



РОЗВИТОК ПРОЦЕСНОЇ КОМПОНЕНТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

О. Ю. Бобровська

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
вул. Гоголя, 29, 49044, м. Дніпропетровськ, Україна.
o.u.bobrovskaya@vidr.dp.ua*

Отримана 10 жовтня 2009, прийнята 26 листопада 2009

Анотація. Подано теоретико-методологічне обґрунтування моделі реалізації процесного підходу в системі муніципального управління. В статті зроблено акцент на відмінність запропонованої моделі, яке полягає у визначенні не стільки конкретних чинників впливу на якість управлінської праці, скільки комунікативних зв'язків у системі управління, їхнього змісту, напрямків і мети взаємодії елементів системи управління містом. Комунікативна модель системи управління дозволяє зрозуміти, що остаточні рішення приймаються не тільки з огляду на позиціонування складових простору управлінської діяльності, а й широкого кола кінцевих показників конкретних процесів: управлінських, операційних та інших. Вона дозволяє побачити, які чинники впливають на результативність діяльності органів місцевого самоврядування у довгостроковій перспективі та поточній діяльності, і як вони взаємодіють між собою.

Ключові слова: процеси управлінської діяльності, управлінські зв'язки, процесна комунікаційна модель, система управління.

РАЗВИТИЕ ПРОЦЕССНОЙ КОМПОНЕНТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е. Ю. Бобровская

*Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины
ул. Гоголя, 29, 49044, г. Днепропетровск, Украина.
o.u.bobrovskaya@vidr.dp.ua*

Получена 10 октября 2009, принята 26 ноября 2009

Аннотация. Представлено теоретико-методологическое обоснование модели реализации процессного подхода в системе муниципального менеджмента. В статье сделан акцент на отличие предложенной модели, которое состоит в определении конкретных факторов влияния на качество управленческой работы, на коммуникативные связи в системе управления, их содержание, направления и цель взаимодействия элементов системы управления городом. Коммуникативная модель системы управления позволяет понять, что окончательные решения принимаются не только учитывая позиционирование составных управленческой деятельности, а и широкого круга конечных показателей конкретных процессов: управленческих, операционных и других. Она разрешает увидеть, какие факторы влияют на результативность деятельности органов местного самоуправления в долгосрочной перспективе и текущий момент, а также показывает взаимодействие их между собой.

Ключевые слова: процессы управленческой деятельности, управленческие связи, процессная коммуникативная модель, система управления.

DEVELOPMENT PROCESS COMPONENT IN LOCAL SELFGOVERNMENT SYSTEM

E. Bobrovs'ka

*Dnipropetrovsk Regional Institute of State Management,
National Academy of State Management under the President of Ukraine,
Gogol st., 29, 49044, Dnipropetrovsk, Ukraine.
o.u.bobrovskaya@vidr.dp.ua*

Received 10 October 2009, accepted 26 November 2009

Abstract. The theoretical methodological basis of realisation model of the process approach in municipal management system has been presented. In the article an accent has been done on the offered model, which consists of concrete factors determination of influence on quality of management, on communicative connections in the control system, their contents, directions and purpose of elements interaction of control city. The communicative model allows to understand that the final decision are taken not only consideration of positioning component of control to activity, but the wide circle concrete processes of final indexes: managing, operative et al. It let see, the factors influencing on effectiveness of organs activity of local self-government in the lasting the prospect and current activity, as well as shows the mutual interaction.

Keywords: administrative activity processes, administrative communications, a process communicative model, a control system.

Вступ

Трансформаційні зміни в системі управління муніципальними утвореннями (далі – МУТ) супроводжуються появою нових організаційних схем і форм муніципального господарювання, суттєвим ускладненням та інтенсифікацією процесів господарювання, розширенням комунікативних управлінських зв'язків у внутрішньому і зовнішньому середовищі міст.

Це спонукає до необхідності перегляду форм, методів і структур управління та їх варіативності залежно від об'єктивних умов функціонування складних соціально-економічних систем. Під час побудови процесів муніципального менеджменту їх інформаційне та аналітичне обґрунтування має багато рис невизначеності і розмитості. Відсутність достатньої впорядкованості і якості інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень призводить до певної розбалансованості соціальних, економічних, правових та інших відносин, які існують між керівною і керованою підсистемами, що є складовими управлінської діяльності, параметрами управління й характерис-

тиками об'єктів і об'єкто-суб'єктів муніципального утворення.

