Л.А.Кривоносова,
кандидат социологических наук, доцент

ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ — КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩНОСТИ

Социологическая категория «качество жизни» рассматривается как система показателей, характеризующих степень удовлетворения жизненных стратегий людей, их базисных потребностей, соотносящихся, с одной стороны, с наличными ресурсами территории проживания, с другой — с минимальными социальными стандартами. Получило распространение определение цели управления как возрастания качества жизни населения.

Однако в значительной степени это пока декларации, слабо отраженные в практике повседневного управленческого процесса. Но уже сам факт заявлений о необходимости переориентации деятельности административных органов управления на реальные проблемы социума и интересы его членов может характеризоваться как положительный.

Переход от деклараций к реализации этого тезиса требует существенной перестройки всей системы управления: ее структуры, функций, форм и методов работы, характера взаимоотношений с населением. Такая перестройка означает изменение нормативно-регламентирующей базы, возрастание потребности в новых кадрах, обладающих другой ценностной ориентацией и квалификацией, а также необходимость создания адекватной системы стимулирования деятельности чиновников государственного и муниципального уровня.

В настоящее время повышение качества жизни населения для органов власти всех уровней главным образом связано с решением тактических задач, направленных на текущие проблемы территориальных образований или их предотвращение в ближайшей перспективе. Решение этих злободневных, но вместе с тем локальных проблем занимает практически все основное время управленцев, заставляет территориальные образования использовать для этого все имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, однако тем самым оставляет, по существу, вне поля зрения разработку политики, стратегически ориентированной в будущее. Социальное обустройство граждан оказывается зачастую не только вне зоны управ-

ленческого воздействия, но даже вне какого-либо систематического информационного отслеживания.

Основные усилия 70 — 80% населения сегодня по-прежнему нацелены на удовлетворение материальных потребностей, что едва ли может создать позитивную трудовую мотивацию, необходимую для стабилизации сферы жизнеобеспечения[1]. Кроме того, социальная активность населения, его гражданские инициативы, самодеятельность сводятся к спонтанным, неупорядоченным действиям.

Дополнительную сложность придает инерция управленческих решений, воспроизводящая привычные схемы управления в неподходящих для этого условиях, что может в лучшем случае оказаться нерациональным и бесполезным, а чаще только усугубляет ситуацию. Типичной реакцией административно-иерархической системы управления на увеличение проблемных зон и возрастание объектов управления является тенденция к увеличению числа слабо координируемых структурных подразделений и всей иерархической пирамиды управления, что при сомнительной отдаче порождает дополнительные проблемы как в самой организации управления, так и во взаимодействии с социальной средой.

В результате наращивания управленческих структур как способа реагирования на изменчивость социальной среды происходит усугубление организационных проблем:

— снижение профессионального качества сотрудников (уровень квалификации, способность к автономной деятельности и ответственности, творческий потенциал) при параллельном возрастании их численности;

— увеличение непроизводительных расходов на административные издержки и экономическое содержание чиновников;

— усложнение управления разросшейся административной структурой и нарастание уровней управленческой иерархии с увеличением доли сотрудников среднего звена, которые не взаимодействуют с объектами социального управления, а выполняют передаточные функции;

— замедление процедуры принятия решений и скорости реагирования на изменение социальных процессов;

— возрастание риска ошибочных решений из-за расслоения компетенций и ответственности;

— объективное и субъективное искажение информации (или ее блокировка) при прохождении по ступеням иерархии.

---

[1] См.: *Шкуркин А.М.* Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Местное самоуправление на Российском Дальнем Востоке. Хабаровск. 2002. № 1. С. 11.

Таким образом, вместо повышения гибкости, динамичности и адекватности социального управления происходит обратное: увеличение жесткости, неповоротливости и неадекватности реагирования управленческих структур. Привычные схемы управления не подходят к требованиям нового этапа развития общества, ориентированного на повышение качества жизни, и нуждаются в коренном пересмотре.

