УДК 352.075.2:005

ДАНАКИН Н.С.

Социальная технология как способ оптимизации целевого управления в муниципальной сфере

Раскрыто содержание социально-технологической модели оптимизации целевого управления в муниципальной сфере. Выделены и описаны структурный, функциональный, нормативный, операционно-процедурный, инструментальный, организационный блоки данной модели. Сформулированы принципы и методы оптимизации. Освещается опыт целевого управления в муниципальной сфере г. Белгорода, обоснованы рекомендации по его оптимизации.

Ключевые слова: муниципальная сфера, целевое управление, оптимизация, социальная технология, принцип управления, метод управления.

В настоящее время целевой подход применяется на всех уровнях управления, и, если оценивать по формальным признакам, проблемы его практического применения решены. Однако фактическое состояние дел с применением целевого управления значительно отличается от кажущегося. Во многих организациях, где такие методы и формы считаются освоенными, их применение можно назвать символическим: кроме изменения названий отдельных органов и должностей, в организации управления ничего не изменилось. Опросы руководителей и специалистов органов муниципального управления показывают, что половина из них вообще не представляет сути целевого управления, а большинство остальных представляют его весьма упрощенно.

В данной статье ставится задача построения социально-технологической модели оптимизации целевого управления в муниципальной сфере.

Предварительно заметим: во-первых, целевое управление оказывается наиболее адекватным (релевантным) и, как следствие, эффективным именно для органов муниципальной власти, муниципальных организаций[1]. Так уж случилось, что из всех уровней власти именно местная (муниципальная) власть отличалась долгое время наименьшей энергичностью, самостоятельностью и инициативой. Обратной стороной этой зависимости была позиция постоянного выжидания и иждивенчеств. И сегодня еще велики на уровне местной власти инерция, безынициативность и иждивенчество, чтобы надеяться на скорый результат от ее реформирования. И это придает особую значимость целевому подходу к управлению.

Во-вторых, в зависимости от объекта воздействия целевое управление подразделяется на несколько разновидностей: управление проектами, программами; управление продуктами; управление проблемно-целевыми группами; стратегическое управление; кооперативно-целевое управление.

В-третьих, оптимизация понимается нами как обеспечение условий для выбора и осуществления лучшего варианта поведения (функционирования, развития) социальной системы. При этом возникают и решаются два вопроса, связанных с выбором: первый вопрос – как выбирать, т.е. чем руководствоваться (какими принципами, нормами и т.п.) при выборе, второй вопрос – из чего выбирать (должно

быть множество возможных, альтернативных вариантов).

В-четвертых, в качестве способа оптимизации целевого управления предлагается социальная технология. Социальная технология, выражаясь словами Г.В. Атаманчука, дает ответ на вопрос: «Как рационально и эффективно действовать, чтобы достичь социальных целей с минимальными общественнонеобходимыми затратами?»[2].

В-пятых, построение социально-технологической модели целевого управления предполагает также уяснение понятия «модель». Модель – заместитель оригинала в познании, практике, созданная или выбранная субъектом система, воспроизводящая существенные для данной цели познания стороны (элементы, свойства, отношения, параметры) изучаемого объекта и в силу этого находящаяся с ним в таком отношении замещения и сходства (в частности, изоморфизма), что исследование ее служит опосредованным способом получения знания об этом объекте[3]. Чтобы быть эффективным средством познания, модель должна иметь по меньшей мере три признака: отражение, репрезентацию, экстраполяцию. Отражение выражает сходство между моделью и оригиналом, репрезентация – замещение исследуемого объекта (оригинала), экстраполяция – получение информации об оригинале.

Социально-технологическая модель целевого управления является познавательным воспроизведением данного вида управления и включает шесть блоков: структурный, функциональный, нормативный, операционно-процедурный, инструментальный и организационный.

Структурный блок социально-технологической модели (СТМ). При разработке данного блока СТМ мы исходили из понимания структуры как совокупности устойчивых связей между элементами системы, обеспечивающих ее целостность. К основным элементам структуры целевого управления можно отнести, на наш взгляд, сами цели, задачи, мероприятия, исполнителей, ресурсы.