Під час формування комунікативних зв'язків і збалансованих параметрів управлінських процесів, визначення їх взаємозалежності і взаємовпливу, певна їх частина завжди залишається невизначеною. І хоча МУТ достатньо забезпечене регулятивними, законодавчими і нормативними актами, процесна «архітектура» системи управлінських комунікативних процесів муніципального менеджменту залишається недостатньо прозорою і потребує їх раціоналізації. Це обумовлює необхідність пошуку шляхів визначення і вдосконалення процесних управлінських комунікацій, уточнення їх змісту, створення класифікаційних груп, актуалізує питання методичного забезпечення реформування технології побудови комунікативних процесів систем управління.

Підвищення ролі і впливу процесних компонентів на формування результатів розвитку суспільної і спільної праці формує новий напрям управління – менеджмент процесів, який дозволяє об'єднати ресурсні можливості споріднених

процесів і збільшити рівень спільного результату в цілісній інтегрованій системі управління за рахунок синергізму.

Увага дослідників до використання процесного підходу під час побудови систем управління суттєво підвищилася у зв'язку з появою і опануванням теорії бізнес-процесів як ринкової форми організації виробничо-комерційної діяльності [1, с.273-297, 377-382], розвитку теорії і практики впровадження логістичного управління і його методів [2, с.148-184]. Але поки питання спільного розгляду процесного і функціонального управління складними соціально-економічними системами залишаються в муніципальному менеджменті поза увагою. Відсутній і методичний інструментарій формування цілеспрямованих процесів управління та їх інформаційно-комунікативного забезпечення.

Основна частина

Метою статті є визначення за допомогою процесного і системного підходів складу основних процесів управління МУТ і подання процесно-комунікативної моделі їх взаємодії з метою визначення змісту та раціоналізації послідовності формування інформаційно-комунікативних зв'язків під час реалізації напрямів цілеспрямованої управлінської дії щодо забезпечення досягнення цілей соціально-економічного розвитку міст.

Аналіз змісту управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) за функціями загального процесу управління (стратегічне планування, планування, організація, контроль, корегування, аналіз стимулювання і координація процесів їх розвитку) показав їх певну розгалуженість. Вони виконуються і регулюються на різних, хоч і взаємопов'язаних ієрархічних рівнях, кожний з яких здійснює управлінський вплив різними способами, потребує для свого здійснення відповідної управлінської спеціалізації, кваліфікації виконавців, методів кінцевого прийняття рішень, методів і механізмів їх реалізації.

Процесний аналіз змісту управлінської діяльності в середніх і малих містах [3, 4, 5] дозволяє систематизувати її за видами, етапами, процесами здійснення і спорідненості очікува-

них результатів. При цьому процеси управління розмежовуються за такими ієрархічними рівнями: стратегічне і поточне управління містом, стратегічне і поточне функціональне управління, операційно-процесне управління діяльністю і соціально-економічним розвитком міст.

Перший рівень виокремлюється з огляду на надані повноваження й відповідальність органів місцевого самоврядування. Другий – виокремлюється з огляду на функціональний зміст праці в системі управління і спеціалізації працівників, які її здійснюють. Найбільш місткий за змістом і складністю завдань, що виконуються, з огляду на багатоаспектність виконуваних дій, є операційно-процесний рівень управління життєдіяльністю і розвитком міст, на якому проблемні питання діяльності і рівень рішень, що приймаються, повинні забезпечити результати досягнення цілей розвитку. При цьому останні набувають найбільшої визначеності, конкретності і цілеспрямованості та максимально наближені до споживачів послуг на певній території.

