

УДК 351.07:005.2

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

РОЛЬ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ В ОРГАНІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В 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

ROLE OF PUBLIC SERVANTS FOR IMPLEMENTING STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT TO THE PUBLIC ADMINISTRATION

У наведеній розвідці розкрито роль і значення управлінців, а також особливості їхніх управлінських дій у реалізації стратегічного управління в державному управлінні.

The following exploration attempt to reveal the role of managers and their specific management actions in the implementation of strategic management in public administration.

Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, управлінські дії.
Key words: strategic management, public administration, management actions.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Суспільний розвиток об'єктивно зумовлює необхідність оптимізації існуючих форм діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Одним із важливих інструментів такої оптимізації є розробка та запровадження механізмів стратегічного управління, що слугували б вирішенню низки проблем актуальних для діяльності органів державної влади будь-якої країни. У цьому контексті стратегічна роль розбудови держави належить управлінцям, які покликані забезпечити ефективність та раціональність функціонування систем державного управління загалом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

До тематики ролі управлінців у здійсненні стратегічного управління дослідники цього питання звернулися чи не одразу від моменту перших спроб запровадити таке управління. Зокрема, серед них є такі, як: Г. Атаманчук [1], В. Бакуменко [2], Дж. Брайсон [3], А. Гапоненко [4], А. Зуб і М. Локтіонов [5], Н. Нижник, С. Дубенко і Н. Плахотнюк [6], Ю. Шаров [9], Д. Коліс і К. Монтгомери [10], М. Грановеттер [11], Г. Джонсон і К. Шолес [12], М. МакДональд [13], А. Томпсон і А. Стрікланд [14] та інші. У своїх роботах науковці переважно звертають увагу на значення розвитку управлінських навичок і здібностей, а також ролі стратегічного мислення управлінців під час запровадження і використання стратегічного управління незалежно від специфіки сфери його застосування.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Проте стратегічне управління в державному управлінні має значні відмінності від такого самого управління у комерційному секторі. Зміст цих відмінностей часто уособлюють у різних середовищах формування комерційної та державної політики, що природно передбачають досягнення різних кінцевих результатів. У першому випадку — це цілком однозначно вимірюване грошове вираження прибутку певної організації від реалізації обраної комерційної стратегії, у другому — важко вимірюваний суспільний ефект. Поведінка управлінців у кожному окремому випадку подекуди принципово не співпадатиме. Відтак метою статті є визначення особливостей реалізації стратегічного управління управлінцями у системі державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це явище прикладного характеру, що покликане обслуговувати реалізацію цілей і функцій управління, забезпечувати підготовку та реалізацію управлінських рішень. Його можна визначити, як сукупність навичок, вмінь, способів, засобів, вчинків і дій людини у сфері управління [1, с. 239]. Кожний орган державної влади та орган місцевого самоврядування, кожна посадова особа практично постійно здійснюють розумові та вольові операції в процесі підготовки управлінських рішень, аналізу, прогнозування, планування, програмування, організації прийняття та реалізації рішень, обліку, оцінювання, контролю тощо. Тобто здійснює свідомий вплив на об'єкти управління і процеси з метою цілеспрямованого адміністративної діяльності, узгодження дій суб'єктів і об'єктів управління для отримання бажаних результатів [6]. У державному управлінні вона є невід'ємним, основним компонентом системи державного управління, носить процесуальний характер, характеризує систему управління, всі її елементи в динаміці, як діяльність органів і кадрів управління. Вона призвана забезпечити науково обґрунтований, економічно і політично доцільний вплив на керований об'єкт з метою його упорядкування, збереження, ефективного функціонування і розвитку.

Управлінська діяльність визначається специфічними характеристиками керованого об'єкта (об'єкта управління), які зумовлюють конкретизацію форм і методів управлінського впливу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах управління, цільової орієнтації та функціональної діяльності, системі сталих вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єктно-об'єктного та структурно-функціонального характеру, що здійснюються у процесі виконання управлінсько-службової діяльності. Вона складається з сукупності прийомів і засобів функціональної діяльності, розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, управлінського впливу з метою досягнення визначених цілей [2]. Завдяки їй формується певна система управління.