1. Цели. Цель определяется чаще всего как желаемый результат деятельности. Цели, как правило, многочисленны, и их иерархичность выражается в виде «дерева целей». «Дерево целей» – важнейший элемент целевого управления, и от того, насколько серьезно отнесутся к его формированию, будет прежде всего зависеть эффективность самого управления. В частности, не рекомендуется спускаться от одного целевого уровня к другому, пока на каждом предыдущем уровне не выполнены следующие процедуры:

– сделана не только словесная, но и количественная характеристика каждой данной цели;

– критерий цели развернут во времени. Так, если программа рассчитана на 5 лет, то должно быть указано, что намечается достигнуть к концу периода и что на промежуточных контрольных этапах (лучше – по кварталам или полугодиям), когда будет анализироваться ход выполнения программы и сама она, возможно, будет корректироваться;

– для всех целей определены коэффициенты их относительной важности – по несложной методике, с использованием экспертных оценок.

2. Задачи – это срединный элемент целевого управления, который, с одной стороны, конкретизирует цель, а с другой – обобщает серию мероприятий. В содержательном плане задача является *инструментальной целью*, т.е. установкой, которая имеет ценность не сама по себе, а как условие достижения целей более высокого порядка. В ходе определения задач рекомендуется придерживаться ряда правил:[4]

– задачи должны соответствовать своей подцели (социальной цели) и главной цели стратегии;

– задачи должны иметь под собой одно логическое основание;

– по своей формулировке задача не должна быть похожа на цель, мероприятие или ожидаемый результат;

– перечень задач должен быть достаточным для достижения цели.

3. Мероприятия. В отличие от целей и задач, своеобразие мероприятий состоит в том, что они, во-первых, «материальны», поскольку имеют четкие пространственно-временные рамки, расходуют конкретные ресурсы и т.д., а во-вторых,

дискретны, так как моменты их реализации перемежаются с моментами бездействия. Кроме того, если цели и задачи достигаются путем косвенного воздействия, то проведение мероприятий теснее связано с непосредственными управленческими решениями.

4. Исполнители. В структурном блоке СТМ требуется вслед за мероприятиями указать ответственных исполнителей, тем более что программно-целевой подход предполагает межведомственный характер целого ряда мероприятий.

5. Ресурсы – завершающее структурное звено социально-технологической модели целевого управления. При этом решающее значение приобретает эффективное использование социальных ресурсов, т.е. ресурсов, характеризующих жизнедеятельность персонала организации (население города, региона и т.д.) и обеспечивающих ее нормальное функционирование и развитие как социально-экономической системы. В научной литературе выделено и описано 13 видов (разновидностей) социальных ресурсов применительно к городу (муниципальному образованию) и региону:[5] демографические, трудовые, кадровые, образовательные, информационные, компаративно-состязательные, инновационные, социально-психологические, социально-политические, социокультурные, социально-организационные, социально-экономические, социально-технологические.

***Функциональный блок*.** Данный блок СТМ предусматривает выделение функций, выполняемых организационными (управленческими) целями.

Совместная деятельность порождает у людей цели разного уровня и содержания. В условиях организационно-управленческой деятельности эти цели могут выполнять такие функции:[6]

– *когнитивные* функции: обобщают распоряжения координирующих органов и концентрируют внимание на анализе альтернатив действий и принятии решений;

– *распределительные* функции, связанные с оптимальным распределением ресурсов;

– функции *идентификации*, т.е. сопоставления собственных стремлений членов организации с целями подразделения или организации как целого;

– функции *мотивации*: цели способны мотивировать членов организации в том случае, если последние признают их реально достижимыми, ориентированными на будущее и соотнесенными с собственными потребностями;

– функции *преобразования*: стремление к реализации целей организации неизбежно приводит к пониманию необходимости преобразований различных аспектов организационной деятельности;

– *катектические* или *эмоциональные* функции. Цели могут формировать у членов организации различные эмоциональные состояния: эмоциональный подъем или, наоборот, чувства растерянности, неуверенности;

– *символические* функции: цели рассматриваются как визитная карточка фирмы, концентрированное выражение ее стратегических замыслов;

– *идеологические* функции: цели формируют идеологию организации, т.е. объясняют не только, как будут достигнуты те или иные результаты, но и почему возникла необходимость в их достижении.

Нормативный блок. Этот модельный блок выражает закономерности, принципы и правила постановки управленческих целей.

