

МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

А.А. Шкуркин
Центральный банк, г. Хабаровск

Построение мониторинга качества жизни на уровне муниципального образования предполагает его осмысление как некой целостности, определение функциональных особенностей, возможностей и задач в создании системы жизнеобеспечения населения. Прежде всего, следует отметить, что полностью в настоящее время эта задача еще не решена, в том числе и потому, что в современных условиях процессы становления и развития местного самоуправления протекают достаточно противоречиво на фоне неустойчивости, неопределенности социально-экономического развития России в целом. Именно по этой причине проблемы проектирования социально-экономического мониторинга как в целом для страны, так и для его различных подсистем приобретает особую актуальность.

Измерение качества жизни населения имеет смысл только в том случае, когда его результаты используются в управлении социальными процессами, когда субъекты управления вносят определенные коррективы в проводимую социальную политику, когда пересматриваются размеры затрат по статьям расходов, одним словом тогда, когда качество жизни становится элементом социального менеджмента в широком плане. В этом случае процедура измерения качества жизни выполняет функцию обратной связи, замыкающая контур управления. Соответственно, такие замеры должны производиться с определенной периодичностью и завершаться относительно стандартизированными управленческими решениями. Эту задачу и должен обеспечить мониторинг качества жизни населения.

С учетом того, что мониторинг является одной из функций менеджмента, первоочередной основополагающей становится задача определения целей деятельности муниципального образования. Применительно к развитию качества жизни населения такими целями муниципального образования являются:

- выбор стратегии развития;
- определение доминирующей цели развития;
- определение основных принципов развития;
- выбор базисных условий, относительно изменения которых возможен анализ развития;
- отбор критериев для оценки эффективности развития.

В настоящее время управление качеством жизни населения для местных органов власти связано главным образом с решением тактических задач, направленных на устранение текущих проблем муниципального образования или их предотвращение в ближайшей перспективе. Решение этих злободневных, но вместе с тем локальных задач, занимает практически все основное

время управленцев, заставляет для этих целей использовать муниципальным образованием все имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, и тем самым оставляет по существу вне поля зрения местного самоуправления задачи разработки политики, стратегически ориентированной в будущее. В настоящее время достаточно остро стоит вопрос о том, каким должно быть управление муниципальным образованием: управление территорией или управление развитием [1].

Принципиальное различие в этих двух подходах к управлению состоит в том, что в первом варианте, когда доминантой управленческой деятельности выступает тактическая направленность на решение ближайших задач, изменяются к лучшему только частично условия жизни некоторой небольшой группы населения. Причем, часто эти изменения не только не улучшают социального самочувствия людей, а, наоборот, ухудшают его, ибо известно, что человеческие потребности обладают эффектом «замещения» – на место одной удовлетворенной потребности нижнего уровня сразу же приходит другая, принадлежащая к тому же или более высокому уровню, что и ведет в конечном счете к росту неудовлетворенности. В значительной степени эта схема управления муниципальным образованием имеет свои корни в советской системе, когда всем территориальным субъектам делегировались ничтожно малые права и возможность самостоятельного функционирования. Характерными чертами муниципальных образований, функционирующих в условиях тоталитарной государственности, и это в значительной степени имеет место и в настоящее время, были опекуновство, патернализм, низкая дееспособность. Эти особенности предопределяли доминирование в сознании населения психологии выживания, формировали неразвитые потребности, иждивенчество. Муниципальные образования осуществляли свою деятельность в условиях тотального превалирования внешних жестко детерминированных целей, практически полного отсутствия «степеней свободы», необходимых для принятия решений в соответствии с возникающей специфической ситуацией на данной территории. Результатами такого управления явилось практически полное истощение источников развития и жизненных сил. Значительно была подорвана и разрушена социальная сфера, снижена эффективность производства, падение которого приобрело беспрецедентные масштабы, значительно была разрушена позитивная мотивация к творческому высокопроизводительному труду для многих людей, резко сужена сфера приложения труда, произошло

смещение большинства населения далеко за черту бедности. Конечным результатом отмеченного «традиционного» варианта управления было резкое снижение качества жизни населения.

