

*Р. Ю. Бортейчук,
аспірант кафедри державної політики та управління
політичними процесами, Національна академія державного
управління при Президенті України*

СТРАТЕГІЧНА ІНТЕГРАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У межах даної статті здійснено ґрунтовний теоретико-методологічний аналіз стратегічної інтеграції як механізму оптимізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади, відповідно до цього з'ясовано сутність стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади, показано її функціональну роль, розкрито оптимізаційний характер стратегічної інтеграції у розвитку системної діяльності органів державної влади; виявлено ймовірні ризики запровадження стратегічної інтеграції у структурних підрозділах органів державної влади, які перебувають у так званих еволюційно-модернізаційних умовах.

Within the limits of this article the sound analysis of strategic integration is carried out as to the mechanism of optimization of strategic management in activity of public authorities, accordingly with what essence of strategic integration is found out in activity of public authorities, its functional role is rotined, optimization character of strategic integration is exposed in development of system activity of public authorities; found out the credible risks of introduction of strategic integration in structural subdivisions of public authorities which are in the so-called evolutionary modernization terms.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічна інтеграція, стратегічна діяльність, державне управління, органи державної влади, ефективність державного управління, оптимізація системи державного управління.

Key words: strategic management, strategic integration, strategic activity, state administration, public authorities, efficiency of state administration, optimization of the system of state administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах суспільно-політичного та економічного розвитку важлива технологічна роль належить запровадженню оптимізаційних механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Одним із таких механізмів на сьогодні слугують модернізаційні методики стратегічної інтеграції між органами державної влади щодо прийняття та виконання ними спільних державно-управлінських рішень. Сьогодні постає питання про розширення організацій-

но-функціональних повноважень відповідних структурних підрозділів органів державної влади щодо реалізації інтегрованих управлінських завдань. Більше того, саме сьогодні слід поставити питання про запровадження нової технології державно-управлінської діяльності, яка базується на інтеграції органів державної влади у напрямі спільної розробки та реалізації державної політики держави. У такому контексті постає достатньо чітке завдання створення так званих стратегічних союзів між відповідними державно-управлінськими структурами, які б не лише розробляли стратегію реалізації відповідних державно-управлінських рішень, а також і працювали над

створенням альтернатив оптимізаційної діяльності таких структур. Це, зокрема, свідчить про те, що з одного боку, державно-управлінські інституції, включаючись в окремі інтегративні структури, передусім спрямовувати свою діяльність на реалізацію стратегічних завдань, а з іншого боку — забезпечували б реалізацію власних тактичних інтересів, притаманних для конкретного органу державної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Дана проблематика становить значний інтерес для розвитку державно-управлінської науки і певні аспекти її розгляду виступали предметом окремого вивчення у працях таких вчених.

На думку Б. Бахтерева, стратегічна інтеграція у методології соціального управління відіграє особливо важливу роль, оскільки саме вона слугує корпоративним інструментарієм успішності виконання відповідних організаційних завдань. Виходячи із цього, вчений сутність стратегічної інтеграції розглядає через відповідні адміністративні процеси, які вона має оптимізувати [1, с. 317].

Також цікавий підхід до розуміння стратегічної інтеграції представлено американським вченим Р. Кантером, який під нею розуміє одну із функцій вирішення економічних завдань у розвитку інституційного забезпечення діяльності адміністративного управління [2]. У такому напрямі розгляду стратегічної інтеграції вчений доводить її доцільність та економічну ефективність, оскільки вона є однією із умов реалізації державного управління у "суспільствах ринкових транзакцій". Саме останні і є наглядним прикладом методології вирішення важливих державно-управлінських завдань.

Цікавий підхід до розуміння стратегічної інтеграції представлений також у працях відомого англійського вченого К.Боумена, який використовує дане поняття з метою пояснення сутності ролі корпоративізму у системі організації управлінської діяльності. Відповідно до цього стратегічна інтеграція є "оптимізаційною формою управління, яка базується на основі укладання так званих контрактних відносин між суб'єктами владної взаємодії, аби успішно виконувати покладені на них організаційні функції" [3, с. 211].