Стратегічне управління розвитком міст, що здійснюється на верхньому рівні, має корпоративні риси і забезпечується органами місцевого самоврядування шляхом розробки стратегій, програм і планів розвитку. Ця діяльність потребує чіткого визначення всіх цілей розвитку територіальної громади, їх цілеспрямованого, послідовного, безумовного і своєчасного досягнення і підтримання протягом довгострокового періоду часу. Керівники і працівники цього рівня повинні мати розвинуте стратегічне мислення, широкий професійний світогляд, високий рівень професіоналізму і відповідальності, користуватись довірою жителів муніципальних утворень. Недостатня обґрунтованість політики соціально-економічного розвитку, несвоечасність і необґрунтованість прийнятих рішень призводить до неправильно обраного курсу розвитку, непоправних помилок і значних витрат. Інформаційно-аналітична база розробки управлінських рішень на цьому рівні відрізняється надзвичайною широтою і має у своєму складі соціальну, економічну, правову, нормативну, маркетингову та інші види інформації, яка використовується для діагностики розвитку міста на всіх щаблях управлінської

діяльності. Дотримання порівняності інформації вищого рівня з інформацією нижчих щаблів є невід'ємною складовою інформаційно-аналітичного забезпечення процесів розробки і здійснення стратегічного розвитку, яка має переважно кількісне вираження показників і чітко визначена за технологією її отримання.

Послідовність, логіка розробки і технології здійснення діяльності як на верхньому, так і на нижньому щаблі управління включає всі етапи загального процесу управління: планування, організацію, контроль, аналіз, корегування та мотивацію. Ураховуючи цю властивість, можна уявити повний цикл розробки і прийняття управлінських рішень як складний інтегрований процес управлінської діяльності, що починається на верхньому щаблі, продовжується на середньому і закінчується на нижньому щаблі управління. Усі вони спрямовуються на управління операційно-виробничою діяльністю із забезпечення та регулювання процесів створення й надання послуг. Зворотні зв'язки управлінського інтегрованого процесу (управлінського циклу) містять інформацію про результати здійснення локальних, основних, допоміжних і забезпечувальних процесів як складників єдиного інтегрованого процесу. Ця інформація і її аналіз слугують базою для підтримки належного рівня керованості процесів у місцевому самоврядуванні, забезпечення необхідного й своєчасного регулювання та корегування.

Для уявлення про склад і види процесів в інформаційно-комунікативному просторі управлінської діяльності, їх кількісні параметри в площині зазначених рівнів і в управлінському просторі в системі муніципального управління доцільно використовувати графічний і матричний методи аналізу. Пропонована тривимірна матриця формування й безперервного перебігу управлінських процесів у системі муніципального менеджменту (рис. 1) як системної цілісності ілюструє наочність змісту їх складових і показує напрями перебігу процесів, етапність, послідовність здійснення, взаємозалежність комунікативних зв'язків, їх безперервність і багатовимірність. У запропонованій матриці на осі У подані рівні управління й органи управління, які їх здійснюють. На осі Х – процеси управління за видами управлінської інфраструктури міста і за виконавцями. При

цьому передбачається, що в їх структурі є процеси не тільки муніципального, а й виробничого підприємницького господарювання і суспільних організацій, що мають повноваження для розробки й участі в здійсненні стратегії і планів розвитку, контролю за їх виконанням. Ці процеси здійснюються в системах управління муніципальних підприємств та на підприємствах інших організаційно-правових форм власності на території міста. По осі Z відкладаються економічні, технічні, екологічні, соціальні та інші процеси, що спрямовані на створення й надання продукції (робіт, послуг), які споживаються в соціально-економічному середовищі міст і задовольняють потреби жителів. Їх змістом є перетворення інформації (або сировини) і отримання нової інформації (робіт, послуг), що розповсюджується ланцюгами комунікативних прямих і зворотних зв'язків, які перетинаються, взаємозабезпечуються й підтримуються між собою.

Зображення процесів управлінської діяльності в матричному вигляді і виокремлення її площин, рівнів і результатів дозволяє отримати більш чітке уявлення про її зміст, існуючі «межі», обсяги необхідної інформації і визначити місце процесної складової під час удосконалення структури системи управління, виокремити її взаємозв'язки з функціями, що реалізуються, завданнями і важелями управління.