При втором, *инновационном, стратегическом*, подходе к управлению качеством жизни населения изменения затрагивают улучшение сферы жизнедеятельности всего населения. *Основная цель управления* муниципальным образованием вообще должна состоять в улучшении качества жизни населения. Наиболее важными задачами являются организация деятельности всего муниципального образования как некоторой целостности по изменению в будущем различных социальных, экономических и природных структур таким образом, чтобы эти изменения привели к кардинальным улучшениям качества жизни большинства людей. Понятно, что каждый человек оценивает свое социальное положение в зависимости от того, в какой степени доступны ему различные социальные блага и ресурсы, насколько полно ему удастся использовать свои способности, в конечном счете, в зависимости от того, какую позицию он занимает в стратифицированном социальном пространстве. Это значит, что основной результат управления развитием качества жизни должен состоять, прежде всего, в стабильном увеличении численности тех, кто имеет равные шансы на использование различных социальных благ. Но это общая стратегическая цель любой социальной системы. Ключевым *принципом развития* территориальной системы в условиях кризиса должна стать *доминантная стратегия*, состоящая в повышении жизнеспособности населения. Последнее означает понижение степени уязвимости населения, связанной с внезапными изменениями внешней среды, повышение способности людей адекватно реагировать на эти изменения.

Основная «цель самоорганизации населения муниципального образования – обустроить свою территорию, создать благоприятные условия жизни не только для себя, но и для будущих поколений, решая совместно общие проблемы для более полного удовлетворения корпоративных интересов» [2, с. 59]. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что в оценку эффективности деятельности муниципального образования в обязательном порядке должны быть включены специальные замеры, которые позволяли бы анализировать динамические ряды, характеризующие процессы «проедания» территориальных ресурсов, отслеживать неблагоприятные, с точки зрения заботы о будущих поколениях, тенденции. Иными словами, измерение качества жизни современного муниципального сообщества должно содержать в себе некоторые комплексные оценки того, какую среду обитания, какие источники для сохранения и воспроизводства жизненных сил, какие механизмы и институты, определяющие возможности для самовыражения, самореализации человека мы подготавливаем в настоящее время для передачи будущим поколениям. И с этой стороны построение модели качества жизни населения есть определенный синтез

прошлых нынешних и будущих условий жизнеобеспечения.

С учетом приведенных обстоятельств необходимо иметь ввиду следующие моменты. Прежде всего, целесообразно проводить более тонкие и дифференцированные оценки качества жизни, группируя индивидов по различным социальным признакам в однородные кластеры. При этом интегрированное качество жизни всего населения муниципального образования будет одновременно дополняться показателями качества жизни различных социальных групп, что позволит определять центробежные и центростремительные тенденции, возникающие противоречия, разнонаправленность субъективных оценок и их сближение.

Кроме того, в авторитарном государстве все институты социализации были настроены фактически на уравнильные результаты. Целесообразным считался только такой результат, когда человеком усваивалась некоторая усредненная социальная модель, предписывающая исполнять социальные роли в жестко ограниченном социальном пространстве с предельным минимумом разнообразия и степеней свободы. Совсем по-другому выглядят процессы социализации в демократически ориентированных государствах, в которых критериями эффективности социализации являются демократические свободы. Но это значит, что в процессе развития российской демократии возможно усиление противоречий между общественным и индивидуальным сознанием. Поэтому при оценке качества жизни целесообразно разрабатывать специальные индикаторы для измерения уровня удовлетворенности институтами социализации в различных социальных группах и одновременно определения результатов социализации через оценку развития корпоративной культуры муниципального образования. Особый интерес должны представлять указанные оценки относительно анализа результативности социальных институтов, осуществляющих социализацию подрастающего поколения: детские дошкольные учреждения, общеобразовательные и профессиональные школы и институты.

Итак, с точки зрения управления качеством жизни населения муниципального образования, наиболее принципиальными моментами является:

■ переориентация местного самоуправления с принципов управления территорией на принципы ее развития (*принцип развития*);

■ последовательное развитие этого принципа означает ориентацию системы управления на *социальный результат*: улучшение качества жизни населения, как увеличение доступности различных социальных благ и ресурсов, имеющихся на данной территории, выравнивания возможностей для их использования (*принцип равных возможностей*);

■ в условиях переходного периода вся деятельность социальной системы должна быть подчинена повышению ее устойчивости, критериями которой является увеличение жизнеспособности населения, умение адекватно реагировать на происходящие изменения

(*принцип устойчивости адаптации*);

■ важнейшая задача муниципального образования должна состоять в том, чтобы на территории были созданы такие социально-экономические условия, которые позволяли бы человеку своим трудом, способностями и профессиональными навыками формировать собственное благополучие (*принцип самодостаточности*);

■ все происходящие перемены должны находить отражение в кардинальных переменных в ценностных ориентациях жителей территории: система ценностей населения, их потребности, мотивации, социальное самочувствие в сочетании с объективными структурными переменными по улучшению всех условий жизнеобеспечения – основные критерии оценки эффективности управления качеством жизни населения муниципального образования (*принцип приоритета социальных ценностей*).

