

А. А. Сельський,
к. фіз.-мат. н., доцент, докторант кафедри державної політики та управління
політичними процесами, НАДУ при Президентіві України

ПЕРЕДУМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

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

PREREQUISITES OF THE ORGANIZATION'S STRATEGIC ACTIVITY FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглянуто трансформацію традиційних думок і поглядів щодо дієвості запровадження стратегічного управління та окреслено передумови динамічної організації стратегічної діяльності у державному управлінні.

In the article, it deals with transformation of traditional ideas and beliefs about the effectiveness of the implementation of strategic management and outlines the prerequisites dynamic organization's strategic activities in public administration.

*Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, суспільні проблеми.
Key words: strategic management, public administration, public problems.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний етап розвитку і функціонування систем державного управління у країнах світу, особливо зі зростанням загроз економічних криз сьогодення, вирізняється стрімким зростанням уваги до пошуку новітніх управлінських технологій, а також розробки прийнятних методик їхнього запровадження у окремих країнах. На цьому тлі управлінці як ніколи концентруються на повному застосуванні стратегічного управління, використання його можливостей як чи не єдиного достатньо розробленого нового механізму державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Необхідність застосування стратегічного управління у державному управлінні саме в якості безальтернативного шляху розвитку державного управління розглядалася низкою дослідників неодноразово. Зокрема, ті чи інші висновки з цього приводу пропонують: В. Акулов і М. Рудаков [1], О. Віханський і А. Наумов [2], П. Дракер [3], В. Єфремов [4], В. Кнорринг [5], Ю. Красовский [6], П. Мілгром і Д. Робертс [7], Т. Сааті [9], Р. Фатхутдінов [10], Дж. Чайлд [11], Л. Шеховцева [12; 13], В. Якунін [14], Р. Моклер [16],

С. Слейтер [17] та інші науковці. Вони підходили до розгляду цього питання як природного процесу зростання потенціалу державного управління внаслідок зростання масиву і складності управлінських завдань на новому етапі становлення управлінської практики.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проте динамічність перетворень у світі ставить нові виклики перед органами державної влади щодо застосування стратегічного управління на засадах підвищення ефективності та мобільності у діяльності управлінських структур. Оскільки лише так сьогодні можна встановити стратегічну спрямованість і сталість у реалізації функціональних повноважень органів державної влади. Відтак розуміння стратегічного управління на рівні алгоритмів і методів його технологічного застосування стає домінуючою необхідністю у діяльності управлінців на відміну від донедавна "поверхового" застосування стратегічних уявлень про управління як таке. Тобто виникає потреба усвідомлення не еволюційного, а квазіреволюційного переймання нових практик, що ґрунтуються на стратегічному управлінні. Звідси, метою статті є перегляд традиційних поглядів щодо дієвості зап-

ровадження стратегічного управління та окреслення передумов динамічної організації стратегічної діяльності у державному управлінні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Організаційний конструкт стратегічного управління у його технологічній площині позбавлений спрощених форм. Ця об'єктивна констатація обумовлюється тим, що визначенню цього конструкту стратегічного управління у державному управлінні низка науковців і практиків приділяли особливу увагу у власних концепціях стратегічного управління. В. Акулов і М. Рудаков вказують на цілепокладальні основи для системи управління як підґрунтя початку запровадження стратегічного управління [1, с. 76]. Проте П. Дракер наголошує на тому, що під стратегічним управлінням у державному управлінні необхідно розуміти, в першу чергу, інструменти реалізації принципів та орієнтирів, закладених у поточну управлінську діяльність. Відтак він виносить цілі управлінської системи на нижчі рівні узагальнення, оскільки відштовхується від уже існуючих конкретних вимірюваних умов функціонування будь-якої організації [3]. Іншими словами, П. Дракер вважає організаційну сутність стратегічного управління як певного конкретного способу чи методології досягнення цілей, що можуть бути незалежними від нього при їхньому виробленні.

