

**В.В. ДРОБЫШЕВА**

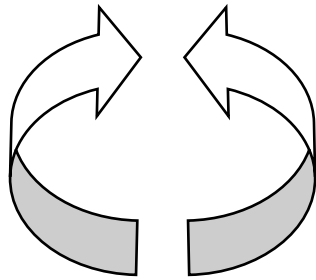
---

---

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ  
МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ:  
ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАКТИКА**

---

---



◆ ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ ◆

УДК 338 (с139)  
ББК 65.050.2  
Д75

Р е ц е н з е н т ы:

Доктор экономических наук, профессор  
*В.Д. Жариков*

Доктор экономических наук  
*Л.В. Пархоменко*

**Дробышева, В.В.**

Д75

Развитие системы менеджмента качества жизни: теория, методология, практика : монография / В.В. Дробышева ; под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – 88 с. – 100 экз. – ISBN 978-5-8265-0780-3.

Изложены теоретические аспекты процесса формирования системы управления качеством жизни, дана характеристика механизма создания программы управления качеством жизни в рамках системы менеджмента качества.

Предназначена для широкого круга специалистов, работающих с населением, занимающихся вопросами управления качеством на региональном уровне, для научных и практических работников, занимающихся проблемами экономического развития региона, а также аспирантов и студентов, обучающихся по экономическим специальностям.

УДК 338 (с139)  
ББК 65.050.2

ISBN 978-5-8265-0780-3

© Дробышева В.В., 2009

© ГОУ ВПО "Тамбовский государственный  
технический университет" (ТГТУ), 2009

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ГОУ ВПО "Тамбовский государственный технический университет"

**В.В. Дробышева**

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ  
МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ:  
ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ, ПРАКТИКА**

*Рекомендовано экспертной комиссией  
при научно-техническом совете ТГТУ  
в качестве монографии*

Под научной редакцией  
доктора экономических наук, профессора Б.И. Герасимова



---

Тамбов  
Издательство ТГТУ  
2009

Научное издание

ДРОБЫШЕВА Вера Владимировна

**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ: ТЕОРИЯ, МЕТО-  
ДОЛОГИЯ, ПРАКТИКА**

Монография

Редактор З.Г. Чернова

Инженер по компьютерному макетированию М.Н. Рыжкова

Подписано в печать 16.02.2009

Формат 60 × 84/16. 5,11 усл. печ. л. Тираж 100 экз. Заказ № 62

Издательско-полиграфический центр ТГТУ  
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время имеет место отставание качества российской продукции от продукции конкурентов, что существенно влияет на экономику, занятость, социальную и культурную жизнь страны, в итоге на качество жизни россиян. Реструктуризация экономики Российской Федерации, обусловленная действием законов рыночных отношений, связана с кардинальными изменениями во всех отраслях, которые требуют от специалистов, участвующих в этих процессах, нового мышления и новых знаний. По мнению экономистов-аналитиков экономические, исторические успехи нации на 80 % определяются не природными ресурсами и технологиями, а эффективностью управления. Однако, как свидетельствует мировой опыт, такая роль управления может быть реализована лишь при благоприятных внешних и внутренних условиях. Определяющим внутренним условием является ориентация общества на качество жизни.

Качество жизни – это сложная социально-экономическая категория. Изучение качества жизни населения в условиях развития рыночной экономики остается одной из актуальных задач экономического анализа. О качестве жизни населения можно судить, всесторонне оценив уровень жизни, материальное положение населения, а также социально-экономические аспекты развития общества за исследуемый промежуток времени. Рынок сам по себе не способен вывести экономику из кризиса. Для этого необходимо на базе глубокого анализа реальной экономической ситуации заложить основы подъема производства и качества жизни населения.

Рыночная система является несовершенной с точки зрения повышения качества жизни, основными составляющими которого являются: здоровье населения, образование, качество трудовых ресурсов, экологическая безопасность и др. Рыночный механизм не может регулировать использование ресурсов, принадлежащих населению страны, региона. Рыночный механизм не создаёт стимулов для производства товаров и услуг коллективного пользования, таких как услуги образования, здравоохранения; не обеспечивает фундаментальных исследований в экономике, ориентирован не на производство социально необходимых товаров. Рынок не имеет также экономического механизма обеспечения экологической безопасности. Если производство какой-либо продукции приводит к загрязнению окружающей среды, то это, как правило, требует дополнительных затрат. Внешние эффекты (ухудшение здоровья населения вследствие загрязнения воздуха, воды и т.д.) можно регулировать, опираясь на прямой контроль государства.

Рыночная экономика не гарантирует права граждан на труд, доход, не обеспечивает перераспределение доходов. Ничем не ограниченное рыночное распределение, справедливое с точки зрения рынка, приводит к резкой дифференциации доходов, социальной незащищённости. Именно государство должно осуществлять политику поддержания наименее незащищённых слоёв населения, повышения качества жизни.

Управление качеством жизни – это, прежде всего, управление затратами на формирование качества населения, инвестициями в здоровье трудовых ресурсов. В области охраны и укрепления здоровья граждан назрела необходимость совершенствования организации и развития государственных и негосударственных форм оказания населению специализированной медицинской помощи, включая использование высоких медицинских технологий, в том числе в рамках федеральных целевых программ. Повышение качества жизни предполагает объединение усилий местных органов власти и общества на выработку единых подходов к сохранению и укреплению человеческого потенциала региона; координацию действий органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, направленных на улучшение качества жизни населения области.

Целью исследования, результаты которого представлены в данной монографии, являлась разработка и обоснование процесса формирования системы управления качеством жизни, основываясь на анализе теорий, подходов, мнений ученых экономистов, специалистов в об-

ласти управления качеством, особенностей государственного управления качеством жизни населения региона.

## **1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВО ЖИЗНИ**

### **1.1. Философские аспекты качества жизни, его состав и структура**

За последние 10 – 20 лет понятие "качество" претерпело эволюцию: содержание проблемы "качество товаров и труда" преобразовалось в проблемы "качество человека", "качество культуры", "качество образования". Определяющим является переход от функционала прибыли как главного критерия экономического развития к функционалу качества жизни, включающего такие основные составляющие, как качество среды обитания, уровень материального благосостояния и духовного развития и др. Сложившаяся в России сложная экономическая и политическая ситуация требует выработки согласованных действий как со стороны федеральных, так и региональных органов власти, направленных на повышение уровня качества жизни, создания программ обеспечения качества жизни.

Реструктуризация экономики Российской Федерации, обусловленная действием законов рыночных отношений, связана с кардинальными изменениями во всех отраслях, которые требуют от специалистов, участвующих в этих процессах, нового мышления и новых знаний. Наступивший XXI век по мнению мыслителей, политиков, экономистов является веком качества [1]. Качество жизни признано международным сообществом одним из главных показателей, характеризующих развитие стран и народов. Отстают в прошлое ориентиры только на научно-технический прогресс, на построение тех или иных моделей индустриального развития. Поиск новых путей экономического развития привел к осознанию, что только качество жизни может в наибольшей степени выражать цели мирового сообщества, так как человечество стоит на пороге перехода в новую цивилизацию – "цивилизацию качества" [4].

Процесс ориентации на качество товаров и услуг, начатый в XX веке, трансформировался в процесс создания систем качества для всех аспектов жизни общества. Жизнеспособность и конкурентоспособность стран на мировом рынке стали проверять по фактору качества. В настоящее время качество образования, здравоохранения вызывает озабоченность и тревогу, а также качество государственных институтов и правовой основы их функционирования, т.е. все, что составляет качество жизни народа и государства [1, 4, 12].

Причина раскрывается в том, что в политике российского правительства социальные вопросы не всегда являлись основными. Постановлением Правительства РФ от 26.02.97 № 222 была утверждена Программа социальных реформ в Российской Федерации, где сказано: "На втором этапе, когда начнётся экономический рост и появятся предпосылки для реального роста денежных доходов на социальные нужды, будут созданы объективные предпосылки для реального роста денежных доходов населения, искоренения массовой бедности, обеспечения оптимального уровня занятости".

Сложная экономическая ситуация в стране может быть преодолена на основе выработки согласованной стратегической линии поведения большинства хозяйствующих субъектов, которые определяют условия и направление социально-экономического развития с учётом не только экономических, но и социальных факторов, в том числе и фактора выживания общества в период системного экономического кризиса [19].

Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" 1995 года, направлен на упорядочивание процесса разработки и реализации программ, направленных на обеспечение и улучшение благосостояния населения, его качества жизни. Правительство Российской Федерации утверждает целевые программы, но, как показывает практика, они не всегда выполняются. Причина кроется в отсутствии научного подхода к формированию ресурсного обеспечения программ качества, в результате чего их выполнение зачастую остаётся на бумаге. Реализация

целей и задач, обеспечивающих повышение качества жизни населения и сформулированных в основных законодательных актах РФ, по нашему убеждению наиболее эффективно может осуществляться в рамках региональных программ качества, разработанных с применением стандартов серии ИСО 9000:2000, которые являются универсальными и могут быть использованы не только на промышленных предприятиях, но и в деятельности государственных институтов.

Проблемы экономического развития общества, экономического роста всегда занимали и занимают центральное место в современной науке и практике. Это объясняется тем, что экономический рост является одной из составляющих экономического развития как страны, так и региона, а также важнейшей целью общества. В начале 70-х годов Экономический совет ООН, систематизировав и обобщив предложения демографов, социологов, экономистов, экологов и специалистов других профилей, подготовил документ по стратегии дальнейшего развития человечества. Одним из ключевых положений этого документа является ориентированность на "качества жизни" в глобальном экономическом развитии [9].

Новым требованиям цивилизационного развития отвечает категория качества жизни, так как она является интегральной качественной характеристикой жизни людей, раскрывающей по отношению к обществу в целом критерии его жизнедеятельности, условия жизнеобеспечения, а также и условия жизнеспособности общества как целостного социального организма [4, 19].

Исходные представления об уровне благосостояния как определённых стандартах жизни формировались уже в работах А. Смита, Д. Рикардо. В современных условиях в содержание категории "качество жизни" включают не только потребительские блага и условия труда, а также степень развития сферы обслуживания. Исторический опыт свидетельствует, что с внимания к качеству начался выход из кризисных ситуаций многих стран. Проблемам качества жизни посвящены новаторские работы видных зарубежных теоретиков и практиков в области качества: Аоки М., Афейгенбаума, Дж. М. Джурана, К. Исикавы, Харингтон Дж. Х. и др. С помощью государственной политики, направленной на качество, преодолевались крупномасштабные кризисы в послевоенной Японии и Германии. Кризисные ситуации, возникшие в конце 80-х – начале 90-х годов, заставили целые страны – Швецию, США, Англию – обратиться к качеству как единственному средству, помогающему национальной экономике устоять под натиском конкурентов [23].

Тщательно изучив мировой опыт борьбы с кризисами, можно обнаружить общую черту в действиях по спасению национальной экономики: почти всегда и везде, где достигался успех, наблюдалась ориентация на качество жизни. И почти всегда и везде реформаторы учитывали национальные традиции и особенности экономики своей страны, национальный характер народа, исторический опыт и подкрепляли его соответствующим экономико-правовым механизмом [12, 23].

Такой механизм должен определять приоритеты в области социально-экономического управления и обеспечивать высокое качество жизни основной массы населения страны. В настоящее время повышение благосостояния населения находится под постоянным вниманием Правительства Российской Федерации, а также местных органов власти. В нормативно-правовых документах РФ закреплены права человека на качество жизни. В связи с этим следует отметить приоритетные направления, которые указаны в Постановлении Правительства РФ от 06.06.2002 № 388 "О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу": безусловная необходимость осуществления инвестиций в человека и, прежде всего, в образование, которое является неременным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике.

Реализация целей и задач, обеспечивающих повышение качества жизни населения и сформулированных в основных законодательных актах РФ, по нашему убеждению наиболее эффективно может осуществляться в рамках региональных программ качества (Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24 "О концепции национальной безопасности

Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 2, ст. 170).

В период с 2000 по 2005 годы были приняты ряд региональных программ, в центре внимания которых развитие личности каждого конкретного человека. Программы были приняты и реализованы местными органами власти таких городов и регионов как: Московская, Белгородская, Ярославская области, г. Рыбинск, а также Тамбовская область. Разработанная 29.04.2007 "Программа социально-экономического развития Тамбовской области на 2007 – 2010 годы" содержит базовые принципы и направления социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу. Целью определения основных направлений социально-экономического развития области является формирование такой модели экономики Тамбовской области, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного роста, была бы способна обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности услуг и выпускаемой в регионе продукции.

Следует отметить высокий научный уровень разработки данных программ, главным направлением которых является улучшение социально-экономического положения регионов на основе критерия качества жизни населения. Однако, наряду с положительными аспектами, они имеют ряд недоработок, методических просчётов, не позволяющих оптимально использовать имеющиеся ресурсы региона, а значит, не обеспечивающие в достаточной мере высокий уровень качества жизни в установленные сроки.

Такие выводы автора основываются на следующих недостатках существующих подходов к формированию программ качества жизни:

- отсутствие однозначного определения категории "качество жизни", показателей её характеризующих, а также факторов, влияющих на изменение этих показателей;

- отсутствие единой методологической базы при оценке интегрального показателя качества жизни населения для эффективного управления социально-экономическим положением региона;

- низкий методический уровень анализа, планирования и прогнозирования социально-экономических процессов, проводящихся без учёта факторов обеспечения качества жизни;

- отсутствие системного подхода при разработке целей, задач программы, методов их реализации;

- отсутствие увязки программ повышения качества жизни с инвестиционными региональными программами;

- отсутствие информационного сопровождения процесса реализации программ повышения качества жизни на основе использования современных информационных технологий в целях привлечения потенциальных инвесторов как внутри региона, так и за его пределами.

Для устранения вышеназванных недостатков в области формирования программ качества автором предложен механизм разработки и реализации концепции управления качеством жизни, в соответствии со стандартами серии ISO 9000, являющихся универсальными, так как могут быть применимы к деятельности как предприятий и организаций всех форм собственности, так и государственных административных органов и их департаментов. В стандарте ИСО 9000-1:1994 отмечено: международные стандарты серии ИСО 9000 предназначены для создания общей основы для стандартов на системы качества, применяемых к широкому диапазону – промышленных и экономических секторов [17].

Представляется очевидным, что в рыночной экономической системе взаимодействие между субъектами экономики – государственными институтами, бизнесом и домашним хозяйством – может быть эффективным, если это взаимодействие направлено на достижение общей цели. Такой целью может быть качество.

Реструктуризация экономики Российской Федерации, обусловленная действием законов рыночных отношений, связана с кардинальными изменениями во всех отраслях, которые требуют от специалистов, участвующих в этих процессах, нового мышления и новых знаний. По-



иск новых путей экономического развития привёл к осознанию, что только качество жизни может в наибольшей степени выражать цели общества, так как конкурентоспособность стран на мировом рынке стали проверять по фактору качества.

В соответствии с решением Международной организации по стандартизации в настоящее время введены стандарты серии ISO 9000–2000. В пункте 01 упомянутого стандарта отмечено, что семейство стандартов ИСО 9000 было разработано для того, чтобы помочь организациям всех видов внедрить и обеспечить функционирование эффективных систем менеджмента качества. С введением этих стандартов ключевое понятие "система качества" изменяется на понятие "система менеджмента качества", основными принципами которой являются: а) ориентация на потребителя, который декларирует, что предприятия зависят от своих потребителей и потому должны понимать их текущие и будущие потребности, выполнять их требования и стремиться превзойти их ожидания; б) использование процессного подхода при управлении деятельностью и соответствующими ресурсами, что позволяет повысить эффективность управления для достижения запланированного результата; в) применение системного подхода к менеджменту взаимосвязанных процессов как к системе, способствующей результативности и эффективности предприятия при достижении её целей; г) постоянное улучшение деятельности организации, что следует рассматривать как её неизменную цель; д) принятие решений, основанных на анализе данных и информации, а также ряд других принципов.

Разработка и внедрение системы менеджмента качества состоит из нескольких этапов, включающих: а) разработку политики и целей организации в области качества; б) определение процессов и ответственности, необходимых для достижения целей в области качества, качества жизни, в частности; в) определение необходимых ресурсов и обеспечение ими организации для достижения целей; г) разработка методов измерения результативности и эффективности каждого процесса; д) постоянное улучшение системы менеджмента качества.

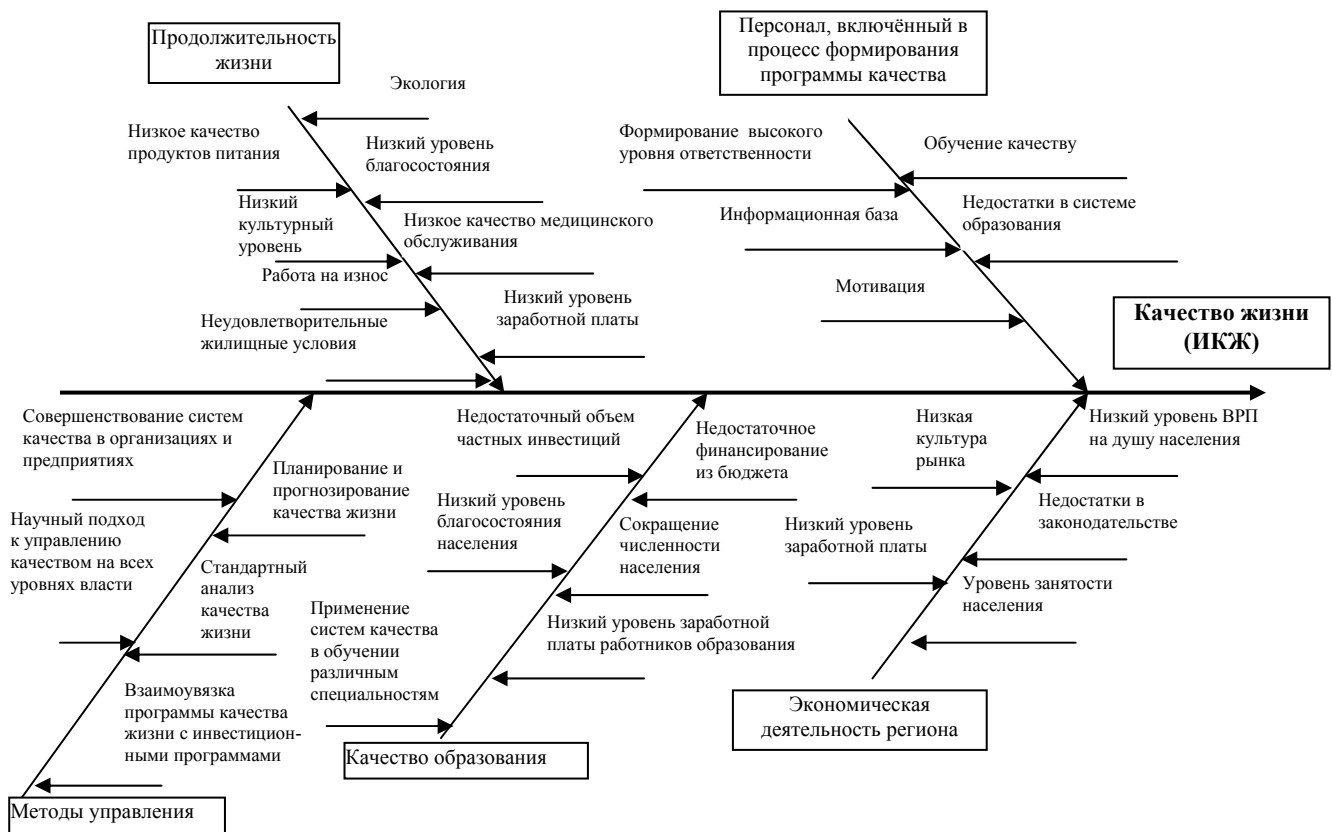


Рис. 1. Причинно-следственная диаграмма обеспечения качества жизни

Управление качеством жизни включает в себя управление основными составляющими системы качества: качество образования, качество управления, качество экономических систем и др. Использование обобщающего показателя качества жизни населения позволит давать интегральную оценку эффективности управления социально-экономическими процессами региона на основе научно разработанной программы качества (рис. 1).

Как видно из рис. 1, качество жизни представляет сложную систему взаимосвязи и взаимодействия наиболее значимых факторов, оказывающих как положительное, так и отрицательное воздействие на результат и характеризующих процесс обеспечения и улучшения качества жизни.

Вместе с тем понятие "качество жизни" имеет длительную историю и на протяжении многих десятилетий волнует и занимает умы прогрессивного человечества: философов, экономистов, социологов, политологов, биологов, экологов и др. Принципы получения высокого качества человечеству известны также очень давно. Стремление к совершенству, к совершенству близлежащего мира – это не всегда отчётливо понимаемые, но всегда реально существующие потребности, которые сопровождают человека в течение всей его жизни.

Степень удовлетворения этих потребностей не может быть ни нулевой ни стопроцентной. В связи с этим можно утверждать, что качество необходимо человеку постоянно. Именно качество – не всегда осознаваемая, часто неверно понимаемая, но всегда объективно главная, единственная цель человека. Человек страдает от низкого качества и испытывает удовлетворение от высокого качества на службе и в бизнесе, так же как и в личной жизни, где за свои действия он не получает и не рассчитывает получить средства к существованию.

Эта тенденция заложена в человеке от природы: человеческий организм регулирует физиологическое состояние так, чтобы качество этого состояния было в высшей степени хорошим. Когда организму это удаётся, человек здоров. Сам человек тоже сознательно прилагает усилия для повышения степени удовлетворения своих физических и социальных потребностей, т.е. степени соответствия определённым требованиям – качеству. По своим собственным

взглядам улучшить качество жизни удаётся человеку не всегда. Р. Сперри отмечает – парадокс сегодняшнего положения заключается в том, что практически всё, что обеспечивает лучшую жизнь и процветание человечества на краткосрочный период, ускоряет и усугубляет его конечное падение, а возможно и исчезновение. Человеческие факторы становятся основным ключом к разрешению дилеммы, т.е. потребности таковы, что требуют улучшения качества жизни, а удовлетворение потребностей в итоге приводит к ухудшению этого качества [21].

Результат всех усилий человека – качество жизни, представляет собой более сложное понятие, чем "качество". Представляется интересным, как учёные трактуют "понятие жизни". Так, математик А.А. Ляпунов в середине XX века писал: "Жизнь можно охарактеризовать как высокоустойчивое состояние вещества, использующее для выработки сохраняющих реакций информацию, кодируемую состоянием отдельных молекул" [14]. В настоящее время такое понимание жизни, т.е. как явления, связанного с переработкой информации, считается общепринятым. Поэтому качество жизни взаимосвязано с качеством переработки информации.

