СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Е. В. Федюкович

Московский финансово-промышленный университет «Синергия», г. Москва, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

10 января 2018 г.

Дата принятия к печати

28 февраля 2018 г.

Дата онлайн-размещения

30 марта 2018 г.

Ключевые слова

Стратегическое управление;
региональное развитие;
предпринимательское
управление; государственный
менеджмент; структурное
проектирование

Аннотация

В статье показано, что одной из причин, не позволяющих эффективно разрабатывать и осуществлять стратегии развития субъектов Федерации, является отсутствие стратегичности и предпринимательских функций у механистических бюрократий, положенных в основу существующих структур регионального управления. В раннем стратегическом менеджменте считалось, что структура всегда следует за стратегией. В настоящее время можно утверждать, что качество стратегии во многом определяется структурой управления: ее неспособность к разработке стратегий приводит к невозможности организации деятельности по стратегическому развитию регионов. Стратегия по своей сути всегда является предпринимательской, поскольку требует постановки прорывных целей и концентрации ресурсов для их достижения. Это обстоятельство определяет новые требования к разработке стратегии и организации государственного менеджмента. Но интерес исследователей направлен преимущественно на традиционную атрибутику стратегического управления — видение и миссию, определением которых процесс зачастую и завершается. Неудачи в разработке стратегий привели к скепсису и ослаблению внимания к проблеме стратегического развития регионов. Методология структурного проектирования, предложенная Г. Минцбергом, позволяет подойти к решению проблемы нового государственного менеджмента, но отечественных исследований в этом направлении крайне мало. В предлагаемой статье предпринята попытка формирования возможностей стратегического управления и предпринимательства в государственном менеджменте во взаимосвязи со структурным проектированием.

STRATEGIC MANAGEMENT AND ENTREPRENEURSHIP IN PROMOTION OF REGIONAL DEVELOPMENT

Ekaterina V. Fedyukovich

Moscow University for Industry and Finance «Synergy», Moscow, the Russian Federation

Article info

Received

January 10, 2018

Accepted

February 28, 2018

Available online

March 30, 2018

Keywords

Strategic management;
regional development; business
management; state management;
structural design

Abstract

The article shows that one of the reasons impeding effective development and implementation of the development strategies of the subjects of the Russian Federation is the lack of strategic fit and entrepreneurial functions of the mechanistic bureaucracies that are the basis for existing structures of regional management. The early strategic management stipulated that the structure always followed the strategy. At present, it is fair to say that the quality of the strategy is largely determined by the management structure: its inability to develop strategies leads to the impossibility of organizing activities for the strategic development of regions. The strategy is inherently entrepreneurial, because it requires setting breakthrough goals and concentrating resources to achieve them. This circumstance determines new requirements for the development of strategy and organization of public management. However, the interest of researchers is mainly focused on the traditional attributes of strategic management — the

vision and the mission, and they usually confine themselves to giving their definitions. Failures in the development of strategies have led to skepticism and a weakening of attention to the problem of strategic development of the regions. The methodology of structural design, proposed by Henry Mintzberg, allows us to approach the solution of the problem of new state management, but there is very little domestic research in this direction. The proposed article attempts to create opportunities for strategic management and entrepreneurship in public management in conjunction with structural design.

Формы проявления проблемы. Первые программы развития отдельных территорий начали реализовываться в России в 1994 г. К 2007 г. 64 региона из 89 имели собственные программы социально-экономического развития, большая часть которых была разработана в соответствии с типовым пакетом, при этом у 35 из них имелись долгосрочные стратегии. Стратегии развития или другие программные документы полностью отсутствовали более чем у 28 % территорий [1]. По состоянию на 2015 г. полное отсутствие программных документов и даже их проектов было зафиксировано всего у трех субъектов РФ — Рязанской области, Республики Крым и Севастополя. Но количество стратегий развития не привело к качественным изменениям, что подтверждают данные исследования, проведенного экспертами НИУ ВШЭ [2]. Некоторые субъекты РФ прогнозируют слишком оптимистичный и необоснованный рост, другие, наоборот, прогнозируют незначительный рост показателей, который приводит к успешной реализации стратегии. И то и другое неприемлемо с точки зрения стратегического управления. Значительное завышение планируемых показателей говорит об отсутствии у разработчиков программных документов опыта и знаний в области стратегического управления, а занижение показателей свидетельствует о

формальном подходе к разработке стратегии в рамках механистической бюрократии. Интересным фактом является то, что реализуемые в регионах инвестиционные проекты связаны исключительно со сложившейся экономической специализацией и имеющимся природно-ресурсным потенциалом. Это говорит об отсутствии стратегического мышления, нежелании (неумении) определить и развивать стратегический потенциал.

Часть регионов имеет стратегические документы достаточно хорошего качества, нацеленные на комплексное развитие территорий в рамках приоритетных направлений. Но у многих регионов стратегии не предусматривают необходимых финансовых ресурсов для реализации намеченных планов, механизмов и инструментов их реализации, системы ответственности за воплощение стратегических целей. Проведенные нами исследования также подтверждают отсутствие должных результатов. Для сравнения последствий экономического развития территорий нами было выбрано десять регионов, стратегические документы которых были оценены экспертами [2] наивысшим образом, и десять регионов, где аналогичные документы заслужили минимальную оценку. В качестве показателя для сравнения был выбран ВРП на душу населения, результаты представлены в табл. 1.