Часто характерним підходом до дослідження стратегічного управління, а отже і організації стратегічної діяльності в системі управління залишається концентрація уваги на практичних розробках і окремих методологічних підходах стратегічного управління, що супроводжується вивченням процедур створення стратегій, стратегічних планів, програм, проектів тощо у розрізі окремих функцій стратегічного управління, таких як: планування, облік, мотивація, контроль та інші [14]. Тобто стратегічному управлінню приписують властивості певної оптимізаційної технології підтримки функціонування системи державного управління. Однак, у такій постановці, реалізація стратегічного управління, на нашу думку, містить у собі низку вад, оскільки стратегічне управління зберігається у певному статичному стані "закостенілості" процедур, що практично нічим з точки зору управління не відрізняються від звичайних процедур у державному управлінні. Крім того, подібне стратегічне управління може перетворитися у замкнену систему, що за рахунок ілюзії динамічності управлінської діяльності стане перепорою до досягнення первісних очікувань з оптимізації організаційної діяльності органів державної влади та системи управління у цілому.

Таким чином, прикметними є узагальнення Л. Шеховцевої. Вона стверджує, що під стратегічним управлінням для повного усвідомлення його організаційного змісту варто розуміти цілеспрямовану діяльність з розробки місії (мети), ключових цілей організації та способів їхнього досягнення, що забезпечують розвиток організації у нестабільному зовнішньому середовищі шляхом трансформації і суб'єкту, і об'єкту управління [13, с. 74]. Також Л. Шеховцева наголошує на безперервності процесу стратегічного управління. Ми теж схилиємось до подібних наголосів, що загалом дозволяють чітко охарактеризувати на теоретичному рівні послідовність етапів стратегічного управління у забезпеченні управлінської діяльності органів державної влади та бюджетних організацій. Відповідно до цього, специфіка реалізації стратегічного управління зводиться до: визначення чітких цілей функціонування організації; стратегічного аналізу зовнішніх та внутрішніх умов організації; прогнозування параметрів розвитку та функціонування організації; розробки та запровадження стратегічних цілей організації; формування та вибору альтернативних стратегій розвитку організації;

реалізації стратегій; контроль, корегування та регулювання процесу запровадження стратегій [12, с. 23—24]. Водночас ці етапи стратегічного управління за змістом вибудовують основні функції стратегічного управління: стратегічний аналіз, стратегічне прогнозування, стратегічне планування, стратегічну організацію і мотивацію, стратегічний контроль (облік, моніторинг) і регулювання. Пов'язаність етапів і функцій стратегічного управління передбачає отримання результату, співмірного з очікуваннями органів державної влади і вимогами розробників до формування системи управління.

Тут критеріями оцінки досягнення будь-якого результату стратегічного управління є встановлення рівня відповідності досягнутого значення результату до концептуальної спрямованості цього механізму управління, а саме, результат має сприяти: оптимізації функціонального потенціалу структурних підрозділів органів державної влади; створенню вимірюваного тактичного ресурсного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень; оптимізації системи делегування повноважень у межах відповідних інституційно-організаційних структур; результативності цілей і поточних завдань щодо спроможності органів державної влади наблизитися завдяки їм до стратегічного бачення нової моделі управління; а також покращенню показників ефективності формування перспективних напрямів діяльності органів державної влади у масштабах стратегічних періодів розвитку. Це означає, що стратегічне управління у державному управлінні формує методологічне поле для забезпечення автоматизованого реагування на зовнішні зміни та організацію відповідного процесу прийняття управлінських рішень.

Відтак стратегічне управління, на думку Дж. Чайлда, постає у ролі повноцінної наукоємної технології конструювання організаційної структури, здатної забезпечити саморозвиток, високомобільність та гнучкість системи. При цьому, така система уповні запрограмована самостійно усувати проблеми, що потенційно можуть виникати у процесі управлінської діяльності [11, с. 311]. Цінність стратегічного управління, підкреслює Дж. Чайлд, полягає у його організаційному застосуванні в якості внутрішнього механізму управління та оптимізаційного засобу функціонування системи державного управління, що здатний своє дією трансформувати управління суспільними справами випереджаючи загострення будь-яких суспільних проблем.

Стратегічне управління у державному управлінні, фактично, відображає постійну структуровану діяльність суб'єктів державного управління, спрямовану на досягнення чітко визначених цілей. Як наслідок, стратегічне управління у діяльності органів державної влади відіграє універсальну роль. Воно забезпечує ефективність, оптимальність та раціональність адміністрування на всіх рівнях управлінської вертикалі. Тому вибір стратегічного управління обумовлює запровадження низки методів стратегування. Під ними варто розуміти відповідні засоби розробки, а також реалізації взаємопов'язаних стратегій, що забезпечують розвиток інституційно-організаційного і структурно-функціонального потенціалу системи державного управління. Це, у свою чергу, забезпечує формування перспективних напрямів розвитку держави. Наведена закономірність висвітлює чи не найважливішу властивість стратегічного управління — здатність до методологічного забезпечення розробки нових прийомів організаційної діяльності, що найповніше враховують умови суспільного розвитку в окремій країні. Це свідчить про функціональну мету стратегічного управління у діяльності органів державної влади, а саме орієнтацію цього механізму управління на довгострокову перспективу розвитку.