В XIX веке русский философ В.С. Соловьёв так раскрывает понятие "жизнь": "Жизнь – такой способ существования, в котором множественность частей и различие форм данного целого связываются целесообразно известным единством, находящимся в самом этом целом, а не полагаемым извне". Сущность жизни требует непременно, чтобы и единство частей, и целесообразность движений имели внутреннее основание в самом живущем, так что внешние воздействия могут только возбуждать жизнь или способствовать её проявлению, но не создавать её [23]. В таком понимании жизни ясно просматривается кибернетический подход, несмотря на то, что учёные тех времён не знали о роли информации, связывающей части в единое целое.

В начале XX века русский философ, выпускник физико-математического факультета Московского университета, священник П.А. Флоренский так сформулировал рассматриваемую проблему: "Я не знаю, есть ли истина или её нет. Но я всем нутром ощущаю, что не могу без неё. И я знаю, что если она есть, то она всё для меня: и разум, и добро, и сила, и жизнь, и счастье" [24].

Анализ и систематизация подходов к определению качества жизни позволяют рассматривать данное понятие с трёх сторон:

- условия жизнедеятельности;
- значимость жизни;
- самооценка жизнедеятельности.

В первом случае "жизнь" понимается как физические, социальные, политические условия существования человека, населения. Говоря о значимости жизни, мы имеем в виду то, что сделали отдельные выдающиеся личности для своих современников и потомков. Качество или значимость жизни таких деятелей искусства и науки, как Н.М. Карамзин, К. Брюллов, А. Эйнштейн, бесспорно было очень высоким. Вместе с тем, мы не всегда знаем, нравилась ли их жизнь самим этим людям, как они сами её оценивали. Составляющая качества жизни в этом смысле – это самоощущение или самооценка.

К аналогичному выводу о необходимости оценивать качество жизни с трёх различных точек зрения можно придти, если применить к "жизни" определение "качества", установленное стандартом. В этом случае качество жизни – степень, с которой совокупность собственных характеристик соответствует требованиям. При этом следует иметь в виду как потребности человека, так и потребности общества, которое состоит из людей – предшественников, современников и потомков данного человека. У всех них, как правило, требования к жизни различные. И с третьей стороны – потребности природы, частью которой является данная жизнь и законы которой неизбежно на эту жизнь распространяются.

Термин "качество жизни" появился в середине 1950-х годов, когда стало очевидно, что категория "уровень жизни" не отражает всесторонне благосостояние населения. Дело в том, что вызванный устойчивым экономическим развитием рост материального благосостояния населения вызвал одновременно ряд новых нежелательных явлений, таких как ухудшение

экологической обстановки и усиление социальной напряжённости. Сложилось достаточно устойчивое мнение, что экономический рост не может служить единственным мерилем прогресса и благосостояния, необходимо также обеспечить создание хорошей социальной и экологической среды.

Первоначально понятие качества жизни носило достаточно абстрактную форму, основанную главным образом на необходимости дополнения материального благосостояния оценками состояния экономической безопасности и негативного воздействия окружающей среды. В ходе дальнейших исследований появилось несколько систем оценки качества – от очень широких, включающих в себя практически все составляющие представлений современного человека о системе жизненных ценностей (гуманизация общества, экология, демографическая ситуация, возможность самореализации, мирное сосуществование, моральное здоровье общества, возможность получения образования и т.д.), до достаточно узких, основывающихся, прежде всего, на уровне материального благосостояния населения. Последние исследования дают основание полагать, что экономическая категория "качество жизни населения" может быть определена как "сформировавшаяся в массовом сознании оценка совокупности характеристик условий жизни населения" [1].

В настоящее время проблемы оценки человеческого капитала и его роли в увеличении объёма национального богатства всё больше выдвигаются на передний план, хотя единые принципы исчисления этого комплексного показателя ещё не выработаны. В упомянутом документе отмечены принципы расчёта и учёта основных показателей, таких как стоимость образования, воспитания, подготовки новых работников наряду с повышением квалификации, удлинение периода трудовой деятельности, потери в связи со смертностью, болезнями и другими факторами. Тема взаимосвязей человеческого потенциала и экономического роста получила своё развитие в последнее десятилетие XX века. Группа специалистов Национального научного фонда США под руководством К.С. Карсона длительное время разрабатывала систему показателей научно-технического прогресса, в том числе и затрат на НИОКР. Накопление совокупности знаний в обществе рассматривается учёными и специалистами как важный фактор экономического роста [15].

Под экономическим ростом понимается целевая функция общественного воспроизводства, выраженная в количественном увеличении и качественном совершенствовании общественного продукта и факторов производства. Другими словами, экономический рост – это увеличение общего объёма производства в стране или регионе за определённый период. Экономический рост обычно рассматривается не только как важная экономическая цель, но и как показатель, и источник экономического развития региона и страны в целом.

Растущая экономика при положительном значении темпов экономического роста характеризуется приростом годового реального продукта, который даёт возможность полнее и более эффективно удовлетворять постоянно возрастающие потребности общества. Увеличение реальных заработков расширяет круг возможностей для людей в реализации потребностей. Вместе с тем экономический рост позволяет обществу осуществить новые социальные и экономические программы без снижения существующего уровня потребления, сокращения объёмов инвестиций и производства общественных благ.

Теория экономического роста занимается поиском научного обоснования путей решения трёх взаимосвязанных проблем: во-первых, обоснование факторов, определяющих потенциально возможный рост экономики; во-вторых, установления взаимосвязи между факторами, обуславливающими экономическое развитие; в-третьих, определение условий достижения желаемого экономического роста.

Ведущим показателем динамики экономического роста страны, региона являются: общий объём ВВП (ВРП) и ВВП в расчёте на душу населения. Эти показатели положены в основу международных классификаций, подразделяющих страны на развитые и развивающиеся. Так, к числу развитых стран в середине 90-х годов относились страны с душевым производством ВВП от 6–7 тысяч долларов и выше. По Российской Федерации в 2004 году этот

показатель составлял 3100 долларов; по Центральному Федеральному округу – 2600 долларов; по Тамбовской области – 1480 долларов [20].

Показатели экономической эффективности в наибольшей степени характеризуют уровень экономического развития, так как показывают (прямо или косвенно) качество, состояние и уровень жизни населения и, в частности, трудовых ресурсов. Существует целый ряд факторов, которые значительно влияют на экономическое развитие, экономический рост. К ним можно отнести: основные факторы производства – труд, земля, капитал; качество человеческого капитала, качество жизни и др. Эти факторы довольно многочисленны и различны по своему воздействию на экономический рост. В теории и на практике они, с целью их учёта в хозяйственной политике по признакам их воздействия, объединены в отдельные группы (рис. 2). Кроме того, все эти крупные факторы являются комплексными, состоят из ряда более мелких элементов, вследствие чего факторы можно перегруппировать.



**Рис. 2. Классификация факторов экономического роста**

Исследованием проблем качества жизни занимаются многие отечественные учёные, в частности: Б.В. Бойцов, А.В. Гличев, Ю.В. Крянев, М.Б. Плущевский, А.И. Субетто и многие др. Серьёзную организационную и научную работу в области качества жизни ведут Госстандарт России и его институты, в том числе Академия проблем качества [1].

Таким образом, однозначно можно утверждать, что качество жизни является современной парадигмой цивилизационного развития. Это предполагает необходимость выявления взаимосвязей составляющих качества жизни, новых подходов к созданию и использованию методов оценки качества жизни человека.

Качество жизни представляет собой сложную структуру взаимосвязей её составляющих: качество природной среды, качество здоровья популяции, духовное качество, качество образования и т.п. По мнению независимой комиссии ЮНЕСКО по народонаселению и качеству жизни, это понятие включает и такие элементы, как адекватное питание, экологическое жилище, безопасность, самореализация и др. В России население в большинстве своём живёт тяжело, со множеством проблем. Решить их можно путём обеспечения качества жизни, учитывая его (качества) составляющие во взаимосвязи.

"Качество жизни" пока не имеет однозначного определения. Согласно программе развития ООН, основными показателями, характеризующими качество жизни являются [9]:

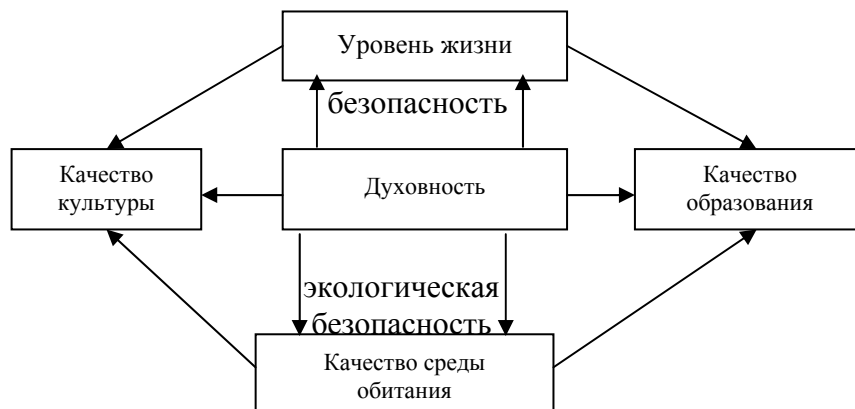
- 1) ожидаемая продолжительность жизни;
- 2) образование;
- 3) уровень ВВП на душу населения.

Всё большее распространение получает не столько оценка качества товаров и услуг, сколько разработка концепции качества жизни населения, качества деятельности, гарантирующих стабильное экономическое развитие стран мирового сообщества.

До сих пор качество жизни пытаются измерять через уровень жизни, через уровень потребления. В этом случае потребление и материальное благополучие рассматриваются как определяющая сторона качества жизни. Известное библейское выражение о том, что человек не хлебом единым жив, подчеркивает ведущее значение в жизни человека духовных ценностей. Качество жизни в первую очередь определяется духовностью, ибо она есть определяющее условие жизни человека и человечества.

Современные исследователи качества жизни считают необходимым рассматривать данную категорию как системную целостность, которая выражается через сложную структуру взаимосвязей её составляющих: качество природной среды, качество здоровья популяции, качество образования, качество культуры [4].

В системном подходе центр тяжести лежит в схватывании особой сущности "целого, мыслимого как многое", в выделении особых целостных свойств, позволяющих считать некоторую структуру не конгломератом разрозненных, хотя и аморфных частей, а именно системой. Взаимосвязь таких составляющих, как качество образования, здоровье популяции, качество культуры и другие трансформирует множество перечисленных элементов на новый качественный уровень, чем и является качество жизни. Система представляет собой целостность, определяемая некоторой организующей общностью этого целого [5]. Организация, присущая исходной целостности системы позволяет выделить в ней естественные членения на компоненты, которые сами могут рассматриваться как подсистемы. Системность качества жизни определяется качеством взаимосвязей между её составляющими, качеством её целостности. При этом исходной неделимой целостностью качества жизни является духовность (рис. 3).



**Рис. 3. Модель качества жизни как целостной системы**

Духовность есть глубинное выражение человеческой сущности и основное соединение людей друг с другом. Современный процесс формирования человечества как единого целого происходит на духовной основе. Духовность есть действительная основа саморазвития человечества. Проявляя свои творческие созидательные силы, преобразуя природные и социальные условия своего бытия, человечество тем самым стремится полнее и всесторонне выразить качество жизни. Таким образом, можно сделать вывод о том, что духовность является определяющей основой качества жизни, выражает внутреннюю его целостность, вносит смыслы и ценности в жизнедеятельность. Она существенно расширяет и укрепляет системные взаимосвязи между составляющими качества жизни.

Общая причина современного экономического упадка кроется, по всей видимости, в том, что было ясно уже в евангельские времена. Ефрем Сирийский в "Духовных наставлениях" (М., 1998) говорит: "Оскудела истина и ложь покрыла землю, грех превратился в привычку, мир страдает недугом порока и не знает того". Связь структурного кризиса в России и нашей духовной необразованности непосредственная. Вернёмся к вышеуказанному произведению Ефрема Сирийского: "От того и умножилось зло, что уничижается нами Бог". События ближайшего прошлого вполне серьёзно доказывают эту мысль. Повседневный, подчас незаметный для сознания уход от духовности, от Бога, является одной из основных причин того общего кризиса, который переживает Россия.

Экономика, политика, техника, считает Б.В. Бойцов [1], выступают как средство выражения качества жизни, но на определённых этапах истории эти факторы могут иметь определяющее значение, но не в силу их действительной природы, а в силу того, что действительная основа человеческой истории ещё не была достаточно развита. Поэтому степень зрелости человечества определяется тем, насколько оно развивается в соответствии со своей действительной основой. Иначе говоря, насколько и как качество жизни становится определяющим фактором развития. Качество бытия включает духовную жизнь, развитость интеллекта, нравственных и эстетических качеств, высокую степень ответственности за результаты жизнедеятельности.

Основным фактором возрождения России считают те, кто связывает свои надежды с международными стандартами ISO серии 9000, является фактор качества [3, 6, 10]. В то же время в России был достаточно большой опыт использования системного управления качеством. Примером может служить космический комплекс. Возникает вопрос, почему же при наличии сильной отечественной теоретической и методологической школы наша страна до сих пор в своём экономическом развитии отстаёт от стран с развитой рыночной экономикой. Одной из причин такого состояния является отчуждение проблем качества от конкретного

человека, от условий его существования. Прежде, чем перейти к анализу качества жизни, следует понять, в чём смысл качества.

Качество – сложное, до конца не познанное понятие. Опираясь на опыт промышленно развитых стран, можно сказать, что качество – политическая, экономическая и нравственная категория. Качество продукта, работ, услуг – это прибыль самостоятельной экономической единицы и, следовательно, тех, кто создает это качество. Качество здравоохранения и окружающей среды – это здоровье. Качество образования – это высокий совокупный накопленный интеллект трудового потенциала. Все вместе – это высокий уровень душевного комфорта людей, достоинство нации и государства – качество жизни.

Качество надо рассматривать как путь к возрождению национальной гордости. Качество – это настоящее и будущее России. Работая в области качества мы создаём достойный образ жизни для себя и своих потомков, благоприятную среду обитания человека, а в конечном счёте обеспечиваем качество жизни. Смысловая оценка качества выявляет полезность качества для каждого конкретного человека и общества в целом.

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод, что качество жизни представляет собой сложную синтетическую категорию, аккумулирующую все существенные для личности условия существования, уровень развития и степень удовлетворения всего комплекса потребностей и интересов людей. К компонентам этой категории отнесены товары и услуги, доходы, сбережения, духовные потребности, личная безопасность и другие атрибуты социальной комфортности, а также состояние среды обитания.

Таким образом, качество жизни имеет огромный теоретический и методологический потенциал, позволяющий по-новому, с позиций целостности, подойти к осмыслению проблем жизни и деятельности человека. Аналогично тому, как категория всеобщего управления качеством признана ведущим стимулом развития промышленности, категория "управление качеством жизни" является основой развития и совершенствования социальной сферы, инструментом эффективной социально-экономической политики, что подтверждается опытом промышленно развитых стран в решении проблем экономического развития [15]. В течение последней четверти века в развитых странах происходят не только структурные перестройки экономики, но и реформы в социальной сфере, главной задачей которых является борьба с бедностью. Для России в настоящее время бедность населения является главной проблемой [16].

Сокращение продолжительности жизни, недоступность образования, ограниченные возможности реализации трудовой активности, недоступность качественных продуктов и услуг, в том числе медицинских, растущая изолированность многих слоёв населения от общественной жизни – всё это, согласно методике ООН, характеризует бедность. Другими словами, бедность – это деформация или отсутствие в системе "человек–среда жизнедеятельности" необходимых свойств, которые определяют качество жизни. Снижение уровня бедности обусловлено такими факторами, как рост доходов населения, увеличение числа рабочих мест [9].

Сравнивая количественные характеристики по странам и регионам, можно оценить уровень качества жизни для управления им. С 1961 года ООН проводит оценку и ранжирование стран по ряду показателей, входящих в комплексный показатель, называемый индексом человеческого развития (ИЧР), который включает в себя характеристику уровня благосостояния, оцениваемому по реальному душевому валовому внутреннему продукту, характеристику состояния здоровья, оцениваемую через продолжительность жизни, и характеристику образования, оцениваемую по уровню грамотности, и по доле молодежи, получающей образование во всех видах учебных заведений [9].

ИЧР рассчитывается ежегодно по всем странам, входящим в ООН. В 2005 году Россия занимала 63 место. Наиболее благоприятными странами являются Норвегия, Исландия, Австралия, Люксембург и Канада, которые занимают в составленном рейтинге качества жизни с первого по пятое место. На шестом месте, по данным ООН, находится Швеция, на седьмом – Швейцария. На восьмом месте находится Ирландия, на девятом месте – Бельгия, а на деся-



том – США. Из стран СНГ на первом месте находится Белоруссия. ИРЧП России составил 0,761, а занимающая первое место Норвегия имеет показатель человеческого развития, равный 0,944. Последней в рейтинге стран по данному показателю находится Сьерра-Леоне, где ИРЧП составляет 0,275.

К явным недостаткам, мешающим решению проблем качества жизни в Российской Федерации, можно отнести недостаточно отработанное нормативно-правовое пространство в сфере оценивания качества жизни, слабое оценивание целей и направлений развития, слабую экономическую обеспеченность. Для решения каждой задачи нужно разработать отдельную социально-экономическую программу с соответствующим финансовым обеспечением, а также критерии оценки продвижения этих программ к намеченной цели – обеспечения качества жизни.

## **1.2. Принципы создания системы управления качеством жизни**

На начальных этапах исследования качественной целостности жизни общества понятие "качество жизни" подменялось другими категориями – "образ жизни", "уровень жизни", "стиль жизни". Сегодня только таких характеристик жизни общества уже недостаточно. Возникает потребность в осознании качественной целостности жизни общества, в оценке того, насколько её состояние отвечает качественным критериям. Для современного человека существенное значение имеет не только определённый уровень благосостояния, но и качественное состояние природной среды обитания, состояние здоровья, наличие свободного времени, духовно ориентированная жизнь [23]. Качество жизни человечества, как и отдельного человека, имеет место в том случае, когда слагаемые жизни и их взаимосвязи достигают определённого качества.

Категории "образ жизни", "стиль жизни", "уровень жизни" обобщают те или иные качественные и количественные стороны жизни людей. Интегральное, целостное выражение качественных сторон жизни концентрируются в категории "качество жизни". В связи с этим очевидно, что качество жизни имеет сложную структуру, рассматривать её следует с точки зрения системного подхода, во взаимосвязи всех её составляющих.

Категория "образ жизни" подразумевает в общем виде формы жизнедеятельности людей, типичные для исторически определённых социальных отношений. Эта категория раскрывает целостность форм жизнедеятельности людей, взятых в единстве объективного и субъективного, качественного и количественного, материального и духовного. Категория "стиль жизни" конкретизирует образ жизни, раскрывает его особенности, выражающиеся в общении, поведении людей. На основе этой категории можно рассмотреть тип поведения социальных групп, индивидов, их манеры, черты, вкусы, склонности. Например, для ряда социальных групп характерна ориентированность на высокое качество товаров, услуг. Категория "уровень жизни" предусматривает ещё один важнейший параметр любой социальной системы – жизнеобеспеченность. Уровень жизни характеризует количественную сторону жизни, сопоставимую с качественной, степень удовлетворения материальных и культурных потребностей людей. На основе этой категории даётся оценка благосостояния общества и его социальных групп [19].

Уровень жизни воплощается в количестве и качестве потребляемых людьми благ и услуг – от потребности в пище, жилище, одежде, средствах передвижения до культуры быта, духовных потребностей. Всё это и определяет условия жизнеобеспечения общества.

Качество жизни объединяет многие аспекты уровня жизни, важнейшими из них выступают стандартные меры экономического благосостояния: доходы населения, социальное обеспечение, потребление материальных благ и услуг. Уровень жизни отдельного лица и населения в целом зависит от степени удовлетворения его потребностей и определяется его ресурсами и возможностями. Системообразующей основой понятия уровня жизни являются разнообразные человеческие потребности, возникающие и реализующиеся в сфере потребления. Ограничение категории уровня жизни сферой потребления представляет собой важ-

ное конструктивное различие с определением качества жизни, которое охватывает не только достигнутый уровень потребления населения, но обстоятельства, которые могут на него влиять.

Категория "качество жизни" является интегральной качественной характеристикой жизни людей, раскрывающей не только жизнедеятельность, жизнеобеспечение, но и жизнеспособность общества как целостного социального организма, социальные качества.

Жизнеспособность есть свойство как отдельного индивида, так и общества в целом наиболее эффективно осуществлять свои социальные, духовные и биологические функции. Эта способность во многом определяет возможности экономического развития. Для человека существенное значение имеет не только определенный уровень благосостояния, но и состояние природной среды, состояние здоровья, наличие свободного времени, свобода действия и выбора.

В целях обеспечения требуемого качества в различных областях жизни России необходимо умело и грамотно сочетать использование механизмов государственного и муниципального управления, целевых инвестиций, совершенствования форм организации производства, стандартизации, сертификации, законодательства и др. Необходима также кропотливая и последовательная работа организационного и научно-исследовательского направления. Всё это должно сориентировать проводимые в стране реформы на обеспечение и повышение качества жизни широких слоёв населения.

Преодоление негативных последствий финансового кризиса, начавшегося в США, и затронувшего все стороны экономики в нашей стране, может быть осуществлено на основе выработки согласованной стратегической линии поведения большинства хозяйствующих субъектов, которые определяют условия и направление социально-экономического развития с учётом не только экономических, но и социальных факторов, в том числе и фактора выживания общества в период системного экономического кризиса.

В нормативно-правовых документах РФ закреплены права человека на качество жизни. С целью стабилизации негативных демографических процессов в стране 24 сентября 2001 года вышло распоряжение Правительства РФ № 1270-р, об одобрении концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, разработанной на основе Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 "О концепции национальной безопасности Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 2, ст. 170). В принятом документе отмечается, что Концепция должна служить ориентиром для органов государственной власти, а также для органов местного самоуправления при решении вопросов и аспектов демографического развития, при планировании и осуществлении мероприятий в области управления демографическими процессами.

В Концепции отмечено, что целями демографического развития Российской Федерации являются стабилизация численности населения и формирование предпосылок к последующему демографическому росту. Задачами демографического развития Российской Федерации являются: увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения; создание условий для самореализации молодёжи, в том числе получение общего и профессионального образования, работа с достойной заработной платой и др. Для эффективной профилактической работы необходимы объединение и координация действий органов государственной власти всех уровней.

