

Анатолій Рачинський,

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри державного управління та
менеджменту НАДУ

Місце та роль стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади

Проаналізовано сутність, функціональну роль стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади. Виділено стратегії (їх складові елементи), які найбільшою мірою співвідносяться із діяльністю керівника органу державної влади. Конкретизовано оптимізаційну роль стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади, унаслідок чого визначено основні підходи щодо ефективної реалізації відповідних стратегічних завдань органу державної влади. *Ключові слова:* стратегія, керівник, орган державної влади.

Essence and functional role of strategy in organization of public authority manager activity has been analyzed. Strategies (their component elements) which are in a most degree correlated with public authority manager activity are pointed out. The optimization role of strategy in organization of public authority manager activity is specified. In consequence of that determined certainly basic approaches in relation to effective realization of public authority body appropriate strategic tasks.

Key words: strategy, manager, public authority.

Постановка проблеми. Стратегія у діяльності керівника органу державної влади посідає важливу роль, оскільки надає їй чіткої оперативної та тактичної спрямованості, а відтак відкриває перспективу для його розвитку, спрямовуючи діяльність управлінського персоналу в такий спосіб, аби він володів потенціалом гнучкості, модифікації та переорієнтації своїх функціональних повноважень відповідно до потреб структури. Адже діяльність керівника являє собою індивідуалізовану систему реалізації функціональних повноважень, а відтак складний та унікальний процес пошуку стратегічних альтернатив, які є реальним уособленням прийняття державно-управлінських рішень. У цьому контексті слід вести мову про стратегію як програму, що спрямовує діяльність органу державної влади протягом тривалого часу відповідно до умов та потреб не лише організаційної структури, а й суспільно-політичного розвитку.

Визначаючи роль стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади, слід указати і на той факт, що

стратегія закономірно формується та розробляється вищим керівництвом державно-управлінської структури, однак її реалізація вимагає безпосередньо й активної участі персоналу всіх рівнів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При визначенні місця та ролі стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади слід передусім з'ясувати сутність цього поняття. Традиційно в науці існує два протилежних погляди на методологію розуміння поняття "стратегія". Перший погляд є загальнонауковим і зводиться до розуміння стратегії як чітко визначеного конкретного стану, якого необхідно досягнути протягом тривалого проміжку часу. У такому контексті поняття стратегії фіксує чіткий перелік дій, який має бути реалізований керівником, аби досягнути наперед визначеного конкретного стану досягнення результату. З цією метою керівник органу державної влади має розробити план конкретних дій з розбивкою на часові інтервали, реалізація якого має сприяти досягненню кінцевої чітко визначеної мети. Відповідно до цього під стратегією, на думку І.Ф.Симонової та Н.М.Зазовської, слід розуміти "конкретний довготривалий план досягнення конкретної довгострокової мети ..., а тому вироблення стратегії являє собою формулювання мети та створення довгострокового плану" [1].

Другий погляд на стратегію традиційно використовується в системі стратегічного управління. У цьому контексті під поняттям "стратегія" розуміється "довгостроковий чітко визначений напрям розвитку організації, що стосується сфери, засобів і форми її діяльності, системи взаємин в межах організації, а також позиції організації, що приводить організацію до її цілей". Саме тому, "якщо цілі організації визначають те, до чого вона прагне, що хоче отримати в результаті своєї діяльності, то стратегія дає відповідь на питання, яким способом, за допомогою яких дій організація зуміє досягти своєї мети в умовах зміни відповідної ситуації" [2].