Таблица 1

**ВРП на душу населения
(значение показателя за год), р.**

Регион	Балл оценки качества стратегии [2]	2005	2010	2015	2015 к 2005	2015 к 2010
Российская Федерация		125 658,7	263 828,6	443 950,7	3,53	1,68
<i>Регионы с наивысшей оценкой качества стратегических документов</i>						
Белгородская область	0,87	95 911,2	260 015,6	443 086,2	4,620	1,70
Забайкальский край	0,87	61 741,0	150 548,9	229 303,6	3,710	1,52
Ульяновская область	0,83	59 804,8	137 518,4	239 209,8	3,990	1,74
Владимирская область	0,82	58 261,0	155 494,2	255 398,6	4,380	1,64
Чеченская Республика	0,82	20 038,4	55 995,7	116 119,8	5,790	2,07
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	0,81	—	—	1 937 015,5	—	—

Окончание табл. 1

Регион	Балл оценки качества стратегии [2]	2005	2010	2015	2015 к 2005	2015 к 2010
Курская область	0,80	72 995,3	171 322,1	299 723,7	4,113	1,75
Курганская область	0,78	51 724,0	129 013,4	207 554,2	4,010	1,61
Вологодская область	0,78	156 379,7	217 826,8	394 135,5	2,520	1,81
Мурманская область	0,78	156 652,5	292 926,1	510 830,0	3,260	1,74
Среднее					4,046	1,73
<i>Регионы с наихудшей оценкой качества стратегических документов</i>						
Сахалинская область	0,45	230 298,2	977 256,0	1 699 932,7	7,380	1,74
Тверская область	0,42	68 048,7	161 305,0	260 478,4	3,830	1,61
Республика Марий Эл	0,41	46 589,5	118 110,4	241 070,5	5,170	2,04
Московская область	0,40	104 738,3	259 421,5	441 778,2	4,200	1,70
Смоленская область	0,39	63 687,0	156 567,3	267 334,9	4,190	1,71
Республика Адыгея	0,39	38 514,5	107 297,5	183 386,5	4,760	1,71
Нижегородская область	0,36	87 354,7	196 792,5	327 474,2	3,750	1,66
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,36	—	—	3 376 613,1	—	—
Архангельская область	0,34	128 965,3	302 801,3	523 566,2	4,060	1,73
Пермский край	0,28	119 654,0	235 930,6	397 621,4	3,322	1,69
Среднее					4,520	1,73

* Составлена на основе данных сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.

Полученные результаты (см. табл. 1) говорят об отсутствии корреляции между качеством стратегических документов и увеличением валового регионального продукта на душу населения, хотя большинство регионов использует увеличение именно этого показателя в качестве одного из главных критериев реализации стратегии. В чем кроется причина отсутствия прорывных результатов?

Отсутствие стратегичности субъекта управления. Сейчас все регионы и муниципалитеты обязаны разработать стратегии своего развития до 2025 г.¹, пока же многие имеют их по форме, но не по содержанию. П. Г. Щедровицкий вводит понятие «нестратегичность объекта управления», согласно которому его наличие не позволяет территории иметь стратегию развития. По его мнению, регионы нестратегичны, несоразмерны стратегичности. У них нет и никогда не будет необходимой для постановки и достижения стратегических целей концентрации ресурсов. Стратегия может быть только у стратега, которому можно передать в управление ресурсы для решения экстремальной задачи. У регионов, находящихся в кризисе, ресур-

сов нет, соответственно, не может быть стратегий [3].

На наш взгляд, правомернее говорить о стратегичности субъекта управления, зависящей от многих факторов, в первую очередь от структуры регионального управления и ее способности к стратегической деятельности и предпринимательству. Стратегия — это всегда предпринимательский замысел, поскольку требует постановки прорывных целей и концентрации ресурсов на направлениях, ведущих к их достижению.

Понятие стратегии пришло из военной практики с древних времен. Полководец-стратег в Древней Греции — это человек, который брался разгромить противника, появившись со своей армией в нужном месте тогда, когда не ждали, и оттуда, откуда не ждали. Более поздний пример — переход войск под командованием генерал-фельдмаршала А. В. Суворова в 1799 г. из Северной Италии через Альпы в Швейцарию во время войны второй антифранцузской коалиции. Потери были, но армия дошла в состоянии готовности к бою и победе и нанесла вчетверо больший урон противнику. Кто в этом случае был стратегичен — полководец или армия? Конечно, Суворов и его военный штаб (субъект управления). Может ли армия (объект управления) быть стратегичной? Скорее всего, нет. Стратегичным должен быть субъект, способный

¹ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420389221>.

разработать стратегию и организовать действия объекта по достижению поставленных целей. Стратегичность управления — это особый стиль мышления и деятельности руководства, использующий динамический потенциал системы управления, необходимый для приобретения и развития качеств, без которых невозможно развитие. Динамичность определяется способностью накапливать опыт, развивая новые качества, генерировать и внедрять новые идеи. Отсутствие стратегичности приводит к невозможности организации деятельности по стратегическому развитию регионов и компаний.

Неудачи в разработке стратегий привели к скепсису, ослаблению внимания к проблеме стратегического управления и даже к отрицанию его пользы [3; 4]. М. Розин утверждает, что «мы должны навсегда расстаться с иллюзией предсказуемости будущего», и доказывает преимущества оппортунистического поведения и управления. П. Г. Щедровицкий подчеркивает, что понятие «стратегия» предполагает возможность сконцентрировать избыточные ресурсы на прорывном направлении. Если ресурсов нет или их концентрация невозможна, то разговоры о стратегии ничего не значат. По его мнению, термин «стратегия» потерял свое содержание, и под видом стратегии стали разрабатывать нечто бессмысленное. Термин «предприниматель» также потерял свое значение. Стратегии не разрабатываются и не реализуются по следующим причинам:

1. Нет целей. Нет понимания, какая цель является прорывной.
2. Неправильно поставлены цели.
3. Не смогли достичь цели, так как нет ресурсов. Либо ресурсы есть, но они распилены. Второстепенные задачи сжигают много ресурсов, а первостепенные не имеют необходимого обеспечения.
4. Не могли достигать цели устойчиво, поскольку не смогли сконцентрировать ресурсы.
5. Не смогли заработать денег, так как потратили зря ресурсы.