При створенні системи управління будь-якими динамічними процесами необхідно реалізувати триаду завдань, вирішення яких гарантує успіх управлінської діяльності, а саме: визначити цілі розвитку, об'єкти і суб'єкти управління, форми управління і управління; виділити основні фактори, які впливають на розвиток об'єкта управління, управляемі параметри та вплив управлі-

ння; встановити місце об'єктів і суб'єктів управління в навколишньому середовищі, оцінити ресурси, що мають, впровадити ефективну технологію прийняття та оцінювання управлінських рішень [6]. Тобто можна вважати, що управлінські впливи є похідними відносно управлінських рішень та є формою їхнього прояву, а управлінські рішення — похідними управлінської діяльності. Як наслідок, можна зробити висновок, що саме від якості управлінської діяльності безпосередньо залежить ефективність та результативність управлінських рішень та управлінських впливів, що вони формують, а в кінцевому підсумку і загальна ефективність та результативність управління.

Однією із головних проблем державного управління в цілому і практичної діяльності по формуванню і реалізації його багатогранних проявів, зокрема, виступає проблема обумовленості, обгрунтованості і ефективності всіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів і стадій управлінської діяльності. Тому управління як процес і явище не однорідне, 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 з встановленням 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 сприйняття 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 мислинневих конструкціях. Технологічність набуває ключового значення як 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.

Звідси, стратегічне управління у суспільному секторі — це, перш за все, запровадження стратегічних методів діяльності державних службовців, їхній добір відповідно до обраного алгоритму управлінсько-організаційних реформ, тій стратегії, що дозволить якомога швидше досягти високого якісного рівня державного управління. Тут постає подвійне завдання, оскільки потенціал службовців виступає і ресурсим рушієм реформ і, як правило, суб'єктом реформування. Тому від підготовки персоналу залежить якість розробленої стратегії реформ чи її компоненти на різних управлінських рівнях, а також ефективність їхньої реалізації.

У цьому контексті, зауважимо, що стратегічне управління в державному управлінні завдяки застосуванню різних моделей стратегічного планування як певних алгоритмів повторюваних управлінських дій має тенденцію до нехтування людського фактора. Проте практика запровадження стратегічного управління доводить, що людська поведінка в процесі планування й реалізації планів є важливішим чинником, ніж "механіка" процесу. Зокрема, робить висновок Ю. Шаров, у міру того, як люди навчаються ідентифікувати проблеми й формулювати стратегії, все більше уваги треба приділяти розвитку їхнього потенціалу і здібностей. Також зростає усвідомлення корисності застосування "колективного розуму" і при формулюванні, і при реалізації будь-якої стратегії [9, с. 81]. Тобто, за суттю, процес стратегічного планування варіюється залежно від результуючого мислення "творців". Як зазначає Дж. Брайсон, учасники процесу переосмислюють зроблене декілька разів, перш ніж остаточно ухвалюють рішення — процес не завжди починається спочатку. Переважно організації виявляють або якийсь свій новий обов'язок, або якусь нагальну стратегічну проблему, або якусь невдалу стратегію, або потребу на-

ново оцінити те, що вони роблять, і це змушує їх вдатися до стратегічного планування як механізму постійного використання оцінювання. Власне, коли організація вже зайнялась стратегічним плануванням, то дуже ймовірно, що вона повернеться назад і почне спочатку — а саме, з визначення своєї місії, переоцінки свого місця в суспільній організації. До того ж, впровадження нового плану зазвичай починається перед тим, як усе планування завершено. Як тільки корисні дії визначено, їх треба виконувати, якщо тільки ці дії не ставлять під загрозу якісь майбутні дії, що теж можуть виявитися потрібними [3, с. 60].

Постає питання — наскільки органи державної влади, запроваджуючи практичні методики стратегічного управління, здатні посилити свій внутрішньо організаційний потенціал під час запровадження окремих структурних змін в умовах, коли їм необхідно найповніше гарантувати адекватність таких змін новітнім тенденціям розвитку і практики управлінської діяльності. Вирішення цього питання напряму пов'язується із розумінням стратегічної ролі державних службовців у системі державного управління та технологіями стратегічного управління державною службою у діяльності органів державної влади. Тут на перший план виходить розгляд державних службовців як ресурсу, що за специфікою виконуваних функцій і завдань у державному управлінні відіграє роль носія стратегічного потенціалу органів державної влади і системи державного управління узагалі. Однозначно притримуються цієї думки А. Томпсон і А. Стрікланд. Вони стверджують, що управлінці та службовці задають стратегічну архітектуру якості надання управлінських послуг і ефективності функціонування системи державного управління загалом [14, с. 38]. У цьому випадку, А. Томпсон і А. Стрікланд вважають критерієм ефективності здатність державних службовців розробляти та запроваджувати відповідні перспективні напрями розвитку держави. Відтак професійний і особистий рівень розвитку державних службовців, фактично, визначає стратегічні перспективи функціонування системи державного управління як такого.

