

2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - С. 714-716.

8. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма. - Ч. 1 : Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2009. - 248 с.

9. Ситник Г. П. Цінності національні / Г. П. Ситник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - С. 718-720.

10. Філософський енциклопедичний словник. - К. : Абрис, 2002. - 742 с.

Андрій Сельський,
кандидат фізико-математичних наук,
докторант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Розвиток органів державної влади: стратегія та управління

У статті здійснено спробу визначити методологічні аспекти реалізації будь-якої стратегії як організаційної основи функціонування органів державної влади. Пропонується також розширити межі її розуміння у форматі інституційно-організаційного значення.

Ключові слова: стратегія, управління, стратегічне планування, стратегічне управління, органи державної влади.

In the article, an attempt to define the methodological aspects of realization of any strategy as organizational basis of functioning of public authorities is carried out. And also, it is suggested to extend the limits of her context in the format of institutionally-organizational value.

Key words: strategy, administration, strategic planning, strategic management, public power organs.

Постановка проблеми. Новітня історія розвитку організацій у комерційному секторі та їх конкуренції між собою поступово привертає увагу до рівня трансформації органів державної влади, що в сучасних посткризових умовах світу набувають усе більшої ваги в суспільних системах різних країн. Вони визначають рівень стійкості не лише бюджетної сфери, а й здатність соціально-економічної моделі суспільства взагалі зберігати динаміку суспільного розвитку. Застосування механістичного стратегічного управління в цих умовах не завжди дає повну відповідь на питання спроможності

того чи іншого органу державної влади належно виконувати власні обов'язки. Постає проблема формування нових управлінських рішень та коригування подекуди жорстких, проте не завжди до кінця обґрунтованих орієнтирів розвитку суспільства, що виробляються в межах стратегічного управління як прикладного механізму функціонування органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом тривалого часу з моменту першого запровадження стратегічного управління в прикладну діяльність різноманітних організацій, переважно підприємств, до питань його максимального використання зверталось чимало дослідників, підприємців і консультантів. Серед них О.Анісімов [1], І.Ансофф [2], В.Вінокуров [4], Є.Голубков [5], В.Гончаров [6], І.Гурков [8], В.Тертичка [9], Б.Карлоф [10], Ф.Котлер [11], М.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоурі [12], Г.Мінцберг, Дж.Куїнн, С.Гошал [13], Дж.Моррісей [14], Й.Гентце [16], М.Еддоус, Р.Стенсфілд [17], В.Юкаєва [18], А.Аскарі, М.Рок, С.Дутта [19], Е.Хаус [20], Г.Штайнер і Дж.Штайнер [21] та багато інших. У своїй більшості автори намагалися здійснити інтерпретацію стратегічного управління через вироблення маркетингових чи управлінських стратегій і лише потім поширювати цю практику на інші організації, зокрема і на органи державного управління. Тому, незважаючи на досить щільне поле досліджень, сфера державного управління перебувала на другорядних ролях. Відтак можливості врахування її особливостей зберігають прикладний і науковий інтерес, особливо, коли з тих чи інших причин стратегічне управління в комерційному секторі не виправдовує покладені на нього сподівання в умовах швидкої зміни ринкового середовища.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Суворе дотримання певного плану розвитку в кризових умовах може загнати державу у "глухий кут", повну стагнацію соціально-економічного середовища. Тому важливо при побудові нових конструкцій розвитку, адекватних новим умовам, притримуватися не стільки плану, програми тощо, скільки ясної стратегії - орієнтиру, що має передбачати широкий набір інструментів. Тобто розуміти те, що не існує панацеї від зовнішніх впливів. Відтак і органи державної влади не повинні бути "кам'яними" у власній структурі та наборі свого інструментарію до виконання покладених на них функцій. Таким чином, відкривається аспект застосування стратегії як бази у стратегічному управлінні, а не алгоритму прямих дій у період перенапруження державного механізму. Звідси метою статті є вивчення методологічних аспектів розуміння стратегії як бази організаційного функціонування органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Формування вчень про стратегію, на відміну від багатьох відносно стійких понять у сфері управління, зазнавало кардинальних змін протягом тривалої практики застосування стратегічного управління в комерційному секторі та її перетікання у сферу державного управління, спрацювання тих чи інших кризових ситуацій. На цей час існує різноманіття теоретичних підходів та визначень щодо сутності стратегії як

