Структура инновационной управленческой деятельности

Игорь БАЖИН – заведующий кафедрой теории и практики государственного и муниципального управления ИПК Волго-Вятской академии государственной службы, доктор технических наук, профессор

В современных условиях во всех сферах деятельности и на всех уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном) все большую значимость приобретает **управление изменениями**. Эта инновационная деятельность структурно содержит системную совокупность компонентов, представленную на рис. 1*. Она отражает сущность социальной инноватики как управленческой деятельности. Рассмотрим содержание приведенных на рисунке компонентов и соответствие традиционной практики управления социальными инновациями, включая и государственное управление, описанной совокупности.

На стадии выявления потребности в изменениях органами управления должен быть осуществлен диагностический анализ макросреды социума, проведено исследование социального ландшафта, или состояния социальной среды региона (муниципального образования – МО) во всех разрезах его деятельности как хозяйствующего субъекта, функционирующего в конкурентной среде. Кроме того, необходим внутренний анализ системы управления и ее подсистем, позволяющий выявить состояние имеющихся в регионе (или муниципальном образовании) ресурсов во всей их системной совокупности. Нужно определить компоненты ценностной цепочки всех производственных и социальных процессов, трансформирующих параметры входных сигналов, которые отражают существующую социальную реальность, в выходные параметры, то есть, по сути, в результаты управленческой деятельности властных структур. Такими выходными параметрами, в частности, могут являться показатели качества жизни населения, а также критерии, характеризующие эффективность управленческой деятельности органов власти.

Проведение тщательного диагностического анализа макросреды социума в целом, социального ландшафта региона, а также внутреннего анализа системы управления регионом позволяет устанавливать так называемые «разрывы», то есть рассогласование между параметрами, характеризующими вызовы внешней среды (макросреды и региональной конкурентной среды), и достигнутыми параметрами региональной социальной реальности. Величина этого рассогласования дает возможность понять, какого типа стратегия изменений может обеспечить требуемые параметры развития региона.

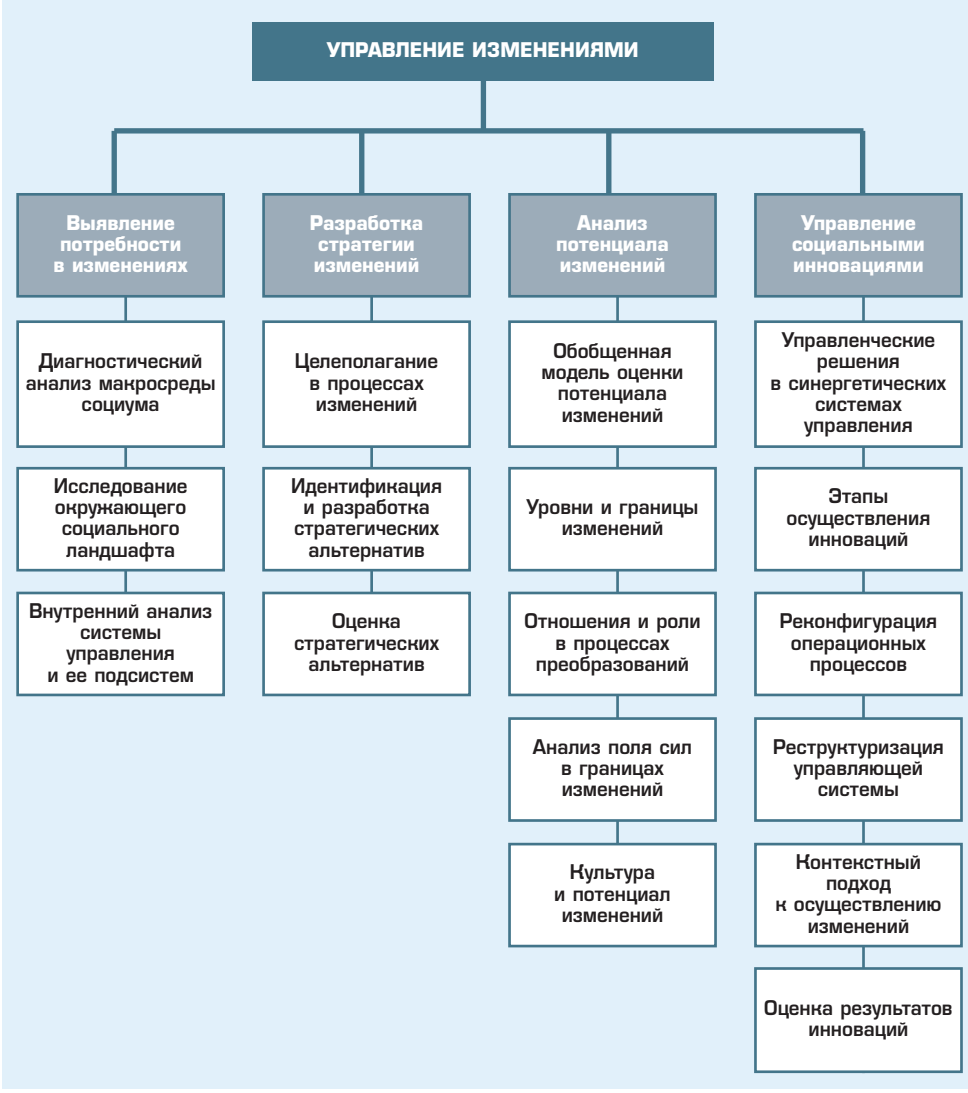
При разработке адекватной и эффективной стратегии изменений в соответствии со структурой, представленной на рисунке, ключевым фактором является **целеполагание**. Четкое формулирование целей – это необходимое условие получения желаемого социально значимого результата управленческой деятельности региональной и муниципальной власти. К

