

### **Концепция региональной системы управления качеством жизни населения**

Свершившиеся и предстоящие изменения в России находятся в центре внимания руководителей страны, политиков, общественных деятелей, различных социальных групп населения. Это и неудивительно, ибо в этих процессах отражается жизнь населения, успехи и неудачи социально-экономического развития страны и ее регионов. В итоге обыватель получает официальную информацию о положительных переменах в качестве жизни россиян.

Рассмотрение этой чрезвычайно актуальной для нашего народа проблемы с позиций системного анализа высвечивает не только объективные трудности в ее преодолении, но и некую компанейщину, декларативность в целях и оценках результатов. Причины видятся в пренебрежении значения в этом деле системного мышления, системного исследования составляющих проблемы, системного характера в принятии управленческих решений.

В анализе развития народного хозяйства и общественной жизни большое место отводится показателям экономического роста без увязки с соответствующими критериями категории развития, полагая, видимо, их адекватность. Между тем в науке доказано, что рост и развитие – не одно и то же. Рост может наблюдаться вместе с развитием и без него. Организмы могут расти в размерах, а население в численности. Причем у первых это происходит при отсутствии выбора. В социальных системах возможно стимулирование либо сдерживание их роста посредством какого-либо выбора.

Развитие – это не состояние или условие, определяемое тем, чем человек обладает. Это процесс, в котором увеличиваются возможности и желание человека удовлетворять свои желания и желания других людей. Есть основания полагать, что развитие связано с возрастанием способностей и потенциала людей. Оно более тесно связано с качеством, нежели с уровнем жизни. Общеизвестно, что повышение уровня жизни не всегда сопровождается повышением ее качества.

Мировой опыт свидетельствует, когда в той или иной стране исходный уровень жизни и качество жизни являются низкими, увеличение богатства часто приводит к улучшению качества жизни. Поэтому правительства обращают свое внимание на необходимость повышения уровня жизни. Но всегда ли это верно? Не секрет, в России есть регионы, жителям которых представляется, что уровень жизни у их соседей выше, а ее качество ниже, чем у них самих.

Вполне очевидно, что качество жизни людей зависит не только от их знаний и мотивов, но и от доступных им средств и ресурсов. Трудно оспорить тот факт, что развитый человек с ограниченными ресурсами может повышать качество своей и других людей жизни сильнее, чем менее развитый человек с такими же ре-

сурсами. Поскольку развитие включает желания и способности, его нельзя дать и навязать кому бы то ни было. Не может муниципалитет или правительство развивать тех, кем они правят. В равной мере это относится и к предприятиям и организациям. Предписать развитие никто не может. Вместе с тем стимулировать и содействовать развитию все указанные выше субъекты могут.

При этом интересен следующий факт. При невозможности любого лица выучиться за другое лицо, либо формировать за него мотивы поведения, он, тем не менее, может облегчить приобретение этому или другому отдельному лицу и знания, и новые интересы. Действительное качество людей, таким образом, является общим продуктом их развития и доступных им ресурсов. На практике это означает, что ограниченность ресурсов может сдерживать улучшение качества жизни, но не ограничивает развитие. Развитие – это приобретение потенциала для улучшения, а не реальное улучшение качества и уровня жизни.

Эти исходные предпосылки, заложенные в трудах отечественных и зарубежных ученых, являются фундаментом для понимания пределов роста и развития. Ограниченный ресурс перестает быть таковым, если наша потребность в нем уменьшается или если мы стали использовать его более эффективно, т. е. если мы развиваемся. Чем более развиты личность или система, тем меньше они ограничены ресурсами.

