що наголошують на цілях, намірах, завданнях та засобах політики. Тому, в широкому значенні, вона сприймається як взаємовідносини урядової установи та її оточення [6, с. 13]. На цьому ґрунті ми схилиємось до вибору того з них, що поєднує два визначальні фактори — наміри і впливи. Тобто державна політика — це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій (органів державної влади), здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [8, с. 6]. Відтак розгляд державної політики ми пропонуємо сприймати через державне управління як комплексну категорію діяльності держави. Це дозволяє надати їй певної статичності, і, таким чином, розуміння державної політики набуває певних типових форм. Продовжуючи цю думку, В. Бакуменко стверджує, що державне управління — діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві, а також між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [10, с. 150]. З ним погоджується і В. Малиновський, який пропонує вважати державне управління, один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через здійснення управлінських функцій [12, с. 47]. Подібні роздуми і дослідження узагальнює у спільній праці Н. Нижник і С. Машков [13]. Зокрема, вони пропонують тлумачити державне управління як діяльність органів та установ державної влади (суб'єктів) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства (об'єктів) задля задоволення його потреб. Де держава використовує державні установи (політичні й адміністративні), що обмежують специфічні людські дії, за допомогою яких вона досягає бажаних результатів.

Здійснення низкою органів державної влади певних управлінських дій щодо об'єкту управління, безумовно, взаємодіє із суспільним середовищем як цілісною формою. Тому суспільне середовище як основа для адекватного формування державної політики шляхом прикладного застосування стратегічного управління у державному управлінні неодноразово привертало увагу низки дослідників і практиків до свого аналізу під різними кутами трансформації та перебігу різноманітних соціальних, політичних, економічних тощо чинників. Так, до проблематики аналізу середовища державної політики, його впливу на перебіг формування політики, зокрема через механізм стратегічного управління, звертають свою увагу О. Валевський, В. Ребало, В. Тертичка [9]. Керуючись міркуваннями формальної логіки, вони доходять концептуальної згоди у питанні про те, що усебічне урахування параметрів конкретного суспільного

середовища прямо впливає на вироблення найбільш оптимального плану дії конкретного суб'єкта в певній ситуації. Тобто застосування будь-яких технократичних управлінських механізмів, почасті і технологічних елементів стратегічного управління, не досягатиме бажаного ефекту у державному управлінні без урахування середовища при формуванні державної політики. Водночас О. Валевський, В. Ребало, В. Тертичка підкреслюють потенційну керованість середовища суб'єктами вироблення державної політики через його здатність до структуривання. Завдяки вдало підібраним аналітичним "ключам", стверджують вони, досягається формування відносно стійких суспільних структур у середовищі формування політики. У цій площині особлива увага дослідниками звертається на можливості стратегічного управління у державному управлінні як гнучкого механізму реорганізації існуючих аналітичних практик. Подібного висновку, досліджуючи теоретико-історичні засади аналізу державної політики і фактори впливу середовища на їхню трансформацію, дійшли також Т. Брус та О. Рудік [6]. Не оминули увагою визначення можливостей політики та обмежень політичної діяльності через вплив сукупності соціально-економічних умов В. Дан та Дж. Андерсон [19; 20]. При цьому їхні бачення мають переважно прикладний (не теоретичний) зміст щодо актуалізації цих можливостей завдяки використанню низки інструментів прогнозування та стратегічного планування у контексті управлінської діяльності. Іншими словами, автори (особливо В. Дан) здійснили прикладну спробу проілюструвати стратегічне управління на операційному рівні при формуванні державної політики.

Структурування певного суспільного середовища передбачає чітку ідентифікацію суб'єктів формування державної політики та впливу на неї у системі та поза системою державного управління. Розуміючи це, М. Говлет і М. Рамеш окреслюють серед таких суб'єктів організації у структурі органів державної влади, суспільства та міжнародній системі взаємодії між державами [7, с. 60—87]. Вони розглядають роль різних суб'єктів у підсистемі політики та оцінюють, як на них впливають оточуючі інституційні угоди. Тобто подібно до наукових пошуків В. Дана та Дж. Андерсона, М. Говлет і М. Рамеш намагаються прикласти аналітичні прийоми у державному управлінні за посередництва управлінських механізмів до конкретних груп суб'єктів у структурі середовища формування державної політики. Тому розглядаючи формування державної політики і його вплив на запровадження стратегічного управління, не можна знехтувати ні суспільним середовищем узагалі, ні середовищем державної політики зокрема.

