

А. А. Сельський,

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

## СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТРАТЕГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

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 роботі досліджено передумови зміни завдань стратегічного управління в умовах появи вад у державному управлінні. Встановлено роль і місце стратегічних документів у адаптації і застосування стратегічного управління до нових викликів.*

*In this work, it conditions change tasks of strategic management in the appearance of defects in public administration. The role and place of strategic documents in the adaptation and application of strategic management to new challenges.*

*Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, стратегічні документи.*

*Key words: strategic management, public administration, strategic documents.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Прикладне значення розробки стратегічних документів важко переоцінити для державного управління. Здатність прогнозувати тенденції і динаміку соціального, економічного та політичного розвитку держави, особливо у перехідних умовах, часто стає визначальною щодо подолання чи попередження виникнення будь-якої кризової ситуації у будь-якій сфері суспільного життя. Важливість стратегічного управління зростає у випадку кризи управлінської системи як такої, коли досягають свого граничного значення ресурси організаційної взаємодії у системі органів державної влади. Отже, тоді, коли старі стратегічні документи не здатні надати адекватну відповідь на потреби розвитку системи державного управління у нових умовах.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Водночас до особливостей підготовки і місця стратегічних документів, зокрема стратегій, стратегічних планів тощо дослідники звертаються практично одночасно із вивченням концептуальних питань стратегічного управління або навпаки — від практики розробки нових для управлінської практики документів переходять до стратегічного управління у цілому. До когорти таких науковців можна зарахувати: А. Аганбегяна [1], О. Анісімова [3], Е. Короткову [4], А. Грязнову [5], А. Басовського [6], Н. Глазуну [10], Р. Горрес [11], Ю. Громика [14], А. Дегтярьова [15], Ю. Козлову [19], Н. Менінга [21], С. Паречину [22], Г. Пещерова [23], Н. Нижник [24], Г. Мінцберга [27] та інші. Науковці та практики, як правило, зупинялися на конкретній формі стратегічного документу і, відповідно, встановлювали його роль і місце у процесі реалізації стратегічного управління.

#### НЕ ВИРІШЕНІ РАНИШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Поміж тим, у широкому контексті залежність між стратегічним документом загалом та зміною функціональної спрямованості стратегічного управління залишається не дослідженою повністю.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення місця і ролі стратегічних документів у забезпеченні стратегічного управління в умовах швидкої трансформації функціональної спрямованості цього типу управління.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Стратегічне управління перебуває у взаємозв'язку з тактичним управлінням. Характер взаємозв'язку у державному

управлінні визначається первинністю стратегічного управління, оскільки виключно завдяки йому встановлюється загальна мета дій, сил, засобів та механізмів вирішення управлінських визначних для розвитку країни завдань. Відповідно до цього, стратегічне управління визначає зміст практики тактичного управління. Зокрема, стратегічне управління задає загальні та конкретні організаційні та економічні параметри, що визначають напрям та форми діяльності у кожній із суспільних сфер (економічній, соціальній тощо). Під час їхньої безпосередньої реалізації змінюється організаційний порядок в межах управлінської структури (інституції), що виступає у ролі суб'єкта реалізації відповідних стратегічних ініціатив через здійснення тактичного управління. З огляду на це, на думку Ю. Громика, результатом стратегічного управління у державному управлінні є вироблення загальних основ використання різних видів ресурсів, координація різних видів та форм діяльності заради зміцнення держави і суспільного розвитку [14, с. 39—44]. Це досягається за рахунок посередництва стратегічних документів, важливими компонентами застосування яких є встановлення рівня взаємовпливів між стратегічним і тактичним планом у стратегічному управлінні. Так, А. Басовський підкреслює низку теоретичних узагальнень про те, що стратегічний на відміну від тактичного плану включає стратегічні цілі організації, найбільш ефективні способи, етапи та засоби, необхідні для досягнення цих цілей, та систему показників, що визначають характер процесу досягнення поставлених цілей [6, с. 56]. Тому стратегічний план діяльності органів державної влади може носити як директивний, так і індикативний характер. У першому випадку виконання стратегічного плану носить регламентований характер, а у другому — виконання стратегічного плану має належно кореспондуватися і узгоджуватися з критеріями вимог до діяльності органів державної влади. Виходячи із такої інтерпретації результату запровадження стратегічних документів, можна чітко ідентифікувати їхній предметний зміст. Він визначається системними завданнями, що постають перед державою та її інститутами на відповідному етапі історичного розвитку.

