УДК 352:005.591.6

Сарик Р.И.,

магистр государственного управления; специалист 1 категории сектора отбора и приема слушателей и связей с выпускниками отдела работы с персоналом Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Днепропетровск)

ИННОВАЦИОННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ КАК ОСНОВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Рассматриваются современные инновационные подходы совершенствования организационных отношений в системе местного самоуправления и пути их применения. Предложен новый подход на основе синтеза управления качеством и социальных технологий.

Ключевые слова: управление, социальное управление, государство, местное самоуправление, организационные отношения, система управления качеством, социальная технология, организационно-управленческая социальная технология.

В современной управленческой практике как системе местного самоуправления, так и в социальном управлении вообще все более актуальным становится вопрос совершенствования организации процесса решения организационно-управленческих задач, а также степени и последовательности использования при этом достижений теории управления. В этой связи возрастает значение формализации процесса управления, определения при этом последовательного порядка процедур, которые при современных условиях обеспечивали бы достижение целей обеспечения жизнедеятельности и развития сообществ.

Решение этого вопроса представляется возможным в том числе путем эффективного управления элементами деятельности, оказывающими значительное воздействие на качество жизни. С учетом того, что именно организационно-управленческая деятельность является одним из важнейших факторов развития государства и местного самоуправления,

который обеспечивает направляющее и организующее влияние и является необходимым условием существования и развития любой социальной системы, обеспечение качества жизни населения без качественного выполнения организационно-управленческой работы представляется практически невозможным. Ведь если понятие «качество жизни» интегрирует в себе проблематику целей и ценностей [13, с. 153] и должно составлять само по себе основную цель социального управления, то «качество управления — это оценка процесса управления, управленческой деятельности, управленческих решений, определяемая степенью достижения поставленных целей» [13, с. 153—154]. Правомерность такой постановки подтверждается, например, мнением российских исследователей С. Киричука и Л. Еременко, утверждающих, что «сегодня весьма актуальным является внедрение современных технологий управления..., т.е. создание системы, обеспечивающей в значительной степени типовую (по процедурам, срокам, участникам) модель решения типовой (повторяемой) задачи, относящейся к сфере местного самоуправления (или государственного управления. — Авт.). При этом, естественно, сами внедряемые формы и методы управления должны отвечать высоким качественным критериям» [7, с. 16—17]. Таким образом, подразумевается необходимость обеспечения максимально возможного качества как построения, так и исполнения применяемых организационно-управленческих технологий.

Проблема повышения эффективности организационно-управленческой деятельности на началах внедрения современных инновационных подходов, их состава и сущности, как одна из наиболее актуальных на современном этапе развития общества, достаточно широко обсуждается в научной литературе. Среди многих публикаций, в которых рассматриваются эти вопросы, можно выделить работы таких росийских и украинских исследователей, как В. Афанасьев, А. Богданов, В. Иванов, А. Кастарная, С. Киричук и Л. Еременко, Т. Маматова, И. Мазур и В. Шапиро, В. Патрушев, В. Полтавец, Ю. Сурмин и Н. Туленков, М. Шаповал и др., которые рассматривают системы управления качеством, социальные технологии, а также их применение в организационно-управленческой деятельности в общественном секторе. Значительный вклад в разработку сущности и структуры социально-управленческой технологии принадлежит болгарскому исследователю М. Маркову.

Однако следует отметить, что большинство исследователей рассматривают упомянутые вопросы большей частью в контексте достаточно узкого спектра проблем, находящихся в круге их научных интересов. А проблема совершенствования организационных отношений в местном самоуправлении с применением современных инновационных подходов оптимизации управленческой деятельности ими практически не затрагивается.

Таким образом, в качестве цели данной статьи следует определить рассмотрение сущности современных инновационных подходов, которые позволяют совершенствовать организационные отношения в местном самоуправлении, а также возможные пути их применения в практике местного самоуправления.