А дальше идет сочетание этих факторов. Кроме того, не любые стратегические цели и ориентиры можно озвучить в публичном документе [3].

Позволим себе не согласиться с тем, что от идеи стратегического управления вообще следует отказаться. Без формирования образа будущего состояния региона, к которому надо стремиться, развитие невозможно. Определение прорывных целей и концентрация требуемых ресурсов для их достижения —

задача сложная, но все-таки решаемая. Стратегичность субъекта управления необходимо развивать, но в рамках механистических бюрократий, положенных в основу существующих структур регионального управления, это невозможно. На наш взгляд, стратегическая ограниченность механистических бюрократий является одной из главных причин неудач в разработке и реализации стратегий. В раннем стратегическом менеджменте считалось, что структура всегда следует за стратегией. В настоящее время можно утверждать, что качество стратегии во многом определяется структурой управления: если она неспособна к разработке стратегий и предпринимательству, то невозможна организация деятельности по стратегическому развитию регионов.

Традиционные основы работы государственных органов базируются на идеях немецкого экономиста Макса Вебера, разработавшего концепцию идеальной бюрократии [5]. Идеальная бюрократия — это хорошо отлаженная машина, где управленцы играют обезличенные роли в рамках жестко структурированной системы. За каждой должностью закрепляются четкие обязанности по выполнению строго определенных функций и инструкций. Разросшаяся управленческая иерархия, направленная на урегулирование спорных моментов и недопущение конфликтов, способствует удержанию чиновников в страхе потери своей должности и статуса, а также всех прав, льгот и доступа к прочим ресурсам. В такой системе инициатива подавляется, а отступление от правил является совершенно недопустимым. Использование предпринимательских систем управления в описанной структуре невозможно, а попытка их насильственного внедрения приведет к значительному усложнению работы вплоть до полного коллапса системы.

Цели трансформации бюрократического управления и методология структурного проектирования. Один из подходов к трансформации бюрократического управления, предложенный исследователем проблем государственного управления У. Беннисом, упоминает в своей работе А. И. Елизарова [6]. Беннис связывает конец бюрократического руководства с неспособностью руководителей овладеть сложными и разнообразными технологиями управления в условиях усиления их роли в качестве координаторов или «связующих звеньев» между группами специалистов, работающих в горизонтальной командной цепочке. Это приводит к формированию стиля «соучаствующего» руководства, при котором команды формируются

по горизонтальной цепочке, а сотрудники не разделяются на старших и подчиненных. По нашему мнению, такой подход правомерен, но он не решает всех вопросов.

Предпринимательский подход к организации деятельности органов власти начал складываться в 80-х гг. XX в. Окончательно в новую модель государственного управления он оформился в 1991 г. благодаря работе профессора Оксфордского университета К. Худа [7]. Им было введено понятие нового государственного (публичного) менеджмента (New Public Management, NPM), используемое для обозначения концепции предпринимательского правительства и предполагающее реформирование государственного сектора в сеть эффективных и продуктивных организаций, поставляющих услуги и функционирующих с использованием методов, принятых в бизнесе.

Основные идеи модернизации государственного управления, предложенные К. Худом, Д. Осборном, Т. Геблером и др., основываются на сходстве процессов управления в государственных и частных организациях, предполагают использование механизмов управления по результатам при повышении прозрачности бюджетов, бережном отношении к ресурсам и видении роли граждан как основных клиентов структуры. Среди задач NPM выделяют децентрализацию властных полномочий, повышение качества самоуправления, модернизацию корпоративной культуры и стиля работы органов власти, сокращение избыточных, дублирующих и неэффективных функций структурных элементов, а также повышение конкуренции в сфере оказания услуг и исполнения полномочий в государственном секторе. Современный этап развития теории государственного менеджмента характеризуется, по мнению В. С. Загорского и А. В. Липенцева, переходом от «государства-опекуна» к «государству-партнеру», что предполагает смещение акцента на способность быть более чувствительными к индивидуальным предпочтениям гражданина/пользователя и реализации его права на участие в процессах управления [8].

Концепция нового государственного менеджмента реализована в США, Новой Зеландии, Австралии и Великобритании [9]. Существует ряд подвижек в направлении реализации NPM и в российской практике. Например, появились электронные ресурсы, позволяющие получить множество государственных услуг онлайн, открылись multifunctional центры, работающие по принципу единого окна, и даже появилась

социальная реклама: «Шесть лет борьбы с бюрократией». Однако положительные тенденции характерны не для всех территорий РФ, а лишь для незначительной ее части. Теория и практика предпринимательского управления на уровне всей страны и регионов развиты очень слабо. Трансформация структур исполнительной власти на практике часто сводится к добавлению (либо исключению) в существующую организационную структуру новых отделов или служб без анализа деятельности последствий. В результате формируются дисфункциональные структурные гибриды, которые не могут быть эффективными и не позволяют решить проблему, поскольку не анализируются их структурные конфигурации, координационные механизмы, ключевые части и тип централизации. Без этого невозможно рассмотреть последствия предлагаемых изменений. Без эффективного структурирования организаций данная проблема неразрешима.