На сьогодні, існують різні підходи до інтерпретації поняття "середовище державної політики". Як правило, його визначення пов'язують із певним науково-методологічним підходом дослідження державної політики. Найбільшого поширення набуло трактування під кутом зору системного підходу, де середовище державної політики розглядається як впливи сукупності об'єктів та їхніх властивостей на систему формування державної політики чи державного управління у цілому [17, с. 258]. Не менш наполегливо використовується трактування у організаційному контексті. Тут під середовищем розуміють зовнішні сили, що впливають на організацію, хоча самі організації неспроможні контролювати їх [1, с. 40]. Сприйняття членами організацій середовища є вирішальним при здійсненні такого впливу. У контексті функціонування політичної системи Д. Істон [21] під середовищем державної політики розуміє сукупність елементів, що створюють зовнішні межі політичної системи і водночас виходять за сферу функціонування такої системи.

Поміж тим, підходи, що формують певні концептуальні уявлення про середовище формування державної політики, часто тлумачаться науковцями по-різно-

му. Зокрема Дж. Андерсон, притримуючись теорії систем, включає до поняття "середовище політики" географічні характеристики, соціальні структури та економічну систему. Таке середовище через зацікавлені групи та офіційних політиків здійснює своєрідний внесок у якість суспільних проблем, конфліктів, що стають предметом державної політики і детермінують необхідність її вироблення [19, с. 51]. В. Шахов, який поділяє той же системний підхід, на відміну від наведеної думки, трактує середовище як компонентну категорію. На його переконання, вона поділяється на оточуюче середовище, навколишнє середовище і середовище як таке. Найширшим за змістом виступає дефініція "оточуюче середовище", що вбирає в себе усі елементи системи: соціальну систему, економічну систему, біологічне оточення — усе, що створює зовнішні межі політичної системи [9, с. 30]. На цих же позиціях стоїть В. Тертичка, підкреслюючи, що усі елементи такого середовища у різний спосіб здійснюють вплив на всіх етапах творення та впровадження державної політики [16, с. 92—97]. Відтак середовище державної політики переважно узагальнюють у ствердженні, що це будь-які умови та обставини, що є зовнішніми відносно меж системи [6, с. 67]. Проте, зауважує О. Валевський, існування певних зовнішніх категоріальних меж і узагальнення не означає відмову від предметної деталізації конкретного середовища для певної управлінської ситуації. Він пропонує визначати середовища формування державної політики як сукупність соціокультурних, організаційних і політичних чинників, що складають контекст державної політики [3, с. 53]. Таким чином, у більшості випадків під середовищем формування і вироблення державної політики розуміють умови, обставини, чинники, контекст, усі явища, що тим чи іншим чином впливають на процес державної політики та державного управління у цілому. Вони утворюють своєрідну сукупність субсистем, що знаходяться поза межами системи, якою є процес формування державної політики. При цьому варто враховувати ситуативний характер середовища, оскільки його структура та конкретний зміст залежить від специфіки питання для державної політики.

Середовище формування державної політики можна характеризувати, застосовуючи розповсюджену позицію щодо виділення у будь-якій системі речових, процесуальних, людських та духовних компонентів [2]. Іншими словами, середовище формування державної політики не однорідне. Воно має умовний центр і периферію, що пов'язується із природою формування будь-якої управлінської системи. З огляду на першочерговість суспільного розвитку у функціонуванні держав до його центральних сфер належить політичне і організаційне середовище [16]. Значення яких у суспільному розвитку визначається їхнім впливом на формування структури суспільної системи у державі. Складовими політичного середовища є суспільні цінності, ідеї, політичні процеси, політичні структури, соціальні структури та соціальні процеси тощо. Організаційне середовище утворюється низкою різноманітних організацій, що беруть участь у прийнятті управлінських рішень. Залежно від рівня розвитку складових цих середовищ у державах вони переростають у єдине інституційно-організаційне середовище державної політики, де основна роль відводиться політико-організаційним зв'язкам у державному управлінні. Наприклад, наявність значної кількості організацій (активні засоби масової інформації) при їхній високій структурованості може впливати на напрям економічної політики. Тобто структуровані інституції інтегрують та координують множини індивідуальних дій людей, упорядковують соціальні відносини, здійснюючи тим самим вплив середовища в процесі творення державної політики. Вони, за висновками А. Гелена, є регулюючими установами,

що спрямовують в певне русло дії людей [4, с. 85]. Тобто ключове середовище державної політики — це система інститутів у широкому контексті, що характеризується взаєморозміщенням і взаємозв'язком її складових частин. Воно представлене державними і комерційними організаціями, групами, індивідами та іншими структурованими інститутами зі своїми цінностями та інтересами.