Проблема отрыва социального управления от реальных потребностей граждан является частным случаем более глубокой проблемы: значительной обособленности управления от потребностей социума. Диалог между населением и администрацией возможен только в том случае, когда принципиально иной будет стратегия социального управления, когда объектом управленческого воздействия станет не суженная социальная сфера, а все население территориального образования, вся корпоративная культура, когда от стратегии выживания территориальные образования перейдут к стратегии развития.

Игнорирование сегодняшней управленческой ситуации ведет к следующим последствиям:

— незнанию объекта управления и его реальных потребностей, что не позволяет определить приоритеты деятельности, а значит, разработать эффективные программы повышения качества жизни;

— отсутствию ориентиров в деятельности, что приводит к ситуативному, формальному характеру социального управления;

— невозможности выстроить систему управления и обеспечить ее высококвалифицированными кадрами в условиях преимущественно сиюминутной реактивной деятельности;

— отсутствию ориентации на результат, что приводит к воспроизводству шаблонных решений, вызывает зацикленность на традиционных проблемах и игнорирование новых и как результат — происходит выхолащивание деятельности;

— незнанию реальных проблем социума, отсюда — нерациональное расходование жестко ограниченных ресурсов и низкая эффективность деятельности в целом.

К последствиям, ухудшающим социальный климат в местном сообществе, можно отнести следующие:

— низкое качество социального обслуживания населения определяет негативный имидж территориальных органов государственного и муниципального управления;

— нерешенность социальных проблем вызывает деградацию социума и рост недовольства населения;

— невозможность решить свои проблемы через органы территориального управления подталкивает граждан к обращению в альтернативные (например, криминальные) структуры;

— пассивность в решении проблем зачастую вызывает стремление граждан максимально ограничить контакты с органами государственного и муниципального управления.

В этой связи достаточно остро стоит вопрос относительно того, каким должно быть управление. Здесь два варианта: управление территориями или управление их развитием (концепция устойчивого развития)[1].

Принципиальное различие в этих двух подходах к управлению состоит в том, что в первом варианте, когда доминантой управленческой деятельности выступает тактическая направленность на ближайшие задачи, изменения к лучшему реализуются только частично. К тому же часто эти изменения не только не улучшают социального самочувствия людей, а наоборот, ухудшают его.

Это обусловлено существующими стратегиями управления, которые, если кратко охарактеризовать их суть, направлены на создание условий только для выживания населения. Основным объектом, идентифицирующим социальную сферу, являются слабо защищенные социальные группы. А вся совокупность управленческих воздействий, не подкрепляемая даже минимальным финансово-материальным обеспечением, сводится к незначительным улучшениям условий жизни небольшой группы граждан. При такой управленческой стратегии в конечном счете страдают все группы населения: малообеспеченные, относительно материально благополучные, социальные слои с высоким уровнем жизни[2].

При втором, инновационно-стратегическом подходе к управлению качеством жизни изменения затрагивают сферу жизнедеятельности всего населения. Наиболее важными задачами здесь являются организация деятельности территориального образования как некоторой целостности по изменению в будущем различных социальных, экономических и природных структур таким образом, чтобы они привели к кардинальному улучшению качества жизни большинства людей. Это значит, что основной результат управления развитием качества жизни должен состоять прежде всего в стабильном увеличении численности тех, кто имеет равные шансы на пользование различными социальными благами.

На место психологии выживания при стратегическом управлении приходит психология развития. Это значит, что к управлению максимально подключается все население территории, которое активно

---

[1] См.: *Авдеева Т.Т.* Институты и инструменты управления развитием местного сообщества // Муниципальный мир. 1999. № 5. С. 46 — 53.

[2] См.: *Патрушев В.И.* Организационное развитие местного самоуправления // Муниципальный мир. 1999. № 5. С. 59.

участвует в формировании целей управления. Тем самым важным индикатором при оценке качества жизни становится удовлетворенность населения собственной самодеятельной инициативой и активностью в управлении развитием территориального образования.