Реализация Концепции предполагает: объединение усилий государства и общества, направленных на выработку единых подходов к сохранению и укреплению демографического потенциала Российской Федерации; координацию действий органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, направленных на улучшение демографической ситуации в стране; разработку и реализацию мероприятий, в том числе федеральных и региональных целевых программ, направленных на решение основных задач, сформулированных в Концепции.



**Рис. 4. Пирамида системы управления качеством жизни**

Раскрывая категорию "качество жизни", мы показали взаимосвязь качества государственного управления, качества трудовых ресурсов, качества продукции и качества функционирования предприятий. Следуя этой логике, управление качеством обеспечивает качество деятельности государственных институтов, качество фирм, качество человеческого капитала и, как следствие, качество жизни (рис. 4).

Экономические трудности переходного периода привели к резкому снижению рождаемости и значительному росту смертности населения страны в целом и Тамбовской области, в частности, что в свою очередь свидетельствует о низком качестве жизни населения.

Развитые страны стремятся не только в законодательные акты включить ориентированность на качество жизни, но и реально обеспечить условия для осуществления этой достойной цели.

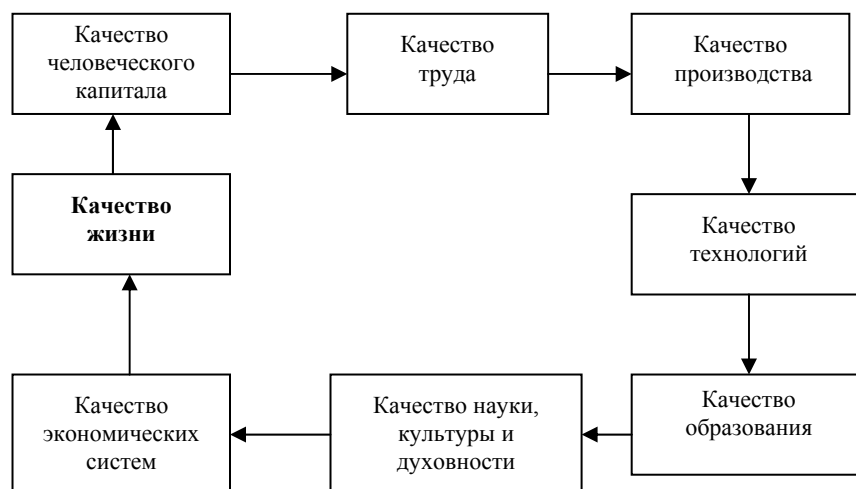
## **2. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ КАЧЕСТВОМ ЖИЗНИ**

### **2.1. Системный подход в государственном управлении качеством жизни**

Начавшийся в США и странах Западной Европы финансовый кризис затронул все стороны экономики и в РФ. Так, по данным Федеральной службы госстатистики РФ, в 2008 году рост инфляции составил 13,3 %. Имел место рост безработицы, численность зарегистрированных безработных составила 2,5 миллионов человек. По Тамбовской области в 2008 году численность населения с доходами ниже прожиточного уровня составляла 21 % от всего населения, т.е. каждый пятый. Для переживаемого сейчас Россией глобального кризиса характерны негативные процессы, происходящие во всех сферах общественной системы: социальное расслоение, падение экономики и ухудшение экологии.

Выход из создавшегося положения следует искать в создании совершенной системы управления качеством жизни. Управление качеством жизни, основанное на принципах, утвержденных в стандартах ISO 9000:2000 [17], включает в себя управление основными составляющими системы качества (рис. 5).

Приведённая схема отражает основные составляющие управления качеством жизни: качество труда, качество человека, качество образования и науки, что позволяет, на наш взгляд, перейти к рассмотрению принципов формирования системы управления анализируемым объектом.



**Рис. 5. Схема управления качеством жизни**

В последние годы в теории и практике социального управления получил широкое распространение термин "системный подход". Однако общепринятого в литературе определения он пока не имеет.

Специалисты по управлению производством под системным подходом понимают либо воздействие на все элементы системы управления, либо взаимосвязанную работу на всех участках управления. Учёные, изучающие государственное управление, видят смысл системного подхода "в системном рассмотрении некоторых совокупностей элементов и связей между ними, который исследователь в соответствии со своими задачами обозначает как системы.

Научно-технический прогресс как непереносимое условие социального развития несёт обществу не только материальные и духовные блага. Этот процесс имеет и негативную сторону, которая заключается в непрерывном усложнении всех сфер человеческой деятельности.

Для решения сложных проблем в начале XXI века получили развитие системные исследования. Под последними понимается совокупность научных и технических проблем, которые при всей их специфике и разнообразии сходны в понимании и рассмотрении исследуемых ими объектов как систем.

Несмотря на значительное количество публикаций по системным исследованиям, системному подходу, общепринятого определения их форм и методов пока нет. Возникновение системных исследований связывается с именем австрийского биолога Л. фон Берталанфи, который ещё в 30-е годы выдвинул организмическую концепцию, которая рассматривает живые организмы как организованное целое [5].

Эта концепция оформилась в результате обобщения сформулированных Берталанфи принципов исследования живых организмов как открытых систем – целостных множеств взаимосвязанных элементов, находящихся в процессе непрерывного обмена с внешней средой, веществом и энергией.

Так что же такое системный подход? Первоначально Берталанфи рассматривал общую теорию систем как универсальную науку. Эта точка зрения была подвергнута критике. В своих более поздних работах Берталанфи говорит о некоторой единой системной науке, выступающей в сфере прикладных исследований в форме системного подхода, а в теоретической сфере – в виде общей теории систем. Однако единая точка зрения по этому вопросу в литературе отсутствует.

Отечественные философы И.В. Блауберг и Э.Г. Юдин не считают теорией ту концепцию Берталанфи, которую он назвал общей теорией систем. "Стало очевидно, – утверждают они, – что общая теория систем не есть прямое и необходимое следствие развития системного подхода, что это две существенно различные сферы методологического знания. При этом общая теория систем вряд ли способна удовлетворить претензию на то, чтобы быть теорией этого подхода" [5].

Современный уровень системных исследований позволяет говорить о системном подходе как об общенаучном феномене, выполняющем как методологическую функцию, так и теоретическую (метатеоретическую). Таким образом, системный подход можно рассматривать как теорию и методологию. Вместе с тем, системный подход не является абсолютно новым явлением. Еще Аристотель писал о том, что "рука, отделенная от тела, – уже не рука". В философии системность рассматривается как атрибутивное свойство материи, как принцип диалектического материализма.

В чём же отличие системных исследований от традиционных, досистемных? Опять же, Берталанфи и другие учёные подчеркивают, что наука прошлого была почти исключительно аналитической, тогда как теория систем ставит на первый план задачу синтеза, но такого синтеза, который не завершает анализ, а выступает в качестве исходного принципа исследования.

Системный подход ориентирован не на аналитические, линейно-причинные методы исследования, а на анализ целостных интегрированных свойств объекта, выявление его связей и структуры. Формами системных исследований являются: системный подход, общая теория систем, различные специализированные теории систем – биологические, лингвистические, технические, экономические и т.д."

Таким образом, на современном этапе развития системного движения в сфере организационного управления основными формами системных исследований является системный подход, общая теория систем, теория систем организационного управления (как специализированная теория систем), системный анализ. При этом системный подход, общая теория систем и теория систем организационного управления относятся к теоретическому разделу системных исследований, а системный анализ – к прикладному.

В системном анализе воплощаются методы, способы, инструментарий осуществления системного подхода. Сферой применения системного анализа является решение новых, неизвестных ранее задач, для которых отсутствуют отработанные способы их решения [5].

В системном анализе проблемы различаются по степени их структуризации, под которой понимается ясность, осознанность их постановки; степень детализации и конкретизации представлений об их составляющих и взаимосвязях; по соотношению количественных и качественных факторов, выявляемых в проблеме [15, 16, 23].

В соответствии с этим выделяются три класса проблем:

- 1) хорошо структурированные и количественно сформулированные;
- 2) слабо структурированные, или смешанные проблемы, содержащие количественные или качественные оценки;
- 3) неструктурированные или качественные проблемы.

Первый класс проблем решается при помощи исследования операций. Основной областью приложения методов системного анализа является второй класс проблем – слабо структурированных, к которым можно отнести проблемы управления качеством жизни. Для решения неструктурированных проблем обычно применяются эвристические методы решения. Между этими тремя классами нет чёткой границы. Таким образом, одной из главных задач системного анализа является правильная и чёткая постановка проблемы.

На основе рассмотренных подходов и проблем следует отметить, что сущность системных исследований заключается в конкретизации философского принципа системности, в соответствии с которым объекты анализа и синтеза при решении сложных проблем рассматриваются в качестве систем.

Слово "система" – греческого происхождения, обозначающее составленное из частей, соединённое. Или система – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, свойства которой качественно отличаются от суммы свойств этих элементов. При этом под элементом понимается минимальный, неделимый компонент системы.

В зависимости от природы элементов системы делятся на технические, биологические, экономические, организационные (социальные), информационные и т.п.

Система описывается при помощи переменных и параметров. Переменная характеризует элемент или комплекс элементов системы и обозначается некоторым высказыванием, знаком, символом. Переменные, значения которых принимаются неизменными при решении данной задачи, называются параметрами системы.

Важным системным понятием является организация. Организация – отражает комплекс свойств, характеризующих определённую упорядоченность элементов системы и совокупности их взаимодействия. В переводе с латинского "организация" означает – сообщаю стройный вид, устраиваю. Термин "организация" имеет несколько значений. Во-первых, под организацией понимается совокупность людей, их определённый коллектив, связанный единством цели деятельности, например, общественная организация, государственная организация и др. Во-вторых, под организацией понимается деятельность по созданию коллектива людей, т.е. социально-экономических систем, например, организация предприятия или учреждения и т.п. В-третьих, под организацией понимается формирование различного вида процессов, например, организация медицинского обслуживания населения, организация переработки информации и т.п. Система может быть организована из двух уровней: уровень элементов системы и система в целом.

Понятие "организация" находится в тесной связи с понятием "структура". Структура есть строение системы, представляемое пространственным расположением элементов, из которых состоит система, характером связей элементов и их отношений. Сложность структуры определяется количеством сторон и свойств элементов, участвующих во взаимодействии: чем больше сторон и свойств элементов участвуют, тем сложнее структура.

Важная роль в системе отводится системообразующим связям. В обычном смысле понятие "связь" означает то, что объединяет элементы в систему. В зависимости от природы элементов системы связи могут быть жёсткими и гибкими. Жёсткие связи имеют место в технических системах, гибкие – в экономических, социальных, биологических. Связи в системе управления выступают как отношения управления. Такие связи могут быть вертикальные и горизонтальные.

Вертикальные (иерархические) связи – это отношения линейного и функционального управления. Горизонтальные связи (связи между звеньями одного уровня) – отношения в координативности.

Важным системным понятием является функция системы. С позиции системного подхода к управлению функции системы – это свойство системы в динамике, приводящее к достижению цели.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что управление, с позиций системного подхода, есть перевод системы в состояние, соответствующее целям её функционирования или развития, путём изменения организации системы в статике и динамике воздействием на элементы системы.

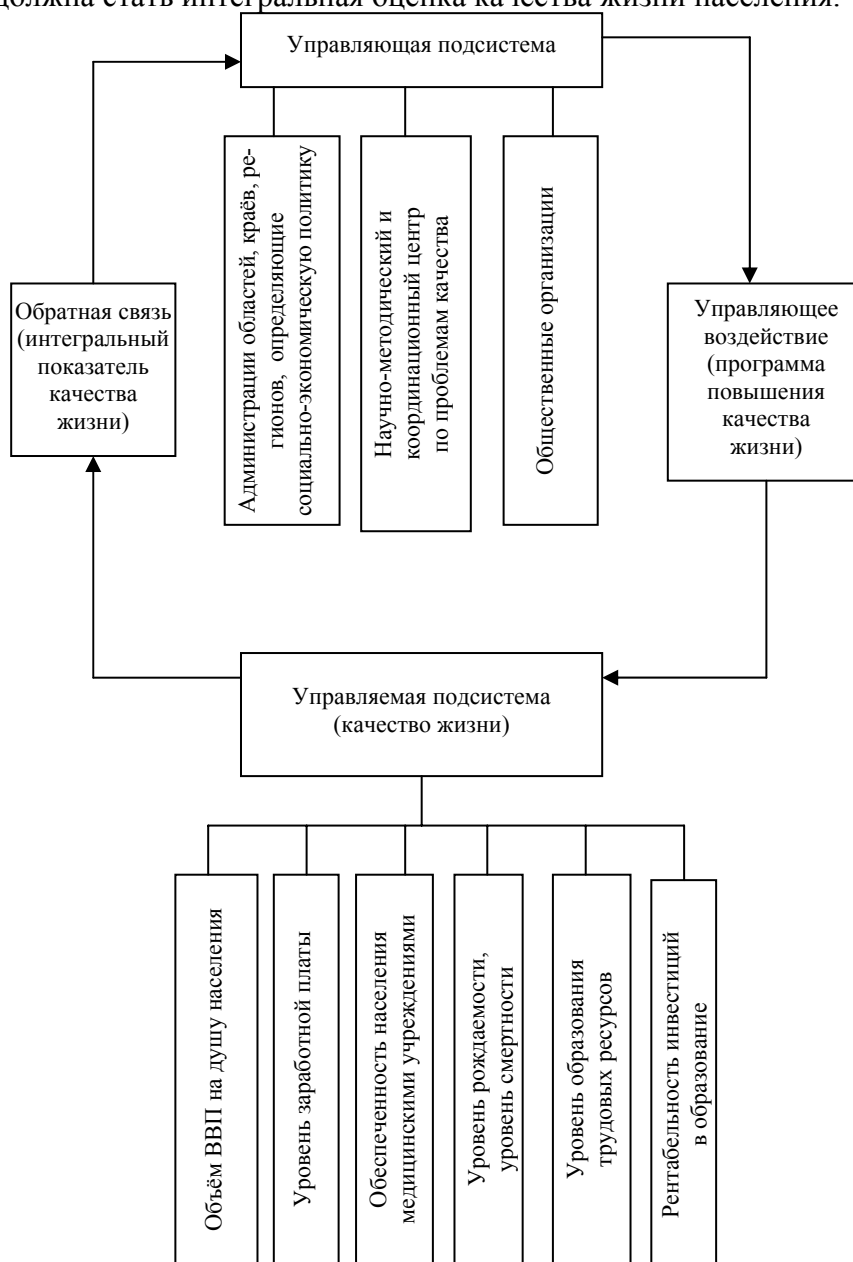
Каков же в общем виде механизм действия управления в системе? Во всякой системе можно выделить две основные её части (подсистемы) – управляемую и управляющую.

Система управления качеством жизни, как и другие системы управления, имеет объект и субъект. Общая её модель представлена на рис. 6.

Приведённая модель отражает основные составляющие системы управления качеством жизни, а именно управляющую и управляемую подсистемы (субъект и объект управления). Субъектом управления являются руководители государственных органов управления всех уровней совместно с общественными организациями и представителями бизнеса. Объектами управления являются ресурсы (затраты на здравоохранение, образование, трансферты насе-

лению и др.) и результаты (повышение средней продолжительности жизни, увеличение доходов на душу населения, увеличение доли трудовых ресурсов с высшим образованием и др.).

Взаимодействие между субъектом и объектом управления в системе управления качеством жизни осуществляется, с одной стороны, в ходе реализации управляющего воздействия субъекта на объект управления путём принятия определённых управленческих решений в области улучшения социально-экономического положения, качества жизни населения регионов; с другой стороны, посредством механизма обратной связи, благодаря которому субъект управления получает информацию о реализации принятых решений, а также о состоянии объекта, о его соответствии международным нормам и стандартам. Таким механизмом, на наш взгляд, должна стать интегральная оценка качества жизни населения.



**Рис. 6. Модель системы управления качеством жизни**

Системный подход как теоретический раздел системных исследований базируется на ряде принципов. Наряду с законами, понятиями, категориями принципы являются основными элементами всякой теории.

Принцип в переводе с латинского означает начало, основу. В философской литературе под принципом понимается основа некоторой совокупности фактов и знаний. Под принципом системного подхода понимаются объективные основы, на которых строится системный подход как теоретический раздел системных исследований и в которых абстрагированы закономерности формирования, функционирования и развития систем.

К принципам системного подхода относятся философские основополагающие принципы системных исследований: целеполагания и целостности.

Сущность принципа целеполагания заключается в том, что любая система обладает целью, под влиянием которой осуществляется интеграция элементов системы в единое целое (т.е. образование системы), а также ее функционирование и развитие. Из этого принципа вытекает требование единства целей всех подсистем и элементов системы, обеспечивающее объединение элементов в систему, т.е. цели элементов системы должны носить подчинённый характер цели системы. Конечный результат деятельности можно назвать целью, к которой идёт система, согласно объективным, естественным законам своего движения.

Принцип целостности в философской литературе относится к фундаментальным принципам системных исследований. Целое отражает кульминационную точку формирования системы из элементов и связей между ними, обеспечивающих её функционирование как единого целого. Необходимым условием достижения этой кульминационной точки является наличие всего состава элементов системы и их связей. В случае изменения функционирования какого-либо элемента системы возникают изменения и других её элементов. Отсюда принцип целостности системы формирует требование необходимости при изменении состояния (поведения) какого-либо элемента системы или его исключения из системы изменять состояние (поведение) других элементов или системы в целом.

На основе этих двух принципов сформулированы следующие принципы системного подхода:

1. Принцип эмерджентности – несводимость суммы свойств элементов, составляющих систему, к сумме свойств системы. Другими словами, этот принцип предполагает наличие у системы нового качества, которое отсутствует у элементов (их суммы) системы.

2. Выбор поведения самоуправляемой системой для достижения своих целей обеспечивается в результате реализации процесса управления, осуществляемой управляющей частью системы. Отсюда можно сделать вывод о том, что самоуправление в системах выступает как принцип системного подхода, конкретизирующий принцип целеполагания. Этот принцип формирует требование: в любой организационной (социально-экономической) системе должна быть управляющая часть (подсистема).

3. Принцип иерархичности систем также конкретизирует принцип целеполагания. Из этого принципа вытекает требование: разделение цели системы должно осуществляться по уровням субординации (подчинённости) систем. В простейшем случае система имеет два уровня: уровень элементов и уровень системы. В более сложном случае система может иметь ещё один уровень: уровень подсистем.

В соответствии с принципом иерархичности систем любое целостное образование, с одной стороны, выступает в качестве системы, относительно её элементов; с другой стороны, в качестве подсистемы относительно системы более высокого уровня иерархии (метасистемы). В зависимости от целей исследования при анализе и синтезе объектов как систем, руководствуясь принципом иерархичности, устанавливают уровни субординации подсистем и элементов системы.

4. Разделение системы на части следует рассматривать как принцип делимости (декомпозиции) системы. Руководствуясь этим принципом, можно всегда свести сложную задачу системного исследования в сумме более простых задач.

5. Выделение системы из окружающей среды и разделение её на подсистемы и элементы осуществляется на основе принципа системного подхода – микро- и макроуровневое рассмотрение системы. Это принцип вытекает из принципа делимости, конкретизируя и дополняя его. Руководствуясь принципом микро- и макроуровневого рассмотрения системы, пред-



ставляется возможным на основе выявления внешних связей (макроуровень) выделить систему из окружающей среды, а выявлением внутренних связей (микроуровень) – её подсистемы и элементы.

В соответствии с основным принципом системного подхода – целеполагания – функционирование и развитие системы осуществляется под влиянием цели системы. Функция системы как отношение элемента (части) к системе выступает в качестве свойства системы в динамике, приводящее к достижению цели. Отсюда можно сделать вывод о том, что функция системы определяется целью.

6. Функция системы определяется её целью, а структура системы – её функцией. Это положение выступает как принцип системного подхода – принцип обусловленности функции и структуры системы её целью. Указанный принцип конкретизирует принцип целеполагания, показывая влияние цели системы на её статику и динамику. Принцип обусловленности функции и структуры системы её целью имеет важное методологическое значение. Он лежит в основе системного структурно-функционально-целевого подхода (метода) к анализу и синтезу систем.

7. Система управления осуществляет управление управляемой системой в целом и каждой её подсистемой. Поэтому это специфическое свойство управления в социально-экономических системах целесообразно рассматривать в качестве принципа системного подхода к управлению: двуединости управления в системе. Двуединость означает одновременное осуществление управления управляемой системой в целом и каждой её подсистемой. Этот принцип конкретизирует принципы самоуправления и делимости. Из принципа двуединости управления в системе вытекает требование необходимости управления системой в целом и каждой её подсистемой в отдельности. Указанный принцип имеет большое значение для классификации функций управления.

Системный подход, как отмечалось, является и теорией, и методологией. В зависимости от выполняемых функций методология может быть дескриптивной или нормативной. Дескриптивная методология описывает осуществлённые процессы научного познания. Нормативная методология имеет дело с разработкой рекомендаций и правил осуществления научной деятельности. Другими словами, первая описывает, каким был процесс научного познания, вторая – каким он должен быть. Системный подход относится к нормативной методологии [5].

Методологический системный подход проявляется посредством таких методов как [5, 11]:

1. Системно-структурный – ориентирован на строение и состав системы. Сущность системно-структурного подхода заключается, во-первых, в рассмотрении любых объектов в качестве систем; во-вторых, в определении структуры данной системы, которая заключается в выявлении элементов системы, а также в установлении специфических свойств этих элементов и закона их связи.

Системно-структурный подход включает в себя два этапа. На первом этапе определяется состав системы, включающий полный перечень ее элементов. На втором этапе устанавливаются свойства элементов и их отношения.

Системно-структурный подход позволяет при анализе систем определить цели системы посредством выяснения структуры (устройства) системы, а при синтезе систем – сформировать структуру системы по заданной цели.

2. Системно-функциональный – позволяет вскрыть сущность целей системы посредством познания законов её функционирования. Этот метод при анализе системы по функциям выявляет её цели, а при синтезе – по целям определяет функции системы.

Таким образом, если системно-структурный подход позволяет охарактеризовать систему в статике, то характеристику системы в динамике даёт системно-функциональный подход. Наиболее полно (как в статике, так и в динамике) характеризует систему структурно-функционально-целевой подход. Поэтому на современном этапе системных исследований

системный подход как методология анализа и синтеза организационных систем представляется структурно-функционально-целевым подходом.