У свою чергу, наповнення системних завдань для органів державної влади при стратегічному і тактичному управлінні, з позиції широкого кола науковців і практиків, визначається таким переліком питань, як: виявлення періодичності запровадження відповідних трансформацій у різних сферах суспільного життя [4]; визначення соціально і культурно значимих цілей соціально-економічного та політичного розвитку суспільства [7]; виявлення доцільності запровадження відповідних ресурсів, які б забезпечували розроблення та реалізацію відповідних стратегій суспільного життя (людських, природних, техніко-технологічних, виробничих, фінансових, гео-

політичних тощо [2]; розробку основ матеріального забезпечення відтворення населення держави (яка кількість населення необхідна для розвитку держави і якого ресурсного спрямування) [13]; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації управлінського персоналу; своєчасне реформування соціальних інститутів, включаючи інститути влади і державного управління [18]. Відтак стратегічне управління у державному управлінні передусім вибудовується за принципами вироблення довгострокових стратегій досягнення організаційних цілей, що передбачає комплексне стратегічне планування з відповідно змодельованою під його завдання і формальні ознаки структурою державного управління [27]. Тобто стратегічне управління у практичній площині орієнтується на створення таких управлінських механізмів і засобів, що гарантують реалізацію управлінських стратегій через систему послідовно вироблених стратегічних планів.

Стратегічне управління методологічно намагається поєднувати вимоги і суб'єкту, і об'єкту управління [8]. На думку Н. Глазунової, основу такого поєднання у державному управлінні методик стратегічного управління становить програмно-цільове управління державою, що переважно орієнтується на два ключові напрями діяльності органів державної влади. Перший — це прогнозування та моніторинг природної зміни колективної поведінки та соціальної взаємодії на віддалену перспективу. Другий — прогнозування та моніторинг соціокультурних трансформацій у всіх сферах соціально та культурно значимої діяльності на віддалену перспективу. Тобто стратегічне управління у державному управлінні має довгострокове спрямованість, проте визначається цілями тактичного управління, що стосуються конкретних напрямів діяльності в умовах безпосередньої реалізації управлінської практики. До поточних напрямів такої практики, як правило, відносять: спрямування внутрішньої політики держави [10]; забезпечення розвитку економічного потенціалу держави; здійснення міжнародної політики із формування взаємовигідних відносин між державами [14]; проведення освітньої політики для виховання молодих поколінь [16]. Таким чином, можна з упевненістю класифікувати зміст основних напрямів реалізації стратегічного управління на економічну, соціальну, культурну та управлінську стратегії держави. Реалізація яких визначає стратегічне бачення і курс розвитку держави. Кожна із перерахованих вище загальних стратегій (напрямів) потенційно дозволяє розробити та запровадити відповідні прогнозні методику у різних сферах суспільного життя.

Створення стратегічних прогнозних методик закономірно стає частиною основи методології розробки і реалізації стратегічного управління в державному управлінні. Так, А. Дегтярьов дійшов висновку, що прогнозування соціокультурних трансформацій у різних країнах світу дозволяє спрогнозувати зміну ресурсів різних країн та відповідним чином їхніх економічних, політичних, інтелектуальних та моральних можливостей [15, с. 38]. Тобто під стратегічним управлінням у державному управлінні слід розуміти технологічну складову організації діяльності органів державної влади, що забезпечує ефективність розвитку держави. У цьому контексті, прогнозування зміни цільових установок та особистісного змісту індивідуальної і колективної діяльності, на думку Ю. Козлова, формує передумови для застосування стратегічного управління як системи заходів із подолання кризових ситуацій [19, с. 94]. Таким чином, технологічний зміст запровадження стратегічного управління в державному управлінні полягає у прогнозуванні оптимізаційних дій та заходів щодо: змін у політичній, економічній та світоглядній сферах [20]; трансформацій у звичаях, традиціях та тенденціях суспільного розвитку [21]; досягнень у сфері науки, техніки та технологій [3]; умов та характеру потенційних криз у найближчий час та у віддаленій перспективі [11]; способів підготовки та реалізації антикризового управління [5]; способів та механізмів антикризового управління [1]; основ використання стратегічних ресурсів [9]; основ матеріального і технічного забезпечення антикризового управління [17]; механізмів та способів контролю за ефективністю антикризового управління [12].