Люди – существа уникальные по своей способности создавать и преследовать идеалы – желаемые состояния, которых они никогда не достигают, но к которым всегда приближаются. В самом деле, если мы стремимся к идеалу, то не должны ориентироваться на что-либо в принципе меньшее. Это значит, что не следует быть постоянно разочарованными либо удовлетворенными. Значит, по мере достижения одной частной цели люди обычно ставят новую, более желательную, достижение которой продвигает их ближе к идеалу. Именно поэтому мы всегда стремимся находить новые возможности для продвижения и новые источники удовлетворения. Каждый из нас создает те или иные новые идеалы и образы, к которым желает приблизиться поскольку они имеют преимущества и более удовлетворяют наши потребности.

Качество жизни, включая жизнь на работе, складывается из удовлетворений, приносимых человеку внутренними ценностями жизни и приближением к идеалам, достигаемым в результате свершений, – ее внешней ценностью. Исходя из этого, видимыми становятся источники беспокойства людей, связанного с ухудшением качества жизни. Разумеется, что все это требует надежных измерителей качества жизни. Критерии как для удовлетворенности существующим состоянием, так и для степени продвижения к идеалу, разработаны<sup>1</sup>. Однако для практических ситуаций они чрезвычайно трудны.

Поэтому вместо показателей качества жизни используются социальные индикаторы, например, уровень заболеваемости, количество проживающих в одной квартире, уровень преступности и т.д. Полезность таких индикаторов удостоверяется субъективно понимаемым соответствием между ними и содержательными

качественными суждениями их сторонников о качестве жизни, также субъективными. Естественно, при таком положении дел возникает масса вопросов, среди которых методология и организация управления.

Методология управления характеризует цель, подходы, принципы, средства и методы управления. В методологическом отношении управление может быть ориентировано на человеческий фактор или максимальный экономический результат, долгосрочную перспективу или сиюминутную выгоду, накопление инновационного потенциала для устойчивого развития или лавирования в процессах рыночной конъюнктуры. Методология управления – это логика замыслов, концепция практических действий.

Организация управления является необходимым фактором совместной деятельности людей, представляет собой установление порядка деятельности системы управления и всех должностных лиц. Она предполагает распределение обязанностей и ответственности по функциям и полномочиям деятельности посредством регламентов и нормативов, инструкций и рекомендаций. В текущей управленческой работе установленная организация деятельности поддерживается указами, постановлениями, распоряжениями и указаниями, приказами и поручениями.

Согласование методологии и организации управления осуществляется на основе анализа факторов и их соответствия друг другу при разработке и реализации проектов, программ, планов. Однако результаты нашего изучения региональных аспектов управления социально-экономическим развитием свидетельствуют, что указанные принципы в субъектах Федерации, за редким исключением, в формировании систем управления и их организационных структур остаются вне поля зрения руководителей. Разумеется, при низком качестве управления вряд ли могут быть достигнуты высокие уровень и качество жизни населения.

Как известно государство осуществляет свои задачи и функции через разветвленную систему органов. Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация» и представляет собой конкретную разновидность организации, через который организация совершает свои действия. Каждый государственный (муниципальный) орган выступает по поручению государства (муниципального образования) и в его интересах.

Система органов государственной власти Российской Федерации состоит из трех самостоятельных ветвей — законодательной, исполнительной и судебной, территориальные органы федеральной власти, а также законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы субъектов Российской Федерации (рис 1).

Государственную власть в стране осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации. В субъектах власть осуществляют образуемые ими органы.



Рис. 1. Система органов государственной власти Российской Федерации

Целостная, хотя и федеративная, государственная организация предполагает единую систему власти. Она проявляется в суверенитете РФ, наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве федеральных Конституции и законов. Система органов государственной власти устанавливается субъектами Федерации самостоятельно. Есть, однако, конституционные требования, которые они при этом должны соблюдать. Во-первых, чтобы эта система соответствовала основам конституционного строя Российской Федерации, что, в частности, означает разделение и самостоятельность: законодательной, исполнительной и судебной властей. Во-вторых, система органов власти должна строиться на основе общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Такие требования, весьма характерные для всех федеративных государств, призваны обеспечить принципиальное единство организации государственной власти в Федерации на всех уровнях.