Цікавий у методологічному відношенні підхід до розуміння змісту стратегічної інтеграції також розроблено вченими у сфері адміністративного менеджменту. Відтак, на думку А. Кембела, стратегічна інтеграція має "виступати у ролі централізованого координатора, який, по-суті, має підняти діяльність централізованого менеджера, який забезпечує системну взаємодію інституцій, на які покладається виконання спільних організаційних функцій" [4].

Досить часто в межах дослідницьких підходів поняття стратегічної інтеграції підміняється поняттям стратегічної координації. Відомий американсь-

кий вчений Г. Райтер наполягає на доцільності запровадження методик стратегічної координації у взаємодії між тими інститутами адміністративного управління, на які покладається реалізація спільних організаційних функцій [5].

Особливу увагу в межах даного питання слід приділити концепції Н.Тренева, який до вивчення методології стратегічної інтеграції у адміністративній діяльності підходить через вивчення сутності так званої вертикальної інтеграції [6]. Саме тому, на думку вченого, вертикальна інтеграція дозволяє чітко визначити відповідність та конгломеративність у діяльності організаційних структур управління, які одночасно здійснюють спільні завдання [6]. Виходячи із цього, сутність вертикальної інтеграції є однією із умов запровадження стратегічної інтеграції, яка і виступає організаційним критерієм ефективності управлінської діяльності.

Певний теоретико-практичний інтерес в межах даного аналізу також становить концепція французького вченого Р.Дарта, який доводить базові переваги вертикальної інтеграції у діяльності інститутів суспільного розвитку. На його думку, саме "вертикальна інтеграція переважною мірою дозволяє враховувати критерії ефективності прийняття будь-якого управлінського рішення... у такий спосіб вона визначає специфіку розвитку окремої сфери, а відтак, і визначає закономірності її розвитку у майбутньому" [7, с. 324].

Однак наведені вище нами методологічні підходи до розуміння сутності стратегічної комунікації презентують її загальнометодологічний характер, лишаючи поза увагою її внутрішньо-організаційний та, власне прикладний, на якому має базуватись оптимізація управлінської діяльності. Загалом переважна більшість підходів до дослідження даної проблематики не стосується розробки, власне, оптимізаційного інструментарію інтеграційної діяльності інститутів державного управління у процесі розробки та реалізації державної політики. Виходячи із того, що даний аспект не достатньою мірою висвітлений в межах науки державного управління, він і виступатиме предметом окремого аналізу в межах даної статті.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАНЬ)

Мета даної статті — здійснити ґрунтовний теоретико-методологічний аналіз стратегічної інтеграції як механізму оптимізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади.

Досягнення даної мети зумовлює розв'язання таких завдань, як: з'ясувати сутність стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади; показати її функціональну роль, розкрити оптимізаційний характер стратегічної інтеграції у розвитку системної діяльності органів державної влади; виявити ймовірні ризики запровадження стратегічної інтеграції у структурних підрозділах органів державної влади, які перебувають у так званих еволюційно-модернізаційних умовах.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

У системі державного управління існує значна кількість стратегічних проблем, яка потребує свого вирішення шляхом інтеграційної взаємодії як структурних підрозділів органів державної влади, так і органів державної влади загалом (що стосується взаємодії гілок влади у напрямі реалізації спільних стратегічних проблем). Виходячи із цього, постає питання пошуку ефективного інструментарію вертикальної інтегрованої взаємодії органів державної влади у сучасних умовах суспільного розвитку. Така форма інтеграції є стратегічно значимою формою оптимізації діяльності інститутів органів державної влади щодо творення та реалізації державної політики. Виходячи із цього, сьогодні варто поставити питання про розробку та запровадження механізмів вертикальної інтеграції інституційних структур органів державної влади щодо прийняття тих державно-управлінських рішень, які містять стратегічний контекст. Такий характер розуміння проблеми стратегічної інтеграції є найменш вирішеним в межах сучасної державно-управлінської науки, оскільки потребує розробки конкретного методологічного підходу, який би враховував специфіку стратегічної ситуації.

