

## ПРИОРИТЕТЫ В МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

*В статье рассматривается проблематика управления качеством жизни населения на региональном уровне. Анализируются проблемы и недостатки существующей системы управления, предлагаются шаги по ее модернизации.*

Важнейшим положительным результатом развития страны в последние годы стал рост уверенности людей в возможности достижения собственной деятельностью желаемого уровня и качества жизни, поэтому вопрос: «на что жить?» все больше сменяется вопросом: «как жить?». Все это принципиально видоизменяет проблему управления социальным развитием, под которым понимается процесс существенных количественных и качественных изменений в уровне, качестве и образе жизни людей и общественных групп относительно друг друга и их прежнего положения.

С сожалением нам приходится отмечать, что современный этап социально-экономического развития регионов связан пока, главным образом, с решением тактических задач, направленных на устранение текущих проблем территорий или их предотвращения в ближайшей перспективе. По сути, деятельность региональных и местных органов власти сосредоточена на решении злободневных, но вместе с тем локальных задач, занимающих практически все основное время управленцев, отвлекая при этом все имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, оставляя без должного внимания вопросы стратегического развития.

Рассмотрение вопросов, связанных с региональным развитием и, в частности, с формированием социальной политики, позволяет говорить о возможности использования двух основных типов управления:

1. Управление на основе предвидения изменений (активное управление);
2. Управление на основе гибких, экстренных решений (ситуационный подход).

Ситуационный подход активно исповедуется регионами в настоящее время. В его основе лежит аспектный подход, который позволяет рассматривать проблему только с одной стороны, наиболее острой в текущий момент. Однако его применение целесообразно для решения тактических задач, поскольку в числе отрицательных сторон данного подхода следует отметить необоснованно высокий расход ресурсов региона, возможность потери ориентиров развития и появления негативных явлений социально-экономического характера в долгосрочной перспективе. В данном случае цели, предлагаемые к реализации, строятся на основе существующих реалий и чаще всего носят краткосрочный характер, а их постановка допускает возможность подмены первостепенных проблем на второстепенные.

В свою очередь, концептуальной основой активного управления служит идея принятия решений от будущего к настоящему, которую воплощают принципы предвидения, предотвращения, а его методологической основой служит системный подход.

К достоинствам активного управления относится направленность подхода на выработку решений, обеспечивающих наиболее высокую эффективность и устойчивое функционирование на перспективу через оптимальное распределение ресурсов и использование потенциала системы. При этом значительное внимание уделяется цели. Она определяет перспективность и последовательность управления, лежит в основе стратегии поведения и развития территории.

Большие социально-экономические системы, к которым относятся и регионы, должны активнее обращаться к методам стратегического планирования и управления, так как внезапные и резкие изменения во внешней среде становятся не исключением, а скорее правилом. Принцип упреждения, лежащий в основе стратегического управления, отчасти решает проблемы предотвращения экономических и социальных кризисов, регулирования социальных процессов в обществе, поддержания рационального баланса потребностей и ресурсов их обеспечения, другими словами, обеспечивает стабильное региональное развитие. Форма активного управления должна помочь региональным органам власти перейти от политики выживания к политике развития, сориентироваться на самостоятельность и собственные силы.

В этом ключе хотелось бы немного осветить системный подход, как основной принцип регионального управления.

Системный подход отличается упорядоченными логическими и научно обоснованными методами и практическими приемами, позволяющими решать разнообразные сложные проблемы, в том числе и проблемы связанные с повышением уровня и качества жизни населения. Применительно к управлению регионом или муниципальным образованием в условиях рынка системный подход ориентируется:

- представление региона как единого целого, как единой системы, в которой реализуются поставленные цели;
- определение целей и их ранжирование, расчленение общей проблемы (системы) на элементы (подсистемы);
- нахождение и установление взаимосвязей как между элементами внутри системы, так и с внешней средой;
- разработку методов и практических приемов управления процессов развития региона с целью достижения оптимального состояния рассматриваемого объекта исследования.

Широкое применение системного подхода в решении сложных проблем, связанных с вопросами управления, обусловлено необходимостью всестороннего учета всех факторов. Кроме того, с помощью системного подхода представляется возможным решать рассматриваемые проблемы в условиях неопределенности и вероятностных ситуаций, что характерно для рыночных отношений с учетом всех аспектов управления (экономического, экологического, социологического, психологического, технологического, правового).

