
**РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.
ПРОЕКТЫ ИЗМЕНЕНИЙ
И ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
В СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ**

**SECTION THREE.
PROJECTS OF CHANGES
AND TRANSFORMATIONS
IN GOVERNANCE**

К ПРИМЕНЕНИЮ МЕТОДОВ СОЦИОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ

С. Э. МАРТЫНОВА

ООО Консалтинговый центр «Статус», Томск
status.sm@mail.ru

Рассматривается технология принятия управленческих решений по повышению степени удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления на основе результатов социологических исследований.

Современные теории социального, в частности, государственного и муниципального управления определяют управленческое решение как акт органов управления или руководителя, в котором не только поставлена цель, но и сформулирован ряд задач, предусмотрены исполнители, выделены ресурсы (трудовые, материальные, финансовые), закреплена ответственность [9].

В силу того, что в современном менеджменте разделяют оперативное и стратегическое управление, решения могут быть также оперативными и стратегическими.

Стратегическое управление – это управление объектом исходя из задач достижения некоторой удаленной во времени цели, которая предполагает наличие осмысленного образа нового состояния объекта (его идеального плана). Технология выработки управленческого *решения стратегического типа* предполагает следующий алгоритм:

1. Разработка образа желаемого состояния с набором качественных параметров. Определение такого образа осуществляется коллегиально, с вовлечением в обсуждение активной части населения.
2. Формулировка группы целей
3. Анализ состояния объекта, его реальных возможностей (человеческих, материальных, финансовых, идеологических, информационных ресурсов и потенциала), корректировка целей с учетом ресурсов и оценка альтернативных вариантов развития.
4. Разработка способов достижения цели (собственно стратегии, государственной/муниципальной политики и тактических шагов по ее осуществлению).

5. Осуществление пилотных проектов.

6. Разработка целевых программ, календарного плана их реализации, коллективов исполнителей и ответственных.

7. Разработка пакета документов, регламентирующих деятельность и ответственность коллективов исполнителей.

8. Мониторинг ситуации

9. Корректировка планов и программ [8].

Помимо того, что стратегическое решение определяет перспективу дальнейших действий, на разных этапах представленного алгоритма принимаются частные решения. Они обусловлены тем, что в ходе реализации стратегических целей возникают проблемы. Оперативными (тактическими) решениями являются именно те решения, которые мотивированы возникновением проблемной ситуации и направлены на ее нейтрализацию и обеспечение тактических шагов для достижения стратегической цели.

Алгоритм выработки *решения оперативного типа* выглядит следующим образом:

1. Анализ проблемы.

2. Определение цели.

3. Разработка, оценка и выбор вариантов развития ситуации.

4. Мониторинг ситуации после принятия решения и начала его реализации.

5. Коррективы по итогам мониторинга [8].

Этот обобщенный алгоритм находит свое выражение в технологиях, предлагаемых разными авторами. Схожесть алгоритмических этапов подтверждается данными, приведенными в таблице, где нами выделены основные совпадающие этапы.

Особую важность имеет этап, связанный с выбором альтернатив. Необходимо учесть ограничения, которые существуют на пути достижения цели. Исследователи выделяют внутренние ограничения (квалификация людей, наличие ресурсов, качество информации) и внешние (связи с внешним миром, связи с поставщиками, наличие инвесторов и т. п.). Следовательно, основным является процесс сбора, анализа и переработки информации о внешних и внутренних условиях [9]. Но если имеющиеся ограничения подводят к мысли о том, что изменить в лучшую сторону ничего не возможно, то этот вывод, скорее, свидетельствует об отсутствии желания, воли и других личных и профессиональных качеств управляющего субъекта. Учитывая признание в современном социуме ведущей роли личности, преобразующей социальное пространство, такой вывод не случаен.