Правильная постановка целей основывается прежде всего на уяснении закономерностей целенаправленного поведения. Изучение явлений целенаправленного поведения людей, их групп позволяет обнаружить и сформулировать несколько закономерностей.[7]

– не имея целей, люди оказываются во власти случайности или прихотей других;

– внутренние (собственные) цели важнее внешних (заданных) целей;

– чем ближе цель, тем больше она мобилизует;

– средства достижения цели имеют тенденцию заменить саму цель, стать самоцелью;

– чем меньше целей, тем легче их согласование и успешнее достижение;

– более высокая цель вытесняет (обесценивает) предыдущую;

– слабое целедостижение приводит к обесцениванию цели, понижению ее значимости;

– слабое целедостижение в одной значимой области человек стремится компенсировать достижениями в другой области;

– «высота» определяемой человеком цели обусловлена уровнем его притязаний;

– даже самая высокая цель может быть опорочена негодными (низменными) средствами.

С учетом рассмотренных закономерностей целенаправленного поведения можно сформулировать определенные принципы, которые выступают как общие ориентации на эффективную постановку управленческих целей. Как полагают специалисты (А.Б. Ванганди, Ю.В. Пахомов, А.В. Шевырев и др.)[8], в основе функционирования системы целевого управления лежит множество принципов. Анализ имеющихся теоретических источников и обобщение собственных эмпирических исследований позволяют выделить и описать 11 принципов целевого управления организацией.

1. Принцип декомпозиции целей «сверху вниз». Функционирование системы целевого управления основано на разложении стоящих перед организацией целей согласно существующей в ней управленческой иерархии. Цели организации раскладываются на подцели, которые распределяются затем между исполнителями. При этом подцели выделяются таким образом, чтобы их решение обеспечивало достижение той исходной цели, которая ставилась перед организацией в целом.

Из принципа декомпозиции вытекают два важных следствия: первое следствие – обеспечение единства главной цели; второе следствие – обеспечение подчиненности средств целям.

2. Принцип обратной связи «снизу вверх». В процессе согласования цели руководителем, который ее сформулировал, и его подчиненным может происходить корректировка содержания цели, уровня ее приоритетности или сроков выполнения. Корректировка цели – важный и в целом позитивный процесс. С одной стороны, в ходе совместного обсуждения и обмена аргументацией достигается одинаковое понимание формулировки цели, а сама цель может трансформироваться в более точную и корректную по содержанию. С другой стороны, в процессе согласования обеспечивается необходимый баланс между желаемыми результатами и имеющимися в организации ресурсами.

3. Принцип «внутрифирменного рынка труда». В отличие от функциональных обязанностей, цели (целевые задания) в системе целевого управления каждый раз уникальны и не могут быть заранее предусмотрены в типовых контрактах, заключаемых при приеме на работу. В каком-то смысле целевые задания – дополнительные трудозатраты, не предусмотренные первоначальными условиями найма. Именно в силу этого обстоятельства так важны отношения добровольности и равноправия сторон в процессе согласования целей.

4. Принцип конгруэнтности. Данный принцип требует, чтоб цели организации не расходились с ее базовыми ценностями, ее миссией. Ценности представляют глубочайшие убеждения об истинном и ложном, о хорошем и плохом, о важном и незначительном. Высокие результаты и большое самоуважение возможны только тогда, когда цели и ценности находятся в полной гармонии друг с другом.

5. Принцип баланса целевых ориентаций. Научный менеджмент строго соразмеряет цели и уже достигнутый уровень развития. Каждая организация уже достигла определенных результатов и, естественно, должна заботиться о том, чтобы не утратить свои завоевания. С другой стороны, важно ей определиться и с завоеванием новых производственно-трудовых «высот». Закрепить достигнутое и добиться новых, более высоких результатов – таковы две основные целевые ориентации руководителя. Баланс этих ориентаций с учетом конкретной обстановки является одним из показателей грамотного руководства.

6. Принцип операционализации. Люди хотят быть в состоянии в каждый данный момент определить, насколько они продвинулись в достижении цели, ее формулировка должна включать количественные показатели, а также указание на временной период, в течение которого эта цель должна быть достигнута. Если такой подход невозможен – а так, к сожалению, бывает в большинстве случаев, – необходимо найти косвенные показатели или обратиться к описанию желаемого состояния объекта управления.