Система государственного управления должна обеспечивать функционирование и развитие всего объекта управления (региона). С точки зрения системного подхода к управлению, на наш взгляд, регион следует рассматривать с двух сторон: как объект государственного управления и как субъект самоуправления.

Государство как высший субъект управления, осуществляет социально-экономическую направленность действий системы управления региона, несет ответственность за ее эффективное функционирование (рис. 2).

Сверху на эту систему воздействуют государственные федеральные органы власти и управления, которые сосуществуют с регионом в единой законодательной среде. Регион как объект государственного управления является подсистемой Федерации, состоит из отдельных элементов, которые призваны обеспечить его жизнедеятельность. Одновременно он выступает в качестве субъекта самоуправления на уровне собственного функционирования в пределах компетенции, определенной законодательством РФ.



Рис. 2. Регион как объект государственного управления и субъект самоуправления

Государственная власть в Республике Ингушетия осуществляется на основе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной, судебной властей, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти (рис. 3).

Органы местного самоуправления республики в пределах своей компетенции самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных органам местного самоуправления полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Ингушетия.

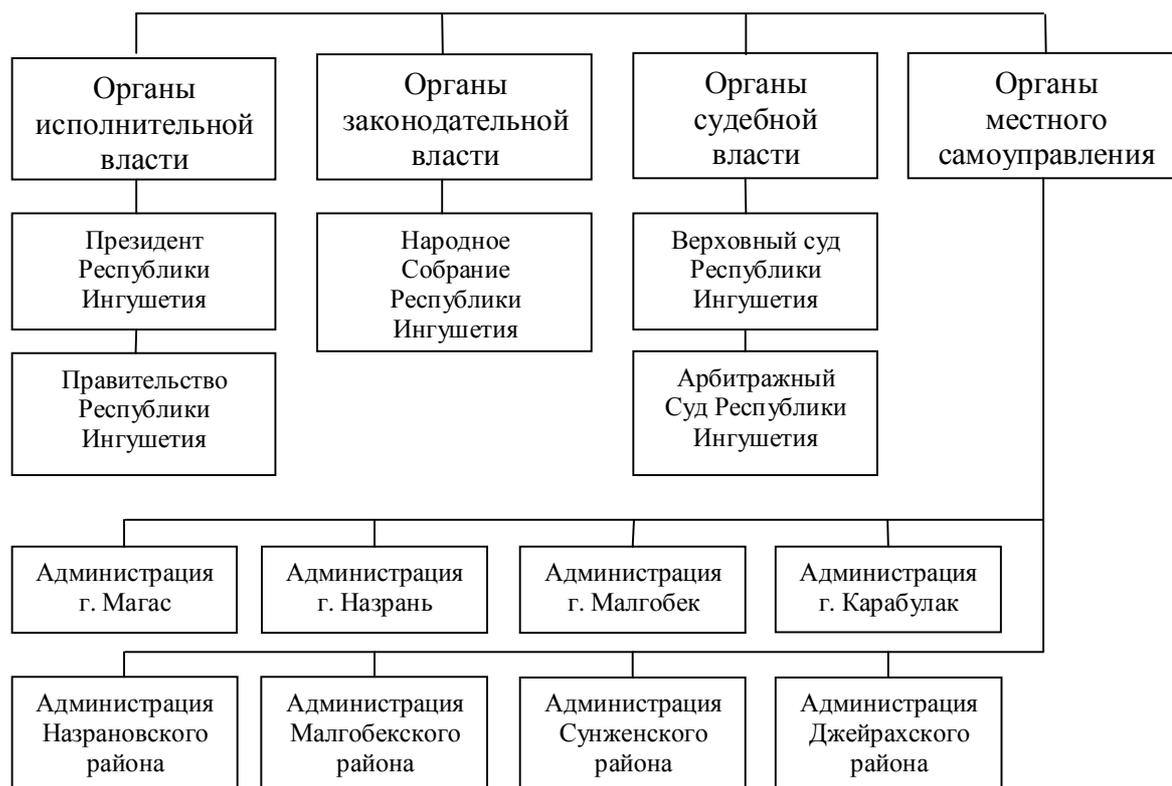


Рис. 3. Система органов власти и управления Республики Ингушетия

Однако в республике до сих пор не созданы органы местного самоуправления. Несмотря на настойчивые требования общественности и отдельных известных людей чиновникам разного ранга удается находить «обоснования» для оттягивания процесса создания органов местного самоуправления. Одним из главных «аргументов» противников введения выборных органов местного самоуправления - отсутствие границ между городами и другими населенными пунктами, где необходимо создать эти органы, а также официального обозначения границ с Чечней и Северной Осетией.

Никаких шагов в этом направлении не наблюдается со стороны Правительства и Парламента республики. Складывается впечатление, что отдельные руководители не хотят создания органов местного самоуправления из-за утраты ими властных полномочий.

Таким образом, в Ингушетии отсутствует целостная система регионального и муниципального управления, что, в свою очередь, не может негативно не сказаться на качестве жизни населения. Подтверждением этому являются социально-экономические показатели развития республики, по которым Ингушетия занимает одно из последних мест не только в Южном федеральном округе, но и в целом по России (табл. 1).



Волгоград- ская область	34	19	54	59	39	55	49	51	56	37	39	22	24	14	25	12	51	76	42	55- 65	37	76