В научной литературе описываются принципы принятия эффективных решений. К ним относят, в частности, следующие:

Таблица

Алгоритмы принятия оперативных решений

1) понимание проблемы 2) выбор целей 3) выбор метода решения проблемы 4) выбор критериев оценки альтернатив 5) определение альтернативных вариантов 6) оценка решения, включающая в себя предсказание последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы, и оценка их с точки зрения отобранных критериев 7) рекомендация относительно действий. (Д. Веймер и А. Вайнинг)	1) определение проблемы 2) сбор информации, относящейся к проблеме 3) составление плана принятия решения: выбор метода анализа ситуации , прогноза, определение исполнителей каждого из этапов, определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений 4) анализ ситуации, относящейся к проблеме 5) определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства 6) формирование альтернативных вариантов решения проблемы 7) прогноз относительно последствий , к которым приведет реализация той или иной альтернативы 8) определение целей субъекта принятия решения и выбор наилучшего варианта решения с учетом ресурсов 9) исполнение решения 10) мониторинг ситуации, анализ реакции на решения – реализация принципа обратной связи 11) коррекция решения (К.В. Симонов)
--	--

Принцип системности – всесторонний учет значимых факторов.

Принцип автоматизма реализации управленческих решений – принятое руководителем «решение» автоматически (то есть обязательно, причем в максимально короткие сроки и в неискаженном виде) доводится до требуемого уровня и становится практическим руководством к действию.

Принцип свободы выбора – возможность для нижестоящего руководителя делать самостоятельный выбор.

Принцип ответственности за результаты реализации принятого решения, в том числе в отдаленной перспективе.

Принцип соразмерности прав и ответственности – оптимальное распределение обязанностей и ответственности между руководителем и исполнителем разного уровня, а именно: уровень ответственности и степень компетентности лица, принимающего решение, должны соответствовать содержанию и уровню его функциональных обязанностей.

Принцип творчества – необходим для уточнения проблем и поиска идей, выходящих за пределы обычных рамок, для того чтобы подвергнуть сомнению базовые предположения.

Принцип своевременности – ориентация на выбор наилучшего момента для принятия решения. Решение не даст ожидаемого эффекта, если оно преждевременно и, тем более, если оно запоздало.

Принцип единства единоначалия и коллегиальности – руководитель при подготовке решения активно консультируется с подчиненными (коллегиальность) и с учетом их мнения принимает решение, беря на себя всю полноту ответственности (единоначалие). Коллегиальность в данном случае выражается в неявной форме, хотя она может проявиться и более явно (например, при коллективном обсуждении альтернативных предложений).

Принцип соучастия – активное и непосредственное участие в принятии решения тех, кого оно касается [9].

Последний принцип имеет самое непосредственное отношение к новой парадигме социального управления. Признание в социуме центральной роли свободной и активной личности, соответственно, плюрализм, общества как норма приводят к тому, что в современных теориях управления провозглашаются «менеджмент без иерархии» [7, с.87], «партиципативные начала в управлении» [12]. В результате полноправное участие не только представителей органов управления, но и общественности является неотъемлемой процедурой в разработке управленческого решения [5]. Рассел Л. Акофф, известный американский ученый, занимающийся вопросами менеджмента предлагает даже понятие «низорархии», противопоставив его иерархии. Согласно этому принципу, возможность значимого участия в управлении есть у всех членов общества, именно низовые блоки управления – источник власти и ресурсов, а правление осуществляется путем общественных обсуждений [10, с.116].

В современном государственном и муниципальном управлении в России и за рубежом управленческие решения призваны реализовать модель «сервисного» государства. Согласно «сервисной» модели, государство выступает институтом, предоставляющим качественные услуги гражданам – пользователям этих услуг [11. С. 89]. Концепция администрации как службы сервиса нацелена на повышение качества публичных (в других терминах: *социальных, общественных*) услуг, понимаемых как бюджетные услуги, предоставляемые населению [3. С. 133]. Гражданин становится для государства клиентом, который, являясь налогоплательщиком, вправе требовать от государства повышения эффективности его деятельности [11. С. 89]. При этом главным мерилom эффективности власти выступает качество публичных услуг, а «качество» понимается как степень удовлетворения потребностей каждого гражданина в отдельности и общества в целом [6. С. 67]. Такая идеология «сервисной» модели предполагает регулярный мониторинг удовлетворенности граждан государственными и муниципальными услугами.