У контексті даного аналізу слід відзначити, що переважна більшість відомих концепцій стратегії свідчать про певну механічність у її розумінні, яка здебільшого спрямована на пошук забезпечення "організаційної відповідності", унаслідок чого вона розглядається як "інтеграція організаційних функцій" (Chandler, 1962). Певної методологічної корекції зазнало розуміння стратегії

лише у концепції І.Ансоффа, який у ній бачив своєрідні правила організації управлінської діяльності, класифікувавши їх на відповідні групи, до яких належать: оцінки результатів діяльності персоналу; відносини між персоналом організації та її клієнтами; відносини між керівником та персоналом організації; правила, за якими керівник щоденно здійснює свою управлінську діяльність [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

У процесі організації управлінської діяльності керівника стратегія не може бути абстрактною, оскільки вона має задаватись певними організаційними нормами такої діяльності. Під ними доцільно визначати й розуміти перелік цілей та завдань, поставлених перед органами державної влади, а відтак вони мають визначатись програмами, планами, методами, технологіями державно-управлінської діяльності. У такому контексті роль стратегії в організації управлінської діяльності ймовірно має зводитись до відповідності вимог об'єктивних законів управління та правил їх реалізації у практичній діяльності, що тим самим сприятиме досягненню внутрішньо узгоджених організаційних цілей.

Слід відзначити, що майже тотожної позиції дотримуються в даному відношенні А.А.Томпсон та А.Дж.Стрикленд, які доводять, що "стратегія визначає структурні та поведінкові взаємовідносини між підрозділами, персоналом організації, організовує системну діяльність з досягнення її цілей" [14].

Це свідчить про те, що загальна роль стратегії в організації управлінської діяльності керівника має бути спрямована на раціоналізацію організаційної структури, відповідно до чого спрямована на: взаємозв'язки між персоналом та керівником, що безпосередньо відображається у схемах організаційних структур органів державної влади і посадових обов'язках; політику керівництва і методи управління персоналом; повноваження і функції персоналу на ієрархічних рівнях управління [14].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі формулювання цілей статті нами встановлено необхідність аналізу місця та ролі стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади. Зокрема, на основі існуючих досліджень теорії і практики стратегічного управління необхідно: а) здійснити ґрунтовний аналіз цього поняття в контексті сучасних дослідницьких підходів; б) конкретизувати

оптимізаційну роль стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади, зокрема стосовно визначення критеріїв системи побудови та реалізації вказаної стратегії.

Вклад основного матеріалу. Фундаментальна роль стратегії в організації управлінської діяльності керівника органів державної влади може належати лише тій стратегії, що визначається метою організаційної структури та спрямована на її оптимізаційну зміну. Відтак саме така стратегія визначає методи та прийоми діяльності керівника. На думку вчених М.А.Робера та Ф.Тільмана, "стратегія завжди виступає в ролі організуючого начала всіх прийомів, методів, технологій, які дозволяють досягти цілей за умови її відповідності об'єктивним законам... стратегія традиційно спирається на уявлення про сутність діяльності, про стан системи у минулому, теперішньому і прогнозованому майбутньому" [13].

Зводячи сутність стратегії до специфічного процесу управління організацією, такі вчені, як М.Старр та Б.Карлоф виходять із того, що: стратегія у своєму розвитку має два етапи: розробку та впровадження; стратегія складається із значної кількості рішень; стратегія має відношення до зовнішньої сфери діяльності організації. При цьому певну багатогранність у визначенні сутності стратегії відзначають також у своїх дослідженнях Б.Мінцберг, Б.Альстренд, Д.Лемпел, які визначають її за п'ятьма напрямками як п'ять "п": 1) стратегія це план, керівництво, орієнтир або напрям розвитку сьогодення в майбутнє; 2) стратегія - це принципи поведінки або модель поведінки; 3) стратегія - це позиція; 4) стратегія - це перспектива; 5) стратегія - це прийом, маневр з метою перехитрити суперника [4].

Особливо цікаве розуміння сутності стратегії також представлено у "Великому економічному словнику", де вона розглядається "як мистецтво керівництва, загальний план реалізації діяльності керівника, виходячи із її соціально-економічних та політичних потреб" [5, с. 675].