категорії. Найпоширенішим є її розуміння, запропоноване І.Ансоффом, як набір правил для прийняття рішень, що ним керується організація у своїй повсякденній діяльності [2, с. 63]. Стратегія передбачає формулювання загальних напрямів діяльності, за якими забезпечує просування та розвиток організаційної структури. Це дало йому змогу чітко конкретизувати чотири групи правил організації управлінської діяльності: 1) оцінки результатів діяльності організаційної структури; 2) складання відносин між організацією та громадянами; 3) формування відносин між вищим керівництвом та безпосередніми працівниками організації; 4) довгострокового керівництва організацією [3, с. 28]. Ширше тлумачення стратегії пропонували Б.Мінцберг, Дж.Куїнн і С.Гошал, які її функціональну роль розподілили за п'ятьма напрямками: 1) план, керівництво, орієнтир або напрям розвитку сьогодення у майбутнє; 2) принципи поведінки або модель поведінки; 3) позиція (позиціонування); 4) перспектива (бачення); 5) прийом, маневр з метою перехитрити суперника [13, с. 72]. При цьому М.Мескон, керуючись досвідом діяльності у комерційному секторі, пропонував розуміти під нею комплексний, детальний, багатовимірний план, призначений для того щоб забезпечити здійснення місії організації і досягнення її цілей [12, с. 124]. Відтак, коригуючи його узагальнення щодо суспільного управління, Г.Штайнер наголошує на тому, що це план, який включає комплекс заходів для досягнення мети, де заходи одночасно виконуються і послідовно, і паралельно [21, с. 84]. Водночас він впевнений, що стратегія є певним організаційним пунктом призначення, шляхом розвитку організації. Подібної думки дотримується і Й.Гентце. Він вважає стратегію оптимальним засобом досягнення цілей організації, що покликаний вести пошук альтернатив розвитку організації у стратегічному плані [16, с. 13].

Наступні дослідження все більше переводять стратегію з інструментального розуміння в аналітичне, що міцно залежить від коливань зовнішнього середовища. Так, Т.Стрікленд запропонував обґрунтування, за яким стратегія стає управлінським планом, спрямованим на зміцнення позицій організації, задоволення потреб її клієнтів і досягнення певних результатів діяльності [22, с. 324]. Це перевело бачення стратегії у площину вивчення середовища існування організації, певного маркетингового (у широкому розумінні) засобу [11, с. 74]. Прикладна апробація цього погляду М.Еддоусом і Р.Стенсфілдом вказала на її процесуально-технологічний характер за відносно стійких умов середовища. Таким чином, було конкретизовано два етапи розвитку стратегії: розробку альтернативних рішень і впровадження оптимального варіанта в організаційну діяльність [17]. Слідом за фундаментальними напрацюваннями в цій площині дослідники, зокрема О.Анісімов [1], В.Вінокуров [4], С.Голубков [5], В.Гончаров [6], почали наукові пошуки на нижчих рівнях конкретизації та узагальнень. Вони зосереджувалися на різних аспектах стратегії як явища, передумовах її дієвого

застосування. О.Анісімов наголошував на першості зворотного зв'язку, Є.Голубков - напрямках і способах діяльності, В.Гончаров - цілепокладанні. У підсумку їх дослідження схиляються до розуміння стратегії як визначника критеріїв у формуванні системного підходу до розв'язання проблем розвитку і діяльності органів державної влади, збалансованості функцій і дій. При цьому слід відзначити, що в сучасних умовах суспільного розвитку така методологічна характеристика стратегії є відносною, оскільки стратегія в державному управлінні є певною суспільною конструкцією. Це зумовлено тим, що окремий орган державної влади досить часто позбавлений одноосібного права розробляти і запроваджувати відповідну стратегію. У більшості суспільств, незалежно від типу його суспільно-політичної організації, стратегія розробляється в межах державного замовлення в інтересах суспільства, правлячої еліти, управлінського персоналу та власне керівників-стратегів [18, с. 378]. Конкретний орган державної влади, виконуючи замовлення відповідних суб'єктів ініціювання стратегії, змушений здійснювати складне завдання, він має трансформувати стратегію у зручну для власного виконання форму, аби в такий спосіб гарантувати результативність своєї діяльності. Поміж іншим це означає, що універсального стратегічного управління, технологія якого була б придатною для діяльності кожного структурного підрозділу в органах державної влади, не існує, оскільки діяльність кожного такого органу являє собою індивідуалізовану систему реалізації функціональних повноважень. Тому передбачувано складним та унікальним процесом буде пошук стратегічних альтернатив, що забезпечують прийняття управлінських рішень [19, с. 28].