Если система государственного и муниципального управления в повышении качества жизни населения ориентируется на принципы устойчивого развития, то при ее функционировании необходимо учитывать несколько требований.

Перспективность. Властные структуры должны быть способны придать развитию устойчивый и долговременный характер, чтобы оно отвечало нуждам ныне живущих людей, не лишая при этом будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности.

Относительность пределов роста. Имеющиеся возможности в области эксплуатации природных ресурсов ограничены. Они связаны с современным уровнем техники и социальной организации, а также со способностью биосферы справляться с последствиями человеческой деятельности.

Обязательность минимальных социальных стандартов. Необходимо удовлетворить элементарные потребности людей и всем предоставить возможность реализовывать свои надежды на более благополучную жизнь. Без этого устойчивое и долговременное развитие (как и высокое качество жизни) невозможно.

Сбалансированность потребления. Необходимо согласовать качество жизни тех, кто располагает большими средствами (денежными и материальными), с экологическими и другими возможностями территории.

Гармонизация развития. Размеры и темпы роста населения должны быть согласованы с меняющимся производственным потенциалом территории проживания.

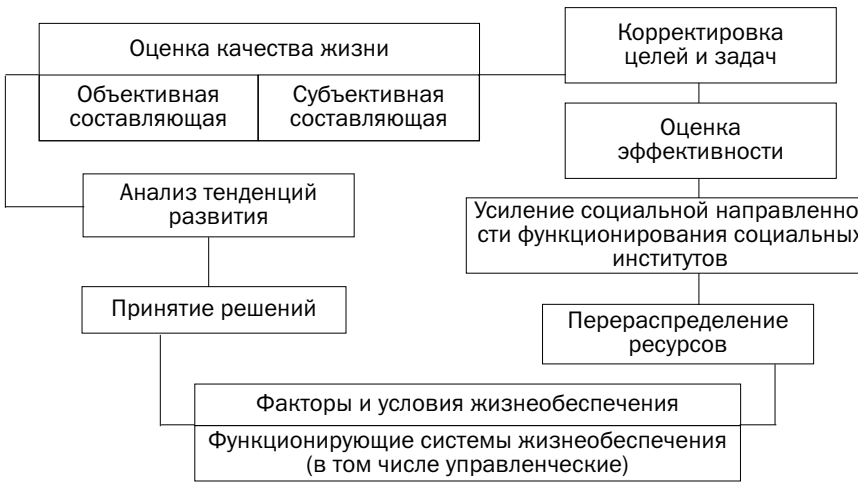
Устойчивое социально-экономическое развитие территории и формирование новой культуры населения в целом определяют формирующиеся отношения в территориальном сообществе, положение и роль человека в нем. Качество индивидуальной и коллективной жизни предстает стратегическим ориентиром[1].

Измерение жизни и оценка качества населения территориального сообщества имеет смысл только в том случае, когда его результаты используются в управлении социальными процессами, субъекты управления вносят определенные коррективы в проводимую соци-

[1] См.: *Поличка Н.П.* Актуальные проблемы становления территориального управления на Дальнем Востоке. Хабаровск, 2002. С. 7 — 10.

альную политику и пересматриваются размеры затрат по статьям расходов (см. схему).

Анализ схемы позволяет заключить, что мониторинг оценки качества жизни населения является одной из функций менеджмента, способствующей определению целей деятельности территориального органа управления. Применительно к развитию качества жизни населения такими целями являются: выбор стратегии; определение доминирующей цели; определение основных принципов; отбор критериев для оценки эффективности развития. В этом случае процедура измерения качества жизни выполняет функцию обратной связи, замыкающей контур управления. Соответственно, замеры должны проводиться с определенной периодичностью и завершаться стандартизированными управленческими решениями. Решение этой задачи может обеспечить система управления качеством жизни населения.