7. Принцип конкретности. Из самого содержания цели должно быть понятно,

что надо делать, какие мероприятия разработать и осуществить для ее достижения. Иначе говоря, формулировка цели должна быть информативной и отражать намерения менеджмента. Информативность формулировки цели можно повысить, выделив в ней три элемента[9]:

– ориентацию и форму управленческого воздействия;

– предмет воздействия, приоритет;

– способ воздействия.

8. Принцип системности. При любой постановке целей люди почти неизбежно сталкиваются с их противоречием. И не потому, что никогда нельзя достичь всех желаемых целей. Есть цели, взаимно исключающие друг друга. Например, цель сокращения издержек на заработную плату и цель сохранения рабочих мест. Принцип системности ориентирует на согласование различающихся целей, устранение возможных противоречий, построение иерархической системы целей.

9. Принцип концентрации или количественного ограничения. Смысл этого принципа можно выразить известной фразой Козьмы Пруткова «Нельзя объять необъятное». Успеха добивается не тот руководитель, который за все берется, а тот, который концентрирует свои усилия на самом главном. Ухватившись и вытащив одно звено, он постепенно вытягивает всю «цепь» целей. Самоограничение – важнейшее условие эффективной постановки целей.

10. Принцип учета вероятных последствий. Многие цели оказываются, по сути, средством достижения других, более отдаленных целей; если же они не рассматриваются как средства и, следовательно, не учитываются возможные последствия их достижения, то это может само по себе иметь серьезные последствия.

11. Принцип обновления. То, что цели нужно обновлять, – это само по себе тривиально. Меняющиеся производственные, рыночные и социальные ситуации вынуждают руководителя быть предельно гибким в формулировании групповых и индивидуальных целей. Менее очевидно другое обстоятельство: обновление целей необходимо для предотвращения инверсионной тенденции, т.е. тенденции замещения цели средствами, превращения последних в самоцель.

Завершая характеристику принципов целевого управления, отметим следующее: если принципы выражают собой общие предписания к постановке целей, то правила представляют собой конкретизированные требования.

Наиболее полный перечень правил целевого управления организацией сформулирован Дж. Моррисеем[10], которым мы и воспользуемся. Правильная формулировка, целей должна:

– начинаться с глагола неопределенной формы, характеризующего выполняемое действие;

– конкретизировать требуемый конечный результат;

– конкретизировать заданный срок достижения цели;

– конкретизировать максимальную величину допустимых затрат;

– давать количественную характеристику требуемого результата работы, необходимую для подтверждения факта достижения цели;

– оговаривать только то, «что» и «когда» должно быть сделано, не вдаваясь в детали «как» и «почему» это должно быть сделано;

– отвечать непосредственно целевому назначению и функциональным обязанностям сотрудников;

– быть понятной всем, кто будет работать для ее достижения;

– быть реальной и достижимой, но не легкой;

– обеспечивать большую отдачу от затрат времени и ресурсов по сравнению с другими возможными целями;

– быть реализуемой в пределах наличного или определенного объема ресурсов;

– исключать или делать минимальной возможность двойной ответственности за результаты совместной работы;

– должна соответствовать основным принципам и методам работы подразделения и компании в целом;

– совпадать с интересами исполнителей и не вызывать серьезных конфликтов в организации;

– фиксироваться в письменном виде, а копии следует хранить у начальника и подчиненного;

– согласована управляющим в личной беседе с подчиненными.

Эти правила охватывают все возможные случаи постановки управленческих целей, а в каждом отдельном случае они применяются в большем или меньшем «составе».

Операционно-процедурный блок. Большое и нелегкое искусство правильной постановки целей представляется одним из важных условий достижения успеха деятельности. Весь вопрос в том, чтобы в качестве цели конкретной деятельности ставить перед собой максимум того, что желательно, но не больше, чем в данных условиях действительно достижимо. Этим искусством нельзя овладеть без общего жизненного опыта, но в сложных ситуациях, в которых функционируют муниципальные коллективы, нельзя применять его эффективно, не опираясь на фундаментальное, стратегическое изучение обстановки.