Антикризова спрямованість запровадження стратегічного управління вказує на те, що органи державної влади усіх рівнів покликані застосовувати у своїй діяльності антикризові технології у їхньому широкому значенні. Вони містять виражений короткотерміновий підтекст, оскільки будь-яке кризове явище стає очевидним і діє за короткого часового горизонту. Пік розгортання кризи як прискореного перетворення певної суспільної системи, узагалі, миттєвий у категоріях стратегічного розвитку суспільства і держави. Відтак, у

практичній площині управлінської діяльності стрімко зростає роль швидких дій державних службовців, які приймають управлінські рішення — управлінців-керівників органів державної влади. Проте прийняття швидкого рішення у моменти найвищої невизначеності несе загрозу поглиблення кризи внаслідок управлінських помилок від обмеженості інструментарію швидкого і широкого аналізу ситуації з потенційними прогнозними орієнтирами. Оскільки такий технологічний інструментарій стратегічне управління пропонує лише при виробленні стратегічних документів як чітко формалізованих процедур, якість прийняття антикризових рішень управління залежить від рівня оволодіння ними навичок і умінь розробки стратегічних планів, стратегій та їхніх елементів. Звідси, антикризова функція стратегічного управління полягає скоріше у згладжуванні можливих негативних тенденцій певної кризи і її наслідків, ніж у завбачливому розв'язанні "гінзових" проблем до їхнього виникнення у суспільних сферах завдяки розробці та реалізації стратегій як формалізованих документів.

Створення таких документів — це процес усестороннього аналізу об'єкту управління і впливів зовнішнього і внутрішнього оточення. Він вимагає дотримання методологічної чіткості здійснення безпосередніх дій, направлених на запровадження стратегічного управління у державному управлінні. Позаяк стратегічне управління — гнучкий процес, рівень варіацій таких дій може бути досить широкий. Тому, на нашу думку, варто дотримуватися, у першу чергу, певних загальних контурів стратегічного управління у державному управлінні. Тут слушною постає позиція С. Паречіної. Зокрема, вона пропонує дотримуватися низки "законів" розробки стратегічних документів, щоб гарантувати їхню ефективність розроблення та реалізації. До таких законів С. Паречіної відносять такі положення, що передбачають: самостійну зміну соціально активних суб'єктів (індивідів та соціальних груп); організацію соціальних інститутів; організацію мислення та поведінки; організацію детермінант колективної поведінки; зміну характеру соціальної взаємодії; самостійну зміну політичних режимів; трансформацію стилів державного управління; запровадження дуального соціокультурного управління; соціокультурні трансформації соціальних інститутів (економіки, політики, науки, освіти, культури); соціокультурні трансформації різних країн світу [22]. Прикметно, що виділення таких законів загалом є поширеною думкою, оскільки вони дозволяють розробляти стратегічні документи на основі: визначення достовірних прогнозів локальних та глобальних криз у різних сферах суспільної життєдіяльності (економічній, політичній, культурній, соціальній та ін.) на певну перспективу; вибору адекватних способів та механізмів управління колективною поведінкою в умовах подолання відповідної кризової ситуації. Відтак розробка стратегічних документів, як і загалом стратегічне управління у державному управлінні постійно потребує методологічного вивірення на предмет кореспондування із глобальними тенденціями розвитку науково-практичної думки щодо способів і засобів їхньої реалізації у формалізованих "бюрократичних" процедурах [24] поряд з засвоєнням власного набутого досвіду управління.

