

УДК 351

*І. В. Куташев,
д. політ. н., професор кафедри філософії і політології,
Міжрегіональна академія управління персоналом*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

I. Kutashev,
Doctor of Political Sciences, Interregional Academy of Personnel Management

METHODOLOGICAL PROVISIONS OF THE STATE STRATEGIC MANAGEMENT
BY DEVELOPMENT OF SOCIAL-ECONOMIC SYSTEMS

Розглянуто підхід щодо формування методологічних положень державного стратегічного управління розвитком соціально-економічних систем в умовах наростаючих змін у зовнішньому середовищі і пов'язаної з цим невизначеності. Здійснено аналіз найбільш загальних характеристик реалізованої на практиці моделі державного управління в соціально-економічній сфері на основі структурно-функціонального підходу. Уточнено сутність стратегічного державного управління соціально-економічною системою. Визначено чинники та умови державного стратегічного управління. Досліджено стилі поведінки держави у контексті стратегічного управління.

An approach is considered on the formation of methodological provisions of the state strategic management of the development of socio-economic systems under the conditions of increasing changes in the external environment and related uncertainty. The analysis of the most general characteristics of the implemented model of public administration in the socio-economic sphere on the basis of the structural and functional approach is carried out. The essence of strategic state management by the national economy as a social-economic system is specified.

The factors and conditions of the state strategic management are determined. It is established that there is no strategy that is unique to all countries, as there is no single universal strategic management. Each country is unique, and the process of developing an economic strategy for each country is unique because it depends on the country's position on the world market, the dynamics of its development, its potential, the behavior of the competing countries, the characteristics of the manufactured products, the general state of the economy, the cultural environment, etc.

The styles of state behavior in the context of strategic management are explored. The transition from one style of governance to a system of governance is associated with profound changes (for example, in connection with wars) and considerable time and money costs. Such a transition is psychologically difficult for the population, because it requires a redistribution of power. In turn, the redistribution of power in the country is connected with the need for organizational restructuring of its entire economic and political structure, the change of official functions, redistribution of rights and responsibility for making decisions between different levels of management hierarchy.

Ключові слова: держава, методологія, планування, соціально-економічна система, стратегічне управління.

Key words: state, methodology, planning, socio-economic system, strategic management.

ВСТУП

Реалізація державою своєї системної мети (місії) обумовлена характером державного управління. Прийнято виділяти кілька підходів до здійснення управлінської діяльності, зокрема: функціональний, структурний, проектний, процесний. Зміна одного підходу на інший залежить від історичного розвитку системи управління.

Укрупнемо такі підходи. В результаті отримаємо структурно-функціональний і процесно-проектний. При цьому необхідно зазначити, що кожен наступний підхід

є продовженням попереднього. З урахуванням таких укрупнених підходів проведено аналіз реалізації державного управління у контексті наукової парадигми управлінської ролі держави в соціально-економічній системі.

Теоретичну основу проведеного дослідження закладено у наукових працях Бакуменка В., Бистрякова І., Ведута Є., Дація О., Драгана І., Кваснюка Б., Князева В., Кревельда М., Пилипіва В., Норту Д., Сундука А., Ясина Є. та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування методологічних положень державного стратегічного управління розвитком соціально-економічних систем.

РЕЗУЛЬТАТ

Встановлено, що наукова парадигма управлінської ролі держави в соціально-економічній системі має певний недолік через переважання в ній структурно-функціонального підходу. При цьому виділяють або суто ліберальну позицію щодо державного впливу на економіку, або тотального охоплення державою соціально-економічної сфери [2].

В обох випадках управлінської парадигми роль держави визначається виключно через економічні функції, що структурно вибудовуються у добре відому функціональну ієрархічну модель управління, в якій акцент ставиться на роботу функціональних підрозділів. Перша позиція є характерною для більшості промислово-розвинених країн і передбачає здійснення регулювання щодо протидії циклічним явищам. Інша позиція переважає в ситуації економічної кризи, за необхідності централізації функцій і бюрократизації характеру їх виконання.