3. Структурно-функционально-целевой – базируется на принципе системного подхода: обусловленности функции и структуры системы её целью. В связи с этим целесообразно его называть системным структурно-функционально-целевым методом. Сущность системного структурно-функционально-целевого метода заключается в том, что при анализе систем по структуре системы определяются её функции, а по функциям – её цель. При синтезе (построении) системы, исходя из её цели, определяются функции системы, а по функциям определяется структура системы.

Как уже отмечалось ранее, в системном анализе проблемы различаются по степени их структуризации и делятся на три класса. Для решения проблем первого класса – хорошо структурированных – применяются методы исследования операции. Эти методы заключаются, во-первых, в построении математических, экономических или статистических моделей для решения задач управления в сложных ситуациях или условиях неопределенности; во-вторых, в изучении взаимосвязей, определяющих возможные последствия принимаемых решений и установлении критериев эффективности, позволяющих оценить относительное преимущество того или иного варианта действий. Под операцией подразумевается обычная деятельность в любой области жизни, имеющая характер повторяемости.

Исследование операций в основном предназначено для исследования технических, экономических, организационных и других проблем формальными, в том числе математическими, методами в случаях, когда может быть получено количественное решение задачи. Методы исследований операций применяются главным образом для поиска оптимального распределения ресурсов. Применение методов исследования операций позволяет объективно разобраться в определённом явлении, дать числовые оценки предлагаемым вариантам решений, а в ряде случаев предположить варианты решений, которые вообще не рассматривались руководителями.

Основной областью применения методов системного анализа является второй класс проблем – слабо структурированных. Для решения проблем третьего класса, неструктурированных обычно применяются эвристические (интуитивно-логические) методы решения, с помощью которых неструктурированная проблема переводится в класс слабо структурированных проблем.

Системный анализ применяется для решения проблем, которые нельзя решить с помощью математических методов. Системный анализ позволяет определить границы возможных решений или дать альтернативы решения. Это даёт возможность обосновать предполагаемое решение более точно, чем выбирают решение интуиция и опыт руководителя. Системный анализ содержит следующие этапы: постановка задачи; исследование; анализ; предварительное суждение (согласование), подтверждение (экспериментальная проверка), окончательное суждение; реализация принятого решения.

В качестве научных методов системного анализа в основном применяются четыре группы методов:

- 1) неформальные: метод сценариев, метод экспертных оценок, диагностические методы;
- 2) графические: метод "дерева" целей, матричные методы, сетевые методы;
- 3) количественные: методы экономического анализа, морфологические методы, статистические методы;
- 4) методы моделирования: кибернетические модели, описательные модели, нормативные операционные модели (оптимизационные, имитационные, игровые).

В частности, системной методологии принадлежат три метода: "сценариев", экспертных оценок, "дерева" целей.

"Сценарий" является одним из инструментов описательного моделирования процесса принятия решения. Однако его не следует рассматривать как непосредственно метод выбора решения. Он, являясь техническим средством, даёт наиболее полное представление о решаемой задаче. "Сценарий" исследуемого процесса даёт возможность детально во времени вы-

явить последовательность действий по поиску оптимального решения, выявить и учесть при этом все критические и узловые моменты.

Экспертные методы представляют собой способ использования знания и опыта квалифицированных специалистов при решении определённых проблем и задач.

Метод "дерева" целей представляет собой построение связанного графа, выражающего соподчинение и взаимосвязи целей и подцелей.

На верхнем ярусе располагается основная цель, которая последовательно разделяется на подцели. При этом главным условием разделения целей является полнота, означающая, что каждая цель верхнего уровня должна быть представлена в виде подцелей следующего уровня исчерпывающим образом, обеспечивающим определение понятия исходной цели объединением понятия подцелей.

Построение "дерева" целей является эффективным методом структуризации проблемной ситуации и определения целей решения. Построение "дерева" целей проблемной ситуации даёт возможность определить меры, которые необходимо предусмотреть в решении для достижения его цели.

Для обеспечения реализации цели решения можно построить "дерево" ресурсов, необходимых для решения проблемы.

На основе метода "дерева" целей и функций осуществляется реализация структурно-функционально-целевого метода системного подхода к управлению. Этот метод используется для построения функционально-целевых моделей систем государственного и муниципального управления.

В классической теории управления, которая используется в теории систем, предлагается следующий подход: имеется система, затем формулируется цель управления [5, 7]. И управление ведётся так, чтобы цель была достигнута. Гипотеза, что система имеет цель, является постулатом. Для достижения цели необходимо найти способы оптимального достижения цели, использовать специфические методы управления. Упорядоченное множество целей можно представить как "дерево целей". Истинная цель распознается в следующих критериях: 1) цель должна быть достижима; 2) цель может быть и не достигнута (этот принцип предполагает наличие возможности корректировки направления цели объектом); 3) цель должна быть единственной.

Построение "дерева целей" должно осуществляться в соответствии с определёнными принципами. Пусть  $M$  – множество целей, необходимых для достижения главной цели  $A$ , цели  $x$  и  $y$  – принадлежат множеству  $M$ . Если цель  $x$  младше цели  $y$ , то для достижения цели  $y$  необходимо достижение цели  $x$ . Это отношение удовлетворяет аксиомам порядка:

- 1) асимметричность: если  $x < y$  и  $y < x$ , то цели  $x$  и  $y$  достижимы при условии, что они совпадают. Если они не совпадают, то для достижения  $x$  предварительно надо достигнуть  $y$ , а для достижения  $y$  – достигнуть  $x$ ;
- 2) транзитивность: если  $x < y$  и  $y < z$ , то  $x < z$ ;
- 3) рефлексивность:  $x < x$ , так как для достижения  $x$  необходимо достигнуть  $x$ .

Подчинённые цели принципиально отличаются от главной тем, что они суть лишь средства достижения главной цели. Ценность главной цели существует оприорно. Выбор подчинённых целей может быть до некоторой степени произвольным, так как они оправданы лишь как средства (рис. 7).

Приведённая модель позволяет рассматривать "качество жизни" как социально-экономическую категорию, выражающуюся через конкретный набор качественных характеристик населения: здоровье, образование, культуру, которые представляют собой некоторый определяющий минимум, допускающий дальнейшее расширение. Вопрос о структуре и показателях "качества жизни" остаётся пока дискуссионным. Кроме перечисленных характеристик некоторые учёные рассматривают другие показатели, например, этническую структуру населения [1, 3, 4]. В связи с этим чрезвычайно важно найти универсальную методику опре-

деления "качества жизни", которая опиралась бы на концепцию TQM, с целью выявления региональных различий и разработки соответствующих социально-экономических программ, направленных на его улучшение.

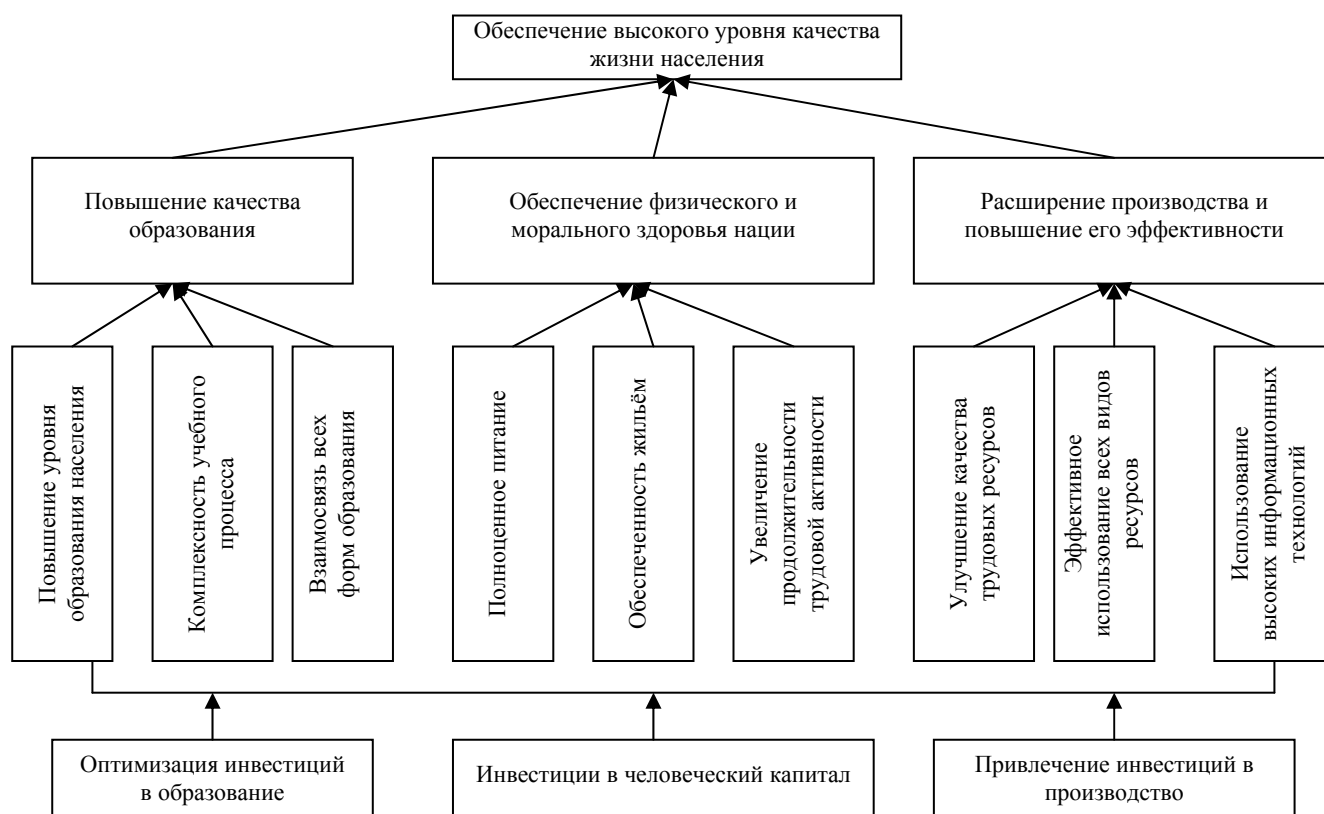
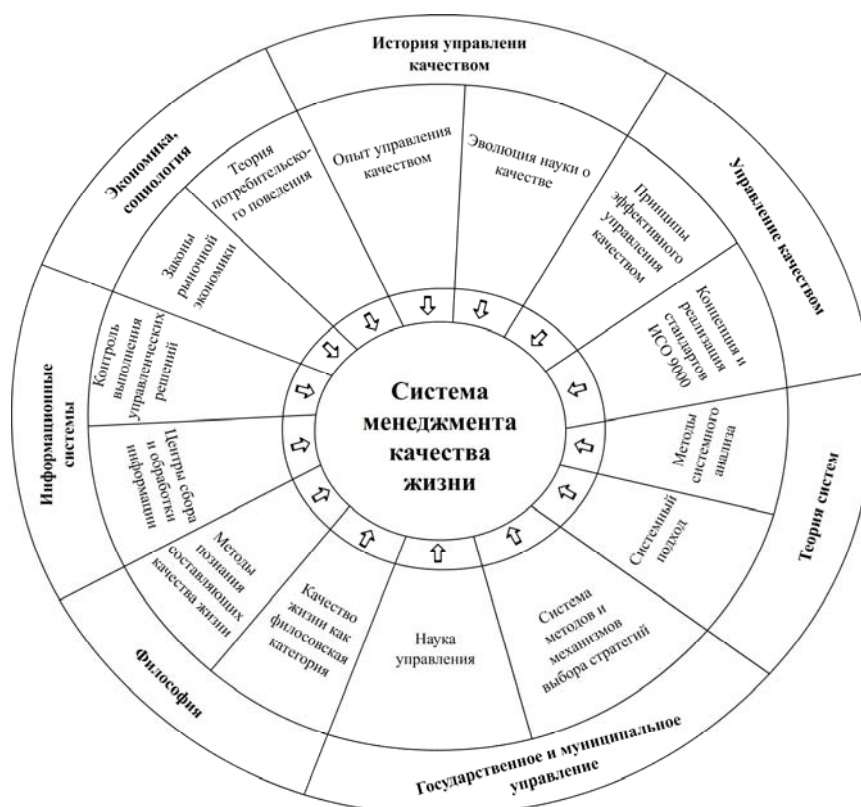


Рис. 7. "Дерево целей" региональной программы управления качеством жизни

## 2.2. Состав и структура системы менеджмента качества жизни

В настоящее время становится актуальным использование концепции TQM в управлении социально-экономическими процессами, так как она позволяет объединить функции и направления руководства организацией с позиций обеспечения качества продукции, качества трудовых ресурсов, качества жизни. Осуществление выбора стратегий необходимо строить на основных положениях теории менеджмента качества.

Менеджмент качества жизни – это система знаний, которая опирается на постулаты экономики, философии, истории управления качеством и другие смежные науки, использует практический опыт и современные достижения учёных исследователей (рис. 8).



**Рис. 8. Структурные составляющие системы менеджмента качества жизни**

Широкий охват различных сторон деятельности и бытия человека позволяет применить категорию "качество жизни" для оценки и анализа экономического и социального уровней жизни населения. Такая методика широко используется для идентификации стран, регионов и отдельных территорий при ранжировании их по отдельным показателям качества жизни. Вместе с тем "качество жизни" обладает свойствами относительности, соответствуя определённому уровню общественного развития.

Разработкой методологических вопросов оценки, планирования и прогнозирования качества жизни занимаются российские учёные параллельно с зарубежными исследователями этой области науки. Для перехода от оценки качества жизни к планированию и управлению им проработана система оценки факторов, влияющих на изменение показателей. Центральными задачами в обеспечении качества жизни в соответствии с рекомендациями ООН провозглашаются [9]:

- обеспечение физического и морального здоровья общества;
- обеспечение качественными товарами;
- охрана окружающей среды;
- увеличение затрат на поддержание ресурсного потенциала страны.

В нашей стране проблемами оценки качества жизни занимаются такие организации, как Всероссийский научно-исследовательский институт технической эстетики, Академия проблем качества, Госстандарт России. Оценке подлежат качество жизни человека, которого следует рассматривать как единство и взаимосвязь основных состояний тела и духа, материальной и духовной деятельности, биофизических, социальных и культурных потребностей. В качестве главных целей человека были установлены следующие: 1) жизнедеятельность в рамках общественных отношений, осуществляемых с целью производства и потребления материальных благ и тем самым направленных на удовлетворение членов общества; 2) жизневоспроизводство, направленное на социальное и культурное воспроизводство человеческого рода – каждого индивида и социума; 3) реализация личности (созидательного потенциала

человека) в процессах трудовой и творческой деятельности, социального и культурного развития.

При оценке качества жизни следует учитывать то, что жизнь человека имеет объективную и субъективную стороны. Объективная сторона определяется комбинацией различных нормативных, статистических характеристик, с помощью которых можно судить о степени удовлетворённости научно-обоснованных потребностей и интересов людей. Субъективная же сторона обуславливается тем, что потребности и интересы конкретных людей всегда индивидуальны и отражаются в субъективных ощущениях индивидов, их личных мнениях и оценках. Исходя из такого подхода, можно более конкретно определить: качество жизни – это комплекс характеристик жизнедеятельности человека, группы людей и населения в целом, обуславливающих её оптимальное протекание в конкретное время и в определённых условиях и обеспечивающих адекватность её параметров основным видам деятельности и потребностям человека.

Оценку качества жизни можно охарактеризовать как процедуру выявления степени соответствия основных параметров и условий жизнедеятельности человека его жизненным потребностям, а также личным представлениям о достойном, полноценном и удовлетворяющем его требованиях уровне жизни. Она осуществляется на основе сопоставления параметров и характеристик жизни данного индивида или общества с соответствующими параметрами и характеристиками жизни, принятыми за базу сравнения, эталон, и ценностного осмысления результатов этого сопоставления. Процедура оценки качества жизни складывается из ряда этапов и операций, среди которых важнейшие: выбор номенклатуры показателей качества жизни, определение значений показателей, выбор критериев оценки и, наконец, определение оценок показателей качества жизни.

Наиболее общей и фактически универсальной номенклатурой показателей качества жизни является типовая номенклатура, которая строится применительно к человеку, региону или стране в целом. Номенклатура показателей имеет несколько взаимосвязанных уровней. Число их не ограничено, но оптимальным является три: на первом уровне – показатели удовлетворённости человека различными сторонами своей жизни, на втором – показатели жизнедеятельности человека, характеризующие особенности его взаимодействия с обществом, другими людьми и внешней средой, а на третьем – показатели жизнеобеспечения, характеризующие условия и факторы, от которых зависит успешное протекание процессов жизнедеятельности.

Важнейшей операцией оценки качества жизни является выбор критериев для сравнения. Критерии качества жизни могут быть общими и конкретными. Общие критерии – это сложившиеся в обществе идеалы, ценностные предпочтения или коллективные представления о том, что такое хорошая жизнь [5, 13]. Эти меняющиеся со временем представления обычно специфичны для страны, региона или группы людей и зависят от сложившегося образа жизни, социальных традиций, культурных особенностей, уровня экономического и социального развития и т.п. Конкретные критерии – это базовые значения отдельных показателей качества жизни, принятых за эталон [13]. Ими могут быть различного рода индексы, медицинские показатели, результаты статистических исследований, рациональные нормы, характеризующие потребности людей и зафиксированные в нормативных актах, рекомендациях или законах.

Для оценки показателей качества жизни можно использовать различные способы и методы. Значения этих групповых показателей качества жизни определяются с использованием экспертных, расчётных методов или их комбинаций. Оценка обобщающего показателя качества жизни осуществляется комплексным методом, который предусматривает последовательную оценку единичных показателей, определение их весомости и получение на этой основе средневзвешенной оценки обобщающего показателя. Для получения же всеобъемлющей оценки качества жизни необходимо сопоставить значение достигнутого обществом уровня качества жизни и суммарных затрат, необходимых для его поддержания и воспроизводства. В этом случае будет получен интегральный показатель качества жизни.

При разработке, оценке и утверждении планов социально-экономического развития России, региональных программ следует использовать данный показатель. Поэтому интегральный показатель качества жизни может и должен ориентировать Россию на такое развитие, в результате которого она смогла бы за относительно короткие сроки войти в число промышленно развитых стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала.

По мнению ряда экономистов качество жизни следует оценивать с позиции её взаимосвязи с качеством населения [19]. Эта концепция разработана с учётом результатов анализа существующих показателей качества жизни (КЖ), представлений о характеристиках качества населения (КН) и данных психологического тестирования различных социальных групп российского общества, а также качества условий жизни (КУ). При этом качество населения – это интегральное свойство множества людей, объединённых в сообщества, определяющие уровень социальной эффективности их жизнедеятельности, а качество условий жизни – интегральное свойство не только природной и антропогенной среды, в которой осуществляется жизнедеятельность.

Качество общества зависит от качества личности, качества отдельного человека. Качества личности формируются в обществе, социальной среде, где создаются те или иные условия и возможности для проявления и развития исходных качеств человека – задатков и способностей. При этом задатки – это биологически предопределённые особенности нервной системы человека, являющиеся предпосылкой его индивидуально-природных качеств и развития на этой основе способностей; способности – это индивидуальные особенности личности, подлежащие развитию в процессе жизнедеятельности индивида. Категория "качество населения" – это ресурс и гарант стабильного развития, основа национальной, экономической безопасности государства. Качество населения не отделимо от жизнедеятельности людей, от качества трудовых ресурсов (КТР), среды их обитания, кроме того, носит конкретно исторический характер и определяется соответствующим способом производства.

Практически все характеристики жизнедеятельности взаимосвязаны между собой прямыми и обратными связями и потому их совокупность – это сложная целеустремленная система, которая органично связывает качество населения и качество жизни. В результате качество населения через сферу потребностей обуславливает содержательную основу показателей качества жизни. Мы можем записать это соотношение в виде уравнений:  $KЖ = f(KН, КТР)$  и  $КТР = f(KЖ, КН)$ . Критериальные значения показателей должны быть дифференцированы по классам потребностей.

Потребности присущи любому человеку и являются его отличительным признаком. Потребность – исходный пункт деятельности человека, их наличие носит объективный характер. Однако конкретный состав потребностей, их количественная и качественная определённость есть продукт общественно-исторического развития.

В настоящее время существует ряд теорий, описывающих виды и взаимоотношения потребностей. Наиболее распространённой является теория иерархии потребностей, выдвинутая английским учёным А. Маслоу в 50-е годы XX века [23]. Теория потребностей, по А. Маслоу, основана на трёх основных положениях: иерархии потребностей, принципе дефицита и принципе прогрессии.

Принцип иерархии потребностей заключается в том, что существует пять групп или уровней потребностей. Низший уровень – основные, или физиологические потребности. Это потребности в пище, одежде, жилище и т.д., которые определяются биологической природой человека. Более высокий уровень – потребности безопасности – потребности в защищённости от несчастных случаев, болезней, нищеты и других проблем, которые могут нарушить возможность удовлетворения потребностей предыдущего уровня. Ещё более высокий уровень – социальные потребности, т.е. потребности в общении, взаимоотношениях с другими людьми. Следующий уровень – потребности признания, к которым относятся потребности в престиже, уважении окружающих, славе и т.д. Наивысший уровень – потребности в самосовершенствовании или потребности развития.

Принцип дефицита – это ощущение недостатка в чём-либо, сопровождаемое его ликвидировать. Ощущение дефицита приводит к нарушению психологического равновесия в человеке, а его ликвидация восстанавливает такое равновесие.

Принцип прогрессии заключается в том, что все виды потребностей человека должны быть удовлетворены последовательно, от нижнего иерархического уровня – первичных потребностей – ко всё более высоким уровням.

Теория А. Маслоу позволяет говорить о качестве существования, качестве обеспечения, качестве удовлетворения социальных потребностей, качестве признания и качестве самовыражения. Причём первые две составляющие определяют уровень и качество жизнедеятельности. Качество признания и качество самовыражения определяют уровень значимости жизни, который является индивидуальным для людей. Качество удовлетворения социальных потребностей определяет уровень комфорта жизни, а также лежит в основе удовлетворить потребности признания и самовыражения, т.е. влияет на уровень значимости жизни отдельного человека.