Наявність перерахованих вище передумов формує первинну вимогу до характеру кадрового забезпечення проце-

су запровадження стратегічного управління, — необхідність підбору фахових і гнучких управлінців у сприйнятті та пристосуванні до імплементації новацій. Рівень гнучкості управлінців є базовим критерієм ефективності запровадження стратегічного управління у діяльності органів державної влади на його початковому етапі. Іншими словами, стратегічне управління — це ще й управління, що базується на людському факторі як основі організаційної практики, здатної своєчасно реагувати на виклики середовища і запити громадян [17]. За цією логікою стратегічне управління є сучасною індикативною методикою оптимізації діяльності органів державної влади, яка передусім спрямована на забезпечення гнучкості діяльності управлінських структур та їхньої направленості на здійснення модернізаційних змін у забезпеченні інтересів громадськості. Належний людський фактор гарантує діяльності органів державної влади певний запас міцності у досягненні ефективності та результативності, створює умови організаційного збалансованого розвитку. При цьому, на думку Р.Моклера, функціональна сутність стратегічного управління спрямована на здійснення безперервного контролю та оцінки організаційних змін у діяльності органів державної влади з метою забезпечення стабільності системи державного управління загалом та ефективного функціонування основних сфер суспільства [16]. Тому переосмислюючи це, необхідно усвідомити, що запровадження технологій стратегічного управління, у першу чергу, передбачає формування окремих стратегічних установок, що слугують певним "контурним" стратегічним і тактичним орієнтиром для управлінської діяльності.

Подібні узагальнення щодо запровадження стратегічного управління в державному управлінні підводять нас до припущення про здатність стратегічного управління лише як механізму управління кардинально змінювати соціально-економічні та політичні системи держави без будь-яких традиційних революційних суспільних процесів. Зокрема, це надає можливість визначити перспективи розвитку та функціонування національних систем державного управління у перехідних суспільствах без вичікування їхнього природного еволюційного чи революційного дрейфування до тої чи іншої стійкої форми суспільства і соціально-економічної системи. Проте, як зазначає В.Єфремов, при розгортанні методик і технологій стратегічного управління важливо, щоб вони не перетворились на штучно створені підсистеми (системи у системі) завдяки яким люди вступають у різні форми взаємодії, реалізуючи перспективні ініціативи держави без їхнього адекватного сприйняття у суспільному оточенні чи застосовуванні у закритому режимі виключно для окремих органів державної влади [4, с. 31]. Слушність такого зауваження визначається природою ізоляціонізму, де хибні уявлення про перспективне майбутнє можуть не лише нівелювати дійсну потребу у повноцінній трансформації, а й підмінити її псевдопріоритетами розвитку. Уникнення подібних відхилень закладено до технології та методик забезпечення стратегічного управління у випадку їхнього повноцінного застосування без винятків. Тобто епізодичне використання стратегічного управління не має сенсу як таке, оскільки втрачаються процедурні запобіжники від помилок цього управлінського механізму.

Реалізація і теорія стратегічного управління базується на загальних методологічних підходах в управлінській діяльності, що потенційно і закладає прорахунки, згадані вище. Так, типовими підходами є системний, організаційний, процесуальний, комплексний і функціональний. Вони вважаються традиційними, проте у стратегічному управлінні їхнє значення закономірно має власні відмінності. Як правило, перераховані підходи прямо пов'язані із рівнем цілеспрямованості і цілепокладання стратегічного управління у державному управлінні. Тому в практичній площині будь-яке функціональне завдання органів державної влади із запрова-

дження стратегічного управління у державному управлінні має бути чітко базованим на доцільність отримання конкретного результату і гарантувати зворотний зв'язок між різними структурними підрозділами, на які покладено виконання функцій стратегічного управління. З огляду на це, реалізація стратегічного управління у діяльності органів державної влади здійснюється через реалізацію ними п'яти основних функцій до яких належить: планування стратегії діяльності; організація та виконання стратегічних планів діяльності; координація дій щодо реалізації стратегічних завдань; мотивація на досягнення стратегічних результатів; контроль за процесом виконання стратегії [9].