Аналізуючи невирішені частини загальної проблеми, принципово важливо приділити увагу так званій квазі-інтеграції, як такої форми інтегрованої взаємодії органів державної влади, яка б забезпечувала створення певних альянсів між органами державної влади, що передусім були пов'язані вертикальними зв'язками. У такий спосіб це сприяло б оптимізації процесу розробки загальної стратегії взаємодії органів державної влади щодо прийняття важливих державно-управлінських рішень.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Стратегічна інтеграція у діяльності органів державної влади спрямована на забезпечення внутрішнього контролю та координації структурних підрозділів щодо виконання окремих управлінських завдань. Саме у такому контексті розгляду даної проблематики перед нами постає методологічне завдання довести практико-прикладну роль стратегічної інтеграції як одного із фундаментальних механізмів оптимізації діяльності органів державної влади.

Під стратегічною інтеграцією органів державної влади слід розуміти стратегічні механізми та процедури, які забезпечують взаємодію споріднених підрозділів державно-управлінських структур з різними функціональними повноваженнями, на які покладаються спільні цілі діяльності. На думку А. Гітельмана, такий підхід до організації управлінської діяльності у роботі споріднених підрозділів "дозволяє краще та швидше справлятися з непередбаченими обставинами, посилює їх спільну мотивацію щодо результативності реалі-

зації стратегічних цілей" [8, с. 311]. Виходячи із цього, стратегічно інтегрована діяльність інституційних структур органів державної влади найбільш чітко дозволяє простежити внутрішню координацію дій при зміні типу такої діяльності.

Слід також зазначити, що саме стратегічна інтеграція як один із механізмів оптимізації діяльності органів державної влади приводить до зменшення чисельності управлінського персоналу конкретної державно-управлінської структури, оскільки тут функціональні повноваження порівну розподіляються між ними. Це свідчить про те, що стратегічна інтеграція тут виступає новою моделлю оптимізації процесу державно-управлінської діяльності, яка водночас гарантує забезпечення відповідного контролю за реалізацією відповідних функцій. Також варто відзначити, що саме стратегічна інтеграція у діяльності органів державної влади є таким механізмом, який, перш за все, сприяє внесенню конструктивних змін у стратегію діяльності, що тим самим забезпечує поширення функцій контролю.

Сьогодні у західноєвропейському світі все частіше постає питання про інтегровану діяльність органів державної влади у тому контексті, що саме вона дозволяє чітко прогнозувати оптимізований процес управлінської діяльності. Більше того, на думку Ф. Лютенса, "інтеграція дозволяє організаційній структурі отримати своєчасну і точну інформацію про стан справ не лише в межах окремої організаційної структури, але і цілої системи загалом" [9, с. 78].

Одним із важливих прийомів забезпечення стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади є проведення консультацій та досягнення домовленостей між часто функціонально незалежними організаційними структурами. Саме тому у даному випадку постає питання про стабільність таких зв'язків між органами державної влади. Вона, на нашу думку, є можливою лише завдяки запровадженню так званих стабілізаційних процедур налагодження взаємодії між органами державної влади, які, безумовно, мають базуватись на спільності функціональних інтересів та потреб.