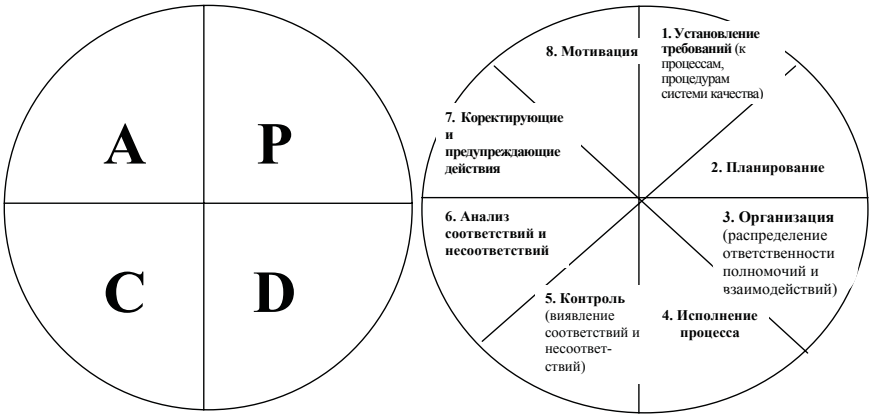
Одной из важнейших предпосылок повышения качества организационно-управленческой деятельности, как свидетельствует опыт разных стран, является управление качеством. Оно осуществляется путем внедрения в практику управленческих органов подходов к организации их деятельности на основе систем управления качеством, цель применения которых — гарантировать способность организации стабильно обеспечивать качество продукции и услуг, удовлетворяющих требования потребителей (в нестабильных внешних условиях) [11, с. 166]. Идея их использования пришла в социальное управление из промышленности и впервые реализована с учетом требований к социальным системам в стандартах серии ISO 9000.

В этой связи один из основателей менеджмента качества Дж. Джуран утверждал, что за 85% проблем качества отвечает система менеджмента, а за дру-

гие 15% — исполнители. Другой ведущий исследователь проблем управления качеством Э. Деминг усилил это правило. Он подчеркивал, что 96% проблем качества — это ответственность системы управления, на долю исполнителей приходится лишь 4%. В последние годы своей жизни он еще более усилил цифры: 98—2% [8, с. 125]. Это очередной раз подтверждает, что ключом к обеспечению существования и развития территориальных сообществ (основополагающим целям существования института местного самоуправления как такового) является качественное управление, позволяющее наиболее полно достигать цели системы.

С точки зрения ISO 9001:2000 система управления качеством в широком смысле состоит из организационной структуры вместе с планированием, процессами, ресурсами и документацией, которые нужны для достижения целей в сфере качества и обеспечения постоянного улучшения оказываемых продукции и услуг [10, с. 5]. Система управления качеством обладает определенной структурой. На сегодня известны три основные составляющие структуры управления качеством [14, с. 158]: 1) структура внешних и внутренних взаимоотношений, совокупность процессов взаимоотношений со всеми заинтересованными сторонами, а именно: с потребителями, с персоналом, поставщиками и партнерами, владельцами и кредиторами, обществом в целом, 2) технологическая структура управления качеством — цикл управления качеством, 3) структура стадий жизненного цикла продукции — бизнес-процессов.

Технологическая структура управления качеством представлена классическим циклом PDCA «Планирование — Выполнение — Проверка — Действие» рис. 1 а [15, с. 114]) который в настоящее время конкретизирован [14, с. 159] и приобретает вид, представленный на рис. 1 б:



а б

Рис. 1 — Цикл управления качеством (цикл PDCA «Планирование — Выполнение — Проверка — Действие») в классическом и современном вариантах.

Другим важным направлением организации управленческой деятельности в наше время стало применение социальных технологий. Именно социально-технологический подход к решению управленческих задач приобретает в последние десятилетия все большее распространение в науке, занимающейся проблемами социального управления. Суть этого подхода заключается «во-первых, в организации социальной деятельности на основе ее разделения на определенные этапы, во-вторых, использовании наиболее эффективных методов воздействия на ситуацию» [6]. «Эта область обществознания отвечает на вопрос, как с наименьшими

издержками добиться более высоких результатов совместной жизнедеятельности людей» [4, с. 22]. Социально-технологический подход начинает существенно и все более активно воздействовать на механизмы обновления общества и его подсистем. ... На этом пути прежде всего нужна серьезная технологическая проработка той или иной сферы общественного реформирования, причем везде нужны эффективные и выверенные практикой социальные технологии, основанные на принципах рационализма и гуманизма [12, с. 7].