Здійснюючи більш детальний аналіз найбільш загальних характеристик діючої моделі державного управління в соціально-економічній сфері на основі структурно-функціонального підходу, можна відзначити: по-перше, вона недостатньо мірою спрямована на досягнення загальних цілей і виконання державою своєї місії; по-друге, в сучасних умовах структурно-функціональна ієрархічна вертикальна модель державного управління є малоефективною, оскільки в функціонально побудованій системі генеральний суб'єкт управління не має можливості оперувати суттєво збільшеним обсяг даних і адекватно керувати вузькоспеціальними і безпосередньо не пов'язаними потоками інформації (такому суб'єкту необхідне певне спрощене, але повне уявлення про ситуацію, що враховує в комплексі всі вузько спеціальні потоки); по-третє, існуючий підхід може реалізовуватися за відсутності будь-якої стратегії.

У зв'язку з цим загальносвітовою тенденцією є застосування не структурно-функціонального, а багатовимірного протилежного йому процесно-проектного підходу до управління організаціями, вперше запропонованого класичною школою менеджменту при описі послідовності управлінських дій суб'єкта управління.

Сучасний процесно-проектний підхід, на відміну від класичного, розглядає найтісніший взаємозв'язок управлінських функцій внаслідок наявності єдиного об'єкта управління — процесу, що передбачає сукупність взаємозалежних і взаємодіючих видів діяльності, яка перетворює входи на виходи [3].

Зазначимо, що стратегічне управління носить виражений циклічний характер: безперервний стратегічний процес складається з відносно замкнутих циклів, у ході здійснення кожного з них досягається певна конкретна мета. Кожен такий цикл містить кілька взаємопов'язаних етапів. При цьому один етап є необхідною передумовою іншого. У найбільш загальному розумінні управлінський цикл може бути представлений наступним чи-

ном: оцінка ситуації в результаті збору і обробки інформації — підготовка і прийняття рішень — організація та мотивація виконання — контроль і регулювання.

У результаті реалізації таких етапів формується алгоритм стратегічного державного управління у соціально-економічній сфері. Так, на першому етапі на основі стратегічного аналізу визначаються загальнонаціональні цілі; на другому — здійснюється стратегічне планування, після якого — активується механізм самоорганізації національної економіки; на четвертому етапі держава контролює реалізацію стратегії, коригує відхилення і регулює флуктуації.

Зазначимо, що зовнішнє середовище національної економіки включає конкурентні відносини, що складаються у світовій економіці, в якій суб'єкти борються за більш вигідне позиціонування на світовому ринку з використанням ринкових. При цьому держава, що виступає також як корпорація, на відміну від компаній є особливим суб'єктом, зосереджує увагу в основному на внутрішніх проблемах щодо підвищення ефективності використання ресурсів в поточній діяльності. Проте на сьогодні виключно важливим стає здійснення такого управління, яке забезпечує адаптацію національної економіки до мінливого зовнішнього середовища (світової економіки).

Досліджуючи стратегічне державне управління національною економікою та соціальною сферою необхідно більш детально розглянути його сутність.

Стратегічне управління як поняття було введено у науковий обіг на початку 1970-х років. Перехід до наукових досліджень у вивченні стратегічного управління був закріплений на Пітсбургській конференції 1977 р. і в найбільш вираженому вигляді набув розвитку в теорії конкурентних стратегій М. Портера [1].

Цілком можна погодитися з твердженням у теорії управління про те, якщо раніше вважалося, що великий має кращі шанси перемогти в конкуренції в порівнянні з маленьким, то тепер все більш зрозумілим стає факт, що переваги в конкурентній боротьбі отримує більш швидкий [4].

