

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

ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ І ВИКОРИСТАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

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

PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION AND APPLICATION OF STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT

Здійснено опис ключових засад стратегічного управління під час його запровадження. Окреслено базові орієнтири предметного використання стратегічного управління у практичній площині.

In the article, we are described principles of strategic management and the base reference-points of strategic management are outlined in a practical plane.

*Ключові слова: стратегічне управління, державне управління, засади стратегічного управління.
Key words: strategic management, public administration, principles of strategic management.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стратегічне управління у державному управлінні — це структурована діяльність суб'єктів державного управління, спрямована на досягнення чітко визначених цілей. Воно відіграє універсальну роль шляхом забезпечення ефективності та раціональності адміністрування у системі державного управління. Зокрема, стратегічне управління як механізм у управлінні суспільними справами зорієнтований на дотримання суспільної ефективності. Тобто на реалізацію стратегічних заходів з урахуванням досягнення певного суспільного ефекту, навіть в умовах, коли досягнення економічної ефективності чи адміністративної результативності не завжди виправдане. Відтак воно передбачає наявність засад запровадження і використання стратегічного управління, що слугували б своєрідним стратегічним та тактичними передумовами реалізації державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Спроби ідентифікувати стратегічні засади здійснювалися неодноразово багатьма авторами. Так, до них належать Д. Аакер [1], А. Грязнова [2], Є. Велесько [3], І. Симонова і Н. Зазовська [4], О. Тараніч [5], Н. Тичі і М. Девана [6], В. Юкаєва [7], Д. Ейбел [8], А. Рове [9], С. Тілес [10], В. Лазарі [11] та інші. Проте різноманіття поглядів на особливості таких засад часто провокує неоднозначні висновки із сукупності фундаментальних досліджень на цю тему. Сутність засад запровадження і використання стратегічного управління "губиться". Відбувається поступове нівелювання проблемної науковцями і практиками у цій сфері роботи.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Наявність загального широкого поля для аналізу засад реалізації стратегічного управління за рахунок низки нау-

кових доробків дозволяє зупинитися на тих з них, що подекуди втрачають власний однозначний зміст у конкретних умовах формування стратегічного управління у державному управлінні. Відтак установлення однозначності засад запровадження і використання стратегічного управління сприяє зміцненню позицій стратегічного управління як прикладного механізму державного управління у державному управлінні взагалі. Звідси, метою статті постає акцентований опис ключових засад стратегічного управління під час його запровадження і використання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У суспільному секторі виділяється низка технологічних складових, що розкривають процесуальний характер стратегічного управління, зокрема, такі як: стратегічний аналіз, довгострокове прогнозування, стратегічне планування, стратегічна організація і мотивація, стратегічний контроль і регулювання. Ці складові стратегічного управління розкривають специфіку методології оптимізації діяльності органу державної влади при переоцінці власних завдань у переході до організації діяльності на засадах стратегічності вироблення управлінських рішень. Це, у свою чергу, включає такі основні етапи, як: підготовчий — інформаційне забезпечення розробки стратегії; основний етап — етап розробки стратегії; завершальний етап — етап реалізації стратегії, її коригування та досягнення зворотного зв'язку [8, с. 91]. Тут, зазначає В. Юкаєва, сутність стратегічного управління найбільш чітко можна простежити через такі компоненти його реалізації, як: аналіз ситуації; внутрішня діагностика (оцінка сильних і слабких сторін діяльності організаційної структури); визначення місії і цілей організації; розробка, оцінка і вибір альтернативних стратегій по конкретних підсистемах організації; розробка стратегії як програми конкретних дій; реалізація стратегії; оцінка результатів її реалізації [7, с. 316]. Подібну думку поділяє і М. Магура, проте він ви-