Функціональна спрямованість стратегічного управління на оптимізацію поточних управлінських процесів і, відповідно, потреба у розробці стратегічних документів для органів державної влади мають практичне вираження. Воно полягає у встановленні сталості та належній кількісній оцінці ефективності впливу стратегії (стратегічного плану) на діяльність конкретного органу державної влади і систему державного управління у цілому. Так, досягнення сталості розвитку системи державного управління досягається завдяки спадкоємності у діяльності органів державної влади, що встановлюється у випадку якісної розробки стратегічних документів. Наприклад, Г. Пещерова наголошує, що прем'єр-міністр чи склад уряду загалом можуть докорінно змінюватись, проте за наявності дієвої стратегії (стратегічного плану) ні мета, ні цілі і завдання на строковий період не змінюються. Тобто незалежно від зміни будь-яких посадових осіб зберігається можливість для довгострокового планування і прогнозування розвитку організації без "потрясін" і кардинального переформування органу державної влади чи всієї системи державного управління [23, с. 53]. Особливістю подібної стійкості є зв'язок якісно встановлених цілей органу державної влади із суспільним середовищем. Як вказує Ю. Тихоміров, стратегія (стратегічний план) виступає своєрідним гнучким довгостроковим суспільним договором між органами державної влади



з громадянами щодо реалізації їхніх спільних інтересів на чітко визначений період. Вона відкрито пропонує соціальні цінності, декларує досягнення суспільної і державної єдності тощо [25, с. 10—11]. Відтак стратегічне управління, окрім оптимізаційної, несе у собі ще й інтегративну функцію, що зводиться до консолідації суспільства навколо чітко визначеного вектору розвитку, консолідації влади та суспільства, і, насамкінець, до консолідації політичних сил довкола розвитку країни.

Звідси, стратегічне управління визначає основні змінні напрями дій у стратегічній діяльності органу державної влади: розробка концептуальної системи реалізації стратегічних завдань, що постають у процесі організації управлінської діяльності; узгодження стратегічних і тактичних завдань у процесі реалізації функціональних повноважень органу державної влади; підготовка альтернативних варіантів управлінських рішень; запровадження стратегічних методик подолання кризових ситуацій; утвердження стратегічних принципів розвитку організаційної структури. Тобто, як стверджує низка дослідників, йдеться про те, що стратегічне управління визначає основні етапи досягнення стратегічної мети суспільного розвитку і постійно коригує засоби їхньої реалізації на основі трансформації поточних інтересів суспільства. Таким чином, стратегічне управління надає не стільки організаційної, скільки суспільної динаміки шляхом структурної взаємодії окремих соціальних, політичних, економічних та інших груп суспільства. Як наслідок, стали системні проблеми вирішуються не за рахунок одних груп на користь інших, а через використання поступальної динаміки соціального руху, взаємодії між різними групами інтересів [26, с. 49]. У такий спосіб стратегічне управління стає дієвою формою легалізації соціально-економічної та політичної єдності у межах суспільства. При цьому вираженням цієї єдності постає через концептуальну єдність дій між органами державної влади щодо реалізації стратегічних рішень у документах стратегічного характеру.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, стратегічне управління в державному управлінні не відокремлене від поточного управління. Воно ретранслюється як тактичне (оперативне) управління за посередництва стратегічних документів суб'єктів управління на об'єкти управління. Тому, незважаючи на плаваючі параметри стратегічного управління, стратегія (стратегічний план) діяльності органу державної влади може носити і директивний, і індикативний характер. Таким чином, у практичній управлінській діяльності характер стратегічних документів визначається системними завданнями, що постають перед державою та її інститутами на відповідному етапі історичного розвитку. Як наслідок, первісне запровадження стратегічного управління можна розглядати скоріше як спробу поступової оптимізації діяльності органів державної влади, ніж негайну перебудову системи державного управління на досягнення найвищої ефективності. Іншими словами, відбувається реалізація антикризової ролі стратегічного управління. Також антикризове призначення стратегічного управління полягає скоріше у згладжуванні можливих негативних тенденцій певної кризи і її наслідків, ніж у завбачливому розв'язанні реальних проблем до їхнього виникнення у суспільних сферах через розробку стратегій як формалізованих документів.