Ростовская область	36	6	71	51	41	58	31	56	67	16	56	16	34	20	18	4	25	55	20	25- 32	64	47

В Ингушетии остро стоят проблемы бедности и безработицы. Это во многом обусловлено кризисным состоянием рынка труда, который находится в депрессивном состоянии и не справляется с ролью инструмента решения проблемы бедности.

Сегодня, несмотря на трудности, Республика Ингушетия переходит к новой фазе своего развития. Она прошла путь от субъекта, где сосредоточены глобальные гуманитарные проблемы, до региона, ставшего одной большой строительной площадкой, где не только укрепляется экономика и открываются новые предприятия, но и формируется гражданское общество. Но этот образ еще только вырисовывается. Для дальнейшего развития, по нашему мнению, требуется создание научно обоснованной системы управления в регионе. Ее главной целью видится перевод региона в состояние, обеспечивающее неуклонное повышение благосостояния и качества жизни его населения.

При этом под системой управления мы понимаем взаимосвязанную совокупность ее элементов и действий, определяющих реальность управленческой деятельности. Все разнообразие практической деятельности государственных, региональных и муниципальных органов власти складывается из совокупности соответствующих им направлений и полномочий по решению основных вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства.

Вместе с тем все они должны концентрироваться на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако в этом заложены и особенности деятельности тех или иных органов. Например, орган муниципального управления г. Назрань решает задачи и выполняет функции самоуправления этого территориального образования. Каждый государственный и муниципальный орган в Ингушетии выступает по поручению государства или муниципального образования и в его интересах. Каждый из таких органов наделяется властными полномочиями, в соответствии с которыми принимает правовые акты, осуществляет необходимые мероприятия по их реализации.

В зависимости от порядка принятия управленческих решений эти органы управления опираются либо на принцип коллегиальности, либо на принцип единоначалия. Они вполне самостоятельны в управлении подчиненными им объектами, являются юридическими лицами, имеют самостоятельное имущество, отдельные счета в банке и собственную печать. Они обладают правами принятия управленческих решений в форме определенных правовых актов. Вспомогательные функции органов управления выполняют структурные подразделения.

Формирование системы органов муниципального управления в Ингушетии составляет одну из основ конституционного строя России, признается и гаранти-

руется на всей территории страны. Оно является формой осуществления народом своей власти, обеспечивающей решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления насущных вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и иных традиций.