Методологию структурного проектирования предложил Г. Минцберг в конце XX в. [10]. В ее основе лежит исследование дизайна организационных структур и их конфигураций на основе логотипа, состоящего из пяти основных частей — операционного ядра, стратегического апекса, срединной линии, техноструктуры и вспомогательного персонала (рис. 1). Операционное ядро включает работников организации (операторов), осуществляющих основную деятельность. В стратегический апекс входит руководство, осуществляющее общее управление и прямой контроль за деятельностью организации, несущее всю ответственность за получаемые результаты, взаимодействие с внешней средой, разработку стратегии развития, эффективное выполнение миссии и обслуживание потребностей тех, кто контролирует организацию или обладает иной властью над ней — государственных органов, ключевых собственников, профессиональных объединений и иных групп влияния.

Рис. 1. Основные части организации по Г. Минцбергу

Работа стратегического апекса характеризуется минимумом повторяемости и стандартизации, значительной свободой действий и относительно длительным циклом принятия решений. В системе регионального управления это пространство деятельности губернатора.

Срединная линия соединяет стратегический апекс и операционное ядро, а ее работники выступают посредниками между ними. Наверх они передают информацию о ситуации в подразделениях и формируют предложения, требующие решений высшего руководства. Вниз они передают информацию о правилах, планах и проектах, которые нужно разработать и реализовать.

Техноструктура состоит из аналитиков и помогающих им служащих, которые обслуживают организацию, оказывая влияние на работу других сотрудников. Аналитики не являются участниками операционного рабочего потока, но они могут его проектировать, планировать, модифицировать, обучать задействованных в нем людей. Они занимаются вопросами адаптации организации к внешней среде, управлению, стабилизации и стандартизации схем деятельности организации, построением и функционированием организационной структуры. Аналитики техноструктуры, специализирующиеся на вопросах управления, определяют формы стандартизации в организации. В развитой организации техноструктура может работать на нижнем и среднем уровнях, а по поручению стратегического апекса — разрабатывать системы стратегического планирования и финансового контроля над выполнением поставленных перед основными подразделениями целей.

Вспомогательный персонал обеспечивает поддержку организации за рамками текущего рабочего процесса. Вспомогательные подразделения пользуются ресурсами

«большой» организации и предоставляют ей специфические услуги — правовые, охранные, обеспечение питания сотрудников и пр. Они работают независимо от главного операционного ядра.

Предложенные Минцбергом пять частей организации создают фундамент для ее структурирования и определяют основные проектные параметры: специализация рабочих задач; формализация поведения; обучение и социализация членов организации; группирование в организационные единицы; определение размера организационной единицы; выбор системы планирования и контроля; выбор инструментов взаимодействия; вертикальная децентрализация; горизонтальная децентрализация. Параметры дизайна тесно связаны. Изменения в одной из характеристик приводят к трансформации системы в целом.

Минцберг выделяет пять структурных конфигураций — простую структуру, механистическую бюрократию, профессиональную бюрократию, дивизиональную форму и адхократию. Он кладет их в основу классификации организаций. Каждая конфигурация — это результат комбинации ситуационных и проектных параметров. Все пять он считает неким рабочим пятиугольником, в границах которого существуют гибридные конфигурации и переходные формы. В разных структурных конфигурациях сложились разные координационные механизмы, ключевые части и свой тип централизации при определении прав на принятие решений в организации (табл. 2).

Наиболее эффективным является проектирование и (или) оценка существующей организации с учетом сложившейся ситуации, влияния внешних и внутренних факторов. Внутренние факторы — возраст организации, размер и используемая в операционном ядре техническая система. Факторы внешней

Таблица 2

Структурные конфигурации и их характеристики

Структурная конфигурация	Основной координационный механизм	Ключевая часть организации	Тип децентрализации
Простая структура	Прямой контроль	Стратегический апекс	Вертикальная и горизонтальная централизация
Механистическая бюрократия	Стандартизация рабочих процессов	Техноструктура	Ограниченная горизонтальная децентрализация
Профессиональная бюрократия	Стандартизация навыков и знаний (квалификации)	Операционное ядро	Вертикальная и горизонтальная децентрализация
Дивизиональная форма	Стандартизация выпуска	Срединная линия	Ограниченная вертикальная децентрализация
Адхократия	Взаимное согласование	Вспомогательный персонал	Избирательная децентрализация

Источник: [10, с. 267].

среды — стабильность (нестабильность), сложность, разнообразие рынков и враждебность окружения, требующая от структуры управления высокой скорости реакции [10, с. 239–241].

Максимальное воздействие внешней среды испытывают работники стратегической вершины или близкие к ней, поскольку им приходится решать вопросы, выходящие за рамки организации. Действие среды довольно серьезно сказывается и на средних уровнях структуры, но на операционном уровне лишь отчасти, потому что вся остальная структура пытается оградить его от прямых внешних воздействий. Кроме внешней среды, возраста и технической системы, на изменение структуры организации влияют внешний контроль, стремление членов организации к власти, мода на определенный тип структуры и культура. Российских работ по использованию приемов организационного проектирования применительно к региональному развитию по методологии Минцберга немного.