* *Бажин И.И.* Управление изменениями. Харьков, 2003.

сожалению, опыт автора, проводившего анализ ряда региональных программ, показывает: в немалой доле программ социально-экономического развития региона цели сформулированы размыто. В целеполагании отсутствует самое главное – **четко выраженный социально значимый результат**, как требуется, подкрепленный соответствующими количественными критериями, подобно показателям, содержащимся в упоминаемом Указе Президента РФ. Так, например, в «Программе развития бытового обслуживания населения», где социально значимые результаты абсолютно прозрачны (увеличение объемов, спектра бытовых услуг, улучшение их качества), региональным правительством предложена туманная цель «улучшения условий для развития бытового обслуживания населения».

Заметим, что такое нечеткое формулирование целей, не позволяя достигнуть ожидаемого социально значимого результата, кроме того, открывает воз-

Рис. 1. Структура социальной инновационной деятельности.



можности для развития коррупции, поскольку изначально не предполагается отчитываться за конечный результат, на получение которого выделены бюджетные средства. Представляется, что в развернутой по инициативе Президента борьбе с коррупцией немаловажную роль может сыграть требование четкого целеполагания в федеральных, региональных, муниципальных программах развития.

Когда говорят о стратегиях, применяемых в условиях рынка, обычно указывают, что возможны самые разные комбинации масштабов преобразований, облика организации и основных целей. Все эти хитросплетения воплощаются в трех основных типах стратегии – **инновационной, обновления и постепенного совершенствования.**

Инновационная стратегия строится вокруг новых, «прорывных» продуктов или решений, таких, например, как развиваемые в настоящее время нанотехнологии.

Инновационная стратегия необходима, если организация надеется выбиться из общего ряда и занять место лидера. Поэтому неудивительно, что инновационная стратегия связана со значительным риском, так как приходится заниматься тем, чего еще не было. Но при этом организация получает возможность достичь высоких результатов как с точки зрения рыночной доли, так и финансов.

Учитывая высокий риск неудачи или, как минимум, совершения ошибки при освоении нового, сформировавшиеся, зрелые организации обычно не пытаются заниматься инновационными стратегиями, а стараются обновить свои текущие (т.е. изменить масштабы, облик или цели). Есть основание утверждать, что большинство новых участников рынка используют разновидности стратегий конкурентов, а не разрабатывают по-настоящему инновационные предложения. Такой подход – стратегия обновления – имеет место в реалиях регионального управления.