Фактически изучение оценки публичных услуг населением является начальным этапом технологии принятия управленческих решений. В научной и специальной литературе говорится о том, что мнение потребителей о качестве государственных/муниципальных услуг должно отражаться в разработке рекомендаций для подотчетных ведомств [1. С. 25.], в соответствующих действиях, влияющих на конечное количество и содержание услуг. В ряде случаев результаты социологических опросов используются в практике управления и бюджетирования, ориентированных на результат (БОР) [4]. Цели, определяемые в системе БОР, измеряются при помощи индикаторов (количественно, иногда качественно). Результаты измерений служат основанием для принятия решений о финансировании и для оценки эффективности финансовых вложений [4]. Оценить результативность мер позволяет динамика показателей [2]. При этом часто оказывается вполне достаточно при принятии решений ориентироваться только на один обобщенный показатель – процент граждан, удовлетворенных или не удовлетворенных услугой.

Данные социологических исследований используются и для корректировки содержания услуг. В этом случае необходимо учитывать не только количественную, но и качественную информацию о мотивах той или иной оценки.

На основании вышеизложенного можно предложить алгоритм принятия решения исполнительным органом местного самоуправления, направленного на повышение удовлетворенности населения деятельностью местной администрации и качеством муниципальных услуг. При этом подразумевается, что данные социологических исследований будут использованы не только для оценки эффективности финансовых вложений, но и для корректировки содержания услуг. Технологическая схема с описанием этапов и форм работы может быть представлена следующим образом:

1. Получение (методами социологии) данных об удовлетворенности населения муниципального образования качеством муниципальных услуг и деятельностью органов местного самоуправления.

2. Формирование рабочей группы 1-го уровня по разработке управленческого решения из числа представителей всех сфер, где предоставляются изученные муниципальные услуги, с участием главы муниципалитета, активных представителей населения, общественных организаций. Констатация общей цели для всех вовлеченных в ее достижение – повышение удовлетворенности населения муниципальными услугами и деятельностью местной власти в целом. Основной принцип деятельности рабочей группы – системность подхода к качеству муниципальных услуг с тем, чтобы был достигнут баланс интересов потребителей услуг разных сфер. С этой точ-

ки зрения необходимо включить в рабочую группу представителей всех секторов, связанных с изучаемыми сферами, в том числе экономического сектора (бизнеса). Определение плана действий рабочей группы.

3. Формирование рабочих групп 2-го уровня по отдельным сферам муниципальных услуг. Реализация принципа соучастия за счет дальнейших обсуждений проблем в коллективах «снизу доверху». Члены таких рабочих групп – представители руководящего звена - систематизируют и анализируют мотивы неудовлетворенности. Например, в отношении мотивов неудовлетворенности медицинской помощью можно предложить их систематизацию по следующим регулярно выявляемым в ходе социологических опросов кластерам:

- работа врачей (мотивы неудовлетворенности – грубость персонала; низкое качество работы: неумение поставить диагноз, отсутствие в практике работы современных методов лечения, появление осложнений после лечебных процедур; отсутствие обслуживания по вызовам на дом);

- работа скорой помощи (мотивы неудовлетворенности – долгое ожидание скорой, которая даже может не приехать вообще);

- плохая организация деятельности лечебного учреждения: отсутствие должного оборудования, краткость времени на прием пациента, отсутствие узких специалистов, наличие больших очередей, взимание платы за все услуги, отсутствие аптечного пункта.

В коллективах учреждений, предоставляющих муниципальные услуги (рабочие группы 3-го уровня), в рамках предложенных кластеров выявляются:

- причины, которые приводят к фактам, вызывающим неудовлетворенность. Например, выяснение причин задержки скорой помощи, отсутствия оборудования, наличия очередей и т.д.;

- внутренние и внешние ограничения, которые препятствуют устранению причин неудовлетворенности (например, отсутствие средств на приобретение бензина для машин скорой помощи, нехватка квалифицированных кадров на рынке труда медицинских работников в муниципальном образовании и др.).