Стратегическая и предпринимательская ограниченность механистических бюрократий. Имеющиеся и проведенные автором статьи исследования позволяют утверждать, что в настоящее время в органах исполнительной власти используется преимущественно дизайн механистической бюрократии [11; 12]. Он во многом сходен с веберовским описанием идеальной бюрократической машины по следующим признакам: значительный штат; громоздкие системы контроля и отчетности; разделение труда на узко очерченные, специализированные по вертикали и горизонтали задачи; очень узко специализированные сотрудники и непосредственные исполнители услуг; группирование задач по функциональному принципу; высокая централизация власти при принятии решений; развитая административная структура с выраженным разграничением линейных и аппаратных функций. Главным проектным параметром данной структуры является формализация поведения. Работники имеют весьма ограниченную свободу действий, а условия для согласования в операционном ядре отсутствуют. Используется прямой контроль менеджеров стратегического апекса. Ключевое значение приобретает техноструктура и ее аналитики, разрабатывающие стандарты и обладающие значительной неформальной властью над остальными работниками через разнообразные правила и инструкции, формальные коммуникации и цепочку полномочий. Логотип механистической бюрократии представлен на рис. 2.

Механистическая бюрократия стремится устранить любую неопределенность в деятельности, обеспечить свою работу без перерывов и пробуксовок. Операционное ядро полностью огорожено от всех внешних воздействий, его узкие специалисты нацелены на бесперебойное выполнение функций, чем и обусловлена необходимость соблюдения правил на всех уровнях. Работники стратегического апекса являются единственными специалистами широкого профиля в данной структуре, в их руках сосредоточена основная власть, усиливающая централизацию структуры.

Рис. 2. Механистическая бюрократия

Механистические бюрократии — это «организации-исполнители», не предназначенные для решения проблем, имеющих стратегический характер. Основная задача стратегической вершины — отладка бюрократических механизмов, предпринимательские же функции выполняются в исключительных случаях. Процесс формирования стратегии в такой организации является нисходящим, а самое большое значение придается планированию деятельности. Вся необходимая для разработки стратегии информация передается стратегическому апексу, формирующему общую стратегию и спускающему ее для реализации вниз по цепи полномочий. *Реалистичная стратегия, базирующаяся на мощной предпринимательской идее, в механистически-бюрократических структурах невозможна, поскольку их механизмы приспособлены для выполнения повторяющихся задач, а при изменении условий деятельности адаптация практически невозможна.* Работникам в ней платят не за риск и творчество, а за совершенствование процедуры контроля и стандартизации. По Минцбергу, перемены осуществляются успешно только тогда, когда структура временно возвращается к относительно бедной, но гибкой простой структуре. Условием функционирования механистической бюрократии является наличие внешнего контроля, играющего важную роль

в государственной службе. Именно в этом направлении в настоящее время ведется совершенствование государственного управления, а вопросы предпринимательского управления и разработки реалистичной стратегии остаются нерешенными.

Какой же должна быть структурная конфигурация государственной власти, обеспечивающая стратегичность и предпринимательство? Адхократическая конфигурация может быть эффективна в очень коротком промежутке времени — до момента установления наиболее продуктивных рабочих связей и цепочек команд, так как характеристики услуг, предоставляемых государственными органами, ограничены, и продуктивным будет использование наиболее эффективных схем работы, что в конечном итоге приведет к перерождению адхократии в профессиональную бюрократию.

Простая структура может быть применена как переходный вариант, для устранения пагубных воздействий сложившейся бюрократии, личных связей, преодоления сопротивления переменам. Первый руководитель и его помощники могут проявить предпринимательскую инициативу, на время организовать управление в «ручном режиме». Но в течение длительного периода органы власти так работать не могут, им нужна достаточно жестко выстроенная и закреплённая процедурами система, позволяющая, с одной стороны, поощрять предпринимательскую инициативу внутри структуры, видеть и находить новые пути совершенствования услуг и удовлетворения потребностей клиентов — населения, а с другой стороны, не позволяющая стратегическому апексу принимать единоличные решения и самовольно менять направления развития. На наш взгляд, наиболее эффективной конфигурацией является профессиональная бюрократия.

Профессиональная бюрократия и ее возможности. В отличие от механистической, в ней возрастают требования к деятельности государственных служащих (операционного ядра): высокая квалификация, высокий уровень знаний и навыков для осуществления своей деятельности. Основным координационным механизмом становится стандартизация знаний и навыков (квалификация); ключевой частью — операционное ядро; в качестве основных параметров структурной конфигурации выступают специальная подготовка, горизонтальная специализация, вертикальная и горизонтальная децентрализация, что делает ее весьма демократичной структурой. Профессионалы не только контролируют

собственную деятельность, но и в значительной мере осуществляют коллективный контроль над затрагивающими их интересы административными решениями, например о найме новых сотрудников, продвижении по службе, перераспределении ресурсов. Координация деятельности осуществляется путем взаимного согласования. В структуре возможно образование множества комитетов и групп, выполняющих предпринимательские и интегрирующие функции, возможно создание матричных структур. Внешняя среда является основным ситуационным фактором в функционировании профессиональной бюрократии (рис. 3).

Рис. 3. Профессиональная бюрократия

Основная проблема профессиональной бюрократии — невозможность работы с некомпетентными или безответственными специалистами, так как свобода действий позволяет игнорировать потребности не только клиентов, но и самой организации. Актуальна и проблема координации действий самих профессионалов. В профессиональной бюрократии имеет место олигархия высококвалифицированных специалистов, ослабляющая стимулы к совершенствованию и новаторству. Эволюционное преобразование механистической бюрократии в профессиональную возможно лишь в том случае, если глава стратегического апекса (губернатор в регионе) это позволит. На наш взгляд, для эффективных преобразований необходимо создавать систему, которая минимизирует личностные предпочтения главы стратегического апекса. Ее основой должна стать оформленная законодательно профессиональная бюрократия, выбор которой не зависит от воли губернатора.