Все первичные социальные показатели, положенные в основу мониторинга качества жизни населения муниципального образования, должны быть сориентированы на выполнение нескольких одновременных миссий. С одной стороны, они должны давать исчерпывающий материал для оценки качества жизни в муниципальном образовании, а, с другой, – составлять информационный каркас для последующих интегративных оценок качества жизни более высоких иерархических уровней – региона, различных региональных комплексов, страны в целом. В этом смысле показатели должны классифицироваться в две большие группы: 1) унифицированные показатели, позволяющие определять качество жизни населения независимо от территории компактного проживания людей (блок «универсальных показателей»); 2) специальные показатели, которые отражали бы местные региональные особенности, проблемность территории (блок «региональных показателей»).

К числу специфических особенностей муниципальных образований, расположенных на Дальнем Востоке и влияющих на уровень качества жизни, можно отнести следующие проблемные аспекты. Многие населенные пункты носят монопроизводственный характер. Причем градообразующие производственные объекты, определяющие жизнеобеспеченность локальных территориальных образований, чаще всего являются предприятиями военно-промышленного комплекса. На большинстве территорий Дальнего Востока отсутствует развитая социальная инфраструктура. Существующие отрасли хозяйства носят сырьевую направленность экономики, что предопределяет тяжеловесность, негибкость, высокую инерционность отраслевых производственных структур. Большинство дальневосточных территорий относятся к регионам с наиболее низким уровнем жизни его населения, перешедшей или приближающихся к той критической черте, когда отсутствуют внутренние источники саморазвития и воспроизводства жизненно важных социальных и экономических структур. Отдаленность территорий Дальнего Востока от европейской части

страны формирует в сознании населения «периферийную» психологию, что является постоянным источником роста в общественном сознании высокой степени неудовлетворенности политикой, проводимой «центром» в отношении дальневосточного населения, воспринимаемой как протекционистскую.

Понятно, что отмеченные условия должны быть максимально полно отражены в показателях мониторинга качества жизни.

Второй момент, который необходимо учитывать при практическом внедрении мониторинга качества, состоит в оценке ресурсных затрат. Проектирование и тем более внедрение такого крупномасштабного проекта, каким является разработка, внедрение и обеспечение функционирования, сопровождение мониторинга качества жизни требует значительных финансовых ресурсов, которых в настоящее время у муниципальных образований чаще всего нет. Поэтому речь должна идти, прежде всего, о приоритетах внедрения информационных блоков по степени их значимости. Как показывает проведенный нами анализ [3], приоритетными блоками мониторинга качества жизни муниципального образования должны быть системы показателей, комплексно оценивающих:

- природно-географическую, социальную и экономическую среду обитания и степень удовлетворенности населения их состоянием;
- уровень биосоциального здоровья населения и его оценка в общественном сознании;
- степень удовлетворения потребностей в безопасности;
- эффективность и направления изменения воспроизводственных функций региональных субъектов социализации.

При этом, учитывая особенности поведения социальных систем [3] в кризисных условиях, необходимо особое внимание уделять субъективным составляющим качества жизни: самочувствие населения, его мотивам, ценностям и потребностям.

И, последнее, важным принципом конструирования мониторинга качества жизни должен быть принцип «преемственности», суть которого состоит в последовательном наращивании «этажности» информационной системы, не отбрасывая при этом уже апробированные информационные блоки, с тем, чтобы все глубже и полнее исследовать качество жизни населения, процесс измерения которой безграничен.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Авдеева Т.Т. Институты и инструменты управления развитием местного сообщества // *Муниципальный мир*. 1999. № 5. С. 46-53.
2. Патрушев В.И. Организационное развитие местного самоуправления // *Муниципальный мир*. 1999. №5. С.58-62.
3. Шкуркин А.М., Шкуркин А.А. Мониторинг качества жизни населения муниципального образования: проблемы, принципы и перспективы построения. Хабаровск: Фонд Евразия. 2000. 69 с.