4. Обобщение и анализ полученных данных членами рабочей группы 2-го уровня. Поиск путей ликвидации ограничений с разделением реальных и потенциальных возможностей на оперативную и стратегическую перспективу. Исключение абсолютно недостижимых и слишком трудно достижимых возможностей. Определение целей, которые могут быть достигнуты в рамках данной сферы, за счет ее внутренних ресурсов, без необходимости перераспределения ресурсов муниципального образования в целом. Согласование выбора путей и определение целей с активными представителями населения. Разработка календарного плана реализации

этих целей, определение ответственных, реализация плана и мониторинг ситуации.

5. Обобщение и анализ данных, полученных группами 2-го уровня, в рабочей группе 1-го уровня. Анализуются те проблемы, которые не могут быть решены без привлечения ресурсов муниципального образования. Постановка целей повышения качества муниципальных услуг на уровне всего МО:

- конкретных, измеряемых и достижимых – на тактическую перспективу
- совокупности качественных характеристик – на стратегическую перспективу.

Определение номенклатуры соответствующих муниципальных целевых программ. При необходимости - формирование предложений по целевым программам регионального характера (на уровне субъекта РФ).

6. Разработка календарного плана реализации целей на уровне муниципального образования.

7. Определение ответственных исполнителей, документальное закрепление за ними необходимых полномочий.

8. Мониторинг ситуации после принятия решения и начала его реализации.

9. Коррективы действий по итогам мониторинга ситуации (эффективности решения).

10. Распределение поощрительных грантов за улучшение показателей на основании данных о динамике удовлетворенности, с получением результатов очередного (обычно – ежегодного) мониторинга удовлетворенности граждан качеством муниципальных услуг,



Рис. 1. Алгоритм и организационные формы деятельности по выработке управленческого решения

Для коллегиальной работы можно использовать различные методы обсуждения: мозговой штурм, фокус-группа и др.

Схематично такой алгоритм и организационные формы деятельности по выработке управленческого решения выглядят следующим образом:

Низорархический принцип, по крайней мере отчасти, может быть реализован в тех коллективах, где присутствует заинтересованность, инициатива, корпоративная культура с преобладанием ценностной ориентации на потребности общества, социальная ответственность. В таких случаях направляющая и стимулирующая роль руководителя изменяется качественно.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гаталов Е.* Проблемы современной административно-государственной реформы в России // *Власть*. 2009. № 3. С. 25–29.
2. *Гохберг Л.* Формирование системы показателей результативности бюджетных расходов / Л. Гохберг, Н. Ковалева, С. Шашнов // *Экон. политика*. 2008. № 3. С. 121–143.
3. *Дубровин Ю.* Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза // *Власть*. 2009. № 1. С. 131–134.
4. *Железов Б.В.* Эффективность системы образования: взгляд потребителя образовательных услуг / Б. В. Железов, П. М. Кудюкин, О. Р. Шувалова // *Вопр. образования*. 2009. № 2. С. 187–210.
5. *Мартынова С.Э.* Технология подготовки и реализации концепции социального развития территории // *Актуальные проблемы управления и экономики России на современном этапе: Материалы региональных научно-практических конференций 2005–2006 гг.* Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С. 20–211.
6. *Маслов Д. В.* Модель САФ для улучшения качества публичного менеджмента // *Гос. служба*. 2009. № 6. С. 67–69.
7. *Нагорный Б.Г.* Некоторые аспекты формирования новой парадигмы социологии управления // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. Вып. 15. С. 85–87.
8. *Организационно-аналитическое обеспечение процессов управления: Электронный учебно-методический комплекс.* М.: ИПК госслужбы, 2007.
9. *Основы социального управления: Учебное пособие* / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. Под ред. В.Н. Иванова. М.: Высш. шк., 2001. 271 с.
10. *Рассел Л.Акофф.* За пределами социализма и капитализма: развивающееся общество // *Проблемы управления в социальных системах* 2009. Т.1. Вып. 1. С.112–140.
11. *Стырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития : дис. ... канд. социол. наук / Е. М. Стырин. М., 2006. 163 с.
12. *Чекушов А.А.* Социальное управление региона: ценностное взаимодействие // *Электронный журнал ВЛГУ*. 2007. №18. Ч.2. [Электронный ресурс] // URL: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=868>.