Качество жизни как функция социального менеджмента

Эффективных механизмов деятельности подразделений государственных органов власти и муниципального управления, обеспечивающих поддержание или улучшение качества жизни населения территориального сообщества на заданном уровне, сегодня попросту нет. Мы предлагаем назвать моделируемую систему такого управления мониторингом качества жизни, под чем понимать как результативную (информационную базу), так и организационную совокупность управленческих мероприятий. В этой связи система управления ка-

чеством жизни населения может состоять из двух подсистем: подсистемы, позволяющей получать объективную оценку качества жизни населения в динамике, и подсистемы организационно-управленческих действий по улучшению полученных результатов.

С учетом трактовки качества жизни как объекта социального управления информационно-образующая часть мониторинга должна учитывать следующее:

— наиболее значимой частью при организации мониторинга должна быть система показателей, сгруппированная в специальный блок объективных и субъективных индикаторов, отражающих содержание категории «качество жизни». Одной из задач при исследовании этих составляющих мониторинга является выявление динамики ценностей, их трансформация и зависимость от материального благосостояния;

— максимально дробному съему информации должны подвергаться процессы, отражающие развитие девиантности и маргинализации общества, определение масштабов и направлений трансформации нормативного ядра социума, его правового, социального и политического пространства, выявление изменений в ценностных ориентациях представителей различных социальных групп, вызванных происходящими переменами;

— динамические ряды должны строиться с учетом оценки общественным мнением качества жизни, отраженной в равной степени как в интегральных показателях, так и в индикаторах, характеризующих его отдельные сферы;

— с учетом динамики кризисного общества, его дезорганизованности, разбалансированности и рассогласованности действий властных субъектов, неустойчивости в оценках и настроениях людей число мониторинговых замеров качества жизни и его различных сфер должно быть возможно более частым и определяться складывающейся динамикой и тенденциями;

— при высокой неравновесности в функционировании всех социальных институтов в России и ее субъектах различного уровня, снижении их негэнтропийной активности и, как следствие, непредсказуемости последствий требуется глубокое исследование отношений между территориальной системой и внешней средой;

— информационная система, положенная в основу мониторинга качества жизни, должна строиться на принципах максимальной открытости, гибкости, адаптированности, четкой иерархичности, в которой фиксировался бы каждый уровень управления — от государства до муниципальных образований.

Создание подсистемы управленческих воздействий мониторинга качества жизни предполагает также переосмысление ряда положе-

ний, прежде всего определения базовых принципов, на которых может строиться система управления. Любые целенаправленные преобразования могут быть успешными при постановке задачи управления, которая в общем случае предусматривает следующие этапы: целевую установку (выполнение задания); ресурсы (регулирующие механизмы); оценку качества управления (затраты на управление); обратную связь (возможность воздействия и изменение программ); измерение управления и результатов (социальные индикаторы). В контексте рассматриваемой проблемы социальные индикаторы служат депозитарием информации, средством анализа и прогнозирования, тогда как концепция качества жизни — ретранслятором позитивных социальных процессов общественного развития.

Существуют и специфические принципы, связанные с исследуемым понятием. Оцениваемые показатели качества жизни, ныне уже осознаваемые людьми, — результат признания потребности жить, преуспевая вместе. Они отличаются от классических ценностей, обусловленных персональной этикой или балансированием прав индивидуума и государства[1]. Поэтому *первый принцип* — улучшение качества жизни отдельного индивидуума — должно, как следствие, способствовать улучшению качества жизни других. *Второй принцип* — качественное мышление против количественного. *Третий принцип* сформулируем таким образом: для развития необходимо наличие диапазона перспектив от простейших до глобальных.

Реализация этого перечня принципов согласуется с идеями всеобщего менеджмента качества (TQM), заложенных, в частности, в основу международного стандарта ИСО серии 9001 версии 2001 г.[2] Стандарт TQM предполагает повышение качества жизни на основе знания результирующих показателей и разработки планов ее улучшения. Сложность создания и внедрения системы качества управления повышением качества жизни населения заключается в том, что она должна существовать не автономно, а в составе систем качества деятельности органов государственной власти и муниципального управления в целом.