У контексті реалізації стратегічного управління сутність стратегії, на думку Л.С.Шеховцевої, складається із двох частин: 1) запланований, наперед передбачений спосіб, дія з прилаштування до зовнішнього середовища; 2) реактивна дія на непередбачувані події у зовнішньому середовищі, відповідно до чого стратегія розглядається як система установок та заходів,

спрямованих на довгострокове зміцнення конкурентної позиції організації в межах чітко установленої місії. Відповідно до цього сутність стратегії, на думку вченої, дозволяє розуміти під нею "більш загальну систему дій, на відміну від запланованої стратегії, яка може бути виражена в стратегічному плані" [6].

Особливу увагу в контексті визначення сутності стратегії слід приділити концепції вченого О.С.Анісімова. На його думку, "стратегія встановлює загальні напрями, фокусує увагу на стратегічних галузях; до стратегії звертаються особливо в умовах змін; при формуванні стратегії неможливо враховувати всі можливості, а її реалізація завжди вимагає зворотного зв'язку, відтак це свідчить про те, що стратегія та мета завжди взаємопов'язані" [7].

Відтак стратегія в діяльності керівника органу державної влади виступає у формі своєрідної установки, яка і визначає специфіку його діяльності та виступає у формі своєрідного критерію прийняття ним відповідних державно-управлінських рішень. К.Клузевіц відповідно до такого контексту розгляду проблеми під "установкою розуміє принципову, постійно діючу спрямованість системи діяльності організації, яка виступає своєрідним елементом механізму реалізації її політики". Принципово важливим фактом у своїх дослідженнях учений відзначає і те, що стратегія у діяльності керівника органу державної влади напряму пов'язується із системою суспільних відносин, оскільки тут керівник майже завжди позбавлений одноосібного права розробляти та запроваджувати відповідну стратегію. У рамках сучасного постіндустріального суспільства "стратегія розробляється в межах державного замовлення в інтересах суспільства, правлячої еліти, управлінського персоналу та власне керівників-стратегів". У такому відношенні керівник органу державної влади має реалізовувати надзвичайно складну функцію, "виконуючи замовлення відповідних суб'єктів ініціювання стратегії, має трансформувати її у зручну для власного виконання форму, аби у такий спосіб гарантувати результативність своєї діяльності" [8].

В організації діяльності сучасного керівника органу державної влади стратегія є одним із способів не лише формального, а й реального вирішення проблем та оптимізації організаційного потенціалу управлінського персоналу. У такий спосіб стратегія гарантує створення плану розвитку

організаційної структури на тривалий відрізок часу, а відтак слугує регламентаційною основою для прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Це також свідчить про те, що стратегія володіє потенціалом зниження ризику при прийнятті неефективного державно-управлінського рішення. Як зазначається у дослідженні Т.К.Панцуркіної, "стратегія у діяльності керівника слугує фундаментальною основою для формулювання цілей, завдяки чому формується єдність спільної мети всередині організації" [10].

Виходячи із цього ефективність діяльності керівника органу державної влади напряму залежить від місця стратегії у його діяльності, оскільки саме вона визначає своєчасність та точність його реагування на вимоги та запити системи державного управління, а також здатність забезпечити збалансованість її функціонування. Однак, аналізуючи такий зріз місця стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади, слід вказати і на загальні складності, з якими він стикатиметься при розробці та реалізації методології стратегічного управління. Так, зокрема, по-перше, розробка та реалізація стратегії потребують значних зусиль та затрат в організації діяльності керівника органу державної влади. По-друге, запровадження не завжди чітко адаптованої до конкретної організаційної структури стратегії може різко посилювати її негативні наслідки не лише для конкретного керівника, а й для організаційної структури загалом. По-третє, важливою методологічною похибкою лишається і те, що досить часто розробка стратегії ототожнюється із планом, який не завжди розкриває її технологічну сутність.

Місце стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади у такий спосіб може мати асимільований характер, що пов'язується із функціональним навантаженням стратегії, тому що "програма реалізації стратегії є критичним процесом, оскільки саме вона за умови успішної реалізації приводить до досягнення поставлених цілей" [11].