Аналізуючи дану проблематику, особливу увагу слід звернути на сервісну функцію стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади. Виходячи із цього, саме стратегічна інтеграція забезпечує надання якісних державно-управлінських послуг. Відтак, стратегічна інтеграція як оптимізаційний механізм діяльності органів державної влади "дозволяє вирішити проблему, пов'язану з подоланням бар'єрів мобільності, збереженням гнучкості та збалансованості, ускладненням завдань управління, що зумовлено внутрішньоорганізаційними стимулами сучасної системи управління" [10, с. 49]. В даному разі стратегічна інтеграція як оптимізаційний механізм діяльності органів державної влади забезпечує їх мобільність та входження у нові умови стратегічного розвитку.

З огляду на оптимізаційну складову стратегічної інтеграції вона виступає

важливим стратегічним фактором розвитку систем державного управління загалом. Це зумовлено тим, що інтегративна діяльність інституційних структур органів державної влади є однією із альтернатив досягнення корпоративності, яка досить часто слугує оптимізаційним фактором, без врахування якого не можливо уникнути дис-табілізаційних викликів.

У такий спосіб стратегічна інтеграція як оптимізаційний механізм діяльності органів державної влади ставить питання про зміну типу організаційної діяльності державних службовців. Передусім мова йде про збалансованість структур органів державної влади "шляхом прирощення організаційних ланок, які мають забезпечити ефективність технології прийняття державно-управлінських рішень" [11, с. 44]. Така доцільність стратегічної інтеграції у діяльності адміністративних структур, на думку Ж. Пфефера, обумовлена системною необхідністю "зміни управлінських технологій та процесів, що тим самим має фактично збільшити міцність однієї управлінської ланки відносно до іншої" [11, с. 217]. Такий підхід до стратегічної інтеграції свідчить, що саме вона здатна гарантувати певний організаційно-функціональний баланс у діяльності органів державної влади.

Перед органами державної влади сьогодні має стояти питання щодо посилення як внутрішньої, так і зовнішньої інтеграції, більше того, вона має виступати у формі певного організаційного стимулу, який гарантував би налагодження певних "функціональних контактів" між ними. При цьому слід відзначити, що зниження показників ефективності функціонування органів державної влади сьогодні все частіше простежується через "ослаблення стимулів з точки зору результатів функціонування вертикально інтегрованої організації, що також залежить від структури управління та процедур, які регулюють взаємовідносини між підрозділами вертикальної мережі" [12, с. 37].

При запровадженні оптимізаційної технології стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади завжди існує ймовірність певних організаційних викликів. Такі, на нашу думку, стосуються двох аспектів, а саме з одного боку, якщо організаційна структура окремого органу влади вступить у певну інтегративну взаємодію з іншою і ця інша буде не достатньо ефективною, то є ймовірність, що показники ефективності теж можуть знизитись. За таких умов окремих структурний підрозділ органу державної влади "вимушений буде примусово або ж і добровільно намагатись спасти інший, знизивши свою трансфертність, піти на певні поступки або і гіршу якість своєї роботи" [13, с. 74]. При цьому слід відзначити, що така ситуація може виявитись стратегічно небезпечною не лише для функціональної взаємодії таких структурних підрозділів органів державної влади, а з часом це може привести до зниження кошти функціонування системи державного управління загалом. У даному разі важлива роль може належа-

ти централізованій підтримці центральних органів державної влади, адже, як показує практика, "менеджмент, здатний ефективно управляти одним із елементів вертикальної мережі, за певних умов може виявитись неефективним в управлінні іншим" [13, с. 77].

У даному випадку варто поставити питання, наскільки стратегічна інтеграція у діяльності органів державної влади як оптимізаційна технологія управлінської діяльності може забезпечити еволюційно-модернізаційний розвиток організаційної структури. Гіпотетичність вирішення даної проблеми зумовлена тим, що окремих структурний підрозділ органу державної влади, виступаючи у певну інтегративну взаємодію з структурним підрозділом іншого органу державної влади, може механічно переносити методи контролю, форми стимулювання управлінської діяльності, процедури прийняття управлінських рішень. Така механічність досить часто є неорганічною для діяльності окремого структурного підрозділу, а тому перешкоджає ефективності функціонування та, насамкінець, може мати певне відторгнення. Відтак, це становить чи не головний виклик у запровадженні організаційної технології стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади.