Прискорення змін у глобалізованій економіці, поява нових запитів і зміна позиції споживача, зростання конкуренції за ресурси, а також ряд інших факторів призвели до суттєвого зростання значення стратегічного управління соціально-економічною системою. При цьому процес глобалізації піднімає проблеми стратегічного управління на наднаціональний рівень, коли в якості корпорацій ми маємо справу з національними економіками 192 країн. Тому у стратегічному управлінні можна певною мірою спиратися на розробки в сфері корпоративного стратегічного управління, проте враховуючи специфіку макроекономіки, її змістовну, а не формальну відміну від мікроекономіки.

Встановлено, що не існує стратегії, єдиної для всіх країн, як і не існує єдиного універсального стратегічного управління. Кожна країна унікальна, і процес вироблення економічної стратегії для кожної країни є унікальним, тому що він залежить від позиції країни на світовому ринку, динаміки її розвитку, її потенціалу, поведінки конкуруючих країн, характеристик виробленої продукції, загального стану економіки, культурного середовища тощо.

Разом із тим, є низка основних моментів, які дають змогу говорити про узагальнені принципи стратегічного управління. Відповідно до сучасної методології управління соціально-економічними системами, останнє передбачає адаптацію. Проте діяльність суб'єкта управління не може зводитися лише до реагування на трансформації. Необхідним стає управління змінами на основі науково обгрунтованої процедури їх передбачення, регулювання, пристосування до цілей системи, до зовнішніх умов. Так само й соціально-економічна система має адекватно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.

Виникнення і практичне використання методології стратегічного управління зумовлено об'єктивними причинами, що впливають з характеру змін, в першу чергу у зовнішньому середовищі. Сутність стратегічного управління полягає в тому, що, з одного боку, існує чітко організоване комплексне стратегічне планування, з іншого — структура державного управління, що адекватна формальному стратегічному плануванню та побудована так, щоб забезпечити вироблення довгострокової стратегії для досягнення її цілей.

При цьому у розвитку методології стратегічного управління виділяють кілька етапів [4]. По-перше, це стосується управління на основі контролю за виконанням, при якому реакція системи на зміни з'являється після здійснення подій. Це реактивна адаптація, яка є найбільш природною, але вимагає багато часу на усвідомлення неминучості змін, вироблення нової стратегії та адаптацію до неї системи. В умовах наростання темпів змін це неприйнятно.

По-друге, управління на основі екстраполяції, коли темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачати шляхом екстраполяції минулих тенденцій (довгострокове планування).

По-третє, управління на основі передбачення змін, коли почали виникати несподівані явища і темп змін прискорився, проте не настільки, щоб не можна було вчасно передбачити майбутні тенденції і визначити реакцію на них шляхом вироблення відповідної стратегії (стратегічне планування).

По-четверте, управління на основі гнучких екстремних рішень в умовах, коли багато важливих завдань виникають настільки стрімко, що їх неможливо вчасно передбачити (стратегічне управління в реальному масштабі часу).

По-п'яте, довгострокове і стратегічне планування економіки на рівні держави, яке широко використовувалося в радянські часи. На сьогодні воно застосовується в інших масштабах в практиці управління великих організацій [1].

Зазначимо, що різновиди планування (довгострокове і стратегічне) розрізняються між собою трактуванням майбутнього. У першому випадку робиться припущення, що майбутнє може бути передбачене шляхом екстраполяції трендів. Зазвичай виходять з того, що в перспективі підсумки діяльності покращаться у порівнянні з минулим, і це положення закладають в обгрунтування плану. Типовий результат такої практики — постановка оптимістичних цілей розвитку, з якими не сходяться реальні результати. Вони можуть бути вищими, але частіше є нижчими запланованих.

У другому випадку (в стратегічному плануванні) не передбачається, що майбутнє є покращеним минулим. Тому в стратегічному плануванні необхідний аналіз перспектив об'єкта стратегічного управління з метою з'ясування тих тенденцій, небезпек, можливостей або навіть надзвичайних ситуацій, які здатні порушити сформовані тенденції. Такі аналізи проводяться спільно з аналізом позицій і співвідношення конкурентних сил суперників.