### 1. Классификация показателей качества населения по классам потребностей

Виды объективных потребностей	Экономические категории потребностей	Экономические показатели, характеризующие объективные потребности	Количественная характеристика
1. Основные материальные потребности	а) Жилищные условия	Обеспеченность жильём	В среднем на одного жителя общей площади. Число семей, состоящих на учёте улучшения своих жилищных условий.
	б) Здравоохранение	Демографическая ситуация	Средняя продолжительность жизни населения. Кoeffициенты рождаемости и смертности. Объём капиталовложений в здравоохранение, % от бюджета.
	в) Образование	Уровень образования населения, трудовых ресурсов	Объём капиталовложений в образование, % от бюджета. Объём частных инвестиций в образование. Данные о численности населения в возрасте 23 – 30, имеющем высшее образование.
	г) Используемые товары	Потребительские свойства продукции Качество продукции	Требования стандартов на продукцию  Потребление продуктов питания на одного человека в год
2. Потребность в безопасности	Правовая защищённость	Политические условия	Число принятых за период законов и постановлений, направленных на укрепление правовой защищённости. Объём ассигнований для обеспечения нормального функционирования соответствующих структур и служб



Виды объективных потребностей	Экономические категории потребностей	Экономические показатели, характеризующие объективные потребности	Количественная характеристика
3. Социально-экономические потребности	Эффективность промышленности. Условия труда. Состояние производства	Объем валового внутреннего продукта Финансовые затраты. Показатели стандартов ССБТ. Материальные затраты	Общий показатель ВВП, ВРП, его динамика, удельный вес ВВП и ВРП на душу населения. Объем капиталовложения в перевооружение производства. Материалоёмкость, фондоёмкость, фондовооружённость труда
4. Потребность в уважении, нравственная обстановка в обществе	Традиции, обычаи, нравственные принципы	Национальные нормы поведения Семейные устои Влияние религии на жизнь общества	Уровень преступности. % браков и разводов. Численность населения, считающих себя верующими, по данным выборочных обследований
5. Потребность в самореализации и самовыражении	Возможность проявления личности	Конституционные свободы	Степень реализации конституционных свобод

Из всех перечисленных составляющих качества жизни важнейшей является самоощущение человека.

Иерархия составляющих качества жизни может быть представлена в виде пирамиды. В основании пирамиды – качество удовлетворения пяти потребностей, описанных А. Маслоу, на вершине пирамиды находится самоощущение человека, самооценка его жизни, опирающиеся на условия жизнедеятельности и на значимость его жизни.

Согласно теории А. Маслоу, выделяются пять условных групп потребностей: 1) основные материальные потребности; 2) потребность в безопасности; 3) социально-экономические потребности; 4) потребность в уважении (нравственная обстановка в обществе); 5) потребность в самореализации и самовыражении.

Значения показателей, составляющих количественную характеристику объективных потребностей, дополненную автором, приведены в табл. 1

Классификация потребностей весьма сложна, и попытка их рассмотрения во всех возможностях – процесс практически бесконечный. Как видно из таблицы, уровень качества жизни населения определяется на основе экспертных оценок и эмпирических статистических данных. Полный комплекс таких оценок весьма сложен и до настоящего времени не разработан, вопрос о построении единого агрегатного показателя качества жизни населения остаётся актуальным.

Вместе с тем, представляется очевидным, что удовлетворить в полном объёме потребности каждого невозможно. В этой связи можно привести мнение учёных по данной проблеме. Так, Я. Корнай отмечает: "Истина заключается в том, что общество, может быть, и способно удовлетворить все потребности отдельных людей, но тогда оно лишает этого других, вынуждая их перейти на более низкий уровень потребления. Либо оно способно удовлетворить отдельные потребности всех людей, но тогда уровень удовлетворения других потребностей будет гораздо ниже уровня насыщения" [24]. Общества, которое может удовлетворить все по-

требности всех граждан, нет не только в настоящее время, но не будет и в перспективе. Как бы ни возрастало благосостояние, развитие техники и культуры всегда будет способствовать дальнейшему увеличению материальных потребностей.

Таким образом, можно утверждать, что улучшению качества нет предела. Поэтому, чтобы точнее ставить цели и успешно достигать их в этой сложной ситуации, необходимо определиться: какие элементы входят в состав "качества жизни", какие факторы оказывают на него (качество) наиболее существенное влияние и каким должно быть управление, направленное на достижение высокого уровня качества жизни.

### **2.3. Проблемы оценки качества жизни населения региона**

Наличие большого числа данных, принимаемых во внимание при оценке качества жизни, с одной стороны, и ограниченные возможности обобщить наборы разнообразной информации – с другой, диктуют необходимость использования интегральных показателей качества жизни. Их разработка представляет одну из важнейших задач региональной политики в области обеспечения и улучшения качества жизни.

Возможна различная степень интеграции обобщённого показателя качества жизни – от статистически регистрируемых отчётных показателей, имеющих "синтетический" характер типа средней продолжительности жизни, величины среднедушевых расходов, уровня безработицы и т.п.), до интегрального индикатора высшего уровня, синтезирующего в себе все основные (более частные) аспекты качества жизни населения. Интегральный индикатор качества жизни представляет собой определённого вида свёртку оценок более частных свойств и критериев этого понятия, которые, в свою очередь, могут быть представлены в виде различных комбинаций отчётных статистических показателей и в некоторых случаях соответствующих экспертных оценок.

При построении интегрального индикатора качества жизни на результирующее абсолютное значение индикатора будут влиять три основных фактора:

- а) выбор базы для сопоставления;
- б) выборка отчётных статистических показателей, на базе которых должен быть сформирован интегральный индикатор качества жизни;
- в) выбор способа интеграции отдельных частных характеристик в сводную характеристику качества жизни (вид модели, её постоянные параметры).

Рассмотрим подробнее этапы интегральной оценки качества жизни.

1. *Выбор базы для сопоставления.* Особенностью интегральных индикаторов является то, что адекватно воспринимать их абсолютное значение можно только путём сопоставления с соответствующей для этого базой (критерием). В связи с этим одним из принципиальных вопросов при построении интегрального индикатора качества жизни является выбор базы для сопоставления, для чего целесообразно использовать следующие подходы:

- а) определение качества жизни как степени удовлетворения нормативных потребностей человека;
- б) оценка степени соответствия достигнутых характеристик удовлетворения потребностей человека к уровню его личных притязаний;
- в) оценка качества жизни как степени достижения наилучших (в рамках исследуемых объектов и существующих объективных условий) характеристик условий жизни;
- г) оценка степени отклонения текущих характеристик качества жизни от соответствующих характеристик года, выбранного за базу для сравнения.

2. *Выборка отчётных статистических показателей.* Среди различных показателей существует множество параметров, характеризующихся определённой взаимосвязью. При построении выборки следует избегать включения показателей, между которыми существует линейная зависимость, т.е. имеющих наиболее высокую степень тесноты взаимосвязи. Это необходимо для устранения "кратности" в учёте влияния факторов при построении резуль-

тирующей оценки качества жизни. Выбор же показателей следует осуществлять в соответствии с общими принципами: смысловое содержание включаемых в выборку показателей должно соответствовать целевому назначению решаемой задачи; выборка должна быть достаточно компактна и в ней должны присутствовать показатели, характеризующие наиболее значимые аспекты качества жизни; в случае отсутствия статистических отчётных показателей, прямо характеризующих значимые условия жизни, допустимо включение аналогов, по которым можно косвенно оценить влияние этих условий на человека; если оценка качества жизни осуществляется за конкретный год, то в состав показателей не должны включаться показатели-аналоги, отражающие накопленные за прошлые периоды эффекты.

3. *Выбор способа интеграции.* В настоящее время учёными-исследователями в области качества жизни обсуждаются разные предложения по созданию интегрального показателя. Используются как различные модельные подходы, так и различающиеся по составу и числу показатели. Например, простейшая модель сводится к суммированию баллов по всем составляющим компонентам. Более сложные модели предполагают взвешенное суммирование, учитывающее значимость различных характеристик качества жизни для человека.

Для каждого конкретного человека значимость различных показателей существенно дифференцирована, поэтому при их анализе неизбежен элемент субъективности. Важно определить их значимость для "усреднённого" человека в настоящий момент времени. При этом необходимо предварительно привести все частные показатели уровня и качества жизни к единой размерности.

Всё большее признание получает оценка достигнутого уровня качества жизни населения путём сопоставления фактических его показателей с нормативными, т.е. по степени удовлетворения потребностей населения в жизненных благах и разнообразных услугах. Такой вариант расчёта обобщающего показателя уровня качества жизни населения представляется как средняя взвешенная величина из частных показателей, выражающих соотношение фактического потребления материальных благ и услуг по их группам и видам в среднем на одного человека с нормами этого потребления.

И хотя концепция качества жизни гораздо глубже и богаче того, что может отразить любой из интегральных показателей, для мониторинга прогресса в области развития человека нужен максимально простой инструмент.

На наш взгляд в качестве такого показателя целесообразно рассматривать индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), предложенный группой специалистов Программы развития Организации Объединённых Наций [6]. ИРЧП является составным индексом, включающим основные показатели, характеризующие удовлетворение основных видов потребностей населения, и отражающих наиболее важные аспекты качества жизни.

ИРЧП определяется как средняя арифметическая из индексов трёх показателей: ожидаемой продолжительности жизни при рождении; достигнутым уровнем образования; реальным объёмом ВВП в расчёте на душу населения (в долларах на основе паритета покупательной способности (ППС)). Индекс каждого показателя рассчитывается по формуле

$$I_i = \frac{x_i - x_{i \min}}{x_{i \max} - x_{i \min}}, \quad (1)$$

где  $x_i$  – фактическое значение  $I$ -го показателя;  $x_{i \min}$  и  $x_{i \max}$  – соответственно минимальное и максимальное значения  $i$ -го показателя.

Поскольку качество жизни – многофакторное понятие, для его оценки важно учесть все составляющие. Для оценки качества жизни какого-либо социального слоя населения или региона могут быть проведены дополнительные расчёты. Так уровень удовлетворения финансовыми доходами, по мнению Е.В. Шилкова, может быть определён по формуле

$$\Phi_{\text{ср}} = \frac{З_{\text{ср}}Н_{\text{ср}} + П_{\text{ср}}Н_{\text{п}}}{2С_{\text{п.м.}}Н}, \quad (2)$$

где  $З_{\text{ср}}$  – среднемесячная заработная плата работающих, р.;  $Н_{\text{ср}}$  – численность работников, занятых в экономике, тыс. человек;  $П_{\text{ср}}$  – средний размер начисленных пенсий, р.;  $Н_{\text{п}}$  – численность пенсионеров, тыс. человек;  $С_{\text{п.м.}}$  – средний прожиточный минимум за месяц, р.;  $Н$  – численность постоянного населения.

Наряду с основными доходами при расчёте показателя уровня удовлетворения финансовыми доходами могут учитываться и дополнительные показатели, например, такие как: динамика измерения банковских сбережений населения – рост суммы сбережений может говорить о росте благосостояния, а её уменьшение – об ухудшении; доходы населения из дополнительных источников, которые для некоторых категорий населения могут быть значительными. Сюда можно отнести, кроме основного заработка, доходы от работы без официального оформления, от вложений финансовых средств, от сдачи недвижимости в аренду и т.п.

С учётом этих показателей уровень удовлетворения финансовыми доходами может быть рассчитан по формуле

$$\Phi_{\text{ср}} = \frac{З_{\text{ср}}Н_{\text{р}} + П_{\text{ср}}Н_{\text{п}} - Б_{\text{с}} + Д_{\text{и}}}{2С_{\text{п.м.}}Н}, \quad (3)$$

$Б_{\text{с}}$  – общая сумма вкладов населения в сберегательных банках, тыс. р.;  $Д_{\text{и}}$  – общая сумма дополнительных доходов населения, тыс. р.

Расчёт показателей качества жизни – не конечная цель проводимых исследований в данной монографии. Главной задачей является использование показателей качества жизни как инструмента управления экономическим развитием страны, региона. При этом работа должна проводиться в следующей последовательности:

- сбор статистических данных;
- расчёт показателей качества жизни;
- анализ ситуации и определение факторов, влияющих на искомый результат;
- разработка математических моделей взаимосвязи качества жизни и факторов, её определяющих;
- оценка эффективности инвестиций в формирование качества жизни, качества человеческого потенциала;
- разработка программы повышения качества жизни населения.

### **3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **3.1. Органы государственного управления качеством жизни как объект управления в системе менеджмента качества**

В рыночной экономике проблема качества является важнейшим фактором повышения уровня жизни, экономической, социальной и экологической безопасности. Качество – комплексное понятие, характеризующее эффективность всех сторон деятельности: разработка стратегии, механизма реализации социально-экономических программ, программ качества и др.

Органы государственного и муниципального управления должны быть центром выработки идеологии и стратегических планов, утверждать федеральные программы с чёткой по-

становкой задач, критериями оценки эффективности реализации этих планов и программ, объемом необходимых ресурсов.

В странах с развитой рыночной экономикой задачи повышения эффективности управления приобретают всё большую значимость. Однако универсальных моделей, оптимальных для использования всеми странами, не существует. Каждое государство должно выработать собственную модель управления социально-экономическим развитием, направленную на повышение качества жизни населения, с учётом национальных особенностей, исторического развития.

Под государственным или муниципальным управлением понимается деятельность государственного или муниципального исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия решений, организации и контроля исполнения этих решений и решений органов законодательной власти. Муниципальное управление осуществляется исполнительными органами местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 27 мая 2003, местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, под которыми понимаются городские, сельские поселения, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения (п. 1 ст. 2 указанного закона).

Экономическая роль и экономические функции государства отражены в Конституции РФ. Так, в ст. 7 Конституции РФ Россия рассматривается как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. По существу, такое определение государства может рассматриваться как его цель, которая и определяет функции государства. Одной из главнейших и первых целей государства является не допускать вымирания его населения. Поэтому в качестве основной цели государства целесообразно рассматривать создание условий, обеспечивающих производство и воспроизводство непосредственной жизни, а также высокий уровень качества жизни и свободного развития человека.

Таким образом функции государства представляют собой сумму функций её управляемой подсистемы (объекта управления) и функции подсистемы управления (субъект управления).

В соответствии с принципом целеполагания системного подхода к управлению каждая подсистема должна, во-первых, обладать собственной целью; во-вторых, цель подсистемы должна носить подчинённый характер относительно цели системы. Поскольку все необходимые для достижения цели государства материальные и духовные ценности создаются в управляемой подсистеме государства, в качестве её основной цели можно рассматривать осуществление технологических и других процессов, направленных на достижение цели государства.

Для достижения этой цели необходима реализация следующих групп функций:

- хозяйственно-экономических;
- научно-культурных;
- природоохранно-восстановительных;
- правоохранительных;
- внешнеоборонительных;
- внешнего сотрудничества.

Основная цель подсистемы управления государством формируется на основе определения понятия государственного управления как перевод управляемой подсистемы государства в состояние, обеспечивающее достижение основной цели государства.

Достижение основной цели подсистемы управления государством, осуществляется посредством реализации общих, частных и вспомогательных функций государственного управления [7, 10].

Совокупность функций управляемой подсистемы государства и функций подсистемы государственного управления составляет функция государства.

В литературе по управлению отсутствует общепринятое определение функций управления. В наиболее общей форме функция управления определяется как вид деятельности, с помощью которой субъект управления оказывает воздействие на управляемый объект.

Существуют два подхода к определению функций управления. Представители первого подхода рассматривают функции управления как результат исторического разделения труда в сфере управления, начало которому было положено Тейлором. Сторонники этого подхода под функцией управления понимали особый вид управленческой деятельности, продукт разделения труда и специализации в сфере управления. С точки зрения второго подхода функции управления рассматриваются как составляющие стадии управленческого процесса (выработка и принятие решения, организация, регулирование, корректирование, учёт и контроль) или цикла принятия и реализации решения.

В управлении производством функция управления определяется как особый вид деятельности, выражающей направления или стадии осуществления целенаправленного воздействия на связи и отношения людей в процессе производства и управления им или определённый род трудовой деятельности в управлении, обособившийся в процессе специализации управленческого труда.

В литературе по государственному управлению под функциями государственного управления понимаются виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы или как наиболее типичные однородные и чётко выраженные виды (направления) управленческой деятельности, служащие интересам достижения целей управляющего воздействия.

В науке социального управления функция управления рассматривается в качестве определённого вида работ по управлению, отличающегося обособленностью, однородностью и повторяемостью, обеспечивающего выполнение соответствующих социальных задач посредством адекватной ей организационной структуры управления.

Большое внимание, уделяемое функциям управления в литературе по управлению, объясняется определяющим влиянием функций на структуру и процесс управления. Отсюда развитие теории функций управления по праву рассматривается в качестве одной из актуальных проблем науки социального управления, тесно связанной с организацией управленческой деятельности.

Центральным вопросом учения о функциях управления является их классификация, т.е. состав, поскольку на основе состава функций управления осуществляется формирование организационной структуры и процесса управления.

В литературе по управлению единой точки зрения на состав функции управления пока не сложилось.

Французский учёный А. Файоль выделил с точки зрения предприятия административную функцию и её составляющие виды деятельности (функции управления): прогнозирование, организацию, распорядительство, координацию, контроль. Эти функции управления получили название общих или основных. Так, по управлению производством в качестве основных (общих) функций управления рассматриваются планирование, организация, координация (регулирование), стимулирование (активизация), контроль (учёт). К конкретным функциям управления относится управление отдельными объектами производства: управление научно-технической подготовкой производства, управление основным производством и т.д. [10, 18].

Социально-экономическая функция осуществляет регулирование системы экономических отношений через воздействие на отношение собственности и распределение.

В качестве общих функций государственного управления рассматриваются организация, осуществление кадровой политики, планирование, регулирование, координация, контроль и учёт. При этом выделяются подгруппы специфических функций в сфере политики, экономики, социальных отношений, духовно-идеологической деятельности.

Нет единой точки зрения на структуру функций и у отечественных, и у зарубежных теоретиков управления. Отсутствие единого подхода к определению функций управления, когда каждый автор предлагает свой перечень, включающий от 5 до 50 основных функций, объясняется отсутствием доказательств того или иного перечня функций.

При рассмотрении функций в качестве системного понятия оно было определено как свойство системы в динамике, приводящее к достижению цели системы. Таким свойством может быть только процесс. Отсюда можно сделать вывод о том, что реализация функций управления образует процесс управления, обеспечивающий достижение целей системы.

Таким образом, работы по осуществлению стадий управленческого процесса образуют функции управления:

1. Планирование как первый этап процесса управления включает выбор цели деятельности органа управления по обеспечению эффективного функционирования и развития объекта управления. Реализация функций планирования в государственном и муниципальном управлении включает, во-первых, стратегическое планирование – разработку прогнозов на перспективу (пять и более лет), заключающееся в определении основных направлений социально-экономического развития объекта управления, количественных и качественных параметров его будущего состояния, выявления объёма необходимых ресурсов и их источников, требующихся для достижения стратегических целей. Во-вторых, тактического планирования – разработку текущих (годовых) планов социально-экономического развития объекта управления как совокупности целевых программ. Функция планирования в государственном и муниципальном управлении предусматривает также разработку стратегических (перспективных), тактических (текущих) и оперативных (календарных) планов работы органов управления.

2. Организация как второй этап процесса управления включает комплекс действий органа управления по воздействию на объект управления для его перевода в заданное состояние, которое определяется в результате реализации функции планирования. Такими действиями являются подготовка и принятие управленческих решений по осуществлению всех мероприятий по переводу объекта в заданное состояние, доведение этих решений до сведения исполнителей и контроля их выполнения. Реализация функции организации осуществляется изменением порядка функционирования элементов, составляющих объект управления, в результате воздействия на объект органа управления.

3. Контроль и учёт как третий этап процесса управления включает сравнение количественных и качественных параметров состояния объекта управления, предусмотренных в программах и планах социально-экономического развития с параметрами состояния объекта, полученными в результате его перевода в заданное состояние. В процессе осуществления контроля и учёта реализуется обратная связь от объекта к субъекту управления, которая характеризует эффективность достижения поставленных в программах и планах целей. На основе результатов контроля и учёта при необходимости осуществляется корректировка управляющего воздействия субъекта управления на объект. От совершенства контроля и учёта зависит эффективность управления. Поэтому контроль и учёт должны быть достоверными, своевременными и достаточно простыми.

4. Регулирование и координирование как четвёртый этап процесса управления представляет собой регулирующие и координирующие воздействия субъекта управления на объект в соответствии с результатом контроля и учёта за ходом перевода объекта в запланированное состояние. Регулирующие и координирующие воздействия на объект управления выполняются руководителями органов государственного и муниципального управления (главой администрации и его заместителями по соответствующим комплексам управления) в режиме оперативного руководства по ликвидации возникающих отклонений объекта управления в ходе его перевода в заданное состояние.

В соответствии с принципом двуединости управления в системе системного подхода к управлению объект необходимо переводить в заданное состояние в целом и одновременно каждую его подсистему. Отсюда возникает необходимость в двух видах функций. Такие

функции управления получили название соответственно общие и частные. Посредством реализации совокупности общих функций осуществляется управление (перевод объекта в заданное состояние) в целом; с помощью частной функции управления выполняется управление каждой подсистемой объекта управления.

К общим функциям государственного и муниципального управления относятся:

1. Прогнозирование, программирование и планирование социально-экономического развития территориального образования и контроль выполнения планов и программ. Образуется на базе основных функций "планирование" и "контроль и учет". Реализуется экономическим органом государственного или муниципального управления.

2. Организация деятельности органа государственного и муниципального управления. Образуется на базе основной функции "организация". Реализуется руководителями органа управления и их аппаратом.

3. Контроль цен и тарифов. Образуется на базе основной функции "контроль и учет". Реализуется отделом цен.

4. Регулирование функционирования хозяйства территориального образования. Образуется на базе основной функции "регулирование и координирование". Реализуется руководителями органа государственного или муниципального управления общей компетенции.

Кроме общих функций государственного и муниципального управления, как указывалось, конкретные функции включают частные функции, посредством которых осуществляется управление отраслями хозяйства соответствующей территории. В качестве частных функций государственного и муниципального управления рассматривается управление образованием, здравоохранением, управление социальной защитой, т.е. всё то, что составляет качество жизни населения. При этом каждая частная функция образуется на базе всей совокупности основных функций, посредством которых обеспечивается перевод соответствующей отрасли хозяйства в заданное состояние.

Общие и частные функции государственного и муниципального управления реализуются соответствующими органами государственного и муниципального управления.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что под термином "функция государственного или муниципального управления" понимается комплекс однородных работ либо по осуществлению управления соответствующим территориальным образованием в целом (общая функция) или отдельной отраслью хозяйства (частная функция), либо по обеспечению деятельности органа управления (вспомогательная функция).

Функции государственного и муниципального управления служат основой для формирования организационной структуры и процесса государственного или муниципального управления соответствующим территориальным образованием.