На протяжении 90-х годов в нашей стране отсутствовала эффективная политика развития человеческого потенциала. Доля лиц с высоким качеством жизни исчислялась несколькими процентами. При этом отмечался массовый уровень бедности населения, снижение уровня потребления продуктов питания, продолжительности жизни, уровня образованности и культурного развития. К сожалению, эта тенденция сохраняется и в настоящее время. Позитивные результаты, связанные с оживлением экономики, пока не нашли адекватного отклика в формировании достойных условий жизни населения. Мы считаем, это происходит потому, что в российских регионах, как в целом и на государственном уровне, отсутствует комплексный системный подход к управлению качеством жизни населения. Используются разрозненные показатели уровня жизни, социального положения работника, состояния социально-бытовой инфраструктуры, безработицы. Отсутствие системного подхода к исследованиям качества жизни людей приводит к тому, что властями упускаются из виду важные вопросы развития личности, снижается общая эффективность управления, падает отдача вкладываемых в социальную сферу финансовых ресурсов.

Другим принципиально важным недостатком в существующей системе управления качеством жизни населения является ориентация органов власти на решение оперативных и тактических задач. В ситуации, когда доминантой управленческой деятельности выступает тактическая направленность на ближайшие задачи, изменяются к лучшему, причем частично, условия жизни некоторой небольшой группы населения. К тому же, часто эти изменения не только не улучшают социального самочувствия людей, а, наоборот, ухудшают его, ибо известно, что человеческие потребности обладают эффектом «замещения» - на место одной удовлетворенности потребности нижнего уровня, приходит другая, принадлежащая к тому же или более высокому уровню, что и ведет, в конечном счете, к росту неудовлетворенности. Результатом управления, рассчитанного на выживание, может стать полное истощение источников развития: разрушение социальной сферы, сужение сферы приложения труда, снижение позитивной мотивации к творческому высокопроизводительному труду, массовому обеднению.

При втором, активном, стратегическом подходе к управлению качеством жизни населения изменения затрагивают улучшение сферы жизнедеятельности всего населения. Основная цель управления региональным развитием должна состоять в улучшении качества жизни всех слоев населения. Наиболее важной задачей здесь является организация деятельности региональной системы как некоторой целостности по изменению в будущем различных социальных, экономических и природных структур таким образом, чтобы эти изменения привели к кардинальным улучшениям качества жизни большинства людей. Это значит, что основной результат управления развитием качества жизни должен состоять, прежде всего, в предоставлении всем жителям данной территории равных шансов на получение различных социальных благ. Это должно стать общей стратегической целью любой социальной системы.

В соответствии с обозначенной проблематикой наши предложения касаются нескольких сторон регионального управления качеством жизни.

В первую очередь, считаем необходимым сориентировать региональную систему социального развития на стратегию долгосрочных целей. Такой подход призван обеспечить разработку целостной системы взаимосвязанных долгосрочных политик, охватывающих все воспроизводственные региональные процессы и предотвращающий возможность подмены главной цели задачами текущего характера. Система политик включает: экономическую, социальную, экологическую, инвестиционную, внешнеэкономическую и финансовую. Задачи каждой из политик состоят в следующем:

1. Формулировка целей, объединяющих интересы всех групп населения региона;
2. Ранжирование этих целей по степени приоритетности и последовательности достижения;
3. Определение комплекса условий, обеспечивающих достижение этих целей;
4. Оценка возможностей региона в создании таких условий;
5. Создание механизма реализации всей системы политик, обеспечивающего их взаимную согласованность и достижение поставленных целей.

Переориентация деятельности региональной системы управления качеством жизни на принципы долгосрочного устойчивого развития позволит ориентироваться на реальные потребности населения, предвидеть возникающие проблемы и заранее находить приемлемые решения, точнее соотносить имеющиеся ресурсы региона с текущими и будущими потребностями населения, увеличить масштаб предпринимаемых действий. Иначе говоря, переход к стратегическому управлению качеством жизни населения ведет к пересмотру существующей практики принятия решений. Во-первых, необходимо будет полнее учитывать потребности всех категорий населения, во-вторых, активней внедрять в практику управления научно-методическую базу, в частности методы прогнозирования, планирования и мониторинга, и, в-третьих, рассматривать повышение качества жизни населения исключительно в разрезе устойчивого развития региона.

Современная практика управления показывает, что на региональном уровне недостаточно проработаны вопросы комплексного решения проблем качества жизни, а именно отсутствует эффективная система балансирования потребностей и возможностей региона в части реализации целей социальной политики.

Считаем, что модернизацию существующей региональной системы управления качеством жизни необходимо проводить на основе активного внедрения системного подхода в качестве основы для принятия тех или иных управленческих решений. Хочется отметить, что системный подход это не только постановка цели, но и определение путей достижения как комплекса научно-исследовательских, организационных и других мероприятий, ведущих к достижению социально значимых показателей реализации целей.

При таком подходе качество жизни населения, выступающее объектом управленческого воздействия, следует рассматривать как особую систему социально-экономических факторов, в которой должна быть раскрыта иерархич-

ность, сложность взаимосвязей и внутреннего строения, что впоследствии позволит выбрать соответствующий вид стратегии управления. Вторым достоинством системного подхода исследователи [1, 2, 3] нередко называют возможность рассматривать управление качеством жизни населения не только в статике, но и в динамике. Это свойство расширяет границы его применимости, позволяет иметь различные варианты решения на случай изменения функционирования системы.