Стратегия постепенного совершенствования, как правило, используется, когда организация не способна или не хочет использовать инновационную стратегию или стратегию обновления. Этот вариант предполагает поэтапные небольшие изменения масштаба, облика и цели. В этом случае хозяйствующий субъект предпочитает добавлять только небольшие изменения к действующему базовому решению, последовательно расширяет круг потребителей, ведя конкуренцию менее агрессивными методами, и постепенно меняет цели, которых стремится достичь. Этот вариант, возможно, лучше всего описать так: выполнение в основном прежних операций, но в больших объемах и с незначительными изменениями используемых процессов.

Заметим, что в деятельности органов власти муниципальных образований нередко преобладает такой вид стратегии, хотя она может оказаться малоэффективной, когда рассогласование между вызовами внешней среды и истинным состоянием МО достаточно велико.

Неудачный выбор стратегического направления обходится очень дорого: распыляются ограниченные ресурсы; напрасно тратится ценное время; управленцы пренебрегают другими (перспективными) возможностями, поскольку стараются минимизировать ущерб, вызванный неудачным вариантом. Так, например, случилось при реализации так называемой монетизации льгот.

Минимизация ошибок стратегического выбора может быть обеспечена эффективным процессом разработки стратегии, содержащим три компонента: досконального понимание ситуации; создание широкого набора альтернатив, их всесторонний, глубокий анализ и оценка.

Имеется множество свидетельств,

что наилучший стратегический выбор возможен, когда лица, принимающие решения, отрабатывают одновременно несколько вариантов. Такой диапазон дает управленцам основу для сопоставления и активизации творчества, в том числе и за счет комбинирования разных стратегий. Однако дебаты по поводу того, какие альтернативы следует выбрать, будут продуктивными, если варианты сравниваются с точки зрения трех фундаментальных аспектов, лежащих в основе создания социальной ценности.

Первый – перспективы обеспечения более высоких параметров социальной среды, зависящие от степени привлекательности рыночной возможности и от способности властных структур обеспечить конкурентное преимущество и поддерживать его.

Второй – в какой мере планируемая стратегия имеет обоснованную вероятность для реализации имеющимися навыками, умениями и ресурсами. Если такой возможности нет, необходимо понять, можно ли устранить дефицит без слишком больших затрат или без длительных временных задержек.

Третий аспект связан с определением того, в какой степени соотношение риска и получаемого социально значимого результата является приемлемым. Какие события могут развиваться неправильно и быть для стратегии потенциально вредными. В какой степени надежные прогнозы по доходам, издержкам и инвестициям, а также по состоянию социальной среды гарантируют результаты, оправдывающие риск, на который придется пойти.

По каждому из перечисленных аспектов современная наука разработала конкретные методики, необходимо только, чтобы региональные и муниципальные власти этими наработками разумно воспользовались.

Практика показывает, что никакая, даже самая амбициозная стратегия не может быть успешно реализована, если объект управления не готов к изменениям, т.е. имеет низкий потенциал изменений. Множество прекрасных замыслов и планов провалились именно вследствие неготовности объекта управления к изменениям. Более того, это выливается и в отрицательные социальные последствия принимаемых решений (как, например, при введении в среду социума несогласованной с социальной средой, известной монетизации льгот).

Требуется, чтобы руководитель региона и его команда не только выявили возможности для получения конкурентного преимущества на рынке, но и создали организацию, а также социальную среду объекта управления, способную реализовать эти возможности. Анализ потенциала изменений должен дать ответ на вопрос, обладает ли объект управления характеристиками, необходимыми для реализации выбранной стратегии; если нет, то какие барьеры мешают созданию таких характеристик и есть ли способы, позволяющие удалить или нивелировать эти барьеры.

Для более четкой оценки потенциала изменений можно воспользоваться обобщенной моделью, в основу которой положены пять постулатов:

1. Чтобы успешно реализовать стратегии, они должны удовлетворять запросы всех заинтересованных сторон процесса изменений: потребителей (населения), управленческих структур и инвесторов.

2. Стратегии изменений нужно формулировать с точки зрения действий. Необходимо понять, какие ключевые задачи регион или муниципальное образование должны решить, чтобы удовлетворить запросы всех своих заинтересованных сторон.