В этой связи возникает вопрос, что собой представляет социальная технология как таковая, какова ее роль и возможности в регулировании управленческих отношений, обеспечении предоставления управленческих услуг, а также привлечении населения, его творческих сил и возможностей к активному участию в обеспечении роста качества своей жизни и развития общества. Согласно В. Афанасьеву, она являет собой средство перевода требований объективных законов на язык общественной практики социального управления. Это перевод абстрактного языка науки, отражающей объективные закономерности развития общества, на конкретный язык решений, нормативов, предписаний, регламентирующих, стимулирующих людей, каждого конкретного человека на наилучшее достижение поставленных целей [1, с. 235].

В. Патрушев [5, с. 99—100] по этому поводу отмечает, что понятие «социальная технология» может быть определено в ряде положений: 1) Социальная технология — это совокупность рациональных способов осуществления человеческой деятельности по достижению общественных целей с наименьшими издержками. 2) Сущность способов состоит в оптимальном расчленении деятельности на процедуры и операции с их последующей координацией и синхронизацией. 3) Выбор процедур осуществляется предварительно, сознательно и планомерно на основе и с использованием научных знаний, передового опыта, с учетом специфики той области, в которой осуществляется деятельность. 4) Социальная технология выступает в двух формах: как программа, содержащая процедуры и операции (содержание которых — способы и средства деятельности), и как сама деятельность, построенная в соответствии с этой программой.

Социальные технологии обладают рядом свойств [12, с. 34], ключевым, наиважнейшим из которых является эффективность, т.к. важность всех прочих свойств социальных технологий в конечном счете сводится к ее обеспечению.

Уровень применения социальной технологии также может быть различным, от стратегически важных процессов и проблем, затрагивающих все территориальное сообщество, до организации выполнения систематических, каждодневных, рутинных управленческих операций и предоставления управленческих услуг. Применительно к обеспечению функционирования организационных отношений в системе местного самоуправления имеется в виду определенное активное действие, а именно организация определенных социальных элементов (или по А. Богданову [2], — комплексов) соответствующим общим звеном, которое бы их объединяло, для чего необходимо также осуществлять управление ими. Таким образом, учитывая взаимосвязанность организационной и управленческой деятельности, можно говорить о технологиях социального управления и социальной организации (организационно-управленческих социальных технологиях).

В наиболее общем виде технология социального управления представляется в виде управленческого цикла. Изучение управленческого цикла означает прежде всего структурирование процесса решения задач, порожденных проблемными ситуациями, выявление его основных и общеобязательных стадий и описание необходимого порядка процедур, обеспечивающих оптимальность управленческого решения и высокую эффективность практических действий [4, с. 378—379]. В связи с вышесказанным в литературе предлагается следующая модель управленческого цикла, впервые введенная в научный обиход болгарским автором М. Марковым [9, с. 236] (рис. 2, [4, с. 381], [3, с. 173]).