Це свідчить також про те, що досить часто існує ймовірність для керівника опинитись у ситуації неспроможності реалізувати розроблену стратегію. З цим традиційно керівник стикається за умови не правильно проведеного аналізу певної ситуації та отриманих неправильних результатів. Принципово важливим питанням для керівника має виступати розробка чітких

правил, яких він узгоджено має дотримуватися спільно з підпорядкованим йому персоналом, аби забезпечити успішність реалізації відповідної стратегії. До таких правил можна віднести наступні.

1. Базова мета стратегії та сценарні плани розвитку державно-управлінської структури мають бути адекватно доведеними до управлінського персоналу.

2. Керівник повинен володіти всіма необхідними ресурсами для реалізації відповідної стратегії розвитку державно-управлінської структури.

Дотримання вказаних правил керівником органу державної влади вимагає розробки відповідної програми реалізації стратегії, яка з необхідністю має включати послідовну реалізацію визначених етапів, що мають засвідчити його чітко структуровану діяльність, спрямовану на досягнення організаційних цілей, яких має додержуватися конкретний орган влади. Однак така технократичність щодо визначення місця стратегії у діяльності керівника органу державної влади певною мірою суперечить традиційному підходу до її розуміння. Це безпосередньо пов'язується з тим, що не лише кожен орган державної влади, а і його структурні підрозділи мають власну стратегію діяльності, а відтак кожен керівник володіє власною методикою її розроблення та реалізації. У даному відношенні стратегія являє собою "генеральну спрямованість дій керівника, наслідування якої в довгостроковій перспективі має привести до конкретних цілей" [12].

Такий підхід до визначення ролі стратегії у діяльності керівника вищого рівня організаційної ієрархії дозволяє розуміти під нею засіб досягнення організаційних цілей органу державної влади, тоді як для середньої ланки керівників структурних підрозділів вона може виступати метою досягнення конкретного результату. Таким чином, слід відзначити, що саме для середньої ланки керівників органу державної влади стратегія може виступати у формі цільової установки функціонування окремого структурного підрозділу органу державної влади.

На нашу думку, найбільш методологічно виправданим при визначенні ролі стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади виходити із технології вибору стратегії. Керівник насамперед повинен зосереджувати свою увагу на такій стратегії організації його діяльності, яка б, по-перше, гарантувала

йому можливість виступати не лише у ролі формального, а й неформального лідера. По-друге, стратегія організації діяльності керівника має бути спрямована на посилення потенціалу управлінського персоналу органу державної влади. По-третє, стратегія певною мірою має відповідати сегменту потреб суспільства в отриманні відповідних державно-управлінських послуг. Це свідчить про те, що стратегія організації діяльності керівника органу державної влади завжди має бути побудована згідно з інтересами та потребами громадян, а також відповідати потенціалу державно-управлінського персоналу.

Таким чином, унаслідок проведення аналізу місця та ролі стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади встановлено, що особливу увагу слід приділити окремим класифікаційним підходам щодо розуміння стратегій. Синтезуючи методологію більшості із них, ми прийшли до потреби виділити такі із них, які найбільшою мірою співвідносяться із діяльністю керівника органу державної влади. До таких стратегій насамперед доцільно віднести еталонні стратегії (стратегії концентрованого розвитку органу державної влади), складовими елементами яких виступають:

- стратегії, спрямовані на зміну організаційної структури органу державної влади з метою оптимізації власних функціональних завдань;
- стратегії, спрямовані на розширення сфери надання державно-управлінських послуг громадянам;
- стратегії взаємодії органу державної влади та громадськості шляхом запровадження відповідних маркетингових методик;
- стратегії, спрямовані на оцінку та контроль управлінського персоналу;
- стратегії горизонтальної інтеграції керівників вищої організаційної ієрархії та безпосереднього управлінського персоналу.