Еще одно предложение в части модернизации региональной системы управления качеством жизни касается установления минимальных социальных стандартов. В современном мире качество жизни населения принято понимать как систему объективных условий существования, деятельности и развития человека и общества, оцениваемую по степени соответствия этих условий, результатов деятельности и развития человека, принятым в обществе нормативам, стандартам и жизненным ценностям. В этом случае в качестве нормативов необходимо определить регламентированные значения социальных показателей, которые выражают общественно приемлемый уровень требований, предъявляемый к условиям и процессам жизнедеятельности человека. Стандартами же станут такие социальные нормативы, которые будут закреплены решениями органов законодательной и исполнительной власти.

К сожалению, подобных социальных стандартов пока не существует на государственном уровне, поэтому рекомендуется подобные стандарты разработать на уровне субъектов РФ. При этом разработка и использование стандартов качества жизни необходимы не в виде отдельных значений или разрозненной их совокупности, а только в форме взаимоувязанной системы, имеющей целевую ориентацию.

Отвечая требованиям стратегического управления качеством жизни, на наш взгляд, требуется осуществить комплекс мер касающихся более активного вовлечения граждан в процессы разработки стратегии развития региона и, в частности, формирования их собственного качества жизни. Учитывая отечественный [4, 5] и зарубежный [6] опыт, следует выделить два важных момента:

1. Региональная система управления должна предусматривать реальную возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;

2. Осуществление взаимосвязи между объектом и субъектом управления через механизмы социального согласия, социального партнерства, постоянно существующего мониторинга, отчетности и открытости органов власти перед объектом управления.

Из этого следует, что необходим набор организационных шагов региональных и муниципальных властей по более активному вовлечению местных сообществ в процесс принятия тех или иных стратегических решений.

В то же время региональные и местные власти должны рассматривать население уже не как объект своей деятельности, а скорее как активного участника общей работы. Управление социальным развитием региона сосредотачивается на создании условий, позволяющих населению добиваться благосостояния

своей семьи собственным трудом. В этом, на наш взгляд, и заключается новая парадигма развития социальной сферы. Человек должен сам формировать вокруг среду, обеспечивающую качество его жизни, а субъект управления должен лишь создавать для этого соответствующие условия.

В дополнение к вышеизложенным предложениям хотелось бы отметить необходимость модернизации существующих региональных систем управления в части повышения их информационной обеспеченности, совершенствовании процесса мониторинга системы показателей качества жизни населения.

Кроме того, необходимо пересмотреть уровень взаимодействия региональных органов власти и представителей частного капитала. Предлагается активной вовлекать частные компании в процесс принятия и реализации решений по программам, касающимся повышения качества жизни населения. Это позволит, во-первых, расширить ресурсную базу, во-вторых, увеличит вариантность реализации социальных программ и, в-третьих, будет способствовать достижению атмосферы партнерства и организационной ясности.

В заключении остается отметить, что необходимость модернизации региональной системы повышения качества жизни населения созрела давно и требует скорейшего воплощения. Предложенные шаги по внедрению стратегического управления, внедрению социальных стандартов, повышению информационной обеспеченности, активному вовлечению населения и бизнеса в процесс повышения качества жизни имеют, с нашей точки зрения, первостепенную значимость.

Как нам кажется, дальнейшее развитие системы управления качеством жизни потребует изменить основополагающие структурные компоненты и задачи уже существующей социальной политики. Ее новой важнейшей задачей должно стать повышение устойчивости социальной системы, ориентация системы управления на социальный результат, улучшение качества жизни населения, увеличение доступности различных социальных благ и ресурсов на данной территории, выравнивание возможностей для их использования.

#### **Список литературы:**

1. Блауберг И.В. Некоторые методологические проблемы исследования истории системного подхода. – М.: ВНИИСИ, 1980. – вып. 7. с.23-27.
2. Биктимирова З. Государственное управление и качество жизни населения // Общество и экономика. 2003, №3. с.119-132.
3. Петропавлова Г.П. Управление качеством жизни населения региона. - Ростов н/Д. Изд-во Рост. ун-та, 2003. – 220с., с.148-149.
4. Безъязычный В.Ф., Шилков Е.В. Качество жизни - основной критерий социально-экономического планирования развития региона // Качество жизни и российское предпринимательство. Тезисы. - М., 2001. - с. 6.
5. Копнов В.А. Качество жизни и региональное развитие // Технологии качества. - 2001. - Т.1. - №1., с.12-15
6. Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье. – М.: Весь мир, 2005.- 416 с. ил. с.23-45.