От функций государственного или муниципального управления необходимо отличать функции органов и структурных подразделений государственного или муниципального управления.

Под функцией органа или структурного подразделения государственного или муниципального управления понимается комплекс однородных работ, направленный на достижение цели органа или структурного подразделения. Обеспечение деятельности органа государственного или муниципального управления осуществляется при помощи вспомогательных функций (данные функции направлены на информационное, правовое, делопроизводственное, финансовое, хозяйственное обеспечение деятельности органа управления).

Государственное управление в буквальном смысле означает управление, осуществляемое государством. Поэтому важно выяснить степень влияния функций государства на функции государственного управления. Другими словами, выяснить связь функций государственного и муниципального управления с функциями государства.

Рассмотрим более подробно различные подходы к определению термина "государство". Одни авторы определяют государство как публичную организацию, представляющую общий интерес и осуществляющую управление делами общества от его имени и в его интересах,



или основной институт политической системы классического общества, осуществляющий управление обществом.

Другие авторы под термином "государство" понимают единственно возможную всеобъемлющую универсальную политическую форму организации исторически сложившегося классового общества, обеспечивающую решение как сугубо классовых задач, так и выполнение общих дел, вытекающих из природы общества. Эти авторы считают, что термин "государство" употребляется то в узком смысле – в смысле механизма ("машины") общественной власти в классовом обществе, то в широком – в смысле формы организации самого классового общества. "Государство в узком смысле, – пишут они, – выступает в качестве управляющей подсистемы государственной формы организации общества. Соответственно этим двум смыслам термина «государство» следует рассматривать и понятие его функции" [18].

При этом функции государства разделяют на внутренние и внешние. К внутренним функциям относят хозяйственно-организаторскую, регулирование меры труда и меры потребления, охраны правопорядка; к внешним – обороны от нападения извне, борьбу за мир и мирное существование, экономическое сотрудничество с другими странами.

Первые из этих функций соответствуют понятию государства в узком смысле – как подсистемы управления. Остальные функции – понятию государства в широком смысле.

При таком подходе к определению понятия государства получается, что государство, рассматриваемое в узком смысле, является подсистемой управления государством, рассматриваемого в широком смысле.

На первый взгляд такой подход представляется противоречивым. Но это только на первый взгляд. Далее учёные исследователи анализируют назначение государства с социально-классовой позиции и назначение государства как механизма общественной власти в классовом обществе.

В первом случае назначение государства заключается в том, чтобы обеспечить, по словам К. Маркса, производство и воспроизводство непосредственной жизни, которое включает в себя производство средств существования и необходимые для этого орудия и воспроизводство самого общества. Во втором – в управлении процессом достижения государственной организацией общества стоящих перед ней задач.

Указанное противоречие при рассмотрении понятия государства в узком и широком смысле исчезает при условии рассмотрения государства не в качестве управляющей подсистемы, а в качестве сложной социально-экономической, политической, правовой, экологической системы, основными элементами которой являются население, территория, народное хозяйство, природная среда, публичная власть. Содержание деятельности государства раскрывается, в частности, в том, какую роль играет государство в современных условиях. Экономическая роль государства заключается в реформировании отношений собственности, вертикали федеративного устройства, институциональных преобразованиях и достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе.

Экономическая роль государства проявляется в следующих функциях:

1. Регулирующая функция обусловлена тем, что: 1) существуют области функционирования государства, в которых оно занимает ведущие позиции (например, оборона, социальная помощь и др.); 2) государство реализует экономическую политику через институциональную систему; 3) государство является собственником и взаимодействует с различными структурами предпринимательского сектора экономики. К областям регулирования относятся: сфера предпринимательства, государственные финансы, денежное обращение, безналичные расчёты, внешнеэкономическая деятельность, валютный курс, экономическая безопасность, общественный сектор.

2. Перераспределительная функция. Созданный национальный доход является объектом перераспределения между его производителями и потребителями. Для реализации этой функции решающую роль в федеративном государстве играет распределение полномочий и

предметов ведения между федерацией и её субъектами в социально-экономической сфере. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная системы.

3. Социальная функция. Государство поддерживает социальную справедливость и определённый уровень качества жизни, общественного благосостояния, гарантирует прожиточный минимум, соответствие роста заработной платы и производительности труда, обеспечивает занятость населения. Для реализации этой функции решающую роль играет финансово-экономический потенциал государства. Реализация этой функции связана с расширением спроса общественного сектора экономики. Механизмом реализации этой функции служат: система социальных трансфертов, программы повышения качества жизни, социальные программы развития на федеральном, региональном и местном уровнях, системы государственной социальной защиты государственных минимальных социальных стандартов, адресной социальной помощи.

4. Контрольная функция. Государство создаёт ориентиры социально-экономического развития общества, планирует определённый уровень качества жизни, задаёт параметры экономического и социального роста, определяет условия предпринимательской деятельности, формирует долгосрочные, среднесрочные и текущие социально-экономические программы, программы повышения качества жизни, выполнение которых и служит объектом контроля. Реализация этой функции обеспечивается через органы государственного контроля, в том числе финансового, а также институциональные системы. Механизмом реализации этой функции является система показателей и критериев, зафиксированная в правовых актах различного уровня, система санкций, поощрений и льгот, выбор приоритетов социально-экономического развития общества.

Как отмечалось выше, управленческая деятельность рассматривается в единстве с управленческими отношениями. Термин "отношения" относится к философской категории, под которым понимается взаимозависимость элементов определённой системы.

Общественные отношения возникают в процессе человеческой деятельности, которая определяется объективными условиями разделения и кооперации труда. Вне деятельности людей нет отношений. В литературе по управлению имеются различные классификации видов управленческих отношений. Например, их разделяют на официальные (формальные) и неофициальные (неформальные), субординации и координации, организации и дезорганизации.

Управленческие отношения целесообразно разделить на следующие:

1. Управленческие отношения субординации представляют собой систему связи между руководителем и подчинёнными.

2. Управленческие отношения координации направлены на согласованность действий органов, работников, сопоставление целей, ресурсов, форм и методов деятельности, взаимное приспособление для достижения общих целей. Суть управленческих отношений координации заключается в обмене информацией о состоянии дел для объединения усилий по достижению общей цели. Координация действий требует взаимодействия между органами государственного или муниципального управления одного уровня: министерствами, ведомствами, территориальными органами управления. Управленческие отношения координации имеют место между руководителем органа и подчинёнными ему работниками.

3. Под управленческими отношениями организации понимаются связи между субъектом и объектом управления, внутри субъекта управления между руководителями и подчинёнными. Суть управленческих отношений организации заключается в установлении упорядоченности в субъекте и объекте управления и связей между ними для достижения поставленных целей. Другими словами, управленческие отношения организации устанавливают порядок функционирования субъекта и объекта управления и порядок действий между ними.

4. Экономические управленческие отношения органов государственного и муниципального управления с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в собственности соответствующего территориального образования, осуществляются посредством

реализации экономических методов управления. Взаимодействие органов государственного и муниципального управления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в собственности соответствующего территориального образования, осуществляется на основе налоговых и договорных отношений, которые можно рассматривать в качестве экономических отношений.

5. Социально-психологические отношения между работниками разных уровней относятся к неформальным отношениям. Они базируются на моральной мотивации людей, ориентированной на потребности человека в самоутверждении в коллективе и обществе, на его желания принести своей работой пользу обществу, получить удовлетворение от сознания общественной значимости своего труда. Социально-психологические отношения определяют психологический климат в коллективе и прямо влияют на результаты труда.

### **3.2. Методы и проблемы оценки эффективности государственного управления качеством жизни**

Одним из факторов повышения эффективности деятельности государственных органов управления являются методы управления, позволяющие добиваться намеченных целей в короткие сроки и с наименьшими затратами. Государственное и муниципальное управление как процесс воздействия субъекта управления на управляемый объект осуществляется с помощью специфических методов управления.

Существуют различные определения методов управления. В общепринятом понимании метод означает как способ практического осуществления чего-либо. К специальным методам деятельности управления относят научно-обоснованные методы выработки и принятия решений. Методы управления следует отличать от методов управленческой деятельности.

Методы управления носят объективный характер, вследствие того, что они являются средством практической реализации требований объективных социальных законов и соответствующих им закономерностей и принципов государственного и муниципального управления. К методам управленческой деятельности относятся методы поиска оптимальных управленческих решений, методы организации и контроля их исполнения и др.

Под методом государственного и муниципального управления понимается способ, средство, приём воздействия субъекта управления (органа, руководителя) на коллективы людей или отдельных их членов как объекты управления для достижения цели управления. Другими словами, метод управления есть конкретный способ, средство, приём осуществления задач и функции субъекта управления, обеспечивающий достижение его цели.

В литературе по управлению производством методы управления разделяются по признакам властной, материальной и моральной мотивации, в связи с тем, что управляющее воздействие ориентировано на мотивы деятельности работника. При этом каждая из указанных мотиваций включает положительную мотивацию (стимулирование) и отрицательную мотивацию (санкции) в виде принуждения и наказания.

Методы управления разделяются на организационно-административные, экономические и социально-психологические. Экономические методы относятся к методам управления на основе материальной мотивации, которые базируются на материальных интересах людей. Они лежат в основе экономического механизма государственного и муниципального управления. Экономические методы выступают как средства реализации требований экономических законов, они предназначены для воздействия на экономические управленческие отношения. К экономическим методам относят: экономическое стимулирование, экономическую ответственность, хозяйственный расчёт.

Экономическое стимулирование как метод управления базируется на экономических интересах работников. Исходным его положением является формирование доходов работников в зависимости от вкладов в общие результаты труда. Главное место в экономическом стимулировании отводится материальному стимулированию. Оно базируется на экономическом

законе распределения материальных благ в соответствии с количеством и качеством труда. Основной формой материального стимулирования является оплата труда. При этом основная роль принадлежит заработной плате, величина которой определяется в зависимости от личного труда каждого работника, и премиальной системе.

Важное место в системе экономических методов отводится методам экономической ответственности за результаты деятельности органов государственного и муниципального управления. Такая ответственность органов управления устанавливается законодательством. К наиболее эффективным методам экономической ответственности следует отнести метод компенсации потерь, возникающих по вине органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц.

В качестве одного из экономических методов управления выступает хозяйственный расчёт. Его целью является стимулирование роста эффективности производства на основе широкой интенсификации. Под хозяйственным расчётом понимается соизмерение затрат на производство продукции или услуг с полученным от их реализации доходом. Содержание хозяйственного расчёта характеризуется его принципами: хозяйственная самостоятельность, рентабельность, самокупаемость, материальная заинтересованность работников в результате труда.

Полный хозяйственный расчёт как экономический метод управления должен воздействовать на все объекты хозяйства территории, относящиеся к его собственности, с целью заинтересовать их в экономии общественного труда и повышении его эффективности.

Экономические методы в государственном и муниципальном управлении находят широкое применение в управлении хозяйствующими объектами, относящимися к государственной или муниципальной собственности.

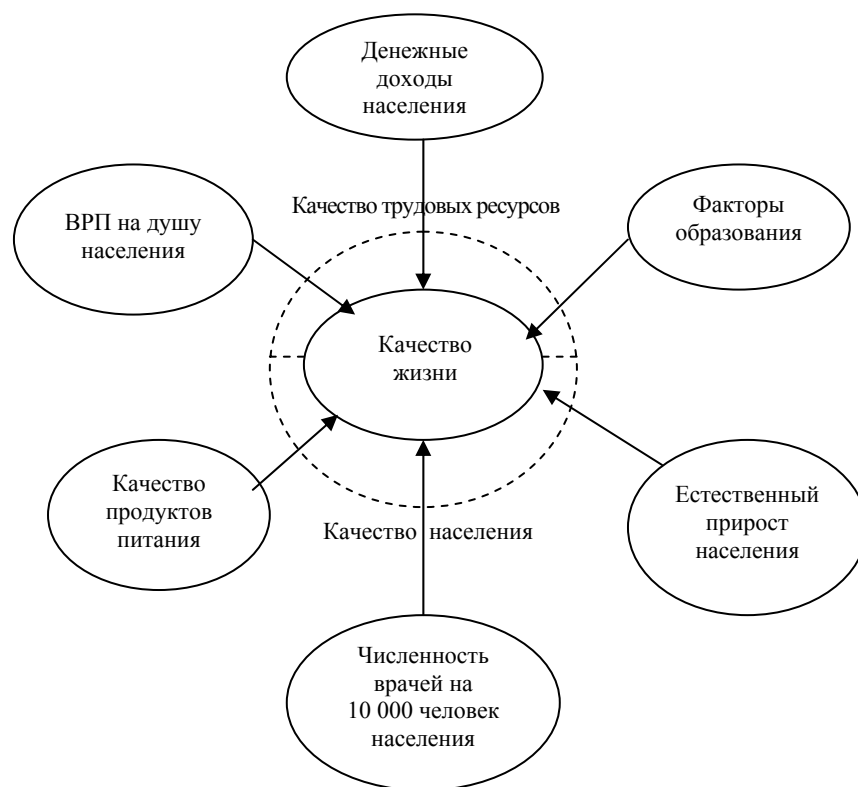
Действуя через материальные интересы работников, экономические методы являются косвенными методами управления. Их включение в действие осуществляется с помощью административных и организационных методов.

В странах с развитой рыночной экономикой задачи повышения эффективности управления приобретают всё большую значимость. Эффективность государственного управления качеством жизни является сложной и малоизученной проблемой. Отсутствие теоретико-методологических основ оценки эффективности государственного и муниципального управления является одним из существенных факторов, сдерживающих процессы совершенствования управления в данном направлении [18, 25].

Эффективность является комплексным понятием. Латинское слово "effectus" означает действие, результат чего-либо. Эффективность управления определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата полученного в системе, с затратами, направленными на достижение данного результата.

В литературе по управлению в социально-экономических системах методология исследования эффективности базируется на предпосылке о том, что эффективность управления определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата, полученного в системе, с затратами, направленными на достижение данного результата.

В методологическом отношении наиболее сложным является определение эффекта управления как воздействия, оказываемого на управляемый объект в социально-экономической системе. Такой эффект управления, выраженный системой параметров, характеризующих новое состояние объекта управления, достигается в результате управленческих воздействий. При этом все элементы социально-экономической системы используются в соответствии с их назначением наиболее рациональным способом. Для оценки эффективности программ социально-экономического развития, органам государственного и муниципального управления следует использовать показатель, характеризующий уровень качества жизни населения региона.



**Рис. 9. Группы факторов, влияющих на оценку качества жизни**

В последнее время большое внимание уделяется более конкретным вопросам: составным элементам экономической категории качества жизни, их группировке по отдельным компонентам, методам их измерения, а также построению интегральных моделей, отражающих качество жизни [3]. Для того чтобы лучше представить процесс управления качеством жизни, его можно структурировать, т.е. упорядоченно сгруппировать элементы или факторы, задействованные в анализируемой системе, с целью обеспечения эффективного управления экономикой региона (рис. 9).

Каждая группа факторов, представленных на рис. 9, в свою очередь включает в себя достаточно большое число признаков, для отбора которых следует руководствоваться требованием к инструментарию для оценки качества жизни, который мог соответствовать кругу аналитических задач, решаемых на основе его практического применения. Такой инструментарий необходим для выработки управляющими органами соответствующей региональной экономической политики, нацеленной на ликвидацию наиболее острых региональных диспропорций и постепенное снижение дифференциации регионов страны по качеству жизни населения. Практические потребности настоятельно требуют разработки инструментария, позволяющего адекватно оценить и сопоставлять качество жизни населения в российских регионах, отслеживать его динамику, проводить факторный анализ позитивных и негативных сдвигов в этой области.

Проведение сопоставительного анализа качества жизни населения в России базируется на решении следующих основных задач:

1. Построение рейтинговых групп субъектов РФ по сложившемуся уровню качества жизни населения. Это позволит оценить уровень межрегиональной дифференциации по качеству жизни населения, выявить группу "критических" регионов и регионов с лидирующими позициями по качеству условий проживания.

2. Проведение факторного анализа сложившегося качества жизни населения регионов. Выявление причин, обусловивших попадание того или иного региона в более высокую или более низкую рейтинговую группу, позволит обеспечить адекватную направленность мер

экономической политики регионов, направленных на общее повышение качества жизни населения.

3. Выявление позитивных и негативных сдвигов в качестве жизни населения страны, регионов, которые произошли в отчетном периоде. Данный аспект анализа (включая его факторную составляющую) позволит оценить результативность мер экономической политики, характер движения к целевым установкам развития.

Информационную основу разрабатываемой регионами стратегии социально-экономического развития составляет перечень показателей, раскрывающих стратегический потенциал территории, конкурентные преимущества по отношению к потенциальным инвесторам. В отличие от традиционной практики экономической оценки территории, заключающейся в использовании обычных статистических показателей состояния региональной экономики, измеряющих главным образом производственный потенциал региона (валовой региональный продукт (ВРП), объем промышленного производства, инвестиции в основной капитал, уровень бюджета и пр.), группа стратегических показателей призвана оценить экономический потенциал территории. Основные разделы стратегии социально-экономических образований концентрируются вокруг отдельных её категорий: место региона в системе общественного разделения труда, экономический потенциал, инфраструктура, инвестиционная привлекательность и культурно-историческая миссия, качество жизни населения и др.

Наряду со стратегиями для разработки перспективных направлений региональной политики в настоящее время используются также программы социально-экономического развития территорий, целью которых является повышение качества жизни населения региона, о которых говорилось выше. Значение таких программ заключается в том, чтобы скоординировать работы и сфокусировать интерес на наиболее актуальных для территориального образования проблемах. В соответствии с этой целью необходимо сформулировать и сформировать теоретическую, организационную и ресурсную базу такой программы, предполагающую разработку особого механизма в её освоении. Особую значимость имеет ресурсное обеспечение научно-исследовательских программ, целью которых является повышение качества жизни населения региона, составляющее ключевой раздел в структуре программ управления качеством (рис. 10).

Как видно на рис. 10, ресурсы могут быть организационными, материальными, финансовыми, кадровыми и информационными. Организационные ресурсы включают в себя меры административного сопровождения программы, наличие хорошо управляемой группы, ответственной за её реализацию, комплект документов, содержащих распорядительную основу исполнения основных направлений этой программы и внедрение её результатов в действующую систему. К сфере материальных ресурсов следует отнести оборудование, задействованное в программе, технические характеристики и сметную стоимость, компоненты, обеспечивающие загрузку оборудования, а также технологическое и программное обеспечение её функций. Финансовые ресурсы питают процесс развертывания научно-исследовательской программы необходимыми для её выполнения денежными средствами на основе сформированного бюджета. В состав кадровых ресурсов входят члены рабочей группы, участвующей в работе над проектом и характеризующейся квалификационными и демографическими характеристиками.

Особая роль в настоящее время отводится информационным ресурсам, овладение которыми усиливает роль распорядителя в решении стоящих перед ним проблем многократно. Владение информацией, аккумулируемой в ходе исследований, повышает конкурентоспособность выполняемой работы, гибкость в использовании методологических средств, оперативность в достижении результатов.

Ресурсную базу научно-исследовательских программ следует отличать от средств поддержки, которые призваны оказывать направленное воздействие на достижение запланированных результатов программы, не будучи задействованными в ней непосредственно. Особое значение в перечне средств поддержки отводится правовому сопровождению программы.

Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" 1995 года способствует упорядочиванию процесса разработки и реализации программ, направленных на обеспечение и улучшение благосостояния населения, его качества жизни. Правительство Российской Федерации утверждает целевые программы, но, как показывает практика, они не всегда выполняются.

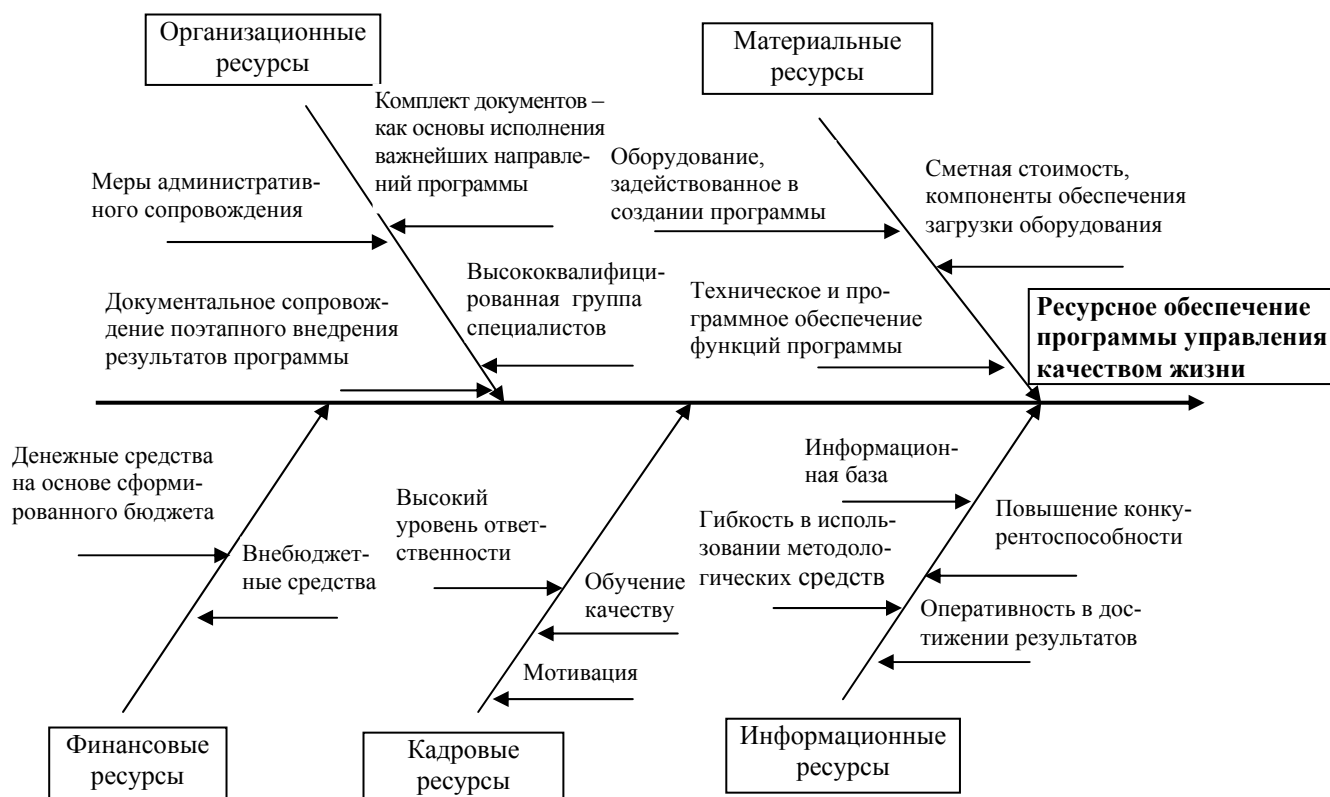


Рис. 10. Причинно-следственная диаграмма ресурсного обеспечения программы

Причина раскрывается в отсутствии научного подхода к формированию ресурсного обеспечения программ качества, в результате чего их выполнение зачастую остаётся на бумаге. Реализация целей и задач, обеспечивающих повышение качества жизни населения и сформулированных в основных законодательных актах РФ, по нашему убеждению наиболее эффективно может осуществляться в рамках региональных программ качества, разработанных с применением стандартов серии ИСО 9000:2000, которые являются универсальными и могут быть использованы, как отмечалось выше, не только на промышленных предприятиях, но и в деятельности государственных и муниципальных органов управления.