діляє компоненти через встановлення своєрідних семи "граней" такого управління. Першу грань стратегічного управління — це цілеспрямована творчість компетентної і високомотивованої команди організаційної структури. Друга грань — являє собою одну з форм самоорганізації колективу і покликана забезпечити зниження невизначеності і функціонування організаційної структури. Третя — діяльність керівника, який проектує еволюційний етап розвитку системи планування. Четверта — сукупність низки процесів прийняття і реалізації управлінських рішень для ефективного функціонування органу державної влади. П'ята — система інтегрованого планування як реалізація стратегічних, середньострокових і тактичних завдань. Шоста — реалізація ідеї стратегічного управління на основі "маркетингових" технологій, що включає вивчення потреб громадськості та здатність максимальної їх реалізації. Сьома — сукупність процедур, що забезпечують функціонування системи стратегічного управління органом державної влади. Вона безпосередньо включає процедури планування управлінської діяльності та контролю за її здійсненням [10]. При цьому ці грані накладаються на використання низки технологічних прийомів у управлінні: управління за допомогою контролю; управління шляхом екстраполяції; управління на основі передбачення змін і визначення позицій; управління на основі гнучких мобільних рішень [9, с. 89].

У сучасних умовах розвитку державного управління стратегічне управління має гарантувати системно-структурну збалансованість діяльності всіх інститутів державної влади. Таким чином, базовою вимогою до стратегічного управління є перетворення концептуальних засад діяльності органів державної влади у чіткі методологічні орієнтири суспільного розвитку. Це, на думку І. Сімонової і Н. Зазовської, є особливо актуальним, оскільки однією із сучасних тенденцій розвитку стратегічного управління є забезпечення стабільності та розвитку суспільства [4]. Наприклад, саме на стратегічне управління покладається функція подолання дезорганізаційних процесів у суспільстві, що тим самим має протистояти невизначеності розвитку та проявам поширення різних суспільних страхів у суспільстві чи його окремих соціальних групах. На противагу цьому, дослідники часто порівнюють управлінські практики країн світу і пострадянських країн, де реалізація сучасних технологій стратегічного управління певним чином не спрацьовує через підміну понять "стратегічне управління" і державне управління, коли життєдіяльність суспільства, як правило, жодним чином не залежить від регулятивних функцій певної управлінської технології чи її елементу [6, с. 77]. Для розкриття природи такої підміни доцільно особливо увагу приділити формуванню системи набуття знань і навичок зі стратегічного управління у державному управлінні. Так, природним явищем на пострадянському просторі фіксується слабкість підготовленості сучасного державно-управлінського персоналу і відсутність стратегічної спрямованості державного управління та його технологічного забезпечення щодо реалізації відповідних стратегічних підходів. Власне "незадовільний" рівень професійної підготовки державно-управлінського апарату є свідченням його неготовності та неспроможності вирішувати актуальні проблеми на стратегічному рівні. Під стратегічним рівнем діяльності органів державної влади розуміється здатність державного службовця ефективно розробляти та реалізовувати стратегічні перспективи розвитку та оптимізації діяльності конкретного органу державної влади, що автоматично потребує кадрової відповідності у підготовці та реалізації функцій державним службовцем [3]. При цьому поява такого явища, як залежність сучасної економічної конкурентоспроможності від управлінської інституційно-організаційної конкуренції [5], порушує питання про переформатування пріоритетів функціонування на-

ціональних систем державного управління, повну зміну специфіки діяльності органів державної влади. Тобто стратегічне управління постає прямою необхідністю і природним процесом розвитку сфери управлінської діяльності. Загалом зміна зовнішнього і внутрішнього середовища держави та її економічної системи закономірно призводить до зміни моделі стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Це, у свою чергу, потребує розробки відповідного концептуального та нормативно-правового забезпечення життєдіяльності інститутів держави, здатних реально та адекватно відповідати інтересам та потребам громадян, а також ефективно реагувати на виклики розвитку сучасного суспільства. Відтак розвиток і функціонування системи державного управління пов'язаний з впливом на нього певних оптимізаційних технологій організації стратегічної діяльності органів державної влади.

Традиційно стратегічне управління базується на типових методологічних підходах в управлінні, до них належить системний, організаційний, процесуальний, комплексний, функціональний. Іншими словами передбачає цілісність управлінської діяльності як такої. Тому будь-яке функціональне завдання органів державної влади має бути чітко базованим на доцільність отримання конкретного результату, щоб гарантувати зворотний зв'язок між структурними підрозділами, які виконують функції із реалізації стратегічного управління. У цьому контексті стратегічне управління є елементом більш високого рівня управління, а тому рівень функціонального навантаження і відповідальності значно зростає. Воно заздалегідь орієнтується на трансформацію організаційної структури відповідно до вимог часу. У результаті запровадження технології стратегічного управління діяльність органів державної влади переходить на вищий організаційно-функціональний рівень. Відтак у разі підвищується технократичний ефект державного управління у цілому. Завдяки цьому відбувається перетворення системи державного управління у структурно складнішу, проте мобільнішу, кількісно меншу і функціонально результативнішу систему управління.