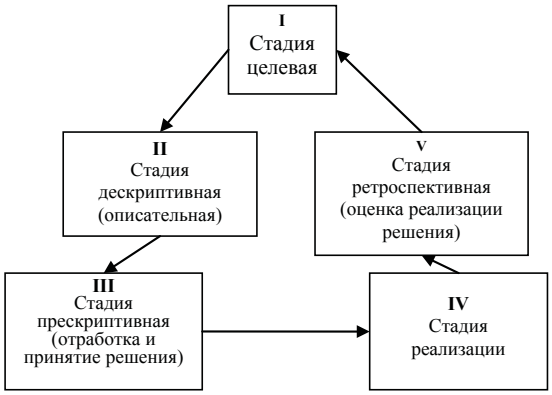


Рис. 2 — Модель управленческого цикла

К первой целевой стадии управленческого цикла относят следующие процедуры и операции: узнавание проблемы, осознание необходимости ее решения и прежде всего формулирование цели. Вторая стадия характеризуется как дескриптивная. В данном случае осуществляется описание реальной ситуации, характеризуются определенные данности, производится сбор и обработка информации, ее селекция в соответствии с целями управленческого процесса. Третья стадия (прескриптивная) охватывает виды деятельности, связанные с трансформированием описывающей информации в предписывающую, командную информацию, выработку и принятие управленческих решений. Четвертая стадия (реализационная) состоит в организации выполнения, сообразованного с достижениями науки и практики руководящего решения. Завершающая стадия — ретроспективная. Ее основное содержание составляют обобщение и анализ результатов выполнения управленческого решения, учет его «полезного коэффициента». Посредством так называемой обратной информации сравнивается выход со входом. Оценка реализации данного решения дает возможность открыть (узнать, осознать) новые проблемы, положить начало новому циклу. [4, с. 382—390].

Таким образом, основываясь на рассмотренном материале, можно заключить, что система управления качеством, функционирующая в пределах государственных органов и органов местного самоуправления, через применение процессного подхода в управлении и тщательной организации каждого управленческого процесса, выявления несоответствий в них и причин, их вызывающих, упорядочения этих процессов и четкого их исполнения независимо от индивидуальной подготовки исполнителя, его личного (не всегда обоснованного) видения этого процесса дает возможность разумного управления разными процессами и ресурсами, имеющимися у субъекта управления, для того, чтобы они работали вместе слаженно и результативно, как система, и тем самым обеспечивали качественное управление, способное удовлетворить потребности людей. Со своей стороны социальные (в том числе организационно-управленческие) технологии, будучи средством расширения конструктивной деятельности субъектов управления и населения по оптимизации социальных процессов, могут быть применены там, где требуется обеспечить постоянное эффективное и действенное протекание процессов воздействия и особенно в направлениях, где

требуется обеспечить выполнение основных функций местного самоуправления, направленных на обеспечение качества жизни населения. Позволяя оптимизировать управленческое воздействие, распределение и использование ресурсов путем организации социальной деятельности на основе ее разделения на определенные этапы, использования наиболее эффективных методов воздействия на ситуацию, рационализации способов осуществления человеческой деятельности по достижению общественных целей с наименьшими издержками, четкой организации управленческих операций и действий, их упорядоченности с обоснованием применяемых при этом методов, четким определением необходимых ресурсов, социальные технологии обеспечивают необходимую последовательность шагов, их повторяемость, цикличность, воспроизводимость, их нацеленность на получение определенного эффекта и тем самым позволяют с наименьшими издержками добиться более высоких результатов совместной жизнедеятельности людей.

При этом следует понимать, что социальная технология хотя и может быть сформирована в социальной среде самостоятельно, но на формирование и самопроизвольную отработку действия такой технологии уйдет значительное время, которое можно считать практически потерянным с точки зрения рационализации и упорядочения организационно-управленческих процессов. Кроме того самопроизвольно сформированная технология может не обладать необходимой оптимальностью, не иметь в достаточной степени всего комплекса свойств, обеспечивающих ее эффективность, к тому же она может и вообще не сформироваться. Поэтому приоритет в разработке и внедрении таких технологий в нашем случае должен принадлежать органам местного самоуправления.

Кроме того, взаимосвязь таких механизмов, как социальная технология и система управления качеством, выражается в их сродстве и совместимости. Такой общетеоретический вывод можно сделать из рассмотрения модели управленческого цикла М. Маркова и основанного на нем алгоритма управления в больших социальных системах (на базе которых, в свою очередь, происходит построение социальной технологии) в сравнении с циклом PDCA Шухарта-Деминга. Управленческий цикл содержит ряд последовательных стадий, а именно целевую, дескриптивную (описательную), прескриптивную (отработка и принятие решения), реализации и ретроспективную (оценка реализации решения), которые аналогичны стадиям «Планирование – Выполнение – Проверка – Действие», примененным в цикле PDCA, лежащем в основе технологической структуры управления качеством. И хотя ввиду того, что указанные циклы разрабатывались различными авторами в различное время применительно к различным случаям управленческой деятельности и содержат различные названия стадий цикла и несколько различный их порядок, содержание и смысл этих стадий в целом похожи. К тому же содержание стадий циклов управления обладает некоторой условностью и может конкретизироваться применительно к определенному случаю, что и доказывает приведенный выше (рис. 1 б) современный вариант цикла управления качеством, отражающий технологическую структуру управления качеством. Так, если руководствоваться приведенным выше содержанием целевой, дескриптивной и прескриптивной стадий управленческого цикла М. Маркова и стадии «Планирование» цикла PDCA, то можно сделать вывод, что оценка актуальности проблемы; анализ актуальной и желаемой структуры системы; начальное описание возникшей ситуации, описание реальной ситуации, характеристика определенных данностей, а также выработка и принятие управленческих решений вполне могут обеспечивать «Планирование», т.е. в применении к системе качества как раз и позволяют выяснить и установить требования к ее процессам и процедурам. Четвертая (реализационная) стадия управленческого цикла, состоящая в организации выполнения решения, прямо аналогична стадии «Выполнение» цикла