Запровадження стратегічного управління дуже часто залежить від загального рівня управлінців, які забезпечують реалізацію цього процесу управління. Так, Дж. Джонсон і К. Шолес вважають цей зв'язок прямим, оскільки, на їхню думку, всі питання у сфері стратегічного управління поділяються на: стратегічні питання — зв'язок між кадровою політикою і стратегією управління, корпоративна культура, система обміну інформацією, управління змінами, участь співробітника в життєдіяльності організації; оперативні питання — підбір і відбір персоналу, оцінка і управління ефективністю діяльності, винагорода і пільги, навчання і розвиток співробітників, оцінка і градація посад, адміністративні питання — дотримання державно-службового і трудового законодавства, інформаційні системи в області управління персоналом, відносини між співробітниками [12, с. 174]. Тобто скрізь при стратегічному управлінні присутній "людський" фактор. Вага його вад, відповідно, зростає зі здійсненням складних управлінських операцій. Тому, додає М. МакДональд, стратегічне управління у діяльності органів державної влади задає межі, де різні функції управління персоналом (планування, підбір/відбір персоналу, управління продуктивністю праці, оцінка, навчання і розвиток персоналу, винагорода тощо) формулюються і інтегруються у його компоненти [13, с. 44]. На підтвердження такої думки, М. Грановеттер підкреслює, що основною цінністю будь-якої організації є людський капітал, оскільки завдяки йому досягаються поставлені цілі [11, с. 94]. Однак поведінка людей постійно змінюється, тому у жодному випадку при запровадженні стратегічного управління в державне управління стратегія не може розглядатись як чіткий план дій без змін і модифікацій. Як зазначають Д. Коліс і К. Монтомері, у стратегічне управління в державному управлінні закладається формування і трансформація організаційних цінностей, відповідно до яких управлінці ухвалюють стратегічні рішення [10, с. 49]. Рішення, що за власним змістом мають адаптивний характер до існуючих суспільних умов функціонування держави.

Поєднання управління персоналом на основі організаційних цінностей і оцінювання як інструменту у стратегічному управлінні

формує своєрідні передумови встановлення і модифікації індикаторів ефективності та результативності за стратегічного управління. Так, констатує М. МакДональд, стратегічне управління у державному управлінні має визначати напрям, в якому організаційні і управлінські потреби відповідного органу державної влади трансформуються в політику, практики і процедури, що визначають принципи її щоденного функціонування, тобто будуть кореспондуватися із рівнем розвитку людського капіталу організаційних структур на певному етапі реалізації стратегії розвитку [13, с. 49]. Це дозволяє нам говорити про фактичну необхідність існування "паралельної" загальної стратегії у стратегічному управлінні стратегії розвитку персоналу, набуття ним вищої кваліфікації.

Водночас оцінка і вибір серед альтернативних варіантів стратегії "дотрагального" процесу передбачає дії аналітичного характеру. Відтак, Д. Львов, А. Гранберг і А. Егоршин дійшли висновку у спільних дослідженнях, що остаточний вибір стратегії для впровадження часто не враховує експертні позиції. Натомість він залежить від управлінських рішень керівників ланки, які у більшості випадків не переглядають раніше прийняті ними рішення, навіть за умов, коли ті перешкоджають пошуку нових перспективних напрямів оптимізації управлінської діяльності [8, с. 67]. Тому, зазначає Д. Перламаттер, в управлінській діяльності ефективність і результативність стратегічного управління прямо залежить від здатності керівників-керівників реагувати і передбачати виникнення кризових ситуацій, володіти методиками попередження організаційних ризиків. На його думку, виважена позиція вищих керівників органу державної влади щодо будь-яких ризиків відіграє ключову роль при виробі стратегії. Крім безпосередніх переваг виваженої позиції керівництва до проблем розвитку, також належить завоювання симпатії серед співробітників і службовців, що сприяє функціональному збалансуванню прийняття і реалізації управлінських рішень [7, с. 96]. Проте зворотним боком певного компромісу керівництва за думкою того чи іншого експерта середовища, особливо коли мова йде про службовців органу державної влади, є потенційне зниження ефективності і результативності стратегічного управління за рахунок низьких кваліфікаційних характеристик таких експертів у розрізі володіння ними певним стратегічним мисленням та здатністю запроваджувати відповідні стратегічні методики поза директивним управлінням керівника. Іншими словами, підкреслює А. Гапоненко, неналежна кваліфікація службовців, як і не далекоглядність керівництва є вагомим обмежувачим фактором при виробі певної стратегії розвитку [4, с. 44]. Виходом із подібного замкнутого кола він вважає поглиблення та розширення кваліфікаційного потенціалу персоналу у напрямі опанування ним відповідних технологій і методик стратегічного управління, що має супроводжуватися відповідною оцінкою управлінської придатності [4, с. 90]. Оскільки керівники організацій, що не запроваджують системної оцінки кваліфікаційного потенціалу персоналу, як правило, не можуть здійснити ефективного вибору певної стратегії. Таким чином, нівелюється здатність повно оцінити ефективність і результативність стратегічного управління. Щодо цього А. Зуб і М. Локтіонов вказують на потребу у постійній підтримці кваліфікаційної відповідності службовців відповідно до завдань обраної органом державної влади стратегії шляхом запровадження спеціальних програм з підготовки управлінських кадрів [5, с. 77]. Особливо їхня роль зростає при запровадженні стратегічного управління у державному управлінні, а також підготовці системи державного управління чи окремого органу державної влади до перегляду певної стратегії чи повної переоцінки стратегічного плану розвитку організації і об'єкту управління.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, запровадження стратегічного управління в державному управлінні безпосередньо пов'язується зі здатністю державних службовців сприймати стратегічні практики і здійснювати операційні дії стратегічної спрямованості. Зокрема, управлі-