В связи с этим, полагаем целесообразным выделить следующие структуры, существующие в организации муниципального управления: сельское поселение; городское поселение; поселение; муниципальный район; городской округ; муниципальное образование.

Каждый из органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов по законодательству вправе:

- принимать устав муниципального образования и вносить в него изменения и дополнения, в том числе издавать муниципальные правовые акты;
- устанавливать официальные символы муниципального образования;
- создавать муниципальные предприятия и учреждения, финансировать их, формировать и размещать муниципальные заказы;
- устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если они не противоречат федеральным законам;
- принимать и организовывать выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организовывать сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы данного образования, и представлять данные органам государственной власти;
- учреждать печатные средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов и другой официальной информации;
- осуществлять международные и внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами.

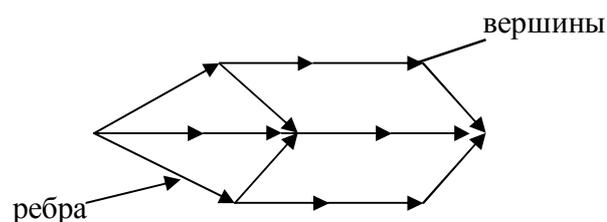
В структуру органов местного самоуправления входят представительный (выборный) орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (рис. 4).



Рис. 4. Структура органов местного самоуправления

Поскольку качество жизни является характеристикой, позволяющей взвесить удовлетворенность путем ранжирования субъективных оценок и объективных мнений людей, в управлении этим процессом целесообразно, по нашему мнению, опираться на программно-целевой подход. Он предполагает способ выработки и осуществления плановых управленческих решений, основанных на комплексном анализе проблемы и построении совокупности мер и действий (в форме программы, проекта), направленных на достижение поставленной цели. Так, борьба с бедностью, на наш взгляд, должна начинаться с осуществления мер по улучшению занятости и снижению безработицы. В решении этой задачи должны быть задействованы все сферы, включая материальное производство, здравоохранение, образование, социальное обеспечение и т.д. Естественно, здесь мы сталкиваемся с разными целевыми устремлениями, что вызывает необходимость увязки целей с имеющимися у органов власти, ведомств и предприятий ресурсами. Поэтому появляется проблема и выбора организационной структуры управления таким проектом.

Обычно понятие структуры связывают с графическим отображением. Однако это не всегда обязательно. Структуру можно представить в матричной форме, в форме теоретико-множественного описания, с помощью языка топологии, алгебры и других средств моделирования систем. Наиболее подходящими в данном контексте представляются сетевая организационная структура управления (рис. 5)



либо матричная (рис. 6).

Рис. 5. Сетевая организационная структура управления

Сетевая структура или сеть представляет собой декомпозицию системы во времени. Она лучше отражает порядок и этапы деятельности отдельных людей и коллективов по достижению поставленных перед ними задач.