Реализация на практике такого понимания качества жизни должно осуществляться через заботу о людях. В настоящее время происходит отчуждение проблемы качества от конкретного человека. Качество человека, человеческого потенциала, является основой качества общества, экономического развития. Обеспечение качества жизни начинается и заканчивается формированием качества человеческого капитала (рис. 5), с инвестиций в человека. Основой производства и богатства, подчеркивал К. Маркс, становится понимание человеком законов природы, а одним из важнейших условий производства – накопленные научно-технические знания, повышение уровня образования и квалификации работников. К. Маркс сделал чрезвычайно важный в методологическом отношении вывод: образование можно рассматривать как "производство основного капитала, причём этим капиталом является сам человек" [14].

Развитие экономики страны, особенно в современную эпоху, определяется её человеческим потенциалом, и главное – его качеством. Разработки по вопросу "человеческого капитала" согласно программе ООН ведутся в России и в других странах СНГ с середины 90-х годов. Объектом анализа является изучение формирования качества трудового потенциала,

что позволит выявить долгосрочно действующие тенденции экономического роста, обеспечения качества жизни. В настоящее время в России всё большее распространение получает теория человеческого капитала. Человеческий капитал – это имеющийся у каждого запас знаний, навыков, способностей, мотиваций, которые содействуют росту его производительности труда и влияют на рост доходов.

В 50 – 60 годы экономическую роль образования как основного фактора повышения качества человеческого капитала, качества жизни, начали исследовать – в США, Англии, во Франции и других странах. В середине XX века были сформулированы методологические основы и главные направления теории "человеческого капитала" такими экономистами, как Г. Беккер, У. Боуэн, Э. Дженисон, Т. Шульц и др. В эпоху научно-технической революции и преобразований в структуре производительных сил фактором экономического роста становится непосредственно сам работник. Эффективность использования основных ресурсов всё больше зависит от того, насколько работники морально и материально заинтересованы в достижении высоких конечных результатов. "Человеческий капитал – наиболее ценный ресурс, гораздо более важный, чем природные ресурсы или накопленное богатство" [7, 10, 15].

По мнению Г. Беккера, человеческий капитал – важнейший ресурс постиндустриального общества. Техника, создающая богатства, приходит в жизнь через технологические знания и организационные усовершенствования. И только опытная квалифицированная рабочая сила способна управлять высокотехнологическим процессом.

Авторы многочисленных работ по экономике стали рассматривать инвестиции в эту сферу как один из главных компонентов капиталовложений в производственную сферу, в повышения её качества. По подсчётам Э. Денисона, капиталовложения в образование обеспечивают до 40 % фактически достигнутых темпов экономического роста. По оценке экономистов Запада, капитал, вложенный в человека, приносит больший доход и оказывает более длительное позитивное экономическое влияние на производство, чем капитал, овеществлённый в машинах и оборудовании [7].

Инвестиции в человеческий капитал происходят на макроуровне в виде трат государственных средств на образование, поскольку правительство уверено: хорошо образованное население ускоряет развитие страны. На микроуровне работодатель несёт расходы на обучение и переподготовку своих работников, поскольку ожидает, что эти расходы окупятся и будет получена дополнительная прибыль благодаря более высокой производительности работников.

Процесс инвестирования в человеческий капитал можно разделить на следующие этапы: 1) затраты на профориентацию; 2) затраты на обучение, повышение квалификации.

Роль государства, а также местных органов управления заключается в создании механизмов, влияющих на обеспечение качества жизни, управление качеством человеческого потенциала, а также на эффективность и интенсивность инвестиций в образование. В связи с этим следует отметить приоритетные направления, которые указаны в Постановлении Правительства РФ от 06.06.2002 № 388 "О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу": безусловная необходимость осуществления инвестиций в человека и, прежде всего, в образование, которое является неременным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике. В этих целях предусмотрено создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счёт собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая лучшее качество услуг в сфере образования, достойный уровень жизни. К ним относятся улучшение механизма правового регулирования ориентации на качество образования.

15 марта 2000 года принят Федеральный закон об утверждении федеральной Программы развития образования. Целью реализации данного документа является сохранение и развитие системы образования в интересах личности, общества и государства. Только образование способствует формированию гармонично развитой, социально активной, творческой личности в качестве одного из факторов экономического прогресса общества. При этом начиная с



2000 года получение молодежью высшего профессионального образования расширяется в основном за счёт увеличения числа студентов, обучающихся на основе полного возмещения затрат в государственных и негосударственных высших учебных заведениях.

Если инвестиции в образование, в формирование качества человеческого потенциала, приносят отдачу, т.е. приносят более высокий доход, то только в этом случае они являются окупаемой величиной. Выгоды от инвестиций в человеческий капитал могут выступать в виде:

- более высоких заработков в будущем (инвестиции будут экономически целесообразными, только если они принесут отдачу, окупятся, т.е. если полученное образование обеспечит более высокий уровень доходов);
- расширения доступа к интересной перспективной работе.

Инвестиции в человеческий капитал помимо доходов сопровождаются и расходами. К затратам (издержкам), необходимым для получения образования, относятся:

- прямые затраты, включающие в себя плату за обучение, аренду жилья, учебники и т.д.;
- упущенный заработок, являющийся элементом альтернативных издержек, поскольку получение образования связано с потерей доходов, которые можно было бы получить за время обучения в ВУЗе.

Вместе с тем большинство организаций всех секторов экономики испытывают серьёзные проблемы с обновлением кадров. Целью программы является обеспечение эффективной и рациональной занятости населения путём повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, совершенствования системы обучения, переобучения, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Роль государства, а также местных органов управления заключается в создании механизмов, влияющих на эффективность и интенсивность инвестиций, способных обеспечить качество жизни населения: в образовании, здоровье, благосостояние. За последние годы принят ряд законодательных актов, которые можно расценить как попытки решить проблемы качества жизни. Так, 24.10.97 был принят Федеральный закон № 123-ФЗ "О прожиточном минимуме в РФ"; 29.05.2002 принято Постановление Правительства РФ № 363 "О продпрограмме «Физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в РФ (2002 – 2005)» федеральной целевой программы «Молодежь России (2001 – 2005)». 13.04.2001 Тамбовской областной Думой был принят Закон "О программе содействия занятости населения Тамбовской области" (в ред. Закона Тамбовской области от 19.07.2002 № 47-3). В документе отмечено, что на современном этапе развития экономики отсутствуют механизмы, обеспечивающие взаимосвязь между рынком труда и рынком образовательных услуг. Имеет место незаинтересованность профессиональных учебных заведений в трудоустройстве выпускников. При росте выпуска специалистов учреждений профессионального образования отмечается невостребованность их профессиональных возможностей по выбранной специальности.

Для качества жизни, как элемента системы менеджмента качества, характерны все этапы цикла управления качеством: планирование, анализ, контроль. В целях скорейшего достижения целей программ социально-экономического развития на каждом этапе следует осуществлять контроль выполнения решений, инструкций, разработанными органами государственного управления.

Контроль является одной из основных функций управления, составной частью (этапом) управленческого цикла, осуществляющего процесс перевода объекта управления в заданное состояние. Он выступает в качестве обратной связи, сигнализирующей субъекту управления о результатах его воздействия на объект.

Один из основоположников науки управления, создатель "теории администрации" французский учёный Анри Файоль писал, что в любом мероприятии цель контроля состоит в проверке того, всё ли происходит в соответствии с принятым планом, действующими инструкциями и установленными принципами [7].

Академик В.Г. Афанасьев рассматривал контроль как труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, функциональных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корректирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы.

Контроль позволяет не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки, недостатки, а также искать новые резервы и возможности. Контроль есть проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутого уровня промежуточных и конечных результатов деятельности и уровня, установленного решениями, постановлениями, нормами и другими нормативными документами.

Контроль можно определить как установление различия между тем, как осуществляет свою деятельность орган управления, и как он должен её осуществлять в соответствии с законодательными и нормативными актами.

Существуют различные виды контроля в органах государственного и муниципального управления.

По субъекту контроля он разделяется на государственный (муниципальный) и общественный (социальный). Государственный контроль подразделяется на политический, административный и судебный:

1. Политический контроль осуществляется законодательными (представительными) органами (Федеральное собрание, законодательные органы субъектов Федерации и представительные органы местного самоуправления) и политическими партиями. Для осуществления контроля за использованием Федерального бюджета Федеральное собрание образует счётную комиссию.

2. Административный контроль осуществляется исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Он заключается в контроле вышестоящими органами и должностными лицами за действиями подчинённых им органов и работников. С этой целью создаются контрольные, инспекционные и надзорные органы, которые анализируют исполнение законов, нормативных актов. В систему административных органов РФ входят: Главное контрольное управление Президента РФ, контрольные органы администраций субъектов РФ и муниципальных образований, ФСБ, МВД, Министерство финансов РФ, Министерство РФ по налогам и сборам, Федеральная служба налоговой полиции РФ и другие органы.

3. Судебный контроль осуществляют все виды судов и Генеральная прокуратура РФ.

Общественный (социальный) контроль осуществляется общественными организациями и движениями, отдельными гражданами и их группами, который проявляется в средствах массовой информации, в обращениях граждан в органы государственного и муниципального контроля.

По характеру взаимоотношений субъекта и объекта контроля он подразделяется на внешний и внутренний. При внешнем контроле субъектом контроля является орган управления, а в качестве объекта контроля выступают организации, учреждения и предприятия, расположенные на соответствующей территории, как относящиеся к собственности определённого территориального образования, так не относящиеся к ней. При внутреннем контроле субъектом контроля являются должностные лица (руководители органа) управления, объектом контроля выступают подчинённые им работники.

По масштабу контроля он подразделяется на общий и частный (детальный). При осуществлении общего контроля руководитель не вмешивается в повседневные дела подчинённых, не вникает в детали, ограничивается получением лишь общих, суммарных результатов выполнения порученной работы. При частном контроле руководитель выясняет все детали, мелочи, контролирует каждый шаг исполнителя.

По продолжительности контроль разделяется на непрерывный и периодический.

По форме контроль делится на контроль выполнения планов работы, заслушивание отчётов руководителей, собеседование по важным вопросам с руководителями и работниками.

По временному фактору контроль подразделяется на предварительный и окончательный. Предварительный контроль осуществляется на стадии подготовки проекта решения того, как оно будет официально принято и наступит период его выполнения. Такой контроль предупреждает ошибочную направленность решения и несоответствие его установленным правилам и требованиям. Предварительный контроль проекта решения по его цели и содержанию выполняют заместители руководителей органов государственного и муниципального управления. С точки зрения соответствия проекта решения действующему законодательству и ранее принятым решениям выполняет контроль проекта решения юрист. Промежуточный контроль осуществляется в процессе исполнения принятого решения. Такой контроль осуществляется на основе документальной информации, представляемой органом управления или должностным лицом, на который в решении был возложен контроль фактического исполнения решения с проверкой на месте его выполнения. Этот контроль носит активный характер, так как позволяет выявлять отклонения от предписаний решения и другие недостатки, выявленные в процессе контроля его исполнения. Окончательный контроль выявляет результаты исполнения решения. Этот контроль является пассивным, поскольку не позволяет исправить допущенные недостатки после выполнения решения.

По предмету контроль в органе управления разделяется на: 1) контроль текущих результатов труда работников органов управления; 2) контроль деятельности органа управления; 3) контроль исполнения распорядительных документов.

Первый вид контроля основывается на оценке степени достижения цели территориального образования и системы государственного и муниципального образования. Второй вид контроля может быть общим, синтетическим и частичным, специализированным. Общий контроль осуществляется посредством методического обследования всех сторон деятельности органов управления. Он охватывает как общую организацию объектов контроля (цели, задачи, организационную структуру), так и механизм функционирования (функции, обязанности, методы управления). Он включает рассмотрение вопросов законности и целесообразности принятых решений и их соответствия политике, проводимой органом управления. Задачей такого контроля является оценка результатов деятельности и тем самым оценка профессиональных качеств работников, осуществляющих управление. В этой связи на проверяющих нередко возлагается обязанность давать мотивированное заключение по оценке руководящего персонала, возможности продвижения по службе и т.п. Частичный или специализированный контроль направлен только на определённый тип административных операций: контроль за соблюдением штатной дисциплины, бухгалтерский контроль, контроль за точным толкованием и соблюдением установленных нормативными актами правил и требований. Третий вид контроля предусматривает контроль исполнения следующих видов распорядительных документов:

- высших органов государственной власти;
- представительного (законодательного) органа соответствующего территориального образования;
- органа государственного или муниципального управления.

Далее рассмотрим общие принципы и методы контроля. Под принципами контроля в органах государственного и муниципального управления понимаются объективные основы, на которых строится контроль в органах управления и в которых абстрагированы объективные условия развития государственного и муниципального управления, его закономерности.

Контроль в органах государственного и муниципального управления базируется на общих и частных принципах контроля. Из каждого принципа вытекает определённое требование, которым следует руководствоваться при осуществлении контроля в органах государственного и муниципального управления.

К общим принципам контроля в органах государственного и муниципального управления относятся:

1. Массовость контроля, из которого вытекает требование обеспечения в необходимых случаях привлечения к контролю органов государственного и муниципального управления широких слоев населения.

2. Повсеместность контроля, означающий что он имеет место везде, производится повсюду. Этот принцип формулирует требование обеспечения контроля органов государственного и муниципального управления во всех сферах их деятельности. Это так называемый контроль, от которого "некуда деться".

3. Всесторонность контроля, предполагающий осуществление органов управления с учётом всей полноты требований к ним. Он означает охват и проверку всех сторон подконтрольного объекта управления. Такой контроль включает в себя возможность многоцелевого, разнообразного применения контроля. Этот принцип требует, чтобы контроль, наряду с осещением всех сторон, обеспечивал возможность выявления резервов совершенствования управления подконтрольных объектов.

4. Реальность контроля, предусматривающий требование осуществления действительно-го, а не мнимого контроля, базирующегося на фактах, а не домыслах, предположениях.

5. Объективность контроля, требующий беспристрастной оценки результатов контроля органов управления, исключения трактования этих результатов в угоду кого-то или чего-то, не терпящим субъективизма в отношении к объекту контроля и связанных с ним лиц.

6. Результативность контроля, определяющий необходимость получения конкретного итога от действий по контролю органов управления, выраженного в определённых количественных и качественных показателях, характеризующих уровень достижения целей и задач контролируемого объекта, без которого контроль становится бессмысленным.

7. Гласность контроля, формирующий требования широкого информирования населения, общественных организаций, трудовых коллективов с помощью различных форм информирования, и, прежде всего, через средства массовой информации, о результатах контроля органов управления и, при наличии недостатков в их деятельности, о принятых мерах по устранению этих недостатков, а также к должностным лицам, по вине которых эти недостатки были допущены.

Общие принципы контроля органов государственного и муниципального управления отражают социально-политическую сторону контроля. Наряду с ними существуют частные принципы, отражающие организационно-техническую сторону контроля, на которых базируется организация и контроль исполнения распорядительных документов.

К методам контроля в органах государственного и муниципального контроля относятся:

1) анализ документов, характеризующих объект контроля: планы работы, отчёты об исполнении этих планов, принятые решения и т.п.;

2) непосредственное изучение объекта контроля на месте, посредством бесед с должностными лицами и служащими;

3) периодическая переподготовка служащих и обучение их основам и методам управления качеством.

Немаловажное значение имеет не только сам контроль выполнения намеченных планов повышения уровня качества жизни, но и его результативность. Под результативностью контроля деятельности органов государственного и муниципального управления понимается степень ликвидации, устранения выявленных недостатков и недоработок в объекте контроля.

Результативность контроля органов управления определяется выполнением следующих основных условий:

1) полнота выполнения общих и частных принципов контроля органов управления;

2) чёткость поставленных целей контроля и степени их достижения;

3) оптимальный выбор используемых методов контроля;

4) оперативность принятия мер по устранению выявленных в процессе контроля недостатков и недоработок в объекте контроля;

5) уровень профессионализма работников, осуществляющих контроль, и достаточной полнотой их полномочий для осуществления контроля;

6) способность соответствующих органов управления, поручивших выполнение контроля, осуществить мероприятия по устранению выявленных контрольными органами недостатков и недоработок в объекте контроля.

Реализация результатов контроля в органах государственного и муниципального управления каждого вида контроля, отличающегося по предмету контроля, различна.

Так, итогом контроля текущих результатов труда работников органа государственного и муниципального управления являются, во-первых, определение величины премии работнику на основе числового значения коэффициента его трудового вклада за определённый период времени; во-вторых, учёт текущих результатов труда работника при его аттестации.

При контроле деятельности органов государственного и муниципального управления результаты контроля передаются соответствующему должностному лицу, по поручению которого выполняется контроль. Это лицо определяет, в какой мере обоснованы выводы и предложения контролёров и в зависимости от этого принимает решение о применении дисциплинарных санкций, перемещениях по службе, об издании соответствующих нормативных актов, о назначении новой контрольной проверки или же воздерживается от каких-либо действий. Следствием проведённой проверки может быть применение дисциплинарных, материальных и уголовных санкций.

Реализацией результата деятельности контрольных органов может быть опубликование отчётов контролёров в средствах массовой информации, что является санкцией морального и политического характера. Общественное мнение, партии, заинтересованные группы узнают о недостатках и срывах в деятельности органов управления, выявленные в средствах массовой информации руководителей органов управления с публичным признанием ошибок.

Широкая публикация отчётов органов контроля является эффективным способом борьбы с коррупцией в органах власти и управления, с воровством государственных и муниципальных материальных и финансовых средств, с разбазариванием народного имущества.

Реализация результатов контроля исполнения распорядительных документов заключается в обеспечении своевременного и полного их исполнения.

Важнейшими функциями государственного и муниципального управления являются организация выполнения управленческих решений органов государственного и муниципального управления и контроль их исполнения.

Эффективность деятельности органов управления по достижению их целей в значительной степени определяется уровнем организации выполнения распорядительных документов в органах управления и их контроля выполнения. Эти функции органов управления тесно связаны и по существу образуют единый процесс.

Организация и контроль исполнения распорядительных документов органов государственного управления базируется на общих принципах контроля и частных принципах организации контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления.

Под частными принципами организации и контроля исполнения управленческих решений понимаются объективные основы, на которых строится организация и контроль исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления, в которых абстрагированы объективные условия развития государственного и муниципального управления, его закономерности.

К частным принципам организации исполнения распорядительных документов органов управления следует отнести:

1) оперативность организации выполнения распорядительных документов, означающую минимизацию времени между принятием распорядительных документов и началом организации работы по их выполнению;

2) гласность целей и задач распорядительных документов, предусматривающую необходимость проведения широкой разъяснительной работы среди населения, общественных организаций, трудовых коллективов о целях и задачах этих документов, с использованием различных форм разъяснительной работы, в том числе средств массовой информации;

3) планомерность организации выполнения распорядительных документов, предполагающую организацию их выполнения на основе соответствующих планов мероприятий.

К частным принципам контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления относятся:

1) системность контроля исполнения распорядительных документов;

2) личная ответственность первого руководителя за состояние контроля исполнения;

3) централизация контроля исполнения;

4) единство ответственности за организацию исполнения и контроль исполнения;

5) единство подготовки распорядительных документов и контроля фактического их исполнения;

6) соответствие содержания распорядительного документа необходимым условиям контроля его исполнения.

Основной целью организации и контроля исполнения распорядительных документов в органах государственного и муниципального управления является обеспечение эффективности управления на основе организации выполнения управленческих решений, а также слежения за сроками, объёмами и качеством их исполнения, принятия своевременных необходимых мер по выполнению этих решений.

Основными функциями органов организации и контроля исполнения распорядительных документов являются:

1) регистрация, учёт и постановка документов на контроль;

2) разработка планов мероприятий по выполнению документов;

3) своевременное выявление отклонений от заданий, предусмотренных в документах, по срокам и объёмам выполненных работ;

4) информирование исполнителей о приближении сроков исполнения распорядительных документов.

Организационная структура органов контроля исполнения распорядительных документов включает:

1) руководство органа управления (руководитель, заместитель руководителя, управляющий делами);

2) работников аппарата руководителей органа управления;

3) контрольно-информационное подразделение аппарата органа управления (управление, отдел, сектор, группа), т.е. служба контроля исполнения распорядительных документов;

4) юридический отдел.

Заключительным этапом процесса управления качеством жизни населения региона является оценка эффективности программ социально-экономического развития территорий.

Эффективность государственного управления и, в частности, управления качеством жизни, является сложной и малоизученной проблемой. Отсутствие теоретико-методологических основ оценки эффективности государственного и муниципального управления является одним из существенных факторов, сдерживающих процессы совершенствования управления [25].

Эффективность является комплексным понятием. Латинское слово "effectus" означает действие, результат чего-либо. Эффективность управления определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата полученного в системе, с затратами, направленными на достижение данного результата.

В литературе по управлению в социально-экономических системах методология исследования эффективности базируется на предпосылке о том, что эффективность управления определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата полученного в системе, с затратами, направленными на достижение данного результата.

В методологическом отношении наиболее сложным является определение эффекта управления как воздействия, оказываемого на управляемый объект в социально-экономической системе. Такой эффект управления, выраженный системой параметров, характеризующих новое состояние объекта управления, достигается в результате управленческих воздействий. При этом все элементы социально-экономической системы используются в соответствии с их назначением наиболее рациональным способом.

В некоторых методиках рекомендуется оценка эффективности затрат, связанных с управлением в социально-экономических системах. При этом производится соизмерение общего эффекта объекта и затрат на управление. Такое сопоставление в значительной степени направлено на выявление не абсолютной эффективности управления, а сравнительной эффективности по различным вариантам.