С учетом данного обстоятельства полезно будет обратиться к процедуре постановки управленческих целей, т.е. к последовательно связанной совокупности операций. В самом общем виде постановка целей осуществляется в два этапа: 1) выявление целей и 2) формулировка целей. При более детализированном подходе выделяются 5–6 последовательно осуществляемых операций (стадий, шагов). М. Вудкок и Д. Фрэнсис[11] различают семь шагов в процессе постановки цели: прояснение потребностей; прояснение возможностей; принятие решения о том, что вам нужно; выбор; уточнение цели; установление временных границ; контроль своих достижений.

Шаг первый: прояснение потребностей. В основе целей лежат потребности, которые еще надо осознать. Установление целей требует анализа текущей ситуации и ответа на вопрос, чего мы хотели бы добиться.

Шаг второй: прояснение возможностей. Первое движение в прояснении возможностей состоит в установлении как можно большего их числа. Разумный выбор нельзя осуществить, пока не *установлены все имеющиеся* возможности.

Шаг третий: определение намерений. Списка возможностей недостаточно, необходимо знать, к чему мы стремимся и чего хотим добиться. Это может показаться очевидным, но определить, что нам нужно, не всегда просто. Необходимо ответить на три ключевых вопроса:

– Что является для нас важным?

– На какой риск мы готовы пойти?

– Как наши решения повлияют на окружающих?

Шаг четвертый: выбор. Когда мы, наконец, определили диапазон имеющихся возможностей и прояснили наши потребности и желания, необходимо сделать выбор. Осуществление выбора – это заявление о том, что мы направляем наши усилия на данное, а не иное направление. Мы берем тем самым на себя обязательство, что избранный образ действительно обеспечит удовлетворительный результат.

Шаг пятый: уточнение (конкретизация) цели. Развертывание цели в ряд более конкретных шагов, установление логических связей между общими задачами и конкретными рабочими целями придает деятельности большую целенаправленность, помогает сократить излишние усилия.

Шестой шаг: установление временных границ. Время – это ресурс, с которым можно разумно обращаться, но которым можно и серьезно злоупотреблять. Занимаясь слишком многим одновременно, трудно добиться результата во всем.

Шаг седьмой: контроль своих достижений. Для того, чтобы следить за своими достижениями, необходимо найти какую-либо меру успеха, и чем менее четко определена проблема, тем труднее измерить продвижение. Однако найти средства, чтобы его оценивать, очень важно, поскольку объективные измерители необходимы, даже если они требуют жесткого порядка.

Инструментальный блок. В теории и практике целевого управления сегодня используются различные методы. Они направлены на упорядочение организационных процессов, согласование целей каждого исполнителя с целями организации, а также согласование целей организации с ресурсными возможностями.

Если деятельность руководителя не доводит объект управления до задуманного состояния, это означает, что либо формулирование цели было ошибочным (не соответствующим действительному намерению или невыполнимым), либо деятельность не была в должной мере организована. Чтобы избежать такого рода ошибок, полезно воспользоваться

специальными методами постановки управленческих целей.

Метод экстраполяции основан на том, что мы, исходя из своего нынешнего состояния и учитывая свои возможности, заглядываем в будущее, составляя своего рода прогноз-пожелание. Исходя из наличной базы, мы задаемся вопросом, какой результат при имеющихся средствах можно получить за определенное время.

Пример: при наличном числе занятых и неизменном объеме машин и оборудования за счет повышения качества управления в течение года можно на 3% снизить издержки производства.

Метод заданных показателей зеркально отражает предыдущий метод: какие средства потребуются для достижения заданной цели.

Пример: если в течение года не удается снизить издержки производства на 5%, неизбежны серьезные негативные последствия. Насколько надо увеличить загрузку оборудования, с тем чтобы высвободить наиболее дорогие виды средств производства?

«*Челночный метод*» как бы совмещает в себе два предыдущих метода. Заданные показатели в первой редакции передаются ответственным за их достижение, которые оценивают, что означают эти установки для их конкретной работы. Они определяют, в какой мере реально выполнение поставленных задач, и направляют свои предложения в новой редакции целей вышестоящему руководству. Не исключено, что указанный челночный процесс многократно повторяется как «сверху вниз», так и «снизу вверх» до тех пор, пока представления о целях не получат реальную и вместе с тем мобилизационную формулировку.