Довгострокове планування є розробкою послідовності заходів, результати яких будуть позначатися на діяльності керованої системи в довгостроковому аспекті, тобто протягом, наприклад, 10 років або кілька десятиліть. Це залежить від наявних умов і характеру об'єкта планування. При цьому те, що є довгостроковим в одному випадку, може бути короткостроковим в іншій ситуації. Іншими словами, горизонт довгострокового планування є рухливим. Коли справа стосується стратегічного планування, то істотним моментом є не цей часовий горизонт, а важливість і значущість визначення перспектив і методів їх досягнення.

Таким чином, генезис стратегічного управління як явища безпосередньо пов'язаний з еволюцією стратегічного планування, яке виступає в якості його природи. При цьому стратегічне управління викликає все більший інтерес особливо там, де стикаються з труднощами в здійсненні принципово нових стратегій.

Для розуміння сутності стратегічного планування необхідно звернутися до розгляду організаційної поведінки держави з позицій системного та ситуаційного підходів [1]. З цих позицій національна економіка розглядається як соціально-економічна система, яка володіє низкою характерних відмінностей:

- 1) інерційністю, що зумовлює можливість передбачати державний макроекономічний розвиток в майбутньому з високим ступенем достовірності;
- 2) цілісністю, коли всі підсистеми існують для досягнення загальних загальнонаціональних цілей;
- 3) високим показником стійкості, що характеризується взаємозамінністю елементів, а також способів функціонування підсистем держави і національної економіки, здатністю застосування альтернативних технологій, ресурсів, способів державного управління
- 4) складністю та комплексністю, що знаходить прояв через складні прямі і зворотні комунікації;
- 5) врахуванням натуральних і вартісних аспектів функціонування системи, що дає змогу постійно аналізувати й оцінювати ефективність соціально-економічної системи, а також системи управління [1].

Щодо ситуаційного підходу, то відбувається реалізація принципу адаптивності, який є базовим для стратегічного державного управління. Ідея ситуаційного підходу ґрунтується на тому, що всі внутрішні системні побудови (державний устрій) є реакцією держави і народу на відповідні зміни в зовнішньому й внутрішньому середовищі.

Так, при відносно стабільному зовнішньому середовищі держава прагне до більшої централізації управління, створення жорсткої організаційної структури управління, орієнтованої на управлінський контроль за всім технологічним ланцюгом. Коли зовнішнє оточення є нестабільним і в ньому відбуваються постійні зміни, що містять небезпеку й нові можливості для країни в

цілому, то суб'єкт управління змушений більше піклуватися про проблему виживання держави, більшої гнучкості системи управління. Організаційні структури стають більш децентралізованими, гнучкими, що дозволяють швидко і адекватно реагувати на зміни.

Певна реакція держав на глобально-економічні зміни зумовлює й різні варіанти їх поведінки на світовому ринку. Такі варіанти є похідними від двох типових стилів організаційної поведінки — природного і підприємницького.

У разі природного стилю поведінки в національній економіці здійснюється постановка цілей від досягнутого рівня і мінімізуються відхилення від традиційної поведінки як усередині країни, так й у її взаєминах з навколишнім середовищем. Національні економіки, які дотримуються цього стилю поведінки прагнуть уникнути змін, обмежити їх і мінімізувати. В цьому випадку рішучі дії або перетворення здійснюються тільки тоді, коли необхідність змін стала нагальною. Пошук альтернативних рішень ведеться послідовно, в силу чого приймає перше задовільне рішення.

Такої поведінки дотримується більшість національних економік традиційно розвинених країн, які тривалий час успішно підкріплюють свої позиції в світовій економіці. Багато з них прагнуть до ефективності своїх національних економік, до забезпечення раціонального використання ресурсів, але одночасно з цим виявляють і схильність до консерватизму, бюрократизації та збереженню статус-кво.