Виходячи із вищенаведеного слід окрему увагу приділити оптимізаційній ролі стратегії в організації діяльності керівника органу державної влади. У такий спосіб побудова стратегії та її реалізація мають відповідати таким критеріям, як:

- чіткість, логічність та конструктивність формулювання цілей функціонування організаційної структури, відповідно до

чого персонал органу державної влади виявляється спроможним включитись у реалізацію відповідної стратегії;

- керівник органу державної влади має системно працювати над створенням необхідного ресурсного забезпечення реалізації відповідної стратегії у формі цільових установок.

Дотримання таких критеріїв побудови та реалізації стратегії передусім сприятиме реалізації відповідних стратегічних завдань органу державної влади. Ці завдання, на нашу думку, можуть бути конкретизованими у наступних положеннях:

- адміністративні завдання мають чітко співвідноситись зі стратегією розвитку організації, забезпечуючи формування нового типу організаційних відносин;

- обрана керівником стратегія розвитку державно-управлінської структури має бути чітко адаптованою до внутрішньоорганізаційного процесу і відповідати стилю реалізації обраної стратегії. Така відповідність у реалізації обраної стратегії досягається шляхом мотивації та стимулювання, норм і сценарних планів розвитку органу державної влади, спільних переконань та ціннісних орієнтацій персоналу;

- стиль реалізації стратегії традиційно має працювати на забезпечення лідерства керівника.

Наведені вище положення складають основу стратегії, а відтак їх основна функціональна роль зводиться до забезпечення стратегічних змін у діяльності не лише керівника, а й структурного підрозділу чи органу державної влади в цілому. Виходячи із цього реалізація будь-якої стратегії традиційно зводиться до забезпечення стратегічних змін, однак вони не можуть бути самотетою у реалізації стратегії керівником, оскільки непоодинокими є ситуації, коли реалізація стратегії з необхідністю зумовлює трансформацію стилю діяльності керівника.

Виходячи із цього керівник у процесі реалізації своїх функціональних повноважень завжди має чітко розуміти, на яких принципах будувати свою діяльність, а відповідно до цього, яку стратегію слід реалізовувати, не допускаючи при цьому їх змішування. Підтвердженням цього може слугувати і те, що стратегія - це не лише мета, а й відмінне знання щодо її досягнення. У цьому контексті здатність керівника розробити та оперувати стратегією свідчить про високий рівень його методологічних умінь.

Висновки з даного дослідження. Синтезуючи значну кількість дослідницьких поглядів на сутність стратегії, під нею слід розуміти: модель діяльності людей, спрямовану на досягнення стратегічної мети (статична складова); особливий метод організації із застосування комплексу соціальних і психологічних технологій стратегічного управління персоналом (динамічна складова).

Виходячи із наведених вище поглядів на розуміння сутності стратегії можна чітко вказати на те, що стратегія є своєрідним методологічним і технологічним імперативом у діяльності керівника органу державної влади, який визначає кінцевий результат його діяльності, регламентуючи тим самим методику вибору альтернатив з урахуванням специфіки конкретної ситуації. Така контекстність розуміння стратегії визначає і місце стратегії у діяльності керівника органу державної влади, яку виходячи із цього можна охарактеризувати як довгострокове завдання, реалізація якого має привести державно-управлінську структуру до досягнення поставлених перед нею цілей (функціональних завдань).

Саме тому в даному контексті під стратегією слід розуміти системний, чітко спланований, деталізований, усесторонній та комплексний план забезпечення реалізації основної функціональної мети органу державної влади. Це свідчить про те, що стратегія в організації діяльності керівника органу державної влади виконує найбільш важливу управлінську функцію, за допомогою якої плани фактично перетворюються на реальні дії, з посяганням на можливість отримати конкретний результат.