Метод временного «расщепления» означает разворачивание конечной цели в последовательную серию промежуточных целей для усиления ее мобилизующего эффекта. Так, группе рабочих, обслуживающих швейные машины, было дано задание достич определенного уровня производительности к концу трехмесячного периода. Это была цель относительно далекая, и они продвигались к ней медленнее, чем было необходимо. В результате в течение 14 недель они едва достигли 60% запланированного уровня. Другой группе было точно определено задание на каждую неделю – эта группа в течение 14 недель достигла запланированного уровня.

Метод «узких мест». «Узкое место» – это такой элемент системы или качество элемента, которые сдерживают ее эффективное функционирование. Ликвидация узких мест в системе дает возможность при относительно невысоких затратах приблизить перспективы достижения успеха. Важно иметь в виду при этом следующие этапы: 1) выявление наиболее узкого места; 2) концентрация всех сил на его устранении.

Метод «луковицы целей» означает постановку целей отдельным сотрудникам на основе последовательной конкретизации потребностей предприятия, подразделения и их «доведения» до рабочих мест. Внешний слой «луковицы целей» предприятия определяется рынком, спросом на продукцию или услуги. Средние слои образуют само предприятие и его подразделения. Сердцевину «луковицы» составляет работник.

При любой постановке целей, как уже говорилось, мы почти неизбежно сталкиваемся с их противоречием. Как его разрешить? Имеется несколько методов согласования целей.

Метод ранжирования означает расставление целей по их сравнительной значимости и по времени их реализации в плановом периоде. Задача ранжирования целей и отбора проблем для программной реализации достаточно сложна и для многих руководителей муниципальных организаций трудноразрешима. Поэтому целесообразно было бы на основе проведения соответствующих исследований и анализа практического опыта разработать рекомендации по рациональному комбинированию одновременно реализуемых программ. Если для каждого набора программ будут указаны предпочтительные варианты построения структур управления организациями, практическую полезность таких рекомендаций трудно будет переоценить.

Метод определения ключевых сфер. Предварительно заметим, что ключевыми сферами являются все те сферы, деятельность человека в которых служит достижению важных целей, от чего в решаю-

щей степени зависят успех и удовлетворение собой в работе, общественной и личной жизни. Смысл метода заключается в определении приоритетных сфер деятельности и соответствующей концентрации усилий. Кстати, опыт говорит о том, что активный человек может осилить 9, 10, максимум 12 таких сфер.

Метод «клина» связан с тем же определением ключевых сфер. Его суть в последовательном расширении ключевых сфер деятельности. Нужно начинать с малого, может быть, с 3 или 4 сфер. Не следует ставить перед собой много целей. Важнее быть последовательным и держаться до конца.

Метод «дерева целей» – метод графического выражения взаимосвязанных целей. Как уже говорилось выше, «дерево целей» строится по принципу от «высшего к низшему», т.е. сверху вниз. Прежде всего определяется конечная цель. Затем определяются цели следующего – первого уровня, которые подводят к конечной цели. Подобным образом осуществляется декомпозиция – вниз до последнего нижнего уровня. Нижний уровень «дерева, целей» – мероприятия. При построении «дерева целей» необходимо соблюдать правило: формулировки целей более низкого уровня по смыслу должны быть конкретнее формулировок целей соответственно более высокого уровня, раскрывая тем самым их содержание. Каждая цель верхнего уровня разветвляется не менее чем на две цели нижнего уровня.

Комплексно-целевой метод – метод, обеспечивающий баланс целевых ориентаций, а именно ориентации на сохранение и закрепление достигнутого, с одной стороны, и ориентации на достижение новых успехов, с другой стороны. Применение данного метода означает введение в систему организации и оплаты труда таких изменений, которые способствуют одновременной целевой ориентации работников и на закрепление полученных результатов, и на достижение новых.