PDCA. Ретроспективная стадия управленческого цикла, содержащая обобщение и анализ результатов выполнения управленческого решения, обратной информации, позволяющей сравнить выход со входом, позволяет контролировать состояние объекта управления или применяемых управленческих процессов, т.е. аналогична стадии «Проверка» в цикле Шухарта-Деминга. Стадия «Действие» цикла PDCA, в свою очередь, уходит в целевую, дескриптивную и прескриптивную стадии управленческого цикла Маркова, предполагающие аналитическое обеспечение и принятие управленческого решения с целью воздействия на ситуацию, и, таким образом, цикл замыкается. Следовательно, можно сделать вывод, что цикл Шухарта-Деминга является частным случаем общего управленческого цикла в применении к системам управления качеством или оценки управленческой деятельности.

В свою очередь, действуя в социальной системе и содержа в себе последовательность операций и процедур, упорядочивающих процесс социального управления, система управления качеством по этим признакам сама может считаться социальной технологией. Кроме того, социальная технология как таковая перекликается с принципами и началами организации и функционирования систем управления качеством, а следовательно, возможна их взаимная интеграция, т.е. система управления качеством, воздействуя на применяемую социальную технологию, тем самым обеспечивает своими средствами ее правильное исполнение и эффективную реализацию, т.е. социальная технология работает в среде системы управления качеством. В этом случае социальная технология и является тем процессом (а точнее сказать, применительно к нашему случаю, социально-технологическим процессом), правильное исполнение и повышение эффективности которого обеспечиваются системой управления качеством. Качество конечного продукта (управленческой услуги, реализации функции) должно обеспечиваться качественным исполнением каждой технологической операции. Таким образом, можно говорить о применении качественно-социально-технологического подхода при построении организационных отношений в системе местного самоуправления.

Совместное взаимодополняющее применение социально-организационных (либо социально-управленческих) технологий и системы управления качеством, в свою очередь, открывает возможность повышения эффективности организационных отношений и выведения их на новый уровень, а именно за рамки органов управления, в социальную среду местного сообщества. Главным образом это возможно для обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления и общественных структур при реализации процессов, направленных на исполнение функций местного самоуправления (что можно считать наиболее ярким выражением понятия «самоуправление»). С учетом того, что в данном случае все эти субъекты действуют для достижения общих целей, они могут быть организованы для совместной реализации процессов обеспечения жизнедеятельности и развития местного сообщества, а следовательно, обрести организационное единство и считаться единым организационным целым, одной организацией (во всяком случае, на время реализации данного процесса).

С учетом того, что вышеупомянутые технологии и системы управления качеством являются продуктом сознательной, научно обоснованной и целенаправленной деятельности по их проектированию, орган местного самоуправления, а также все территориальное сообщество может получить возможность построения более действенных организационных отношений за счет возрастания способности к оказанию активного и рационального организационного воздействия, достижения взаимодействия и организационной устойчивости при совместной работе органов управления и общественных структур.

Практическая реализация такого подхода возможна путем разработки процесса достижения какой-либо актуальной цели органами местного само-

управления совместно с общественными структурами и совместной реализации данного процесса (в том числе с привлечением людских, материальных, интеллектуальных, организационных и прочих ресурсов общественных структур). При этом процесс проектируется в соответствии с управленческим циклом М. Маркова, планируется и документируется на основе методик, принятых в системах управления качеством, а в дальнейшем надлежащее исполнение процедур и операций такого процесса контролируется с использованием методик, применяемых в системах управления качеством.