Оскільки середовище державної політики визначається діяльністю структурованих організацій, виправданим буде твердження, що воно має ключові ознаки упорядкованого суспільного явища. Тобто характеризується певною логікою функціонування інститутів, що допомагають учасникам (офіційним чи неофіційним) процесу вироблення державної політики взаємодіяти. Зважаючи на те, що середовище формування державної політики є своєрідною субсистемою політичної системи, базовими структурними компонентами такого середовища є: інституційний, що розкриває найбільш характерні для даного суспільства способи артикуляції та агрегації соціальних інтересів; тип формування громадських асоціацій, політичних партій, груп інтересів; набір інституцій, структур та організацій, що зацікавлені в державній політиці та беруть участь у її визначенні та впровадженні; нормативний, що характеризує домінуючий в суспільстві тип ухвалення рішень; принципи та норми політичної етики і т.д.; інформаційно-комунікаційний, що демонструє прийнятий в суспільстві тип культурного спілкування; традиції, звичаї, символи, ритуали, що використовуються для забезпечення процесу творення державної політики; особливості форм міжособистісного та міжгрупового спілкування, комунікації. Ці структурні компоненти в своїй сукупності утворюють своєрідну карту середовища вироблення державної політики, що систематизує прояви активності зацікавлених учасників [11, с. 40].

Важливим елементом середовища творення державної політики як структури є соціально-політичні інститути, що представляють собою специфічну форму організації діяльності та сталий засіб впорядкування відносин. При цьому такі інститути можуть розглядатися як сукупність суспільних звичаїв та соціальних норм, в яких втілені образ мислення та образ життя людини і які передаються із покоління в покоління, тобто як нормативна система; як соціальна організація — такий спосіб спільної діяльності людей, при якій вона набуває форми чітко упорядкованої, регулюючої, скоординованої та спрямованої на досягнення конкретних цілей взаємодії [5, с. 200—201]. Відтак, при структурно-інституціональному описі середовища творення державної політики необхідно звертати увагу на динаміку інститутів, що включає їхню еволюцію та взаємодію.

Взаємодія інституцій середовища творення державної політики може набувати двох основних форм: співробітництва та конкуренції. Так існування тісної співпраці між групами інтересів, засобами масової інформації та політичними партіями може посилити політичний тиск на процес ухвалення конкретного варіанту державної політики. Існування конкуренції за ресурси, сфери впливу, шляхи комунікації з владою між, наприклад, громадськими організаціями одного спрямування спричиняє те, що вони скоріше починають обстоювати певну державну політику, виходячи із власних вузьких інтересів кожного, ніж брати участь у її виробленні з метою, щоб така політика задовольняла спільні інтереси.

Вироблення державної політики здійснюється в інституційному середовищі, що складається з проміжного або дотичного і зовнішнього горизонтів середовища [14, с. 78]. Дотичне середовище представлене різноманітними зацікавленими організаціями, установами та комунікаційними зв'язками між ними, що ма-