Метод обсуждения. Иногда для достижения согласия относительно целей используются неофициальные дискуссии или официальные беседы. Лишь недавно стали уделять более пристальное внимание различным способам повышения эффективности организованных дискуссий как средству ликвидации конфликтов. Американский ученый А. Рапопорт в своей книге «Сражения, игры и дискуссии» отводит значительное место обсуждению потенциальных возможностей дискуссий в этом смысле[12]. Процедура их проведения включает шесть этапов:

– обмен предложениями и их взаимное (перекрестное) обоснование;

– формулировка каждой стороной фактических и моральных обстоятельств, при которых, по их мнению, будет правильна позиция другой стороны;

– формулировка каждой стороной своего представления о том, каким образом может быть установлено текущее положение дел;

– определение этого положения дел;

– составление «матрицы потерь»;

– оценка каждой стороной того, какая из двух возможных ошибок является, по их мнению, более серьезной.

Таким образом, успешность целенаправленной деятельности обеспечивается специальными методами постановки управленческих целей. В их числе – методы экстраполяции, заданных показателей, «челночный», временного «расщепления», «узких мест», «луковицы целей», ранжирования, определения ключевых сфер, «клина», «дерева целей», обсуждения, а также комплексно-целевой метод.

Организационный блок. Анализ отечественного и мирового опыта позволяет с уверенностью полагать, что основной тенденцией развития организационных структур целевого управления является сочетание линейно-функциональных и программных форм, опирающееся на принципы матричного управления.

Использование матричных форм организации целевого управления значительно расширяет возможности совершенствования организационных структур и позволяет разрешить или значительно смягчить многие организационные проблемы. При выборе конкретных организационных решений, основанных на матричном способе построения структуры, целесообразно руководствоваться некоторыми общими критериями. В качестве таких критериев выступают, на наш взгляд, следующие требования (модельные признаки):

– полнота ответственности каждого управленческого органа за достижение

поставленной перед ним задачи (подцели) управления;

– сбалансированность целей субординированных уровней управления, которая достигается за счет того, что выполнение совокупности задач, возлагаемых на все звенья нижестоящего уровня, должно обеспечивать полное достижение цели, стоящей перед вышестоящим уровнем управления;

– комплексность выполнения совокупности функций управления, относящихся к решению каждой поставленной задачи (как по «вертикали», так и по «горизонтали» взаимодействия);

– минимизация дублирования функций и работ при организационном выделении подсистем управления проектами и продуктами;

– сохранение условий для специализации отдельных работников и первичных звеньев при создании комплексных подразделений;

– концентрация ответственности за достижение каждой подцели и решение каждой самостоятельной управленческой задачи в одном органе управления (у одного руководителя);

– сбалансированность в каждом звене и на каждом уровне управления объемов ответственности за достижение поставленной цели и прав по принятию решений с ее достижением.

Ориентация на указанные критерии применения целевого подхода в управлении организацией позволяет разработать и внедрить высокоэффективные оригинальные структуры управления – гибкие, хорошо приспосабливающиеся к изменяющимся условиям деятельности, обладающие необходимым потенциалом при решении эффективного функционирования и развития.

Завершая характеристику социально-технологической модели целевого управления, заметим, что «узким местом» в его практическом осуществлении остается противоречие между организационным обеспечением процессов разработки целей, с одной стороны, и реализации, с другой стороны. На этапе разработки создается множество структур: рабочие группы, тематические комиссии, общественные советы и т.д. К разработке целей и задач привлекаются представители науки: местных университетов, научно-исследовательских институтов, а нередко и профильных организаций российского уровня, например Леонтьевский центр, Институт экономики города, Совет по изучению производительных сил. При этом услуга по созданию стратегического документа стоит дорого – миллионы, а то и десятки миллионов рублей. «На этом фоне этап реализации стратегии выглядит намного скромнее, поскольку, как правило, ведется силами самой администрации, зачастую даже без структурного обособления данного вида деятельности»[13].

В этой связи заслуживает внимания и изучения комплексный подход к организационно-технологическому обеспечению стратегического управления городом Белгородом, который включает несколько элементов (компонентов)[14]: концептуальный, кадровый, организационный, научно-методический, финансовый, социальный, нормативно-правовой, информационный, технологический, аналитический.