Підприємницький стиль поведінки характеризується прагненням до внутрішніх і зовнішніх змін, обумовленим радикальною реакцією адаптації до мінливого середовища, до передбачення майбутніх небезпек або нових можливостей. Він передбачає широкий пошук паралельних управлінських рішень, коли розробляються численні альтернативні варіанти і з них вибирається оптимальний. Така підприємницька соціально-економічна система прагне до безперервного ланцюга змін, оскільки з ними пов'язується майбутня ефективність.

Більшість країн менше вдаються до підприємницького стилю поведінки, ніж до природного. Вони використовують підприємницький стиль тільки на ранніх стадіях свого розвитку, коли визначається коло завдань, формується структура економіки, тобто в той період, коли конституюється їх геополітична значимість. На наступному етапі вони, як правило, переходять до природного стилю поведінки.

Національні економіки, які відзначаються кількома стилями поведінки, суттєво різняться своїми властивостями. Зокрема, держава із природним стилем управління окреслює мету свого функціонування в оптимізації платіжного балансу, утриманні набутих позицій у світовій торгівлі, її внутрішня політична і економічна структура порівняно стабільні, реалізуються усталені технологічні процеси використання наявних ресурсів, зростання продуктивності праці і відповідна економія на масштабах виробництва розглядаються як головні умови економічної ефективності, управлінські рішення є уповільненою реакцією на проблемні ситуації. Ті самі властивості у держави, що відзначається підприємницьким стилем управління, сприймаються інакше: основна мета визначається сбалансованою ефективністю. Струк-

тура управління такої держави є більш гнучкою, відповідно до умов оточення. Державно-управлінські рішення ухвалюються на основі пошуку можливостей і передбачення потенційних проблем.

ВИСНОВОК

Таким чином, зміна стилю діяльності системи державного управління обумовлена глибокими трансформаціями (внаслідок військових конфліктів), а також витратами значних часових й фінансових ресурсів. Такі зміни є проблемними для населення. Вони відзначаються перерозподілом влади. При цьому такий перерозподіл поєднаний із необхідністю трансформування всієї соціально-економічної й політичної структури, переглядом функцій, прав і відповідальності суб'єктів щодо прийняття рішення за різними управлінськими рівнями. Намагання комбінувати стилі управління в межах однієї країни, як правило, провокують внутрішньополітичну кризу і спричиняють конфлікти. В кожній ситуації суб'єкт державного управління має розв'язувати завдання щодо надання переваги певному стилю поведінки (управління). При цьому саме стратегічне планування являє собою оптимальну комбінацію системного і ситуаційного підходів щодо моделі державного управління.

Література:

1. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства / Е.Н. Ведута. — М.: Академический проект, 2003. — 456 с.
2. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / За ред. В.М. Князева. — К.: НАДУ; Міленіум, 2003. — 320 с.
3. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: навчальний посібник / Т.В. Іванова, О.І. Даций, І.О. Драган. — К.: ТОВ "ДКС центр", 2013. — 366 с.
4. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічного безпеки національної економіки: монографія / М.В. Гаман, О.І. Даций, І.О. Драган. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 281 с.

References:

1. Veduta, E.N. (2003), Strategija i jekonomicheskaja politika gosudarstva [Strategy and economic policy of the state], Akademicheskij projekt, Moscow, Russian Federation.
2. (2003), Derzhavne upravlinnia: filosofs'ki, svitohliadni ta metodolohichni problemy [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems: monograph], NADU; Milenium, Kyiv, Ukraine.
3. Ivanova, T.V. Datsij, O.I. and Drahan, I.O. (2013), Menedzhment v systemi orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriadvannia [Management in the system of state authorities and local self-government], TOV "DKS tsentr", Kyiv, Ukraine.
4. Haman, M.V. Datsij, O.I. and Drahan, I.O. (2008), Stratehichne upravlinnia innovatsijnoiu dial'nistiu yak osnova ekonomichnoho bezpeky natsional'noi ekonomiky [Strategic management of innovation activity as the basis of economic security of the national economy] TOV "Yuhovostok, Ltd", Donetsk, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2017 р.