В этой связи показателен опыт Иркутской области. В. В. Спивак использовал логотип, предложенный Г. Минцбергом, и применил положения гипотезы согласованности к структурной конфигурации администрации Иркутской области, в которой организационные единицы (подразделения) распределены

в соответствующие части логотипа в зависимости от осуществляемых функций, критериев и принципов группирования [11]. Им был сделан вывод о наметившейся в начале 2000-х гг. тенденции к эволюции ее параметров от механистической бюрократии к профессиональной в результате реакции на изменения во внешней среде. В 2004 г. казалось, что изменения приобрели необратимый характер. Но в 2008 г. губернатор ушел в отставку, созданный им Фонд регионального развития ликвидирован, формируемая система Форсайт упразднена. Пришедший на смену губернатор сразу же вернул систему регионального управления к механистической бюрократии со всеми ее признаками. После этого в регионе было несколько губернаторов. Стратегии регионального развития не создано до сих пор, а различные плохо увязанные между собой программные документы не компенсируют ее отсутствие.

Стратегии регионального развития могут разрабатываться в соответствии со стратегией развития Российской Федерации либо преследовать прорывные цели независимо от стратегических ориентиров страны. На сегодняшний день стратегия развития в РФ не разработана и не принята к исполнению, а на экономические цели огромное влияние оказывает политика. Декларируемыми целями разрабатываемой государственной политики регионального развития являются повышение качества жизни населения, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, а также привлечение населения к решению региональных и местных задач. При этом основная приоритетная задача — совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала путем совершенствования системы формирования, распределения и представления межбюджетных трансфертов из бюджета одного уровня бюджетной системы Российской Федерации в бюджет другого уровня². Но практика стимулирования развития регионов путем бюджетных дотаций малоэффективна, она уничтожает их экономическую мотивацию к саморазвитию. Статичность механистических конфигураций на уровне управления страной и регионами не способствует качественным изменениям.

² Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13.

Трансформация системы государственного менеджмента возможна, на наш взгляд, путем перехода от механистической бюрократии к профессиональной, позволяющей совмещать эффективное государственное управление, стратегичность и предпринимательский подход. Рекомендации NPM направлены на разделение политических, экономических решений и процессов непосредственного оказания государственных услуг, изменение мотивации руководителей и сотрудников государственных организаций, а также выборных должностных лиц. Профессиональная бюрократия не является чисто предпринимательской структурой, но ее достоинство — возможность осуществления предпринимательских функций в стратегическом апексе, технотекстуре и операционном ядре, что важно для разработки и реализации качественных стратегий развития территорий. Пока такой возможности нет у большинства регионов, что подтверждает имеющаяся практика.

По П. Друкеру, предпринимательство — это тип поведения и образ мышления, отличительными особенностями которых выступают гибкость, адаптивность, способность к непрерывным изменениям, обновлению и поиску новых возможностей [13]. Склонностью к предпринимательству могут обладать не только отдельные личности, но и разные виды организаций. При этом организация может являться чистой предпринимательской структурой или же включать в себя элементы деятельности, направленные во внешнюю среду, способствующие повышению конкурентоспособности, лучшему удовлетворению потребностей внешних и внутренних клиентов, качественному развитию. С этой точки зрения эффективно функционирующие государственные учреждения и органы власти различных уровней могут быть успешно дополнены предпринимательскими элементами, что предполагает способность и возможность проявления инициативы, выступления с новыми идеями, принятия нестандартных решений и поиска путей их исполнения.

Цели и задачи структурного проектирования. При всех своих потенциальных преимуществах профессиональная бюрократия все-таки является бюрократической конфигурацией. Без специального структурного проектирования система регионального управления не изменится. Возможность осуществления предпринимательских функций в стратегическом апексе, технотекстуре и операционном ядре является потенциальной до тех пор, пока менеджеры второго и треть-

его эшелона государственной системы управления не станут сами разрабатывать стратегии и принимать их как основание для своих текущих действий, пока не появятся заинтересованные профессиональные исполнители. В госструктуре не может быть предпринимателей в традиционном понимании, действующих на свой страх и риск с целью извлечения выгоды. В госслужбе предпринимательство — это адаптация к быстро меняющимся условиям, определение способов повышения конкурентоспособности региона путем поиска незанятых ниш и формирования новых, создание в них необходимых для развития территорий форм деятельности, соответствующих прогрессивным технологическим укладам. Как было показано выше, механистические бюрократии к этому не приспособлены. Их трансформация предполагает использование приемов структурного проектирования. И в том направлении требуются значительные исследования и практические действия.

В профессиональной бюрократии главный стратег — губернатор. В механистической бюрократии он тоже играет ведущую роль, но возможности стратегического апекса данной конфигурации ограничены, как было показано выше. В профессиональной бюрократии все менеджеры и чиновники не могут быть стратегами и предпринимателями, должно быть спроектировано ядро, в которое войдут профессионалы, способные к стратегическому и предпринимательскому управлению. Его деятельность может быть построена по аналогии с предпринимательским ядром в корпорации, организационные аспекты функционирования которого нами рассмотрены в [14]. Процесс преобразований должен быть специальным образом спроектирован и закреплён в законодательных документах регионального и федерального уровня.

Организация обучения, подготовки и переподготовки в профессиональной бюрократии — неотъемлемая и важная часть

структурного проектирования. Без формирования сил, которые смогут работать в системе государственного менеджмента в единстве профессиональной бюрократии, стратегического управления и предпринимательства, изменение ситуации невозможно. Цель программ обучения — подготовка интеграторов разных знаний, умеющих работать со становящимися объектами хозяйствования и способных создать команду для решения сложных современных задач. Интеграция требует нетривиальных решений и творческого подхода в гораздо большей степени, чем просто предпринимательство как таковое. Интеграция профессионалов, играющих разные роли в совместной деятельности, позволяет трансформировать индивидуальные знания и способности к поиску новых решений в групповую ответственность, достигая синергетического эффекта [15; 16].