С целью комплексного организационно-технологического обеспечения реализации стратегического плана предложены:

– *по кадровому обеспечению* – разработка и реализация целевой программы «Муниципальные кадры», обучение кадров основам стратегического управления;

– *по организационному обеспечению* – создание организационных структур, необходимых для успешного стратегического управления (Коллегия местного самоуправления, рабочие группы при департаментах городской администрации, контрольно-ревизионный орган);

– *по научно-методическому обеспечению* – организация деятельности Института муниципальных проблем;

– *по финансовому обеспечению* – отказ от формирования бюджета по принципу «от достигнутого» в пользу бюджетного планирования, ориентированного на результат;

– *по социальному обеспечению* – обеспечение условий для участия населения в решении местных проблем;

– *по технологическому обеспечению* – разработка и реализация технологий программно-целевого управления;

– *по аналитическому обеспечению* – анализ хода реализации стратегического плана развития города, достижение намеченных целей, выявление возникающих при этом трудностей и проблем.

Выводы. Оптимизация целевого управления в муниципальной сфере посредством его социальной технологизации предусматривает:

– во-первых, обеспечение должной координации и субординации структурных элементов целевого управления – целей, задач, мероприятий, исполнителей, ресурсов;

– во-вторых, учет прямых и косвенных функций управленческих целей – когнитивных, распределительных, катектических (эмоциональных), символических, идеологических, а также функции идентификации, мотивации, преобразования;

– в-третьих, учет закономерностей целенаправленного поведения, сформулированных выше;

– в-четвертых, соблюдение принципов и правил постановки, согласования управленческих целей, в том числе принципов: декомпозиции целей «сверху вниз», обратной связи «снизу вверх», «внутрифирменного рынка труда», конгруэнтности, баланса целевых ориентаций, операционализации, конкретности, системности, концентрации или количественного ограничения, учета вероятных последствий, обновления;

– в-пятых, соблюдение процедуры постановки управленческих целей, включающей следующие этапы: прояснение потребностей; прояснение возможностей; определение намерений; выбор; уточнение (конкретизация) цели; установление временных границ; контроль достижений;

– в-шестых, дифференцированное использование методов экстраполяции, заданных показателей, временного «расщепления», «узких мест», «луковицы целей», ранжирования, определения ключевых сфер, «клина», «дерева целей», обсуждения, а также «челночного» и комплексно-целевого методов;

– в-седьмых, при выборе конкретных организационных форм, основанных на матричном способе построения структуры, руководствоваться критериями полноты ответственности, сбалансированности целей, комплексности выполнения функций, минимизации дублирования, специализации, концентрации ответственности, сбалансированности.

---

[1] Боженов С.А. Особенности целевого управления в органах муниципальной власти // Социально-гуманитарные знания. 2012. № 8.

[2] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Изд-во Омега-Л, 2004. С. 115.

[3] Бороноев А.О., Письмак Ю.М., Смирнов П.И. Моделирование социальных систем // Проблемы теоретической социологии: сб. статей / под ред. А.О. Бороноева. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1996. Вып. 2. С. 81–92; Шуметов В.Г. Методология анализа качества жизни населения на региональном уровне // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 2. С. 213 – 222.

[4] Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к практике: учеб. пособие. Белгород: Обл. типография, 2009. С. 136–137.

[5] Конев И.В., Матвеев Д.Ю. Управление социальными ресурсами региона. Белгород: Изд-во БГТУ, 2008. С. 67–70.

[6] Фролов С.С. Цели организации // Русский гуманитарный интернет-университет, 2000–2011. http://sbiblio.com

[7] Данакин Н.С., Шеденков С.А. Технология постановки управленческих целей. Белгород: Центр социальных технологий, 1997. С. 7–12.

[8] Пахомов Ю.В. Система управления по результатам // Общественные науки и современность. 2007. № 4. С. 133–142; Шевырев А.В. Креативный менеджмент: синергетический подход. Белгород: «ЛитКараВан», 2007.

[9] Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: учеб. пособие. Белгород: Обл. типография, 2009. С. 130–131.

[10] Моррисей Дж. Целевое управление организацией. М.: Советское радио, 1989.

[11] Вудкок М., Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер. М.: Дело, 1991.

[12] Акофф Р. Искусство решения проблем. М.: «Мир», 1982. С. 65.

[13] Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к практике: учеб. пособие. Белгород: Обл. типография, 2009. С. 180.

[14] Боженов С.А., Данакин Н.С. Развитие стратегического управления городом: социально-технологический аспект (монография). Белгород: Изд-во БГТУ, 2009.