Заслуживает внимание подход к оценке эффективности управления в социально-экономических системах, предложенный учёными Московского государственного университета. В соответствии с данным подходом эффективность предполагается рассматривать с точки зрения эффективности самой социально-экономической системы (широкая эффективность) и с позиций подсистемы управления (узкая эффективность).

Узкая эффективность оценивается по затратам живого и овеществлённого труда на определённое управленческое действие и по изменению показателей подсистемы управления. При этом действительная эффективность возникает в таких случаях, когда:

- затраты на управление сократились, а показатели качества управления не изменились или даже улучшились;
- затраты на управление не изменились, а показатели качества управления улучшились;
- затраты на управление возросли, но показатели качества управления улучшились в большей мере.

Широкая эффективность предполагает сопоставление затрат на управление с показателями деятельности социально-экономической системы в целом.

Представляет интерес подход, в соответствии с которым эффективность оценивается по степени обеспеченности интересов общества и государства: "Работу аппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов государства и оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче – важнейшая сторона понятия эффективности государственного аппарата".

Профессор Московского государственного университета Г.В. Атаманчук предложил комплекс показателей, характеризующих эффективность организации и функционирования субъектов государственного управления. К таким показателям относятся: целеориентированность; затраты времени на осуществление определённого объёма управленческих операций; стиль функционирования государственно-управленческой системы, оцениваемый по реальной практике; организационная сложность субъекта государственного управления; экономические, социальные, кадровые, технические издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управленческой системы, рассматриваемые в соответствии с социально-экономическими результатами деятельности управляемых объектов [18].

Большой интерес к поискам путей повышения эффективности, производительности, качества и результативности деятельности государственных организаций проявляется в США.

По американским данным, около 40 % всех занятых в США работают в государственном секторе: на объектах инфраструктуры (федеральные дороги, крупные аэропорты и т.д.); во всей сфере социальных услуг (службы занятости; поддержка малоимущих, инвалидов, ветеранов и т.д.); в органах государственного управления всех уровней (от федерального прави-

тельства до муниципалитетов малых населённых пунктов); в службах, занимающихся дорожно-коммунальным хозяйством; в государственных учреждениях образования, здравоохранения; в армии; в полиции; в пожарной охране и т.д. Все они находятся в прямом административном подчинении органов государственного управления различного уровня.

В целях повышения эффективности и производительности государственных органов и организаций требуется разработка соответствующей программы. Обычно такая программа включает 10 этапов.

1. *Определение и получение поддержки.* Постановка разумных целей, подбор соответствующих кадров, финансовое обеспечение программы, организационное оформление исполнителей программы, согласование целей программы высшего руководства соответствующих государственных структур и выборных официальных лиц.

2. *Выбор моделей.* Ознакомление с соответствующими аналогичными проектами.

3. *Определение перспективных направлений исследований.* Выбор областей деятельности государственных органов и организаций, где постоянно возникают различные недостатки, не выдерживаются установленные сроки.

4. *Формирование команды.* Для повышения результативности работы команды следует формировать "снизу вверх", а не "сверху вниз". В состав команд целесообразно включать руководителей среднего и низшего уровня, рядовых работников, представителей профсоюзов. В них также должны входить консультанты и представители заинтересованных организаций.

5. *Планирование и разработка проекта.* Члены команды должны прийти к единому мнению относительно масштабов, целей, задач, распределения функций и времени выполнения проекта. Это мнение следует оформить в виде соответствующего плана реализации проекта, который в процессе работы должен регулярно обсуждаться и пересматриваться.

6. *Сбор данных по проекту.* Потенциально ценная информация должна быть охвачена максимально широко и включать в себя анализ существующих баз данных и финансово-бюджетных документов, результатов интервью, опросов клиентов данной организации или работы специальных консультантов. Для регулярного сбора данных разрабатываются специальные процедуры, позволяющие оценивать происходящие изменения; вся соответствующая информация должна поступать в группу проекта "Эффективность государственного управления" для её регулярного анализа. Необходимо постоянно следить за достоверностью и пригодностью информации.

7. *Модификация плана реализации проекта.* Необходимо постоянно обсуждать возможные альтернативы выполнения проекта и анализировать поступающие данные. Результатом обсуждения должны стать принятые решения об уточнении формулировок основных проблем и приоритетов, использовании вновь открывающихся возможностей, необходимых модификациях. Например, какими методами лучше всего решить проблему: шире использовать новую технологию, совершенствовать процесс профессиональной подготовки, улучшать процедуры контроля или вводить новые стимулы?

8. *Поддержание готовности решать возникающие проблемы.* Проект тем успешнее реализуется, чем интенсивнее оппонирование и открытое обсуждение возможного взаимного недопонимания, ложных решений, причин движения назад, дефицита ресурсов, противодействия со стороны клиентов или собственных работников и т.п. Любая из подобных проблем, если на неё вовремя не обратить внимание, может привести к провалу всего проекта.

9. *Внедрение результатов проекта.* Стадию внедрения результатов проекта необходимо детально продумать, сделать верные выводы и прогнозы. Это во многом обеспечит положительное мнение о нём высшего руководства, клиентов, пользователей.

10. *Оценка и предание гласности результатов проекта.* Результативность проекта должна быть проиллюстрирована конкретно измеримыми показателями. Особо важную роль в качестве объективного свидетельства успешной реализации проекта играют представленные в динамике количественные данные об экономии средств, оказании дополнительных ус-



луг, а также независимые оценки качества предоставляемых услуг, удовлетворённости клиентов и сокращения времени ожидания или обслуживания.

Важным вопросом в работе по повышению эффективности, а также производительности органов государственного и муниципального управления имеет не только разработка соответствующих программ, но и процесс их реализации.

Оценка объёма произведённого продукта по отношению к объёму затрат времени и финансовых средств представляется весьма важной, с позиции, во-первых, отчётности – внутренней, когда работники отвечают перед руководителем, и внешней, когда государственные руководители отчитываются перед выборными должностными лицами и обществом за производительное и эффективное использование общественных фондов; во-вторых, деятельности служащих, направленной на совершенствование их работы, когда выясняется, что в какой-то сфере услуг производительность падает или не соответствует ожиданиям; в-третьих, прогнозирования будущих потребностей в ресурсах.

Государственные организации могут выбрать какой-нибудь из следующих способов анализа и оценки производительности:

1. Вычислить соотношение между результатом и затратами, принимая за единицу полезного результата объём выполненной физической работы. Такой подход является пока самым распространённым в государственных организациях как способ подсчёта показателей производительности, который может быть назван показателями технической эффективности.

2. Вычислить соотношение между результатами и затратами, принимая за единицу конечного результата данные о косвенных результатах и эффекте. Полученные с его помощью данные иногда называют показателями экономической эффективности.

3. Использовать соотношения между результатами и затратами (показатели технической эффективности), рассчитанные первым способом, в сочетании с показателями эффективности и качества услуг. Это позволяет лучше интерпретировать данные. Если, например, повышение технической эффективности сопровождается падением эффективности и качества услуг, то становится ясно, что техническая производительность растёт за счёт уменьшения эффективности качества, значит, фактического повышения производительности не происходит.

4. Рассчитать показатели относительных изменений, получившие название индексы производительности.

5. Комбинировать все вышеперечисленные методы. Показатели, полученные первым и вторым методом можно перевести в обратные, представив в виде затрат на единицу продукции вместо объёма продукции на единицу затрат. Рост первых показателей свидетельствует о повышении эффективности управления, рост вторых – о её снижении.

Поскольку эффективность государственного и муниципального управления складывается из соотношения затрат и результатов, то многие считают, что основным способом повышения эффективности управления является сокращение численности управленческих работников и снижение затрат на содержание аппарата.

В решении сокращения вышеперечисленных затрат следует учитывать целый ряд факторов. Так, Президент Международного института административных наук Г. Брабан считает, что слишком низкая оплата труда государственных служащих таит в себе две опасности: отток лучших кадров в частный сектор; вторая – коррупция, которая однозначно присутствует там, где служащие получают меньше контролируемых ими лиц. Директор исследовательского центра государства и права К. Келини (Венгрия) отмечает: утверждение того, что государственное управление слишком громоздко и слишком дорого обходится, является заблуждением. Как показывает опыт, дешёвая администрация – самое дорогое управление в мире [25].

Численность работников аппарата управления должна исчисляться исходя из целей и задач органов власти. Как отмечалось, основная цель территориальной системы – обеспечение производства и воспроизводства непосредственной жизни, достойной жизни и свободного развития человека. На основе такого подхода к совершенствованию систем государственного и муниципального управления станет возможным определить все функции работников орга-

нов управления, т.е. в значительной степени повысить организационную составляющую эффективности систем управления.

Следует отметить, что пока ещё не создана единая методика оценки эффективности систем государственного и муниципального управления, в том числе управления качеством жизни. Заслуживают внимания следующие направления оценки эффективности органов управления, наиболее часто применяемые в настоящее время: общая эффективность, экономическая эффективность, качественная эффективность, количественная эффективность. Рассмотрим более подробно эти направления.

1. *Общая эффективность.* Эффективность функционирования систем государственного и муниципального управления может оцениваться по степени достижения их цели. Как отмечалось ранее, основной целью системы государственного и муниципального управления является осуществление воздействия на управляемую систему территориального образования для её перевода в состояние, обеспечивающее создание условий для производства и воспроизводства непосредственной жизни, а также достойной жизни и свободного развития человека.

В качестве показателей достижения основной цели системы государственного или муниципального управления рассматриваются три коэффициента: коэффициент уровня выживания населения ( $K_{ув}$ ); коэффициент уровня жизни населения ( $K_{уж}$ ); коэффициент уровня нарушения прав человека ( $K_{унпч}$ ). Эти коэффициенты выражают по существу соотношение цели и результатов. Обобщённый показатель общей относительной эффективности систем государственного и муниципального управления представляет собой произведение этих трёх коэффициентов:

$$K_{cy} = K_{ув} \times K_{уж} \times K_{унпч},$$

где  $K_{cy}$  – обобщённый коэффициент достижения целей системы государственного и муниципального управления.

2. *Экономическая эффективность систем государственного управления.* К показателям экономической эффективности систем государственного и муниципального управления относятся следующие:

1) величина расходов на содержание аппарата системы управления в зависимости от численности населения;

2) величина доли бюджета территориального образования на одного работника аппарата системы управления или на один рубль расходов на содержание этого аппарата.

В США наиболее распространённым способом оценки производительности на всех уровнях является представление отдельных данных по объёму физической продукции, численности работающих и затрат. В США также широко используются в ходе ежегодного составления бюджета и анализа программ расчёт коэффициентов соотношения физических результатов с затратами. Типичные показатели, применяемые для оценки производительности и эффективности, представляются в виде таблиц, состоящих из двух граф (колонок): вид услуг и соответствующие им показатели производительности и эффективности.

3. *Качественную оценку эффективности систем государственного и муниципального управления целесообразно осуществлять на основе оценки их организационно-технического уровня.* Такая оценка является комплексной и включает в качестве показателей соответствующие коэффициенты, рассчитываемые по формуле

$$\mathcal{E}_{отг} = \sum_{i=1}^n \frac{K_i}{n},$$

где  $\mathcal{E}_{отг}$  – эффективность организационно-технического уровня системы государственного и муниципального управления;  $n$  – количество коэффициентов, в данном случае  $n = 11$ ;  $K_1 =$

$C_1 / C$  – уровень разделения труда служащих, где  $C_1$  – число служащих, действующих на основе должностных инструкций;  $C$  – общая численность служащих;  $K_2 = \Phi_1 / \Phi$  – уровень технологичности управления, где  $\Phi_1$  – количество функций органа или структурного подразделения, на выполнение которых имеются инструкции выполнения или методические материалы;  $\Phi$  – общее количество функций органа или структурного подразделения;  $K_3 = P_1 / P$  – уровень контроля качества исполнения управленческих решений, где  $P_1$  – количество контролируемых решений;  $P$  – общее количество решений;  $K_4 = СП / C$  – уровень планирования качества деятельности служащих, где СП – количество служащих, работа которых планируется;  $K_5 = СО / C$  – удельный вес служащих, результативность работы которых постоянно оценивается, где СО – количество служащих, результативность работы которых постоянно оценивается;  $K_6 = 1 - C_2 / C$  – уровень стабильности кадров, где  $C_2$  – количество служащих, уволенных в течение года;  $K_7 = 1 - C_a / C$  – уровень дисциплинированности кадров, где  $C_a$  – численность работающих, получивших за год дисциплинарные взыскания;  $K_8 = 1 - C_4 / C$  – уровень качества рабочих мест служащих, где  $C_4$  – количество служащих, рабочее место которых соответствует требованиям качества;  $K_9 = C_5 / C$  – уровень информатизации, где  $C_5$  – количество служащих, использующих информационные технологии;  $K_{10} = C_6 / C$  – уровень качества профессиональной подготовки служащих, где  $C_6$  – количество служащих, профессионализм которых соответствует требованиям качества профессионального образования;  $K_{11} = 1 - O_1 / O$  – уровень работы с обращениями граждан в органы государственного и муниципального управления, где  $O_1$  – количество повторных обращений граждан;  $O$  – количество общих обращений граждан.

4. *Количественная оценка эффективности.* К количественным методам оценки эффективности систем государственного и муниципального управления можно отнести:

1) количественную величину аппарата системы государственного и муниципального управления относительно численности населения соответствующего территориального образования;

2) соотношение величины валового внутреннего продукта территориального образования на один рубль расходов на аппарат или одного работника аппарата.

Наряду с имеющимися методиками оценки эффективности государственного управления качеством жизни, на наш взгляд, следует применять интегральную оценку качества жизни, о которой говорилось во второй главе.

Фактически качество жизни – это своеобразный индекс удовлетворенности населения тем, как государство исполняет свои обязанности перед гражданами. Людям нужна жизненная перспектива. Планировать и обеспечивать следует не ограничения и бедность, а благосостояние. Необходимо сменить ориентиры с чисто экономических на определяющих качество жизни. Тем более, что у России для этого есть все необходимые ресурсы. Россияне ожидают от деятельности Федеральной и региональной властей решения таких вопросов, как оздоровление экономики страны, реформирование системы ЖКХ, обеспечение социальных гарантий слабо защищённых категорий населения, оздоровление экологии, обеспечение равных прав при получении образования и услуг здравоохранения. А это и есть вопросы качества жизни.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная экономическая ситуация диктует необходимость подготовки проекта программы, направленной на решение наиболее острых проблем низкого качества жизни населения, выработки новых механизмов реализации данной политики, обеспечивающих более рациональное использование финансовых и материальных ресурсов.

Все программы социально-экономического развития, направленные на улучшение качества жизни населения, могут быть реализованы лишь при объединении усилий субъектов управления (государство, муниципальная власть) и самих людей, объединённых в институты

гражданского управления. В свою очередь, очевидно, что качество жизни в перспективе будет выступать главной ценностью гражданского общества.

В современных условиях для практической реализации намеченных целей в области обеспечения и улучшения качества жизни населения, на наш взгляд, назрела необходимость создания регионального центра, работа которого основывается на принципах ориентированной системы TQM, и объединяющего деятельность субъектов рынка:

- 1) государственных и муниципальных органов управления, определяющих политику социально-экономического развития области;
- 2) научно-методического и координационного центра, координационно-методического совета по проблемам качества и повышения конкурентоспособности продукции;
- 3) федеральной службы государственной статистики;
- 4) общественных организаций.

Практически деятельность такого центра выполняет в региональной программе качества следующие функции:

- разработка и реализация комплексных программ, направленных на развитие экономики и повышение качества жизни;
- разработка и проведение мероприятий по обеспечению эффективного государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности; увязка программ, направленных в конечном итоге на обеспечение качества жизни;
- формирование экономических и финансовых механизмов развития трудового потенциала области;
- совершенствование традиционных форм деятельности;
- освоение новых форм деятельности;
- забота о здоровье населения и качестве образования;
- формирование ценностно-целевых отношений человека к производительному труду, к осознанию ответственности граждан за своё материальное благополучие;
- организует, поддерживает и обновляет информационную базу данных состояния социально-экономического развития Тамбовской области.

В области совершенствования механизма улучшения материального положения граждан, улучшения демографической ситуации необходимо:

- 1) дальнейшее развитие законодательства, регламентирующего трудовые отношения, стабилизацию ситуации на рынке труда, повышение уровня заработной платы;
- 2) последовательное повышение минимального размера оплаты труда и поэтапное приближение его к уровню прожиточного минимума, снижение безработицы;
- 3) разработать и утвердить новые нормативные и нормативно-методические документы, обеспечивающие совершенствование системы выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей; при этом размеры пособий, налоговые вычеты должны дифференцироваться с учётом материального положения семьи;
- 4) использование механизма льготного кредитования при улучшении жилищных условий семей, имеющим детей.

В области развития и эффективного использования трудового потенциала следует осуществить намеченные мероприятия по усилению государственного воздействия на качество кадров:

- 1) введение государственных профессиональных стандартов, соответствующим международным требованиям; создание системы сертификации и аттестации работников;
- 2) координация национальной и региональной программ развития человеческих ресурсов, подготовки и переподготовки кадров;
- 3) организация системы профессиональной ориентации населения и, в первую очередь, молодежи, планирования трудовой карьеры;
- 4) формирование и обеспечение системы государственного заказа на подготовку кадров для инновационных сфер деятельности, а также государственных учреждений;
- 5) более широкое привлечение средств населения и работников путём внедрения кредитования образовательных услуг;

б) финансовое обеспечение профессиональной подготовки кадров для реализации новых инновационных программ из внебюджетных источников и бюджетов всех уровней.

Заключительным этапом осуществления комплексной программы является контроль эффективности мероприятий, направленных на улучшение качества жизни населения региона. Для оценки результатов выполнения программы, а также для корректировки мероприятий в процессе осуществления программы на определённых этапах, следует использовать индекс качества жизни, представленный в данной исследовательской работе.

Намеченные меры по улучшению материального положения людей, увеличению денежных доходов населения, обеспечению рациональной структуры занятости, повышению качества и конкурентоспособности рабочей силы, человеческого капитала создадут благоприятные условия для устойчивого экономического роста, что, в свою очередь, будет способствовать обеспечению и улучшению качества жизни.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антология русского качества / под ред. Б.В. Бойцова. – М. : РИА Стандарты и качество, 2000. – 426 с.
2. Аристотель : соч. в 4-х т. Т. 1 : Метафизика / Аристотель. – М. : Мысль, 1976.
3. Басовский, Л.Е. Управление качеством : учебник / Л.Е. Басовский, В.Б. Протасьев. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 212 с.
4. Бойцов, Б.В. Системная целостность качества жизни / Б.В. Бойцов, Ю.В. Крянев // Стандарты и качество. – 1999. – № 5. – С. 20 – 27.
5. Гебанов, В.А. Введение в системный анализ / В.А. Гебанов, В.В. Захаров, А.Н. Коваленко ; под ред. Л.А. Петросяна. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1988. – 232 с.
6. Герасимов, Б.И. Развитие и совершенствование системы управления качеством / Б.И. Герасимов, В.В. Дробышева // Фундаментальные и прикладные исследования, инновационные технологии, профессиональное образование : сб. тр. XIII науч. конф. ТГТУ. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – С. 190 – 195.
7. Государственная служба. Поиск эффективности. Зарубежный опыт. – М., 1996. – Вып. 13.
8. ГОСТ ИСО 9000–2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – М. : Изд-во стандартов, 2001. – 21 с.
9. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 2001 // Общество и экономика. – 2002. – № 6. – С. 200 – 207.
10. Елина, И.Е. Место и роль категории качества в пространстве профессиональной деятельности государственных служащих / И.Е. Елина, А.В. Елин // Регион: к новому качеству управления. – М. : Луч, 2000. – С. 37 – 42.
11. Инновационный менеджмент / С.Д. Ильенкова и др. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 343 с.
12. Исикава, К. Японские методы управления качеством / К. Исикава. – М. : Экономика, 1998. – 246 с.
13. Кондо, Е. Хосин Канри – один из подходов японского менеджмента качества / Е. Кондо // Методы менеджмента качества. – 2001. – № 5. – С. 5.
14. Ляпунов, А.А. Проблемы технической и прикладной кибернетики / А.А. Ляпунов. – М. : Наука, 1984. – С. 14.
15. Менеджмент систем качества / М.Г. Круглов и др. – М. : Изд-во стандартов, 1997. – С. 102.
16. Математические и инструментальные методы экономического анализа: управление качеством : сб. науч. тр. / под ред. Б.И. Герасимова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2004. – Вып. 11. – 314 с.
17. Никитин, В.А. Управление качеством на базе стандартов ИСО 9000:2000 / В.А. Никитин, В.В. Филончева. – СПб. : Питер, 2005. – 2-е изд. – 127 с.
18. Организация управления общественным производством. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – С. 58.
19. Параметры качества жизни в России и проблемы комплексного управления качеством : науч. тр. / под ред. Б.В. Бойцова; Академия проблем качества. М., 1996. – 323 с.
20. Социально-экономическое положение Тамбовской области : стат. сб. Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тамбовской области. – Тамбов, 2006. – 316 с.
21. Сперри, Р.У. Перспективы менталистской революции и возникновение нового научного мировоззрения / Р.У. Сперри // Мозг и разум : сб. ст. – М. : Наука, 1994. – С. 41.
22. Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года : Указ президента РФ № 1351 от 9.10.2007.
23. Философские и социальные аспекты качества / Б.С. Алешин и др. – М. : Логос, 2004. – 438 с.

24. Флоренский, П.А. Столп и утверждение истины / П.А. Флоренский. – М. : Правда, 1990. – С. 82.
25. Эффективность государственного управления / пер. с англ. ; под ред. С.А. Батчинкова и С.Ю. Гладьева. – М. : Изд-во "Консалтбанкир", 1998. – С. 46.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ЖИЗНИ .....	5
1.1. Философские аспекты качества жизни, его состав и структура ...	5
1.2. Принципы создания системы управления качеством жизни .....	20
2. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ КАЧЕСТВОМ ЖИЗНИ .....	24
2.1. Системный подход в государственном управлении качеством жизни .....	24
2.2. Состав и структура системы менеджмента качества жизни .....	37
2.3. Проблемы оценки качества жизни населения региона .....	45
3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	49
3.1. Органы государственного управления качеством жизни как объект управления в системе менеджмента качества .....	49
3.2. Методы и проблемы оценки эффективности государственного управления качеством жизни .....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	83
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	85