Суттєву роль процесна складова відіграє в прогнозуванні масштабів інтегрованого процесу управління і можливості визначення «довжини циклу» управління, який повторюється у вигляді безперервних потоків процесів соціального і економічного розвитку та їх усередненого змісту. Аналіз складових елементів матриці дозволяє уточнювати класифікаційні ознаки управлінської інформації та інформаційно-аналітичної бази для розробки стратегії розвитку, передбачити чинники її раціонального проектування, розширити склад методів розрахунку, склад і обсяги необхідного матеріально-технічного і фінансового забезпечення. З'являється можливість їх найкращого поєднання, налагодження взаєморозуміння між учасниками (керівниками) процесів різних форм власності, підпорядкованості різним цілям і прагненням аналітичних досліджень.

Зі схеми видно, що соціальні цілі і соціальні процеси повинні формуватися попередньо і

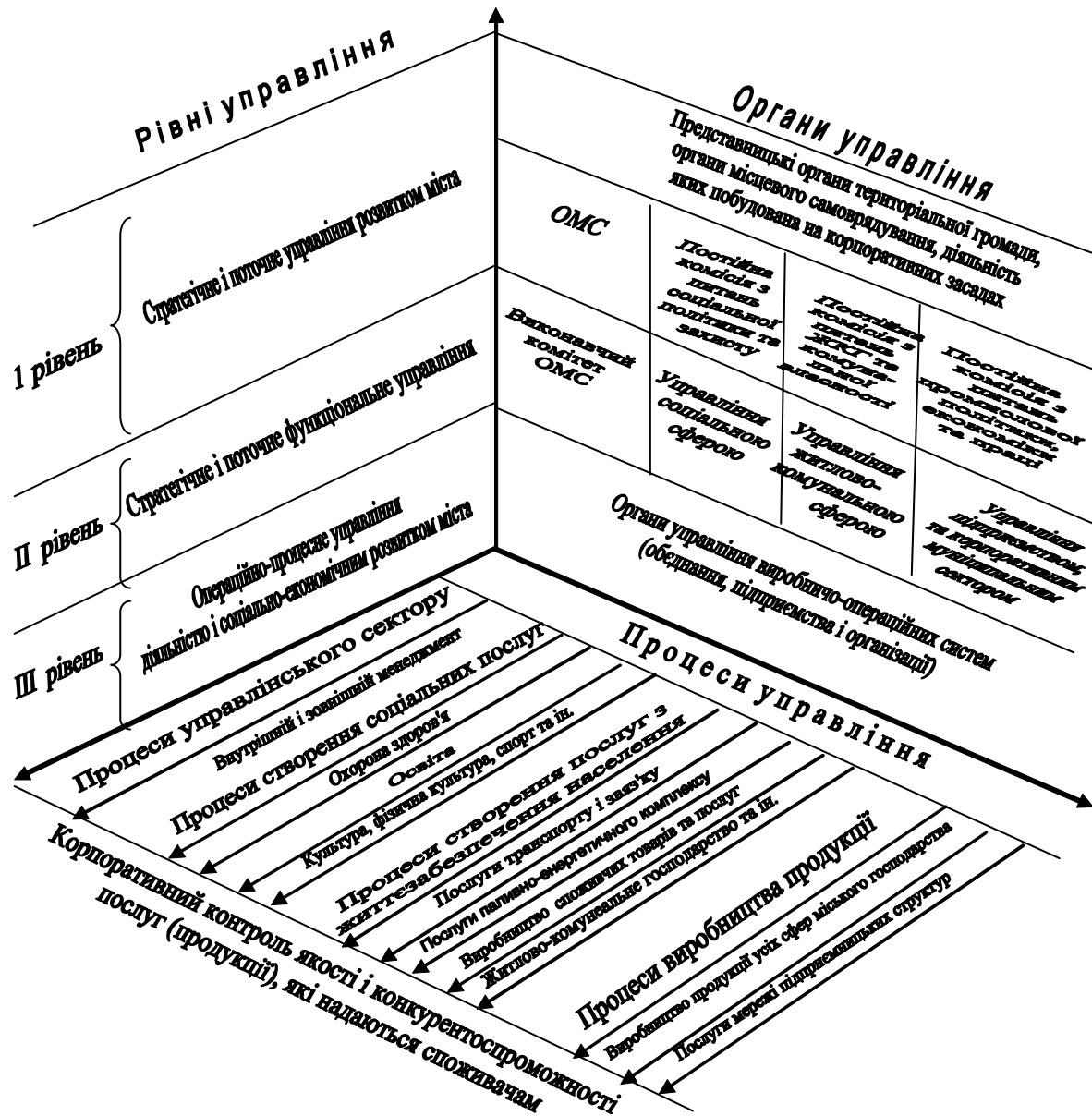


Рис. 1. Комунікативна процесна модель системи управління містом.