Управление качеством жизни должно основываться на преобразовании направлений управленческой деятельности; системном представлении предметных функций управления по всем уровням

[1] См.: *Шкуркин А.М.* Функции муниципального управления: от стратегии выживания к стратегии развития. Хабаровск, 2002. С. 33 — 34.

[2] См.: *Бабленцев В.Н., Гармашев А.П.* Стратегия устойчивого развития региона и улучшение качества жизни населения // Стандарты и качество. 2003. № 5. С. 42 — 44.

иерархии с последующей их декомпозицией на этапы и процедуры; выделении критериев и метрик качества в этой деятельности; применении новейших информационных технологий и средств управления; формировании процедур обеспечения качества; внедрении контроля за качеством управления и системы стимулирования работы государственных и муниципальных служащих[1].

Специфические принципы качества управления нами также определены в соответствии с ИСО серии 9001 (2001 г.) в следующей интерпретации: основная функция управления — исполнение, а не руководство; основной вид деятельности — предоставление услуг; основной объект деятельности — потребитель; цель деятельности — удовлетворение требований потребителя; финансирование не деятельности органов территориального управления, а его результатов; необходимость ясного понимания госслужащими целей и задач своей деятельности; обязательность измерения и оценки результатов в соответствии с разработанными методиками и критериями.

Рассмотрим возможность использования процедур и параметров качества управления с учетом особенностей переходного периода рыночной экономики и социально-ответственного государства и сущностного понимания категории «качество жизни». Здесь большое значение имеют правовое регулирование (обеспечение законности), поддержание дисциплины, преодоление неопределенности, регламентация в конкретных ситуациях. Результатом, например, правового регулирования органов государственной власти и муниципального управления является правопорядок, роль которого определяется соотношением законности и целесообразности, а также уровнем соблюдения дисциплины.

В этой связи качество деятельности властных структур определяется следующими показателями: качеством нормирования и инструктирования, полнотой управленческой информации, оптимальностью оргструктуры, уровнем подготовки и уровнем стимулирования персонала[2]. В то же время должны учитываться общие условия осуществления деятельности территориальных органов управления. Государство и органы управления всех уровней как организационно-производственная система, способствующая повышению качества жизни населения, должны осуществлять и регулировать процессы развития, маркетинга, производства, сбыта и т.д.

---

[1] См.: *Молодов М.Г.* Место социальных факторов в концепции TQM // Стандарты и качество. 2003. № 5. С. 65.

[2] См.: *Горлов В.М., Животкевич И.Н.* Предпосылки создания системы качества в региональных органах исполнительной власти // Стандарты и качество. 2002. № 2. С. 70 — 71.

Выполнение организационно-производственных функций возможно при наличии конечного потребителя, целевого продукта и целевой работы, отношений взаимодействия, общественной этики и морали.

Трудности в создании систем качества органов управления — в предметной сложности и масштабе деятельности этих органов управления. Применительно к органам государственной и муниципальной власти, например, качество выполнения таких хорошо известных условий для повышения качества жизни населения зависит от качества информации, управленческих решений, планирования, программирования и т.п.

Оценка эффективности систем качества деятельности включает и специфические аспекты. Для нее могут быть использованы следующие формы: отчеты органов государственной власти и местного самоуправления; массовые обсуждения и референдумы; характеристика мнений отдельных общественных групп и организаций; анализ СМИ; система обращений граждан; информация мониторинга качества жизни населения и др.

Итак, с точки зрения управления качеством жизни населения территориального образования наиболее принципиальным моментом является реализация следующих основных принципов: развитие равных возможностей, устойчивости и адаптации, самодостаточности, приоритета социальных ценностей. Переориентация управления с принципов управления территорией на принципы ее развития подразумевает следующее: ориентацию системы управления на социальный результат (в данном случае в роли такого результата выступают улучшение качества жизни населения); увеличение доступности различных социальных благ и ресурсов, имеющихся на данной территории; выравнивание возможностей для их использования.