Створення стратегічних документів — трудомісткий аналітичний процес. Відтак він потребує дотримання певних рамкових умов. Зазвичай до них відносять такі положення, що передбачають: швидку самостійну зміну суб'єктів; організацію нових суспільних інститутів; вироблення мислення та поведінки громадян; встановлення колективних орієнтирів; зміну характеру соціальної взаємодії; трансформацію політичних режимів і стилю державного управління; урахування транскордонних соціально-економічних і культурних впливів. Тобто стратегія (стратегічний план) має виступати своєрідним гнучким довгостроковим суспільним договором між органами державної влади та громадянами щодо реалізації їхніх спільних інтересів на чітко визначений період і у випадку непередбачуваних зовнішніх суспільних шоків (світові економічні кризи, гуманітарні катастрофи тощо). У цьому контексті зміст стратегічного управління перевтілюється з антикризового у інтегративний механізм державного управління та надає певного легітимізаційного (та іміджевого) наповнення у короткостроковому періоді, що дозволяє зберігати високу динамічну стійкість

системи державного управління в умовах виникнення зовнішнього і внутрішнього тиску на систему державного управління. Відтак до порядку денного додається здійснення наступних досліджень щодо стратегічного планування і оцінювання у стратегічному управлінні як кумулятивного механізму.

## Література:

1. Аганбегян А. Г. Управление и эффективность — М.: "Экономика", 1981. — 71 с.
2. Алексеев Н. Управление предприятием в кризисной ситуации (опыт работы) // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 6. — С. 34—49.
3. Анисимов О.С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования. — М., "Экономика", 1991. — 352 с.
4. Антикризисное управление / под. ред. Короткова Э.М. — М.: ИНФРА-М, 2000. — 389 с.
5. Антикризисный менеджмент / под. ред. проф. Грязновой А. Г. — М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАН-ДЕМ": Издательство ЭКМОС, 2009. — 524 с.
6. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 379 с.
7. Бычкова Ю.В. Национальный проект как инструмент стратегического управления // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. — 2008. — № 3. — С. 51—61.
8. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Vasil/final.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/final.php)
9. Власова Н.М., Вещиков С.И. Универсальный инструмент управления // ЭКО. — 2003. — № 8. — С. 98—124.
10. Глазунова Н.И. Система государственного управления. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.
11. Горгес Рената. Так работают правительство и парламены. — М.: Дело, 2003. — 96 с.
12. Государственная служба Российской Федерации: первые шаги перспективы. — М.: РАГС, 2007. — 561 с.
13. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций / Под общей ред. Охотского Н.В., Игнатова В.Г. — Ростов на Дону: "Феникс", 1998. — 511 с.
14. Громыко Ю.Б. Легитимность и власть // Российское аналитическое обозрение. — 2006. — № 2. — С. 37—46.
15. Дегтярев А.А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Полис: политические исследования. — 2006. — № 3. — С. 35—50.
16. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://politanaliz.ru/articles\\_568.html](http://politanaliz.ru/articles_568.html)
17. Инновационный менеджмент. Справочное пособие. Под ред. Завлина П.Н., Казанцева А.К., Миндели Л.Э. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Центр исследований и статистики науки, 2008. — 586 с.
18. Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал. Всемирный банк, 2004 г. — 611 с.
19. Исполнительная власть мира: научно-практическое пособие. / Ю.М. Козлов. — М.: БЕК, 1996. — 269 с.
20. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и Права: учебник. — 2-е изд. — М.: "Спарк", 2004. — 511 с.
21. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. — М.: Изд-во "Весь Мир", 2003. — 711 с.
22. Паречина С.Г. Исполнительная власть как индикатор государственного управления. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/parechina3.txt>
23. Пещеров Г.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. — Москва: Издательство МГОУ, 2009. — 617 с.
24. Публичная власть та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / За заг. ред. Нижник Н.Р. — Чернівці: "Технодрук", 2008. — 432 с.
25. Тихомиров Ю. А. Государство на рубеже столетий / Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 7—16.
26. Эффективность государственной власти и управления в современной России. Сборник научных трудов. / Под ред. И.А. Исаева — М.: Юрист, 2004. — 516 с.
27. Mintzberg H. The Nature of Managerial Work. — New York: Harper & Row, 1973. — 298 p.

Стаття надійшла до редакції 06.04.2013 р.