незалежно від усіх інших цілей і процесів. Їх головним призначенням і критерієм розвитку є створення умов забезпечення формування й відтворення соціального капіталу – людини, яка починає формуватись як особистість в ланцюгу соціальних процесів. Усі інші види процесів призначені для забезпечення цих процесів і реалізації їх вимог в усіх інших сферах діяльності.

Структурне, ієрархічне і процесне визначення змісту управлінської діяльності в системі

муніципального менеджменту дозволяє чітко уявити і глибину комунікативних зв'язків, на прями і зміст інформаційних потоків, необхідних під час вибору шляхів стратегічного розвитку і обґрунтування «відповідних» управлінських рішень. Модель чітко позиціонує «точки» дотику і перетину процесів, інформаційних потоків, матеріально-фінансових і трудових ресурсів, ілюструє необхідність недопущення дублювання і порушення безперервності управлінських циклів. Це дозволяє визначити об'єкти

процесного, ситуативного і логістичного управління та впровадження принципів логістики для впорядкування й раціоналізації управлінської діяльності. Підвищення якості інформаційно-комунікативних зв'язків аналітичної складової і місткості інформаційного забезпечення буде сприяти підвищенню результативності управлінських технологій за рахунок створення належних умов для використання прогресивних методів розробки й обґрунтування управлінських рішень, які приймаються. Зростає і ступінь конкретизації управлінських заходів, завдань і планів їх реалізації.

Для кожного з виокремлених процесів може бути призначений конкретний керівник (у термінах теорій бізнес-процесів таких керівників називають «власниками» процесів). При цьому чітко визначаються відповідальність і повноваження керівника, ресурси процесу, строки їх здійснення, очікуваний результат і його показники.

У місцевому самоврядуванні управлінські процеси реалізують корпоративні інтереси громадян і здійснюються шляхом використання функцій корпоративного управління, у тому числі інтегруючої, узгоджувальної, каталізуючої, системоутворювальної, функції забезпечення, професійно-орієнтованої, керівної, адаптивної та інших, що здатні суттєво зменшити управлінські недоліки, забезпечити якість управлінської праці і підтримати траєкторію постійного розвитку МУТ.

Стає більш очевидним використання процесного підходу і в разі побудови структури органів управління на місцевому рівні, що приведе до диверсифікації міжсекторальних та ієрархічних зв'язків, розширення альтернативності їх розвитку, підвищення ступеня спеціалізації, кооперації і координації управлінської праці, інституційного розвитку, виокремлення інноваційних секторів муніципальної діяльності за рахунок зменшення неефективних і застарілих методів і технологій, поглиблення й розвитку муніципальної економіки.

Використання комунікативно-процесної просторової моделі організаційно-процесної побудови управлінських процесів на корпоративних засадах дозволяє уточнювати ієрархію потреб громади і відстежувати динаміку їх розвитку, визначити доцільне спрямування управ-

лінських дій щодо їх забезпечення на всьому шляху управлінського циклу як єдиної цілісної системи управління, надавати оцінку ступеня раціональності методів муніципального управління і механізмів інтеграції різноспрямованих дій щодо їх досягнень як єдиної цілісної системи, визначати заходи з удосконалення управлінських структур, напями муніципального партнерства, консолідувати зусилля й заключати прогресивні контракти співпраці задля забезпечення сукупності економічних, організаційних та інших процесів, що формують нову продуктивну силу – синергетичний ефект суспільної дії.

Оскільки рівень наукового й методичного забезпечення під час використання процесного підходу в системах організації управління муніципальними утвореннями поки не можна назвати достатніми, розробка альтернативних схем і підходів, загальних і конкретних алгоритмів вирішення проблеми підвищення ефективності праці дозволяє зменшити площину досліджень її невизначеності і сформувані її подальші напями. Характерною особливістю запропонованої моделі є можливість її подальшої деталізації і конкретизації залежно від низки чинників, що впливають на рівень ефективності управлінської праці в системі муніципального менеджменту.