На нашу ж думку, під стратегією в організації діяльності керівника слід також розуміти головну, базову мету, яка визначає місію органу державної влади, реалізація якої і є стратегічним завданням персоналу. Більше того, у цьому контексті здатність до розробки стратегічної ініціативи щодо формулювання місії організації переважно належить керівнику, тоді як завдання її реалізації можуть розроблятися спільно із персоналом. Виходячи із цього спільна діяльність керівника та персоналу має стратегічний характер. Формулювання місії з необхідністю включає формулювання цілей організаційної структури, які і виступають критерієм прийняття керівником відповідних державно-управлінських рішень. На підтвердження цього слід навести думку В.Р.Веснина, який зазначає, що "якщо керівники

не знають, яка основна мета організації їх діяльності, то у них немає логічної точки відліку для вибору стратегічних альтернатив" [9].

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. При запровадженні відповідної стратегії у діяльності керівника органу державної влади окрему увагу слід приділяти розробці стратегічних методик, згідно з якими керівникові необхідно:

вивчити умови та передумови поведінки персоналу органу державної влади;

спрямовувати свою діяльність на досягнення загальної ефективності, гарантуючи максимальну можливість для досягнення організаційних цілей;

розробляти альтернативні варіанти оптимізації діяльності персоналу не лише структурного підрозділу, а й у цілому органу державної влади;

працювати над удосконаленням структури персоналу органу державної влади;

враховувати індивідуальні здібності персоналу щодо реалізації відповідних управлінських функцій.

У даному напрямі розробка та запровадження такої стратегічної методики мають визначатися рівнем стратегічної культури управлінської діяльності керівника, його здатністю опанувати та самостійно розробити відповідні стратегічні цінності, які б регламентували процес реалізації стратегічних функцій керівником органу державної влади. Саме тому як *перспективи подальших розвідок у цьому напрямі* сьогодні необхідно актуалізувати увагу на системі стратегічно-ціннісних норм, які визначаються управлінським світоглядом керівника і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування органу державної влади.

Список використаних джерел

1. *Симонова И. Ф.* Стратегические аспекты управления персоналом / И. Ф. Симонова, Н. М. Зазовская. - Режим доступа : <http://kutp.gubkin.ru/strat1.htm>

2. *Стивенсон В. Дж.* Управление производством / В. Дж. Стивенсон. - М. : Бином, 2008. - 418 с.

3. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. СПб. : Питер, 1999. - 245 с.

4. *Минцберг Г.* Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Д. Лэмпел. - СПб. : Изд-во "Питер", 2000. - 250 с.
5. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - М. : Ин-т нов. экономики, 1997. 455 с.
6. *Шеховцева Л. С.* Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ / Л. С. Шеховцева // Межвуз. сб. науч. тр. - Калининград, 2000. - С. 20-32.
7. *Анисимов О. С.* Стратегии и стратегическое мышление (акмеологическая версия) / О. С. Анисимов. - М. : Агро-Вестник, 1999. - 238 с.
8. *Клаузевиц К.* О войне / К. Клаузевиц. - М., 1994. - 127 с.
9. *Веснин В. Р.* Практический менеджмент персонала : пособие по кадр. работе / В. Р. Веснин. - М. : Юристъ, 2008. - 311 с.
10. *Панцуркина Т. К.* Организационная культура / Т. К. Панцуркина. - ЭКО. - 2008. - № 11. - С. 45-49.
11. *Седун С.* Миссия профессионала (Работник в роли философа. Рассуждения консультанта по созданию индивидуальной профессиональной миссии) / С. Седун. - Упр. персоналом. - 1999. № 12 (42). - С. 121.
12. *Власова Н. М.* Универсальный инструмент управления / Н. М. Власова, С. И. Вещиков. - ЭКО. - 2007. - № 8. - С. 111.
13. *Робер М. А.* Психология индивида и группы / М. А. Робер, Ф. Тильман. - М. : Прогресс, 1986. - 158 с.
14. *Томпсон А. А.* Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегий / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд. - М. : Инфра-М, 2000. - 235 с.