Стратегічне управління спрямоване на забезпечення конкретних результатів та стабілізаційних механізмів діяльності органів державної влади. Тобто прямо впливає на якість розробки і прийняття управлінських рішень, надає їм стратегічного контексту. Зокрема це стосується ефективності розробки стратегічних документів (стратегій, стратегічних планів, програм тощо). Водночас застосування стратегічного управління надає високий рівень альтернативності стратегічному баченню та вибору потенційних шляхів його досягнення. Тут на перший план виходить здатність стратегічного управління вибудовувати структурно складні системи управління. Ця властивість сприяє виникненню багаторівневості для альтернативних стратегій у державному управлінні з наступним їхнім взаємозамінним використанням на тому чи іншому етапі втілення управлінського рішення.

Двоїстість стратегічного управління у структуруванні діяльності органів державної влади і як механізму вироблення альтернатив, і як алгоритму прийняття управлінського рішення виявляє його пряму пов'язаність із внутрішнім і зовнішнім для системи управління середовищем. Вона категоріально диктує необхідність повноцінного використання стратегічного управління у державному управлінні за впровадження певної державної політики шляхом реалізації державної стратегії. У цьому контексті, А. Грязнова наголошує, що процес виконання стратегії має беззаперечний пріоритет для органів державної влади, оскільки від нього залежить успішність діяльності органу державної влади щодо досягнення поставлених цілей [2, с. 54]. Виходячи із цього, у системі державного управління будь-якої держави первісним є усвідомлення службовцями стратегічного управ-

ління як механізму досягнення бажаних довгострокових цілей у реалізації посадових обов'язків і функцій.

Таким чином, у процесі реалізації відповідної державної стратегії у діяльності органів державної влади кожен структурний підрозділ бере на себе вирішення певних задач, що закріплюються за ним залежно від функціональних повноважень. Цей процес пов'язується з рівнем управлінських навиків і вмінь керівників структурних одиниць органу державної влади. Зокрема, від їхніх дій і уявлень часто формуються конкретні стратегічні механізми досягнення мети діяльності організації та розвитку сфери відання. Відтак, Д. Аакер пропонує обмежувати увагу на початку запровадження стратегічного управління чи нових (переоцінених) стратегій на п'яти ключових етапах. Перший. Поглиблене вивчення зовнішніх факторів, середовища, цілей та діючих стратегій. Тут з'ясовується сутність конкретних цілей, вироблених стратегій, їхня корелятивність з новими. Другий. Широкого доведення ідей, стратегій та цілей до персоналу організації з метою залучення персоналу до процесу реалізації відповідної стратегії. Третій. Зміна за ініціативою керівництва (керівників організації) організаційної структури органу державної влади. Таким чином, з'ясовується відповідність потенціалу організаційної структури реалізувати відповідну стратегію. Відбувається його переоцінка для запровадження певної стратегії. Четвертий. Проведення змін, без яких неможливо реалізувати обрану стратегію. І, п'ятий, участі керівництва вищого рівня у реалізації стратегії шляхом перегляду попереднього плану її реалізації при виникненні нових об'єктивних обставин [1, с. 74—76].