Модель ілюструє зв'язок процесів і характеристик управління, при цьому конкретизуються проблеми запровадження в управління містами системного, процесного, функціонального і ситуаційного підходів, які підпорядковуються головній меті – побудові ефективної системи управління. Водночас певна частина завдань системи управління містом не відображена в процесній моделі комунікативно-інформаційних потоків. До них належать питання, що мають ситуаційний характер. У зв'язку з цим адаптивність системи управління передбачається забезпечувати використанням корпоративних функцій і механізмів та їх зв'язків, визначенням тісно пов'язаних блоків у процесах управління, їх різних сполучень під час побудови організаційної структури органів управління за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Елементарні (локальні) процеси управління повинні також об'єднуватися (відповідно до видів стратегій управління) досягнення цілей

розвитку) за певними оптимізаційними схемами.

Висновки

Відмінністю запропонованої моделі є визначення не стільки конкретних чинників впливу на якість управлінської праці, скільки комунікативних зв'язків в системі управління, їх змісту, напрямків і мети взаємодії елементів системи управління містом.

Кожна вісь координат розглядається як вісь багатоаспектного і багатофакторного виміру. Їх особливості полягають у тому, що їх важко виразити якісно і кількісно, і це робить комунікативну процесну модель системи управління містом більш місткою та інформативною в аналітичному дослідженні, більш реалістичною з погляду позиціонування цілей, функцій, завдань і процесів менеджменту, параметри яких сьогодні не підконтрольні.

За допомогою моделі забезпечується часткове вирішення проблеми створення аналітичної бази і її меж, особливо це стосується тих аспектів діяльності, які хоч і відрізняються суттєво, але об'єднані єдиною цілеспрямованою діяльністю.

Комунікативна модель системи управління дозволяє зрозуміти, що остаточні рішення приймаються не тільки з огляду на позиціону-

вання складових простору управлінської діяльності, а й широкого кола кінцевих показників конкретних процесів: управлінських, операційних та інших. Вона дозволяє побачити, які чинники впливають на результативність діяльності ОМС у довгостроковій перспективі та поточній діяльності, і як вони взаємодіють між собою.

Література

1. Рейнжиниринг бизнес-процессов / Н.М. Абдикеев., Т.П. Данько, С.В. Ильдеменов, А.Д. Кисилев. – М.: ЭКСМО, 2005. – 592с.
2. Семенов А.И. Логистика. Основы теории / А.И. Семенов, В.И. Сергеев: учебник для вузов. – СПб.: Союз, 2001. – 544 с. (Серия «Высшее образование»).
3. Бобровська О. Удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення муніципального управління / Олена Бобровська // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Сergyogin (голов. ред.) [та ін.]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4(22). – С. 252-260.
4. Бобровська О. Концептуальна модель побудови організаційної структури органів місцевої влади / Олена Бобровська // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Сergyogin (голов. ред.) [та ін.]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2(28). – С.254-263.
5. Бобровська О. Ефективність корпоративної складової в муніципальному управлінні / Олена Бобровська // Вісн. Тернопіл. держ. екон. ун-ту: наук. журн. / редкол.: А.Ф. Мельник (голов. ред.) [та ін.]. – Т.: Екон. думка, 2008. – Вип. 4. – С.49-56.

Бобровська Олена Юріївна – к.е.н., доцент; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (ДРІДУ НАДУ), кафедра економіки та регіональної економічної політики в.о. завідувача кафедри. Наукові інтереси: регіональна економічна політика.

Бобровская Елена Юрьевна – к.э.н., доцент, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кафедра экономики и региональной экономической политики и.о. заведующего кафедрой. Научные интересы: региональная экономическая политика.

Bobrovskaya Elena Urievna – Ph. D., assistant professor of the Dnipropetrovsk Regional Institute of State Management, National Academy of State Management under the President of Ukraine, the Economy and Regional Economic Policy Chair the Head of the Chair. Scientific researches: regional economic politician.