

Роман Бортейчук,
*аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Стратегія як інституційна основа діяльності органів державної влади

У межах статті здійснено концептуальний аналіз стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади. Проаналізовано основні дослідницькі підходи до визначення сутності стратегії, з'ясування функціональної ролі стратегії в діяльності органів державної влади, перетворення стратегії на інституціональну основу діяльності органів державної влади.

Ключові слова: стратегія, органи державної влади, державна влада, стратегічне управління, інституціоналізація, результативність діяльності.

Strategy as the institutional basis of the activity of the organs of power of the state in the context of this article is realized the conceptual analysis of strategy as the institutional basis of the activity of the organs of power of the state, on the basis of what are analyzed main research approaches to the determination of the essence of strategy, understanding of its functional role in the activity of the organs of power of the state, modification of strategy to the institutional basis of the activity of the organs of power of the state.

Key words: strategy, the organs of power of the state, power of the state, strategic control, institutionalization, successful activity.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку Української держави актуальність та доцільність дослідження методологічних проблем розуміння стратегії виступає інституційною основою організації діяльності органів державної влади. Відсутність чіткого розуміння стратегії в діяльності органів державної влади свідчить про їх безальтернативність, зміщення відповідних технологічних прийомів щодо їх результативності, а також про особливу потребу формування нового підходу до розуміння ролі стратегії в системі державного управління, яка переважною мірою має зводитись до формалізації прийомів її функціонування. У такому контексті це чітко увиразнює проблему розробки та реалізації формалізованої стратегії функціонування органів державної влади. Така стратегія відіграє особливо важливу роль у системі діяльності органів державної влади, оскільки вона насамперед спрямована на визначення та впровадження чітких перспектив розвитку і функціонування діяльності органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на яких спирається автор. Методологічним проблемам розуміння стратегії приділяють значну увагу такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як І.Ансоф, О.С.Віханський, Б.Карлоф, Г.С.Одінцова, А.Дж.Стрикленд, А.А.Томпсон, Д.Трейсі, Н.Туленков, Ф.Хедоурі, А.Я.Кібанов, Т.В.Мотренко, М.Н.Кім, В.С.Пономаренко, В.А.Ребкало, В.В.Травін, Р.Уотермен, Л.С.Чижова та ін.

Проаналізувавши основні концептуальні підходи до розуміння сутності стратегії, на нашу думку, варто докладніше спинитись на деяких із них.

Найбільш концептуальне визначення сутності стратегії запропоновано І.Ансоффом. Під нею вчений розуміє набір правил для прийняття рішень, якими керується організація у своїй діяльності. Відтак стратегія включає загальні напрями, діяльність за якими забезпечує просування та розвиток організаційної структури. Відповідно до цього вона є важливим "інструментом збалансованості та розвитку організації в умовах глобальної нестабільності" [1].

Особлива методологічна цінність у вивченні проблеми стратегії належить дослідженням Б.Мінцберга, Б.Альтсренд, Д.Лемпел, що її функціональну роль розподіляють за п'ятьма напрямками (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 [2].

Особливу увагу в контексті з'ясування сутності стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади слід приділити концепції О.С.Анісімова. Він виходить із того, що "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 ціль завжди взаємопов'язані" [3].

Цікавий підхід до з'ясування сутності стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади запропоновано А.Месконом. Під нею він розуміє детальний усесторонній комплексний план, призначений для того щоб забезпечити здійснення місії організації і досягнення її цілей [4]. Відповідно до цього такий план включає комплекс заходів, послідовне і паралельне виконання яких забезпечує досягнення мети. Деякі методологічні корективи щодо розуміння сутності стратегії вносить американський дослідник Г.Стейнер. На його думку, стратегія являє собою план досягнення цілей організації... такий план включає перелік методів і дій, яких варто дотримуватись для здійснення стратегії. При цьому вчений наполягає на розумінні стратегії "як організаційного пункту призначення", "дорожньої карти", яка вказує шлях розвитку організаційної структури. Відповідно до цього в межах даної дослідницької концепції науковець наполягає на розумінні загальної стратегії організації, яка визначає як загальні, так і конкретні напрями діяльності організації.

На особливу увагу в межах даного дослідження заслуговує підхід німецьких учених до розуміння сутності стратегії. На думку Й.Хеце, стратегія являє собою оптимальний засіб досягнення цілей організації [6]. Відповідно до цього визначення стратегії пов'язується ним з пошуком альтернатив у стратегічному плані.

Цікавий у концептуальному відношенні підхід до розуміння стратегії запропоновано Т.Стріклендом. Під нею він розуміє управлінський план, спрямований на зміцнення позицій організації, задоволення потреб її клієнтів і досягнення певних результатів діяльності [7]. Відповідно до цього стратегія організації покликана дати відповідь на такі питання: як забезпечити розвиток організаційної структури, як задовольнити інтереси та потреби громадян, як відповісти на зміни ринкових умов, як управляти функціональним підрозділом, як досягти поставлені цілі. На особливу увагу також заслуговує дослідницька позиція Ф.Котлера щодо розуміння сутності стратегії, під якою він констатує маркетинг-раціонально логічну побудову, керуючись якою організація розраховує вирішити свої маркетингові завдання [8].