ють статус співучасника процесу. Змістовна структура цього горизонту середовища наповнюється такими інституціями, як: організації громадянського суспільства (різноманітні громадські об'єднання, структури громадянської участі, недержавні засоби масової інформації, політичні партії, що не представлені у владі, тощо); групи інтересів (лобі, групи тиску, корпоративні агенції); експертно-аналітична спільнота (мозкові центри, дослідницькі організації, університети, науково-дослідні інститути); міжнародна спільнота (урядові та неурядові міжнародні організації, окремі держави). Ці інституції, як зазначає М. Говлет і М. Рамеш, можуть утворювати своєрідні мережі політики, через які забезпечується їхня безпосередня участь у виробленні державної політики у взаємодії з державою [7, с. 61]. Зовнішнє середовище представлене географічним, природним, біологічним, соціокультурним, соціально-економічним середовищами, що створюють умови, контекст і опосередковано впливають на творення державної політики. При цьому у кожному із середовищ відбуваються різнопланові процеси [11, с. 44]. Їхній перебіг дозволяє віднайти нам такі точки дотику між алгоритмами вироблення державної політики і стратегічним управлінням, як: розподіл ресурсів (асигнування на утримання і розвиток органів державної влади, фонди, дефіцитні управлінські таланти, технологічний досвід тощо) [18]; адаптація до зовнішнього середовища (всі дії стратегічного характеру, що покращують стосунки органу державної влади із зовнішнім середовищем); внутрішня координація (координація стратегічної діяльності для відображення сильних і слабких сторін організаційної структури з метою досягнення ефективно інтеграції внутрішніх операцій, що забезпечують досягнення стратегічної мети); організаційне стратегічне передбачення (здатність аналізувати минулий досвід, вчитися на ньому та вміти коригувати напрям розвитку структурного підрозділу органу державної влади). Відтак воно (стратегічне управління), забезпечуючи безпосередню реалізацію державної політики як такої, набуває певних елементів, що притаманні реалізації державної політики, а саме застосовує: управління ресурсами (ресурсний аналіз, розподіл ресурсів, створення ресурсів і ресурсне забезпечення довгострокових програм) [15]; публічну політику (зв'язки з громадськістю, відкритість і прозорість здійснення суспільних послуг тощо); здійснення стратегічного управління; формування та реалізація організаційної стратегії.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, середовище вироблення державної політики і стратегічного управління у державному управлінні — це фактично тотожні поняття, що у широкому контексті може тлумачитися як взаємовідносини урядової установи та її оточення. Під оточенням державної політики розуміється сукупність елементів, що створюють зовнішні межі політичної системи і водночас виходять за сферу функціонування такої системи. Водночас воно не статичне. Воно має власні внутрішні тенденції розвитку і трансформації, що визначаються за рівнем соціальної структурованості суспільства як цілісної формації. Тому вплив на нього можна здійснювати відносно легко завдяки вдало підібраним аналітичним "ключам". Це, у свою чергу, дозволяє безболісно трансформувати систему державного управління на предмет використання стратегічних підходів, де стратегічне управління набуває ознак гнучкого механізму реорганізації існуючих аналітичних практик на різних горизонтах середовища державної політики. Зокрема, встановлення певної логіки функціонування інститутів, що допомагають учасникам (офіційним чи неофіційним) процесу вироблення державної політики взаємодіяти на тривалому проміжку часу. Звідси, для подальших наукових розвідок актуальним постає

проблема вплив на прийняття управлінських рішень під час реалізації стратегічного управління учасників політичного процесу у певному політикоформульованому середовищі.

Література:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали: Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко. — К.: "Основи", 1996. — 128 с.
2. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М.: "Экономика", 1981. — 568 с.
3. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізм впровадження: монографія. — К.: НІСД, 2001. — 242 с.
4. Взаємодія між міською владою та недержавними організаціями — запорука поглиблення демократичних реформ в Україні: збірник матеріалів. — К.: Інститут трансформації суспільства, 2001. — 136 с.
5. Власюк О.С., Крисаченко В.С., Степико М.Т. Український соціум / За ред. В.С. Крисаченка. — К.: Знання України, 2005. — 792 с.
6. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. В. Романов, О. Рудік, Т. Брус — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. — 238 с.
7. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Перекл. з англ. О.Рябова. — Львів: Кальварія, 2004. — 264 с.
8. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. — К.: УАДУ, 2002. — 80 с.
9. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / Кол. авт.: О.І. Валевський, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін.; За заг. ред. В.А. Ребкало, В.В. Тертички. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 230 с.
10. 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. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 819 с.
11. Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2007. — 213 с.
12. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
13. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
14. Соловьев А.И. Принятие государственных решений: учебное пособие / А.И. Соловьев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2006. — 344 с.
15. Теория и практика антикризисного управления. Учебник / Под ред. С.Г. Беляева и В.И. Кошкина. — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. — 469 с.
16. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. — 750 с.
17. Шершньова З.Є., Оборська С.В. Стратегічне управління: навч. посібник. — К.: КНЕУ, 1999. — 384 с.
18. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. — М.: Фонд "За экономическую грамотность", Российский экономический журнал, Издательство АО "Консалтбанк", 1998. — 848 с.
19. Anderson J. Public Policymaking. — NY: Houghton Mifflin Company, 1997. — 355 p.
20. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. — Engelwood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. — 400 p.
21. Easton David. A systems analysis of political life. — New York: Wiley, 1965. — 507 p.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013 р.