Зазначені суперечності та багатовимірність стратегії дає змогу розмежовувати її методологічну сутність і функціональну роль [15, с. 339]. Це, у свою чергу, дає можливість чітко ідентифікувати основні принципи реалізації стратегії у діяльності органів державної влади. Зокрема, Дж.Моррісей узагальнює їх протягом усієї практики розробки стратегій до таких як: перспективність, пріоритетність, реалізованість, поетапність, комплексність [14, с. 83]. Тобто за змістом окреслює оптимізаційне призначення стратегії в діяльності організацій. Фактично, зазначає Б.Карлоф, стратегія є організуючим началом усіх прийомів, методів, технологій у діяльності органів державної влади, що дає змогу досягнути поставлених цілей за умови її відповідності об'єктивним законам розвитку організаційної структури. З іншого боку, стратегія має загальнометодологічний характер у діяльності органів державної влади, оскільки вона регламентується абстрактно заданою нормою (метою, програмою, проектом, планом, методом), відповідно до якої відбувається досягнення конкретно поставленої мети [10, с. 29-34]. Отже, стратегія несе в собі ознаки не лише поступової трансформації організації, а й її реформування, оскільки вона визначає структурні і поведінкові взаємозв'язки між підрозділами, працівниками організації, організовує системну діяльність із досягнення її цілей. Як наслідок, має яскраво виражений базисний підтекст при встановленні па-

раметрів органу державної влади у майбутньому, раціоналізації структурної організації в системі державного управління. Відповідно до цього під стратегією варто розуміти механізм державного управління, що забезпечує організаційний і технологічний взаємозв'язок між цілями організації, створюючи відповідні структурні засоби досягнення поставленої мети.

У цьому контексті ефективність діяльності органу державної влади безпосередньо залежить від організаційної ролі стратегії, що дає змогу розробити чітку формулу адекватного реагування на вимоги та запити суспільного розвитку. Постановка такої формули передбачає уникнення типових помилок при визначенні постановочного змісту стратегії. По-перше, отождошення стратегії розвитку органу державної влади з розвитком соціально-економічного середовища. Переважно стратегії, ініційовані органами державної влади, не адаптовані до конкретних організаційних умов, а тому і до запитів суспільного розвитку. Це, безумовно, призводить до зниження показників її ефективності. По-друге, підміна стратегії тактичним планом діяльності органу державної влади, що відразу розмиває її технологічну складову. У разі повторення цих помилок орган державної влади перетворюється на структуру, що нездатна реально реалізувати власну розроблену стратегію через втрату логіки її побудови. Як правило, це пов'язується з неповноцінним аналізом управлінської ситуації та відсутністю чітких організаційних правил, здатних забезпечити успішність реалізації конкретної стратегії. Зведення цих передумов до операційного рівня розробки стратегії формує відносно стійкі етапи її формування та аналізу управлінських ситуацій. Зокрема, найпоширенішим є застосування п'яти основних етапів. Перший етап включає детальне вивчення органом державної влади ситуації, цілей і розроблених стратегій, що дає змогу з'ясувати сутність певної організаційної мети, вироблених стратегій, їх коректності, узгодженості та відповідності управлінській ситуації. Другий етап передбачає запровадження процедур прийняття рішень щодо ефективного використання ресурсного забезпечення органу державної влади. На третьому етапі реалізації стратегії органом державної влади ухвалюється рішення щодо організаційної структури, відповідно до чого з'ясовується її відповідність критеріям реалізації прийнятої стратегії, а у разі необхідності вносяться зміни в організаційну структуру органу державної влади, які б гарантували ефективність реалізації конкретної стратегії. Четвертий етап реалізації стратегії включає проведення органом державної влади необхідних змін, відповідно до чого ним незалежно від типу та змісту змін має розроблятися сценарний план проведення таких змін, аби уникнути певних суперечностей у реалізації конкретної організаційної та функціональної стратегії. На п'ятому етапі реалізації стратегії орган державної влади має переглянути та у разі потреби внести відповідні корективи у програму реалізації стратегії, аби вона була максимально адаптованою до потреб та інтересів суспільства [4, с. 75].

Таким чином, базовий організаційний зміст будь-якої стратегії органу державної влади передбачає пряме визначення конкретних функціональних повноважень структурного підрозділу органу державної влади. Це в подальшому дасть змогу органу державної влади технологічно правильно здійснити вибір стратегії та запропонувати альтернативні напрями її реалізації. Такий підхід до розроблення та реалізації стратегії в діяльності органів державної влади дасть можливість забезпечити її відповідність реальним запитам суспільства.