П. Г. Щедровицкий указывает, что еще Й. Шумпетер понял, что главным для предпринимательства оказывается процесс смены средств деятельности, но не сделал из него необходимых выводов. Именно смена средств деятельности превращает предпринимателя в социального конструктора новой деятельности из имеющихся в наличии позиций и фигур, создателя новой конфигурации «производительных сил». Способ сборки и характер его деятельности — это результат мышления предпринимателя, прогнозирования и планирования. Поэтому у него нужно прежде всего развивать мышление и готовить как социального конструктора новой деятельности [17].

Формирование модели стратегической компетенции государственных гражданских служащих очень важно [18], но это должно быть дополнено развитием мышления о новой конфигурации «производительных сил». Эти цели и задачи являются очень сложными, но использование технологий российских методологов позволит сделать их достижимыми [19–22].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузнецова Е. И. Опыт стратегического анализа при разработке региональных экономических стратегий / Е. И. Кузнецова // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — № 15. — С. 34–41.
2. Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России / И. Н. Ильина [и др.] // Региональная экономика: теория и практика. — 2016. — № 4. — С. 178–196.
3. Щедровицкий П. Г. Под видом стратегий развития стали разрабатывать всякую туфту [Электронный ресурс] / П. Г. Щедровицкий // Бизнес online. — Режим доступа: <https://www.business-gazeta.ru/article/333669>.
4. Розин М. Стратегия чистого листа. Как перестать планировать и начать делать бизнес / М. Розин. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — 352 с.
5. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. — М. : Прогресс, 1990. — 805 с.
6. Елизарова А. И. Стратегический контроль в государственном управлении / А. И. Елизарова // Вопросы экономики и права. — 2013. — № 58. — С. 69–72.

7. Hood C. A public management for all seasons? / C. Hood // *Public Administration*. — 1991. — Vol. 69. — P. 3–19.
8. Загорский В. С. Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления / В. С. Загорский, А. В. Липенцев // *Вестник государственного и муниципального управления*. — 2013. — № 2. — С. 13–22.
9. Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения / И. Н. Баранов // *Российский журнал менеджмента*. — 2012. — Т. 10, № 1. — С. 51–64.
10. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации : пер. с англ. / Г. Минцберг. — СПб. : Питер, 2011. — 512 с.
11. Спивак В. В. Государственное управление промышленностью: структурно-функциональный подход : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / В. В. Спивак. — Иркутск, 2004. — 19 с.
12. Федюкович Е. В. Региональное развитие и экономический рост / Е. В. Федюкович. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. — 172 с.
13. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке : пер. с англ. / П. Ф. Друкер. — М. : Вильямс, 2001. — 272 с.
14. Федюкович Е. В. Корпоративное предпринимательство: экономические и организационные аспекты / Е. В. Федюкович // *Российское предпринимательство*. — 2016. — Т. 17, № 8. — С. 951–966. — DOI: 10.18334/rp.17.8.35141.
15. Федюкович Е. В. Методические вопросы организации обучения будущих предпринимателей в вузе / Е. В. Федюкович // *Экономика и предпринимательство*. — 2015. — № 6-1 (59-1). — С. 941–944.
16. Светник Т. В. Предприниматель в сфере услуг: субъектно-объектный подход к организации обучения и деятельности [Электронный ресурс] / Т. В. Светник, Е. В. Федюкович // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 3. — Режим доступа: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=20127>. — DOI: 10.17150/2072-0904.2015.6(3).14.
17. Щедровицкий П. Г. Экономические формы организации хозяйства и современные предпринимательские стратегии / П. Г. Щедровицкий // *Программирование культурного развития: региональные аспекты* : сб. науч. тр. — М., 1993. — Вып. 2. — С. 5–18.
18. Юрьева О. В. Модель стратегической компетенции государственных гражданских служащих / О. В. Юрьева, Л. А. Бурганова // *Вестник экономики, права и социологии*. — 2017. — № 1. — С. 193–196. — DOI: 10.18454/VEPS.2017.1.5526.
19. Андрейченко Н. Ф. Стандарт методологической подготовки в вузе: технологии подготовки специалистов для работы в условиях интенсивного роста и развития [Электронный ресурс] / Н. Ф. Андрейченко. — Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/1443617650/49>.
20. Зинченко А. П. Постановка навыков системного мышления в «нормальной школе» [Электронный ресурс] / А. П. Зинченко. — Режим доступа: lib/chteniya...Doklad_Zinchenko_A_P.docx.
21. Щедровицкий Г. П. Организационно-деятельностная игра [Электронный ресурс] / Г. П. Щедровицкий. — Режим доступа: <http://jarki.ru/wpress/2010/04/21/1105>.
22. Попов С. В. Организационно-деятельностные игры: мышление в «зоне риска» [Электронный ресурс] / С. В. Попов. — Режим доступа: http://www.ckp.ru/biblio/p/popov/odi_mvzr.htm.