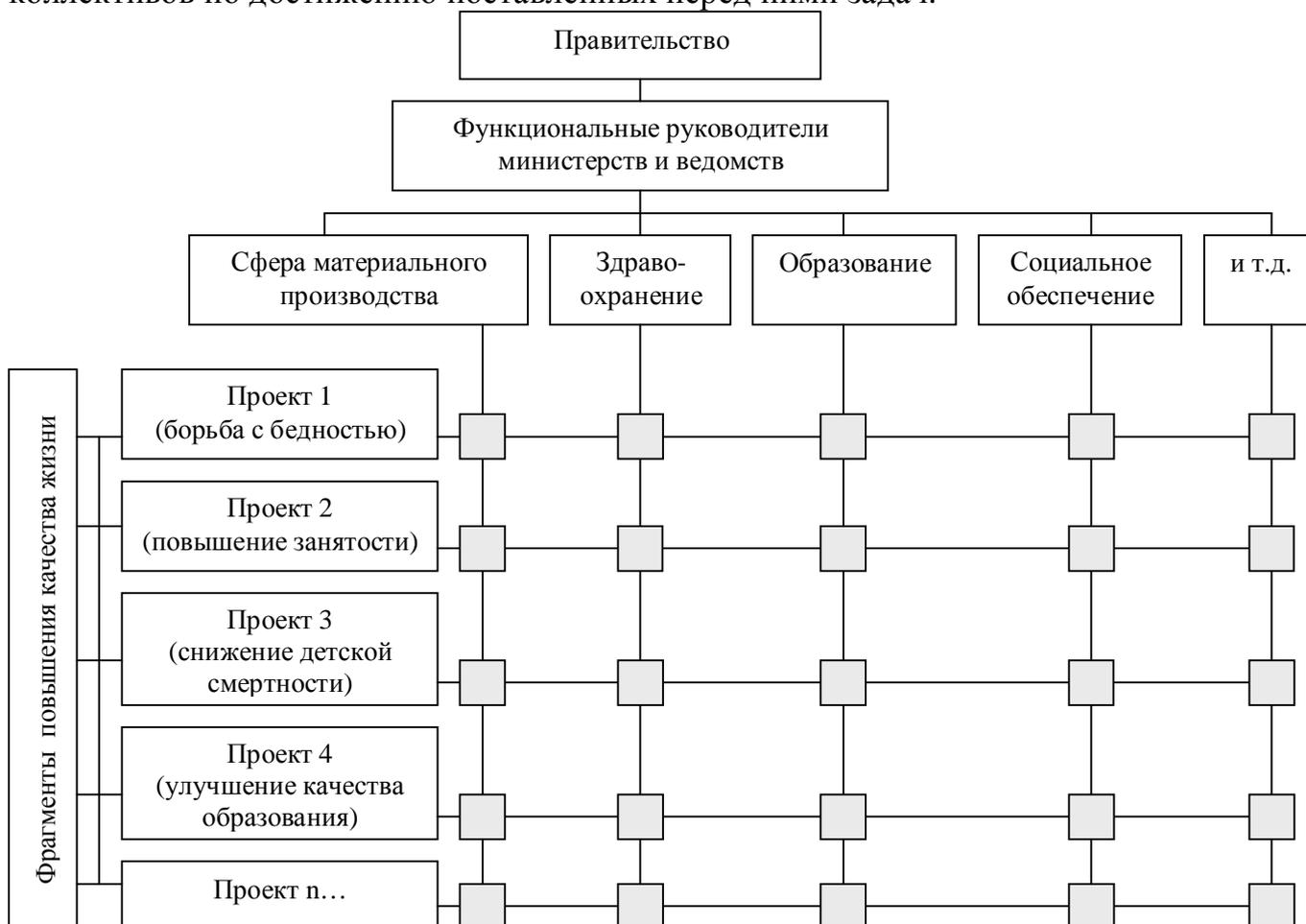


Рис. 6. Использование программно-целевого подхода в матричной структуре управления

Матричным структурам соответствуют взаимоотношения между несколькими сложными уровнями иерархической структуры со «слабыми» связями. Они могут быть и многоуровневыми и со сложными взаимосвязями, когда одна или две оси образованы как иерархические структуры. В этом случае происходит, как правило, сочетание линейных, функциональных и программно-целевых связей и соответствующей разработки управленческих решений.

Следует подчеркнуть, в иерархической структуре отражается декомпозиция системы в пространстве. В ней все вершины и связи не разнесены во времени. Число уровней в процессе декомпозиции может быть больше двух, каждый элемент нижележащего уровня подчинен одной вершине, что указывает на имеющиеся «сильные» связи.

Используя эти организационные структуры управления в решении проблем, связанных с повышением качества жизни населения в регионе, достигается наибольший эффект комплементарности, т. е. взаимодополняемости отдельных видов деятельности. Опираясь на такое взаимодействие субъектов управления можно добиваться решения и других сложных проблем – снижения детской смертности, повышения качества образования, улучшения условий труда и снижения травматизма и т.д.