3. Успех в достижении заданной стратегической задачи требует наличия трех организационных характеристик:

а) координации между участвующими сотрудниками и их группами;

б) необходимого уровня соответствующих технических и управленческих навыков и умений;

в) общей вовлеченности управленцев и населения в решение задачи.

4. Сущность и масштабы этих характеристик, в свою очередь, определяются тем, как региональная власть «спроектирована», как она управляется, ее структурой и системами, тем, кто и какими способами принимает ключевые решения, как осуществляется прием и продвижение сотрудников, каковы в ней системы информации и вознаграждения, характеры и поведение ее лидеров.

5. Зависимость проектных параметров региона (муниципального образования), способов управления, а также организационных характеристик от характеристик более крупной системы, в состав которой она может входить как структурная единица (регион в составе РФ, муниципальное образование в составе региона).

Ответы на эти вопросы позволяют управленцу системно оценить все аспекты готовности своей организации к реализации предлагаемой стратегии.

Говоря о последнем компоненте в структуре управления изменениями – собственно управлении преобразованиями, заметим, что результативность реализации стратегии развития существенно зависит от разработки эффективных управленческих решений. Управленческие решения выступают инструментом перевода системы управления из состояния, в котором она находилась до изменений, в состояние, которое отражает достигнутый результат изменений.

Фазу непосредственного осуществления изменения обычно представляют в виде трех этапов: размораживание, изменение, замораживание.

На первом этапе – **размораживания** – предыдущие идеи и практики ослабляются, и среду (организации и социума) начинают готовить к изменению. Непосредственно на этапе **изменения** участников процесса убеждают в необходимости отказаться от старых способов деятельности и попробовать новые. На этапе **замораживания** новые способы закрепляются в новой общепринятой системе, в том числе и в системе общественных отношений.

С позиций синергетического подхода к процессам преобразований эти три этапа следует понимать следующим образом:

1. Процесс размораживания представляет собой сознательное увеличение энтропийных процессов со стороны организаторов изменений. Возрастание энтропии обусловлено притоком новой информации на уровне элементов системы управления. При этом увеличивается разнообразие, увеличивается хаос и возрастает непредсказуемость. Эти процессы являются жизненно важными, поскольку именно приток новой информации для открытых систем является тем материалом, из которого «строится» обновленная организационная структура.

2. Непосредственное осуществление изменений представляет собой последовательную переработку элементной информации с целью преобразования ее в структурную. Здесь хаотические процессы постепенно структурируются, нарабатываются новые связи и отношения, что приводит к определенному снижению энтропии и обретению организацией новых структурных характеристик.

3. Этап замораживания – это завершение процесса структурирования, когда наработанные связи и отношения закрепляются в виде новых правил и нормативов, которым теперь будет следовать организационная структура и социальная среда. На этом этапе существенно нарастает структурная информация, а элементная информация уменьшается, на низших уровнях структуры сводится к минимуму степень

разнообразия. Для структур менеджмента – это этап конвергенции тех завоеваний, которые достигнуты в процессе изменений. Стремление заморозить их, удержать в виде четкой структуры на этом этапе может быть эквивалентом успешности произведенных изменений.

Анализ существующих процессов социальных инноваций на уровне государства в целом и регионов показывает, что управленческая деятельность, зачастую лишенная многих из рассмотренных нами компонентов структуры инновационной деятельности, нередко приводит к затруднениям в реализации изменений.

Так, при разработке и внедрении ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не была должным образом проведена социальная диагностика, призванная выявить запросы всех заинтересованных сторон процесса изменений: населения, управленческих структур и инвесторов. Для населения это зачастую приводит к большим сложностям при решении насущных проблем (например увеличение цепочки согласующих подписей и т.п.). Для властных структур МО это в ряде ситуаций привело к сложностям в разграничении полномочий не только на разноуровневых муниципальных образованиях, но даже и в пределах одного МО (органы представительной и исполнительной власти). Что касается инвесторов, то не все их интересы были проанализированы, в результате чего в ряде случаев инвестиционная активность сковывалась, поскольку возникала необходимость не только взаимодействия напрямую с властными структурами на местном уровне, но и неизбежность преодоления барьеров разноуровневых властных структур региона в целом.