REFERENCES

1. Kuznetsova E. I. The Experience of Strategic Analysis in Development of Regional Economic Strategies. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2007, no. 15, pp. 34–41. (In Russian).
2. Il'ina I. N., Plisetskii E. E., Kopychenko G. S., Rybina E. G. Quality assessment of regional strategies for development in Russia. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2016, no. 4, pp. 178–196. (In Russian).
3. Shchedrovitskii P. G. Instead of Strategies, They Started Developing All Sorts of Rubbish. *Biznes online = Business online*. Available at: <https://www.business-gazeta.ru/article/333669>. (In Russian).
4. Rozin M. *Strategiya chistogo lista. Kak perestat' planirovat' i nachat' delat' biznes* [«From Scratch» Strategy. How to Stop Planning and Start Doing Business]. Moscow, Al'pina Publisher Publ., 2015. 352 p.
5. Veber M. *Izbrannyye proizvedeniya* [Selected Works]. Moscow, Progress Publ., 1990. 805 p.
6. Elizarova A. I. Strategic Control in National Administration. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*, 2013, no. 58, pp. 69–72. (In Russian).
7. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69, pp. 3–19.
8. Zagorskii V. S. Evolution of Approaches to the Study of Modern Concepts of Public Administration. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Journal of Public and Municipal Administration*, 2013, no. 2, pp. 13–22. (In Russian).
9. Baranov I. N. New Public Administration: Evolution of Theory and Practice of Application. *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta = Russian Management Journal*, 2012, vol. 10, no. 1, pp. 51–64. (In Russian).
10. Mintzberg H. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey, Prentice Hall, 1983. 317 p. (Russ. ad.: Mintzberg H. *Struktura v kulake: sozдание effektivnoi organizatsii*. Saint Petersburg, Piter Publ., 2011. 512 p.).
11. Spivak V. V. *Gosudarstvennoe upravlenie promyshlennost'yu: strukturno-funktsional'nyi podkhod. Afforef. Kand. Diss.* [State Industrial Management: Structural and Functional Approach. Cand. Diss. Thesis]. Irkutsk, 2004. 19 p.

12. Fedyukovich E. V. *Regional'noe razvitiye i ekonomicheskii rost* [Regional Development and Economic Growth]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2009. 172 p.
13. Drucker P. F. *Management challenges for the 21st century*. New York, Harper Business, 1999. 207 p. (Russ. ed.: Druker P. F. *Zadachi menedzhmenta v XXI veke*. Moscow, Vil'yams Publ., 2001. 272 p.).
14. Fedyukovich E. V. Corporate Business: Economic and Organizational Aspects. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2016, vol. 17, no. 8, pp. 951–966. DOI: 10.18334/rp.17.8.35141. (In Russian).
15. Fedyukovich E. V. Methodological Aspects of Organization Training of Prospective Entrepreneurs at the University. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and entrepreneurship*, 2015, no. 6-1 (59-1), pp. 941–944. (In Russian).
16. Svetnik T. V., Fedukovich Ye. V. The businessman in service sphere: subjective-objective approach to managing the training and activities. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baykalskii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2015, vol. 6, no. 3. Available at: <http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=20127>. DOI: 10.17150/2072-0904.2015.6(3).14. (In Russian).
17. Shchedrovitskii P. G. Economic Forms of Business Activities Management and the Modern Entrepreneurial Strategies. *Programmirovaniye kul'turnogo razvitiya: regional'nye aspekty* [Cultural Advancement Programming: Regional Aspects]. Moscow, 1993, vol. 2, pp. 5–18. (In Russian).
18. Yurieva O. V., Burganova L. A. The Model of Strategic Competence of State Civil Servants. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii = The Review of Economy, the Law and Sociology*, 2017, no. 1, pp. 193–196. DOI: 10.18454/VEPS.2017.1.5526. (In Russian).
19. Andreichenko N. F. *Standart metodologicheskoi podgotovki v vuze: tekhnologii podgotovki spetsialistov dlya raboty v usloviyakh intensivnogo rosta i razvitiya* [The standard of methodological training at the university: the technology of training specialists for working in conditions of intensive growth and development]. Available at: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/1443617650/49>. (In Russian).
20. Zinchenko A. P. *Postanovka navykov sistemnogo myshleniya v «normal'noi shkole»* [Training of Operational Mindset Skills in an «Ordinary School»]. Available at: [lib/chteniya...Doklad_Zinchenko_A_P.docx](#). (In Russian).
21. Shchedrovitskii G. P. *Organizatsionno-deyatelnostnaya igra* [Organizational-Activity Game]. Available at: <http://jarki.ru/wpress/2010/04/21/1105>. (In Russian).
22. Popov S. V. *Organizatsionno-deyatelnostnye igry: myshlenie v «zone riska»* [Organizational-Activity Games: Thinking at the «Risk Zone»]. Available at: http://www.ckp.ru/biblio/p/popov/odi_mvzr.htm. (In Russian).

Информация об авторе

Федюкович Екатерина Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра общего и стратегического менеджмента, Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 105318, г. Москва, ул. Измайловский Вал, д. 2, e-mail: evfs@rambler.ru.

Author

Ekaterina V. Fedyukovich — PhD in Economics, Associate Professor, Department of General and Strategic Management, Moscow University for Industry and Finance «Synergy», 2 Izmaylovsky Val St., 105318, Moscow, the Russian Federation, e-mail: evfs@rambler.ru.

Для цитирования

Федюкович Е. В. Стратегическое управление и предпринимательство в обеспечении регионального развития / Е. В. Федюкович // Известия Байкальского государственного университета. — 2018. — Т. 28, № 1. — С. 24–35. — DOI: 10.17150/2500-2759.2018.28(1).24-35.

For citation

Fedyukovich E. V. Strategic Management and Entrepreneurship in Promotion of Regional Development. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2018, vol. 28, no. 1, pp. 24–35. DOI: 10.17150/2500-2759.2018.28(1).24-35. (In Russian).