Функціональний зміст стратегічного управління реалізується через технологічне забезпечення функцій стратегічного управління, що полягає у виконанні органами державної влади відповідних підфункцій. До них традиційно належить: прогнозування, розроблення та реалізація стратегії. Здійснення цих підфункцій стратегічного управління у державному управлінні дозволяє розробити структуровані стратегічні перспективи розвитку держави шляхом виявлення існуючих чи ймовірних організаційних викликів. Більше того, системне забезпечення наведених вище підфункцій вказує на стратегічну спрямованість діяльності органів державної влади. Процес забезпечення підфункцій опосередковано підтверджує закріплення стратегічних практик у діяльності органів державної влади завдяки об'єктивній потребі у такому процесі формулювати мету і визначити перспективні напрями розвитку організації. Відтак, за м'якого "посередництва" підфункцій, стратегічне управління у державному управлінні впливає на збалансованість стратегічних завдань і тактичних установок у органах державної влади щодо виконання окремих управлінських рішень. Тобто категоріальний зміст функціональної проблематики стратегічного управління суспільними справами кореспондується із функціональною сутністю стратегічного управління у діяльності органів державної влади.

Так, стратегічне управління є елементом більш високого рівня управління, тому воно відіграє первісну творчофункціональну роль у розвитку будь-якої організації через трансформацію організаційної структури певного органу державної влади чи усієї системи державного управління відповідно до вимог часу. У результаті, запровадження технології стратегічного управління у діяльності органів державної влади дозволяє їм перейти на вищий організаційнофункціональний рівень — технократичний ефект від поточної управлінської діяльності підвищується. Відбувається зворотне перетворення системи державного управління, де сукупність функціональних перетворень у органах державної влади досягає певного синергетичного функціонального ефекту для управлінських практик узагалі. Перебіг описаної трансформації має свою логіку, що вибудовується за черговістю здійснення стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Вона передбачає такі кроки: стратегічний аналіз і стратегічна оцінка планів та перспектив структурного розвитку органу державної влади [8]; стратегічне прогнозування діяльності органу державної влади [2]; стратегічні цілі та процес стратегування, який включає формування адаптивних стратегій, стратегічних планів і програм трансформації діяльності органу державної влади [5]; реалізація стратегій, запровадження стратегічного контролю при реалізації стратегічних перспектив розвитку держави [10]; відпрацювання стратегічних механізмів функціонування органу державної влади у системі державного управління [6]. Проте набір кроків не вичерпний у функціональному контексті, оскільки вони прямо не передбачають переліку низки конкретизованих етапів технологічного супроводу реалізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади і системи державного управління у цілому. Тому варто говорити про необхідність у деталізації структури

кожного згаданого вище кроку. На нашу думку, слухним є виділення таких контекстних етапів, як: початковий (організаційний) етап, що характеризує підготовку до розробки певної стратегії та розпочинається зі створення концепції; етап упровадження, що включає розробку методологічного супроводу концепції, покладеної в основу обраної стратегії; імплементаційний етап, що характеризує технологічне забезпечення процесу реалізації відповідної стратегії у діяльності органів державної влади. Як наслідок, стратегічне управління у діяльності органів державної влади виконує основні функції, реалізація яких має забезпечувати отримання конкретних результатів у формуванні нової системи державного управління чи її належної модернізації.