Практическая полезность использования данного подхода может быть проиллюстрирована таким примером. При имеющейся практике, если органы местного самоуправления предоставляют грант либо заключают соглашение на реализацию какого-либо общественно значимого проекта с негосударственной неприбыльной организацией (НПО), то при существующем порядке вещей залогом успешного выполнения проекта будет лишь репутация данной НПО, так как в случае неуспеха в реализации проекта вероятность возврата средств с неприбыльной организации крайне низкая. Если репутация НПО оценена неверно, либо иные причины помешали НПО реализовать проект, либо конечный результат не удовлетворяет орган местного самоуправления, то можно считать, что средства, потраченные на разработку проекта, расходованы нерационально, а то и просто потеряны. Совместно же разработанный и согласованный процесс реализации, постоянно контролируемый с применением подходов управления качеством, позволяет всем заинтересованным субъектам вовремя отслеживать несоответствия в процессе и своевременно предпринимать предупредительные и корректирующие действия по их устранению. Возможные затраты по разработке и документированию такого процесса компенсируются как привлечением общественных ресурсов к решению местных проблем, так и предотвращением возможных потерь ресурсов местного самоуправления в случаях, сходных с вышеописанным.

Также применение такого подхода способно стимулировать участие населения в местном самоуправлении, повысить его заинтересованность в этом социальном институте как таковом. Кроме того, оно может способствовать повышению доверия населения к органам местного самоуправления и привлечению различных ресурсов общественности к решению местных проблем, что особенно важно в условиях их крайнего дефицита у органов местного самоуправления и государства.

Для дальнейшего развития организационно-управленческих технологий на основе предлагаемого подхода необходимо развитие конкретных методик проектирования, документирования и исполнения таких технологий, что является новым и перспективным, на наш взгляд, направлением исследований.

Библиографический список

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977. — 382 с.

2. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука: В 2-х кн.: кн. 1. — М.: Экономика, 1989. — 304 с.

3. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. — 327 с.

4. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Социальные технологии. — М.: Муниципальный мир, 2004. — 488 с.

5. Патрушев В.И. Социальные технологии муниципального развития. // Грані. 2003. № 3(29). С. 98—104.

6. Кастарная А.А. Технологический и феноменологический подход к социальной работе в XX—XXI веке // http://www.zabspu.ru/univer/sf/socio_w.php

7. Киричук С., Еременко Л. Эффективность работы органов местного самоуправления: направления муниципальной административной реформы // Проблемы теории и практики управления. — 2006. — № 9. — С. 16—18.

8. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Управление качеством — М.: Омега-Л, 2005. — 400 с.

9. Марков М. Теория социального управления — М.: Прогресс, 1978. — 468 с.

10. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4:2005, IDT) ДСТУ-П IWA 4:2006 — К.: Держспоживстандарт України, 2006 — 45 с.

11. Полтавець В.Д. Вимоги стандарту ISO 9000:2001 до систем управління якістю в органах місцевого самоврядування // Розвиток міської громади: запровадження нових технологій муніципального управління: Практичний посібник / За ред. В.В. Кравченка та В.Д. Полтавець — К.: Атіка, 2006 — 180 с.

12. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учебное пособие — К.: МАУП, 2004. — 608 с.

13. Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь / Под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И. — М.: Муниципальный мир, 2004. — 672 с.

14. Шаповал М.І. Менеджмент якості. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2003. — 475 с.

15. Шаров Ю.П., Маматова Т.В., Чикаренко І.А Результативність та якість діяльності державного службовця. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003 — 212 с.

Sarik R.I., e-mail: sarik.roman @ rambler.ru

Master of public administration, specialist of the first category of the sector of selection and admission of students and relations of personnel department of Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnepropetrovsk, Ukraine)

INNOVATIVE MANAGEMENT APPROACHES AS A BASIS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL RELATIONS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Current innovative approaches to improve organizational relations in the system of local government and ways of applying them are considered. A new approach based on a synthesis of quality management and social technologies is offered.

Key words: management, social management, state, local government, organizational relationships, quality management system, social technology, organizational and managerial social technology.