На пострадянському просторі проблема стратегії найбільш методологічно виважено розглядалась такими вченими, як

В.Вінокуров, В.Віханський, В.Гончаров. Зокрема, на думку Г.Гончарова, стратегія - це розрахована на перспективу система заходів, яка покликана забезпечити досягнення конкретно намічених цілей [9]. Сутність та специфіка вироблення і реалізації стратегії, на його думку, полягає у виборі потрібного напрямку розвитку з множини альтернатив. На увагу також заслуговує концепція розуміння стратегії, запропонована В.Віханським, який під нею розуміє чітко визначені вищим керівництвом напрями або способи діяльності для досягнення важливого результату, що має довгострокові наслідки [10]. Відповідно до цього функціональна сутність стратегії дає змогу розуміти під нею загалом системний підхід до вирішення проблем розвитку і функціонування органу державної влади, який забезпечує збалансованість її діяльності.

Окремі вчені в контексті аналізу даної проблематики наполягають на доцільності чіткого розмежування методологічної сутності та функціональної ролі стратегії. Зокрема, С.Беляєва наполягає на тому, що стратегія "являє собою довгостроковий якісно чітко визначений напрям розвитку організації, який відрізняється від плану тим, що вона розробляється в умовах невизначеності зовнішнього середовища, коли головна мета організації і відповідні їй основні й локальні цілі не можуть бути визначені, а відтак не може бути чітко сформульоване основне завдання та критерії керованості ситуацією" [11].

Формулювання цілей статті (постановка завдань). Метою статті є здійснення концептуального аналізу сутності стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади. Досягнення даної мети зумовлює вирішення таких завдань: аналіз основних дослідницьких підходів до визначення сутності стратегії, з'ясування функціональної ролі стратегії в діяльності органів державної влади, перетворення стратегії на інституціональну основу діяльності органів державної влади.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Аналізуючи сутність стратегії та її функціональну роль у діяльності органів державної влади, доцільно звернути особливу увагу на основні критерії її реалізації. Виходячи з цього стратегія в діяльності органів державної влади має сприяти ось чому:

оптимізації функціонального потенціалу структурних підрозділів;

забезпеченню процесу прийняття стратегічних державно-управлінських рішень;

оптимізації системи розподілу владних повноважень;

результативності цілей та завдань, що відкривало б нові горизонти для функціонування структурних підрозділів державно-управлінських структур;

покрацанню показників ефективності формування перспективних напрямів діяльності державно-управлінських структур.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стратегія є важливим та реальним інструментом досягнення поставлених цілей, що тим самим дає змогу органам державної влади досягнути певної ефективності їх діяльності. Виходячи з цього під стратегією як інституційною основою діяльності органів державної влади доцільно розуміти "детально розроблену систему послідовних дій, спрямовану на отримання очікуваного ефекту". Доцільно чітко визначити основні критерії розробки стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади. До таких критеріїв, на нашу думку, варто віднести:

внутрішньокорпоративну узгодженість стратегії діяльності органу державної влади (стратегія не завжди може бути правильно обраною, а відтак й ефективною, головне, аби вона чітко узгоджувалась суб'єктами державної влади);

спрямованість стратегії на забезпечення збалансованості діяльності органів державної влади щодо реалізації відповідного напрямку перспективного розвитку держави;

чіткий методологічний супровід діяльності органів державної влади щодо розробки та запровадження відповідної стратегії;

багатовекторна структурованість діяльності органів державної влади в питаннях реалізації відповідної стратегії їх функціонування;

стратегічний аналіз діяльності органів державної влади стосовно запровадження відповідного напрямку перспективного розвитку держави.

Розуміння стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади передусім спрямоване на утвердження системно-методичного підходу оптимізації діяльності органів державної влади. Основу такого підходу становить оперативне та стратегічне управління, яке спрямоване на оптимізацію діяльності органів державної влади. Виходячи з цього слід відзначити, що саме цих два рівні (оперативне та стратегічне управління) системно-методичного підходу спрямовані на забезпечення стратегічно ефективних змін.

Наступний проблемний аспект, який потребує свого розгляду в контексті даного аналізу, це спроможність органів державної влади приймати стратегічні рішення щодо розв'язання відповідних оперативних завдань. Ефективність таких рішень та результативність діяльності органів державної влади загалом має визначатись реальним, а не декларативним бажанням їх реалізації. Разом з тим стратегія в діяльності органів державної влади являє собою реальний стратегічний план щодо фактичної реалізації їх тактичних функцій.

Органи державної влади в контексті реалізації своїх тактичних функцій передусім мають спрямовувати свою діяльність на чітке її структурування. Такими структурними елементами діяльності виступають:

- стратегічний аналіз (як основа прийняття стратегічного рішення);
- стратегічний план (чітко структуровані напрями діяльності органів державної влади в певній соціально-політичній та економічній ситуації);
- розробка стратегії (формалізація стратегічного плану);
- реалізація стратегії (безпосереднє здійснення на практиці формальних принципів стратегічного плану).