Продовжуючи логіку інтерпретації і концептуалізації перерахованих етапів, варто зазначити на потребі формування певних сценарних методик реалізації стратегії. Це необхідно, в першу чергу, для попередження виникнення спротиву проведення тих чи інших організаційних і функціональних змін у структурі органу державної влади. Тому не даремно у стратегічному управлінні використовується практика покрокового застосування сценарного плану, що зберігає у своїй основі великий запас гнучкості та може піддаватися постійній і системній модифікації. При цьому, стверджує Л. Ватлер, завжди необхідно уникати переформатування плану при появі нових поточних обставин. Новий план може бути прийнятий лише тоді, коли він відкриває можливість отримання нових вигод (переваг для розвитку органу державної влади, сфери його відання тощо), значно більших, ніж ті, що будуть отримані при реалізації попереднього стратегічного плану [11]. Проте у будь-якому випадку стратегічне управління у державному управлінні виступає своєрідним носієм інноваційних підходів управління, їхнього переформатування і розвитку у змінних умовах середовища. Саме стратегічне управління передбачає вироблення нових стратегій організаційних нововведень, що за змістом відображає дотримання таких технологічних прийомів, як: чіткість встановлення мети перетворень; врахування якомога ширшого кола зацікавлених суспільних груп-інтересів, підприємців і органів державної влади із суміжних сфер державного управління; конкретність стратегічних (сценарних) планів, їхня прозорість і легкість оцінювання результатів; оновлення та розширення ресурсного забезпечення внаслідок реалізації стратегічного управління. Похідними від яких є стратегічне управління на основі контролю; стратегічне управління як довгострокове планування; стратегічне управління як передбачення змін; стратегічне управління як прийняття стратегічних управлінських рішень.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, до первісного орієнту реалізації стратегічного управління варто зараховувати всеохопність "вертикальної" і "горизонтальної" взаємодії між органами державної вла-

ди у системі державного управління. Оскільки стратегічне управління супроводжується наявністю низки технологічних складових, основною вимогою до його запровадження є перетворення концептуальних засад діяльності органів державної влади у чіткі методологічні орієнтири суспільного розвитку для окремих службовців та управлінців. Тут доречно оперувати типовими методологічними підходами в управлінні як найбільш зрозумілими на різних рівнях управлінської вертикалі у державному управлінні. Зокрема, такими підходами як системний, організаційний, процесуальний, комплексний, функціональний. Поєднання цих підходів у різнонаправленій управлінській діяльності окремих управлінців і державних службовців у підсумку, надасть цілісності управлінської діяльності через формування певної простежуваної стратегії поведінки органів державної влади у реалізації державної політики. Це забезпечить коригування державної політики (у широкому контексті) інструментами стратегічного управління. При цьому використання інструментів шляхом використання чітких сценарних методик реалізації нової (скоригованої) стратегії надасть управлінням високий рівень розуміння повноцінного запровадження стратегічного управління у практику і, відповідно, буде зводити нанівець інституційний опір до змін в усталених інституційних структурах системи державного управління. Водночас проблеми потенційного зростання інституційного опору порушує питання щодо досліджень структурованості стратегічного управління у державному управлінні як системі взаємопов'язаних органів державної влади.

Література:

1. Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление: Бизнес-стратегия для успешного менеджмента; пер. с англ. — 6-е изд. — М.: "Питер", 2003. — 542 с.
 2. Антикризисный менеджмент /под. ред. проф. Грязновой А.Г. — М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ", Издательство ЭКМОС, 2009. — 524 с.
 3. Велесько Е.И. Стратегическое управление: практика принятия системных решений: учебное пособие / Е.И. Велесько. — Минск: Тэхналогія: Изд-во БГЭУ, 2007. — 199 с.
 4. Симонова И.Ф., Зазовская Н.М. Стратегические аспекты управления персоналом [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kutp.gubkin.ru/strat1.htm>
 5. Таранич О.В. Шляхи підвищення якості життя населення як фактор інституційної конкурентоспроможності країн у світовій системі господарювання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2012_2/346.pdf
 6. Тичи Н., Деванна М. Лидеры стратегических реорганизаций. — М.: Экономика, 1990. — 411 с.
 7. Юкаева В.С. Управленческие решения. — М.: Дашков и Ко, 2009. — 415 с.
 8. Abell D.F. Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning. Englewood Cliffs. — N-Y.: Prentice Hall, 2000. — 567 p.
 9. Rowe A.J. Strategic Management: a methodological approach / Alan J. Rowe, Richard O. Mason, Karl E. Dickel. — [4-th.ed.] Reading Massachusetts: Addison-Wesley, 1993. — 1040 p.
 10. Seymour Tilles. How to Evaluate Corporate Strategy // Harvard Business Review. — 1963. — July-August. — P. 112.
 11. Valter Lazzari, Rosabeth Moss Kanter, Christian Ketels, Richard Whittington, Ivor Kenny, Michael Porter, Brett Savill, Gabriel Hawawini, Andrew Campbell, Philip Blake, Baron Paul Buysse, Alistair Fulton. Does strategy matter any more? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ebfonline.com>
- Стаття надійшла до редакції 25.05.2013 р.*