Однак, оптимізаційна роль стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади зводиться до стратегічних вигід, а відтак, вона має забезпечити структурні зміни в системі державного управління загалом. У кінцевому результаті це може гарантувати відповідні організаційні зміни у системі функціонування органів державної влади, що тим самим може привести до створення внутрішнього структурного підрозділу, який забезпечував би системність стратегічної інтеграції. Такий підрозділ, на нашу думку, має взяти на себе обов'язок протистояти організаційно-функціональним викликам інтегративної діяльності у системі органів державної влади.

З огляду на це стратегічна інтеграція як оптимізаційний механізм діяльності органів державної влади спрямована на забезпечення організаційної стабільності функціонування системи державного управління загалом. Відповідно до цього саме завдяки її оптимізаційній ролі відбувається певна циклічність у розвитку організаційної структури та прискорюється її функціональна модернізація. У такий спосіб стратегічна інтеграція приводить до організаційно-функціональної стабільності системи державного управління, яка перебуває в еволюційно-модернізаційних умовах.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз стратегічної інтеграції як механізму оптимізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади дозволив розкрити сутність стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади як однієї із форм узгодженої взаємодії держав-

но-управлінських структур, яка має забезпечити ефективність реалізації відповідних організаційних функцій. Такий підхід до розуміння сутності стратегічної інтеграції дозволив розробити її функціональну роль та показати оптимізаційний характер у розвитку системної діяльності органів державної влади, відповідно до цього також виявлено ймовірні ризики запровадження стратегічної інтеграції у структурних підрозділах органів державної влади, які перебувають у так званих еволюційно-модернізаційних умовах.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ (ДОСЛІДЖЕНЬ) У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Запропонована нами методологія розгляду даної проблематики дозволила детально проаналізувати внутрішню-функціональну сутність стратегічної інтеграції у діяльності органів державної влади. Однак її запровадження у нових умовах суспільного розвитку, а також, у зв'язку з новими еволюційно-модернізаційними викликами, які і посилюють вимоги до функціональної спроможності державно-управлінських структур, варто запроваджувати такі механізми інтегративної взаємодії органів державної влади, які загалом забезпечувати б ефективність функціонування системи державного управління. Саме цей аспект і потребує свого подальшого розроблення в межах сучасної адміністративної науки, а відтак, і закладає перспективні підвалини для подальших розвідок у дослідженні даної проблематики.

Література:

1. Бахтерева Б. В. Опыт создания регламента "Разработка, утверждение и изменение стратегического плана" // В лабиринтах современного управления. — М., 2009. — 567 с.
2. Kanter R. The change masters. — N.Y., 2005. — 378 с.
3. Стратегия на практике / К. Боумен. — СПб.: Питер, 2003 — 524 с.
4. Курс МВА по стратегическому менеджменту / Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишер, 2002 — 673 с.
5. Райтер Г. Р. Для чего нужно стратегическое планирование? // В лабиринтах современного управления. — М., 2004. — 711 с.
6. Тренев Н. Н. Стратегическое управление: уч. пос. М., 2000. — 476 с.
7. Дафт Р. Менеджмент. — СПб., 2000. — 673 с.
8. Гительман Л. Д. Преобразующий менеджмент. Лидерам реорганизации и консультантам по управлению. — М., 2007. — 456 с.
9. Дютенс Ф. Организационное поведение. — М., 2009. — 458 с.
10. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. — М., 2006. — 467 с.
11. Pfeffer J. Power in organizations. — Boston, 2007. — 345 p.
12. Теория и практика антикризисного управления: учебник / Под ред. С. Г. Беляева и В. И. Кошкина. — М., 2006. — 459 с.
13. Люкшинов А. Н. Стратегический менеджмент. — М., 2000. — 379 с.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2010 р.