Управление качеством жизни населения требует наличия стратегии социально-экономического развития нацеленной на:

- обеспечение стабильного и сбалансированного развития экономики региона на основе наиболее эффективного использования его ресурсного потенциала, в том числе рационального природопользования;

- законодательное обеспечение программы развития региона на основе гармоничной системы (по горизонтали и вертикали) законодательных региональных актов, дополняющих и конкретизирующих (для условий региона) федеральное законодательство, учитывающих требования международных инвестиционных институтов;

- оптимизацию использования регионального и федерального бюджетов, территориального размещения и развития производительных сил региона, административно-территориального деления региона на уровне районов с учетом наличия ресурсного потенциала, обеспечивающего самостоятельное эффективное развитие;

- повышение уровня социальной защищенности населения;

- создание эффективной организационной инфраструктуры программы, способной представлять интересы региона в федеральных органах власти, международных инвестиционных институтах, согласовывать (координировать) действия субъектов программ социально-экономического развития, учесть интеграционные процессы;

- создание эффективного регионального, межрегионального и международного инструментария реализации региональных программ на основе привлечения значительных дополнительных инвестиционных ресурсов в мероприятия программы, региональные проекты;

- формирование экономической основы местного самоуправления и бюджетного федерализма.

Опыт реализации федеральных и региональных программ в России за последнее десятилетие неосознанно создал банк данных типовых механизмов решения региональных проблем, в том числе и эффективных. Унификация таких организационных решений - один из надежных путей совершенствования методов управления повышением качества жизни населения.

Вполне очевидно, концепция качества жизни становится основой для разработки стратегического плана жизнедеятельности и социально-экономического развития региона. В соответствии с этим, по мнению диссертанта, целесообразно

разработку такого плана рассматривать тоже как один из методов совершенствования системы управления в регионе.

Приступая к стратегическому планированию, нацеленному на повышение качества жизни в регионе, по мнению диссертанта, целесообразно определить:

- 1) стратегические цели и приоритеты в достижении качества жизни;
- 2) стратегию экономического развития на основе анализа сильных и слабых сторон региона, программу правительства по поддержке малого и среднего бизнеса и т.п.;
- 3) стратегию развития инженерных и коммуникационных сооружений и сетей, дорожно-транспортной инфраструктуры.

Необходима, разумеется, и координация разработки стратегического плана и программ по конкретным направлениям развития с учетом потенциала региона для достижения главной цели. Эта работа требует широкого участия в ней общественности, представителей бизнеса и науки. Все вместе взятое является основой формирования партнерства как базы более эффективного механизма управления качеством жизни населения.

Эффективность управления, ориентированного на повышение качества жизни населения, можно оценивать следующими видами эффектов: суммарным, системным, экономическим, оперативным и экологическим.

Суммарный эффект целесообразно оценивать по основным макроэкономическим показателям: региональному продукту (внутреннему валовому продукту), объему промышленной продукции, производству потребительских товаров, обороту розничной торговли, объему иностранных инвестиций, вложенных в экономику, инвестиций в человеческий и основной капитал.

Таким образом, концепция региональной системы управления качеством жизни населения представляет собой комплекс мер направленных на разработку и реализацию системы ресурсно- и организационно обеспеченных мероприятий развития различных элементов такой сложной социально-экономической системы, которой является субъект Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Конституция Республики Ингушетия. В ред. законов РИ от 14.06.2005 N 16-РЗП
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. 2003 8 октября.
3. Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2007.
4. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. – М.: «Советское радио», 1974.
5. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: Системный подход: Учебник для вузов Изд. 3-е, перераб., доп. 2007.
6. Трененков Е.М., Иванов В.А. Теория и практика управления в районе /Под общ. ред. Е.М. Трененкова. М., 1999.