Ці основні елементи, чітко узгоджені між собою, і у своїй узгодженості являють певний методологічний контур, який регламентує процес реалізації стратегічної діяльності органів державної влади. Такий методологічний контур має інституціональний характер стратегії в діяльності органів державної влади. Це, у свою чергу, дає змогу чітко ідентифікувати основні принципи реалізації стратегії в діяльності органів державної влади. До таких принципів відомий дослідник Дж.Морисей відносить:

- перспективність;

- пріоритетність;
- реалізованість;
- поетапність;
- комплексність [12].

Таким чином, функціональна роль стратегії розкривається через її оптимізаційне призначення, яке зводиться до того, що вона:

- визначає перспективні напрями розвитку організаційної структури;
 - організовує форми, методи, технології, способи, прийоми діяльності органів державної влади;
 - являє собою динамічну модель діяльності людей у системі державного управління, яка враховує відповідні соціально-політичні та економічні фактори.

Це підтверджує функціональну доцільність розробки та запровадження стратегії в діяльності органів державної влади. При цьому слід зазначити, що стратегія визначається метою діяльності органів державної влади, а відтак вона впливає на зміни організаційної структури загалом.

На думку Б.Калоф, стратегія є організуючим началом усіх прийомів, методів, технологій у діяльності органів державної влади, який дає змогу досягнути поставлених цілей за умови її відповідності об'єктивним законам розвитку організаційної структури [13]. Разом з тим 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" [13].

У контексті даного аналізу також слід звернути увагу на розуміння реформаційної ролі стратегії в діяльності органів державної влади. Така її роль вказує на те, що "стратегія визначає структурні і поведінкові взаємозв'язки між підрозділами, працівниками організації, організовує системну діяльність з досягнення її цілей" [11]. Такий підхід підтверджує, те, що стратегія як інституційна основа діяльності органів державної влади сприяє раціоналізації структурної організації системи державного управління.

Відповідно до цього під стратегією варто розуміти механізм управління, який забезпечує організаційний та технологічний

взаємозв'язок між цілями організації, створюючи відповідні структурні засоби досягнення поставленої мети. Це свідчить про те, що стратегія являє собою організуюче начало діяльності людей, яке забезпечує цілісність організації та її спрямованість на досягнення стратегічних цілей.

Висновки з даного дослідження. Здійснений нами аналіз дав змогу чітко визначити сутність та функціональну роль стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади, відповідно до чого доведено, що вона виступає важливим інструментом: визначення перспективних напрямів розвитку організаційної структури; організації форм, методів, технологій, способів та прийомів діяльності органів державної влади; являє собою динамічну модель системної діяльності людей у системі державного управління, яка враховує відповідні соціально-політичні та економічні фактори.

Перспективи подальших розвідок (досліджень) у даному напрямі. Запропонований нами підхід до визначення сутності стратегії як інституційної основи діяльності органів державної влади потребує окремих теоретико-методологічних коректив, що стосується, зокрема, конкретизації її основних складових елементів, виявлення відмінностей запровадження технології формування та реалізації стратегії у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Це таким чином стосується і зміни характеру та специфіки реалізації стратегії в системі державного управління. Саме такий аспект окресленої проблематики складає перспективу його розробки у майбутньому в контексті науки як державного управління, так і політології, соціології та адміністративістики загалом.

Список використаних джерел

1. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. СПб. : Питер, 1999. - 470 с.
2. *Минцберг Г.* Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Д. Лэмпел. - СПб. : Изд-во "Питер", 2000. - 611 с.
3. *Анисимов О. С.* Стратегии и стратегическое мышление (акмеологическая версия) / О. С. Анисимов. - М. : Агро-Вестник, 1999. - 307 с.
4. *Мескон М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М. : Дело, 1992. - 670 с.

5. *Steiner G. A. Business, Government and Society / G. A. Steiner & J. F. Steiner.* - N-Y. : McGraw-Hall, 1991. - 311 с.
6. *Хентце Й.* Основные идеи стратегического менеджмента / Й. Хентце // Проблемы теории и практики управления. - 2008. № 2. - С. 11-24.
7. Теория управления / под ред. О. В. Козловой. - М. : Экономика, 2005. - 324 с.
8. *Котлер Ф.* Основы маркетинга / Ф. Котлер. - М. : Прогресс, 1990. - 567 с.
9. *Гончаров В. В.* В поисках совершенства управления: Руководство для высшего управленческого персонала / В. В. Гончаров. - М. : МП Сувенир, 2003. - 207 с.
10. *Виханский О. С.* Стратегическое управление / О. С. Виханский. - М. : Изд-во Моск. ун-та, 1995. - 311 с.
11. Теория и практика антикризисного управления / под ред. С. Г. Беляева и В. И. Кошкина. - М. : Закон и право, 1996. - С. 339.
12. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией / Дж. Моррисей. - М., 2008. - 274 с.
13. *Карлоф Б.* Деловая стратегия / Б. Карлоф. - М. : Экономика, 2007. - 314 с.