Стратегічне управління в державному секторі стосується, передусім, опрацювання та підготовки стратегій розвитку так званого державного простору, тобто країни, регіону чи визначеної території, оскільки кожна з цих територій має відповідний орган державної влади, в обов'язки якого входить опрацювання такої стратегії та вироблення програм соціально-економічного розвитку. Будь-яка адміністрація, що намагається бути відповідальною і чесною щодо мешканців, повинна мати чітко сформульовану стратегію своєї діяльності, що буде представлена у вигляді відповідно записаного документа. Відтак, зважаючи на масштаби країн і складність державного апарату, стратегія як організаційна основа повинна мати певний шаблонний виклад для її зрозумілості та типовості при узгодженні окремих стратегій певних регіонів чи відокремлених органів державної влади. До видів подібних шаблонів відносять стратегії: 1) горизонтальної інтеграції органів державної влади щодо реалізації відповідних державно-управлінських функцій; спрямовані на зміну організаційної структури органу державної влади для оптимізації власних функціональних завдань; спрямовані на розширення сфери надання державно-управлінських послуг громадянам [7]; стратегії взаємодії органів державної влади та громадськості шляхом запровадження відповідних маркетингових методик [8]; спрямовані на оцінку та контроль за реалізацією державно-управлінських функцій.

У разі існування різних за характером стратегій розвитку організаційних структур увага переключається на критерії їх побудови, що, на відміну від спрямованості, залишаються сталими відносно загальної різновекторності будь-яких розробок подібних документів. Це чіткість, логічність та конструктивність формулювання цілей функціонування організаційної структури, відповідно до чого орган державної влади виявляється спроможним включитись у реалізацію відповідної стратегії [8, с. 173]. Дотримання таких критеріїв сприятиме формуванню та реалізації відповідних стратегічних завдань у діяльності органу державної влади. Ці завдання мають чітко співвідноситись зі стратегією розвитку органу державної влади, забезпечуючи формування нового типу організаційних відносин. Отже, стратегія як організаційна основа діяльності органів державної влади спрямована на забезпечення стратегічних змін в діяльності як структурного підрозділу, так і органу державної влади загалом. Відтак вона формулює основні завдання переформатування структур: забезпечує радикальну зміну типу організа-

ційної діяльності органу державної влади, що безпосередньо приводить до утвердження нового стилю діяльності; приводить до зміни структури організації діяльності органу державної влади, що безпосередньо позначається на системі делегування функціональних повноважень; гарантує системні та послідовні зміни в діяльності органу державної влади, що за необхідності передбачає запровадження відповідних модернізаційних та реформаційних підходів до її організації; гарантує раціональну організацію діяльності органу державної влади, базовану на методології врахування синергетичного ефекту щодо реалізації відповідних стратегічних цілей; включає інтеграцію структурних підрозділів органів державної влади в напрямі виконання окремих державно-управлінських завдань та реалізації спільних функціональних повноважень. З огляду на це процес реалізації стратегії спрямований на: розвиток організаційної структури та її пристосування до обраної стратегії; збереження або запровадження нових функцій, що є необхідними для належної роботи організації з метою успішної реалізації нею обраної стратегії; проведення моніторингу ефективності реалізації окремих етапів процесу впровадження стратегії [9, с. 371].

У підсумку фундаментальна роль стратегії як інституційно-організаційної основи діяльності органів державної влади розкривається через її оптимізаційну спрямованість забезпечення ефективних організаційних змін. Стратегія виступає у ролі організуючого начала всіх прийомів, методів, технологій, які дають змогу досягти цілей за умови її відповідності об'єктивним законам. Вона, являючи чітко визначений перелік цілей та завдань, що стоять перед органом державної влади і які регламентують зміст відповідних урядових програм та планів, з необхідністю сприяє досягненню внутрішньоорганізаційної інтеграції його структурних підрозділів. Таким чином, стратегія визначає структурні та поведінкові взаємовідносини між підрозділами організації, налагоджує системну діяльність із досягнення її цілей [20, с. 63]. Це свідчить про те, що методологічна роль стратегії як організаційної бази не обмежується організаційними аспектами і передбачає формування певного інституційного поля, що дає змогу говорити більше про її інституційно-організаційну, ніж виключно організаційну основи діяльності органу державної влади, спрямовану на раціоналізацію його структурних підрозділів і ефективність здійснення відповідних функціональних повноважень. Крім того, процес розробки стратегії можна застосовувати на різних шаблях, у різних підрозділах і функціональних сферах організації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, внаслідок орієнтації на очікувані зміни в середовищі - розробка стратегії є організаційною базою функціонування органів державної влади та передумовою до стратегічного управління. Розуміння і вміння застосовувати при її формуванні процесуальні (відносно шаблонні) етапи дає змогу звужувати пошук придатних варіантів формування та реалізації політики, знижує рівень