Первые этапы внедрения ФЗ № 131-ФЗ вызвали ряд серьезных трудностей и существенно затормозили темп введения закона, что вынудило даже перенести сроки его окончательной реализации в действие на 2009 год. Это произошло, на наш взгляд, в первую очередь из-за отсутствия в действиях реформаторов реальной оценки потенциала изменений объекта управления, который и должен был дать ответ на вопрос, обладает ли объект управления характеристиками, необходимыми для реализации основных положений и требований закона ФЗ № 131-ФЗ. Нередко на высоких уровнях раздавались сетования разработчиков закона: «Так ведь многие главы МО даже не читали закон – как же его внедрять?!» Реалии же состоят в том, что объект управления на уровне МО именно таков – многие не читали текста закона. Учет этих реалий и разработка соответствующих мер (в первую очередь, информационных) позволили бы существенно облегчить процесс реализации указанного закона и даже сократить (а не увеличить) сроки его внедрения.

Поскольку этап окончательного введения ФЗ № 131-ФЗ близится к финишу, на наш взгляд, на стадии собственно управления социальными инновациями следует на правовом (а главное, на организационном, управленческом) уровне проработать следующие аспекты, связанные с обеспечением успешной реализации данного закона:

1. При отсутствии должных объемов ресурсов у конкретного муниципального образования (например сельского поселения) для решения требуемого спектра вопросов местного значения не следует стремиться к простой передаче этих полномочий на более высокий уровень управления (например на уровень муниципального района). Более эффективным представляется установление горизонтальных связей на уровне тех же сельских поселений для совместного решения и перераспределения указанных вопросов местного значения без передачи их на более высо-

кий уровень. Такой подход может обеспечить появление эффектов организационной синергии, приводящей к существенной экономии общих ресурсов.

2. Даже передача полномочий на более высокий уровень не должна лишать руководителей МО инициативы по реализации переданных вопросов местного значения в случаях, когда творческий подход управленцев позволяет найти решения, помогающие проявить указанные эффекты синергии. Практика показывает, что в современной редакции ФЗ № 131-ФЗ нередко сковывает упомянутые инициативы.

3. Заметим, что ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает законные полномочия именно органов местного самоуправления. Формально закон не допускает вмешательства в эту деятельность органов власти субъектов РФ. Практика же такова, что под прессом региональных органов власти органы МСУ «передают» отведенные им полномочия на уровень субъекта РФ. Юридически такая процедура не противоречит закону, однако искажает сам смысл понятия «местное самоуправление». Действительно, вряд ли сегодня можно назвать бюджет хотя бы одного муниципального образования, принятый органами местного самоуправления без согласования и утверждения органами государственной власти субъектов РФ. На уровень субъекта нередко передаются и ресурсы, исконно принадлежащие в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ муниципальному образованию.

Предлагаемые нами структурные решения в части основных компонентов инновационной управленческой деятельности должны при внедрении их в практику сгладить негативные социальные последствия реформирования за счет большей согласованности проводимых реформ с социальной средой.

Таким образом, в современных условиях реализация стратегических изменений накладывает на органы региональной власти и органы местного самоуправления в МО дополнительную ответственность в связи с необходимостью учета изменений на уровне государства и требований жизнеобеспечения населения на территории муниципального образования.

Трипартизм – согласование несогласных

Сурен МКРТЧЯН – ректор Московского областного института управления и права (МОИУП), доктор юридических наук, профессор

Гамлет МКРТЧЯН – кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН

Исторический опыт свидетельствует: ни отказ от государственного вмешательства, ни всеохватывающее государственное регулирование не дают положительных результатов как в сфере экономики, так и в социальной сфере. Две системы общественного хозяйства – распределительная и рыночная не являются взаимоисключающими. Эти системы олицетворяют самостоятельные, но взаимодополняющие подходы к согласованию экономических и социальных начал. Что касается возникающих противоречий, то они не устранимы: в основе экономического и со-