Сукупний результат стратегічного управління, як свідчить дослідження П. Мілгрона і Д. Робертса, логічно детермінований і включає такі основні елементи, як: діагностування — прогнозування — стратегія — стратегічний план — стратегічна програма — стратегічні проекти — стратегічна оцінка результатів [7, с. 74]. Ці елементи стратегічного управління визначають стратегічний потенціал і відповідну ефективність організаційної структури органів державної влади. Зокрема, здійснюючи стратегічне управління у державному управлінні органи державної влади виконують стратегічні плани та формують потенціал організаційного розвитку їхніх інституційних структур. Тобто стратегічне управління у діяльності органів державної влади виступає у ролі одного із елементів стратегії розвитку держави та забезпечення ефективності її функціонування. Також стратегічне управління методологічно забезпечує координацію діяльності органів державної влади у напрямі системного формування та реалізації певної державної стратегії. Відтак воно повністю включає узгодження стратегічних рішень різних рівнів і послідовність консолідації цілей та стратегій структурних підрозділів на вищих ієрархічних рівнях управління, а також спрямовує органи державної влади на розроблення системи стимулів, спрямованих на досягнення стратегічних результатів [15] у масштабі системи державного управління країни. Крім того, для гарантування таких результатів стратегічне управління передбачає і забезпечує розгорнутий стратегічний нагляд за діяльністю інституційних структур під час процесу реалізації стратегічних планів задля виявлення викликів, відхилень тощо від прийнятих перспективних напрямів розвитку.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підсумовуючи перераховане, можемо констатувати, що беззаперечною передумовою організації стратегічного управління у державному управлінні є його безперервність як процесу. Тобто епізодичне використання стратегічного управління не має змісту як таке, оскільки втрачаються процедурні запобіжники від помилок цього управлінського механізму. Це, по-перше. По-друге, неперервне значення для запровадження стратегічного управління має його цінність як самостійно діючого механізму управління та оптимізаційного засобу функціонування системи державного управління, що здатний трансформувати управління суспільними справами, випереджаючи загострення будь-яких суспільних проблем. По-третє, стратегічне управління вирізняється універсальністю. По-четверте, вибір стратегічного управління обумовлює запровадження низки методів стратегування — методичність майбутніх управлінських дій у реалізації інституційно-організаційного і структурно-функціонального потенціалу системи державного управління. І, по-п'яте, еволюційність запровадження, що базується на людському факторі та попередженні революційних перетворень суспільного середовища. Відтак, критеріями оцінки досягнення будь-якого резуль-

тату стратегічного управління є встановлення рівня відповідності досягнутого і попереднього значення управлінського результату, де воно забезпечує ефективність, оптимальність та раціональність адміністрування на всіх рівнях управлінської вертикалі. Також такі передумови формують первинну вимогу до характеру кадрового забезпечення процесу запровадження стратегічного управління, — необхідність підбору фахових і гнучких управлінців у сприйнятті та пристосуванні до імплементації новацій задля надання можливостей визначити перспективи розвитку та функціонування національних систем державного управління у перехідних суспільствах без вичікування їхнього природного еволюційного чи революційного дрейфування до тої чи іншої стійкої форми суспільства і соціально-економічної системи. Відтак для подальших досліджень залишається відкритим питання структурного упорядкування динамічних елементів стратегічного управління під час трансформації систем державного управління у кризових умовах.

Література:

1. Акулов В., Рудаков М. Особенности принятия решений субъектом стратегического менеджмента // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 3. — С. 74—98.
2. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. — М.: МГУ, 2005. — 498 с.
3. Дракер П. Практика менеджмента. — М.: "Просвещение", 2000. — 711 с.
4. Ефремов В.С. Стратегическое планирование в бизнес-системах. — М.: Изд-во "Финпресс", 2001. — 276 с.
5. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. — М.: Норма-ИНФРА, 1999. — 724 с.
6. Красовский Ю. Д. Управление поведением в фирме: эффекты и парадоксы. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 457 с.
7. Милгром П., Робертс Д. Экономика, организация и менеджмент. — СПб: Экономическая школа СПб государственного университета экономики и финансов, 2001. — 635 с.
8. Райзберг Б., Лозовский Ш., Стародубцева Е. Современный экономический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 670 с.
9. Саати Т. Принятие решений. Анализ иерархических структур / Пер. с англ. — М.: "Радио и связь", 2004. — 320 с.
10. Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент: учебник для вузов. — 3-е изд. — М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 2006. — 380 с.
11. Чайлд Дж. Управленческая стратегия, новая техника и процесс труда. Новая технология и организационные структуры. — М: "Экономика", 2003. — 467 с.
12. Шеховцева Л.С. Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ: Межвуз. сб. науч. тр.; Под ред. проф. Ивченко В.В. — Калининград: Калининград. ун-т, 2000. — С. 20—32.
13. Шеховцева Л.С. Стратегический менеджмент: учебное пособие. — Калининград: Изд-во КГУ, 2001. — 371 с.
14. Якунин В. И. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. — №8. — 2006. — С. 63—84.
15. Learned E.A., Christensen C.R., Andrews K.R., Guth W.D. (eds). 1965. Business Policy: Texts and Cases. Richard D. Irwin: Home-wood, IL.
16. Mockler R.J. Strategic Management: An Integrative Context-Specific Process. Idea Group Publishing: Harrisburg-London., 2002.
17. Slatter S. Corporate recovery; successful turnaround strategies and their implementation. — L., 2004.

Стаття надійшла до редакції 06.04.2013 р.