розпорошення уваги управлінців, особливо для складних систем управління, до яких належить суспільна організація. Стратегію не варто ототожнювати ні із стратегією розвитку суспільного середовища, ні з тактичним планом органу державної влади при виконанні своїх усталених повноважень. Процес її розробки безпосередньо пов'язаний із почерговою етапністю аналізу поточної управлінської ситуації та перспектив її розгортання. Відтак вона виступає у ролі динамічної моделі організації зміни поведінки органу державної влади в системі державного управління через трансформацію його структурних одиниць на основі узгоджених між собою критеріїв, методів і технологій довгострокового планування, врахування зовнішніх щодо організації факторів розвитку суспільства.

Визнання такої якості розробки стратегії як бази організаційної діяльності органів державної влади зосереджує увагу *подальших досліджень* з використання і запровадження стратегічного управління на технологічних процедурах і цілісності державних структур у процесі здійснення прикладної управлінської діяльності.

Список використаних джерел

1. *Анисимов О. С.* Стратегии и стратегическое мышление / О. С. Анисимов. - М. : "Агро-Вестник", 2009. - 356 с.
2. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. - СПб. : Питер, 1999. - 470 с.
3. *В лабиринтах современного управления.* - М. : Экономика, 1999. - 247 с.
4. *Винокуров В. А.* Организация стратегического управления / В. А. Винокуров. - М. : Центр экономики и маркетинга, 2006. - 456 с.
5. *Голубков Е. П.* Маркетинг. Выбор лучшего государственно-управленческого решения / Е. П. Голубков и др. - М. : Экономика, 2003. - 432 с.
6. *Гончаров В. В.* В поисках совершенства управления: руководство для высшего управленческого персонала / В. В. Гончаров. - М. : МП "Сувенир", 2003. - 207 с.
7. *Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин* / за заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. - Вид. 2-ге, розшир. та допов. - Черкаси : Вид-во Чабаненко Ю., 2009. - 382 с.
8. *Гурков И. Б.* Стратегический менеджмент организации / И. Б. Гурков. - М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 2001. - 317 с.
9. *Запровадження стратегічного планування в Україні* : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. - К. : Центр дослідж. адмін. реформи НАДУ, 2004. - 437 с.
10. *Карлоф Б.* Деловая стратегия. Концепция, содержание, символы / Б. Карлоф. - М. : Экономика, 2007. - 314 с.
11. *Котлер Ф.* Основы маркетинга / Ф. Котлер. - М. : Прогресс, 1990. - 567 с.

12. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М. : Дело, 1992. - 670 с.
13. Минцберг Г. Стратегический процесс / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал. - СПб. : Питер, 2001. - 587 с.
14. Моррисей Дж. Целевое управление организацией / Дж. Моррисей. - М. : "Сов. радио", 1979. - 144 с.
15. Теория и практика антикризисного управления : учебник / под ред. С. Г. Беляева, В. И. Кошкина. - М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1996. - 469 с.
16. Хентце Й. Основные идеи стратегического менеджмента / Й. Хентце // Проблемы теории и практики управления. - 2008. - № 2. - С. 11-24.
17. Эддоус М. Методы принятия решения / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд. - М. : ЮНИТИ, 1997. - 376 с.
18. Юкаева В. С. Управленческие решения / В. С. Юкаева. - М. : Дашков и Ко, 2009. - 415 с.
19. Ascari A. Reengineering and organizational change: lessons from a comparative analysis of company experiences / A. Ascari, M. Rock, S. Dutta // European management journal. - 1995. - Vol. 13. - N 1. - P. 1-30.
20. Huse E. F. Organization Development and Change / E. F. Huse. - St. Paul, 2005. - 567 p.
21. Steiner G. A. Business, Government and Society / G. A. Steiner, J. F. Steiner. - N-Y. : McGraw-Hall, 2001. - 311 с.
22. Strategic Management: Concept and Cases. 4-th ed. University of Alabama. - Plano (Texas, USA): Business Publication Inc., 2007. - 647 с.

Вікторія Гарасим,
*аспірант Львівського регіонального
інституту державного управління НАДУ*

Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах

Статтю присвячено дослідженню досвіду державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах.

Ключові слова: зарубіжний досвід, державна освітня політика, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців.

The article investigates the experience of the state education policy of training, retraining and in-service training of civil servants in foreign countries.

Key words: foreign experience, state education policy, training, retraining and in-service training of civil servants.