нський і професійний рівень державних службовців є визначальним при повному застосуванні стратегічного управління з огляду на складність вимірювання рівня ефективності та результативності державної політики, що безумовно має суспільну спрямованість. Проте, перебуваючи під впливом технологічних властивостей (наявність специфічних процедур), стратегічне управління схильне нехтувати людським фактором, повністю покладаючись на технократичні бази реалізації адміністративної та управлінської діяльності. Внаслідок цього, у поточній практиці запровадження стратегічного управління в державне управління виникають управлінські вади ціннісного характеру щодо рівня керованості системи державного управління і її ефективності як цілісної системи. Це означає, що будь-яка потенційна стратегія не може розглядатись як чіткий план дій без змін і модифікацій. Крім того, варто говорити про фактичну необхідність існування "паралельної" загальної стратегії у стратегічному управлінні стратегії розвитку персоналу, набуття ним вищої кваліфікації, що має передбачати застосування управліннями повноцінної системи оцінки кваліфікаційного потенціалу персоналу. Існування такої "паралельної" стратегії покликане нейтралізувати вертикальну напругу між управліннями і службовцями та надати об'єктивності комплексної оцінки ефективності і результативності стратегічного управління у цілому. Крім того, нагальним постає питання вивчення технологічних засобів стратегічного моніторингу і контролю у адекватному встановленні ефективності стратегічного управління поза "людським" фактором.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекц. / Г.В. Атаманчук. — 3-е изд., доп. — М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. — 584 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
3. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій: Пер. з англ. А. Кам'янець. — Л.: Літопис, 2004. — 352 с.
4. Гапоненко А.Л. Стратегическое управление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Менеджмент" / А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. — М.: Омега-Л, 2004. — 465 с.
5. Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. — М.: "Генезис", 2001. — 321 с.
6. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навч. пос. / Кол. авт.: Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахотнюк Н. Г. та ін. / За заг.ред. Н. Нижник. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. — 288 с.
7. Справочник по политическому консультированию / под редакцией Д. Перламаттера. — М.: "Имидж-контакт", 2002. — 330 с.
8. Стратегическое управление: Регион, город, предприятие / под ред. Львова Д.С., Гранберга А.Г., Егоршина А.П. — Изд. 2-е, доп. — М.: "Экономика", 2005. — 603 с.
9. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти: монограф. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.
10. Collis D.J., Montgomery C.A. Corporate Strategy: Resources and the Scope of the Firm. — Irwin: 2007. Chicago. — 378 p.
11. Granovetter M. Coase revisited: Business groups in the modern economy // Industrial and Corporate Change. — 4 (1) 2005. — P. 93—130.
12. Johnson G., Scholes K, Exploring corporate strategy. — Cambridge, 2009. — 516 p.
13. McDonald M. Marketing plans: how to prepare them, how to use them. — N.Y., 2009. — 376 p.
14. Thompson A. A., Strickland A. J. III. Strategic Management: Concept and Cases. — 4-th ed. University of Alabama, Business Publication Inc., Plano, Texas, 2007. — 376 p.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2013 р.