

Теоретико-методологические аспекты эффективности управления системами жизнеобеспечения муниципального образования

© 2007 Н.А. Потехин, Л.П. Устинова

Уральский филиал Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова

Рассматриваются проблемы управления системами жизнеобеспечения муниципального образования. Проведен анализ трансформации систем жизнеобеспечения муниципальных образований районного типа Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. Предложена концептуальная модель повышения эффективности управления системами жизнеобеспечения муниципального образования.

Необходимость совершенствования подходов, принципов, форм, методов, структуры управления муниципальным образованием и системами его жизнеобеспечения в условиях становления новых экономических отношений и современной российской государственности - объективная закономерность.

Рассмотрим проблему исходя из общесистемных представлений.

В наиболее общем случае всякая система представляет собой *отграниченное* (т.е. выделенное тем или иным способом из среды) *множество взаимосвязанных элементов материальной, социальной или теоретической природы*¹. Это множество становится системой при наличии ряда признаков, важнейшими из которых являются²:

- 1) наличие некоторого множества элементов;
- 2) наличие взаимной связи между элементами системы;
- 3) наличие структуры;
- 4) целостность системы;
- 5) относительная отграниченность системы от других объектов, которые по отношению к ней выступают как внешняя среда;
- 6) наличие иерархии в строении системы;
- 7) устойчивость системы;
- 8) способность к развитию.

При рассмотрении муниципального образования как административно-территориальной единицы с точки зрения перечисленных признаков нам представляется, что наличие большинства из них - факт очевидный и сомнений не вызывающий: территориальная выделенность и отграниченность, наличие на этой территории различных взаимосвязанных между собой объектов, которые можно рассматривать в качестве элементов и частей единой системы и др.

В муниципальном образовании в той или иной степени полноты и законченности осуществляются в объективной последовательности все фазы единого воспроизводственного цикла - производство, распределение, обмен и потребление материальных благ и услуг. Муниципальное образование, обеспечив себе определенный уровень концентрации и последующее развитие всех элементов воспроизводственного процесса, создало объективные предпосылки для относительного обособления его, т.е. воспроизводства, осуществляемого в пределах экономического пространства муниципального образования по отношению к общественному воспроизводству в целом. Это важнейший признак сущности муниципального образования как территориальной социально-экономической системы³.

Предназначение муниципального образования, его основную, долговременную цель как органа управления можно сформулировать следующим образом: *обеспечение устойчивого развития территории, направленного на повышение уровня и качества жизни населения на основе создания и поддержания благоприятных экономических, социальных, экологических условий для жизнедеятельности людей*⁴.

Наличие цели всегда требует присутствия некоего критерия эффективности, позволяющего оценить степень достижения цели на каждом этапе продвижения к ней.

Все сказанное позволяет перейти к рассмотрению интересующей нас системы - жизнеобеспечения муниципального образования как объекта управления, ее состава, структуры, роли и места в общей системе и т.д.

В литературе выработан ряд подходов к пониманию сущности и содержания категорий *“жизнеобеспечение”* и *“система жизнеобеспечения”*.

Основой и центральным звеном обеспечения жизнедеятельности территории является

¹ См.: Аверьянов А.Н. Системное познание мира. М., 1985.

² См.: Королев Е.А. Организационное развитие: проблемы анализа и измерения. М., 2000. Деп. в ИНИОН РАН. № 55716.

³ См.: Анимица Е., Елохов А., Сухих В. Качество жизни населения крупнейшего города. Екатеринбург, 2000.

⁴ См.: Экономика региона на пути стабилизации / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург, 2002.

муниципальное хозяйство. Муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства⁵. Исходя из этого, большинство исследователей и под системой жизнеобеспечения муниципального образования также понимают муниципальное хозяйство.

Ближе к цели нашего исследования подходят к пониманию сущности и содержания интересующего нас понятия системы жизнеобеспечения авторы “Экономической энциклопедии” под редакцией Л.И. Абалкина, трактуя само понятие “жизнеобеспечение” как *комплекс систем и мероприятий, обеспечивающих жизнедеятельность человека*⁶.

В нашем понимании *система жизнеобеспечения муниципального образования* есть *совокупность взаимосвязанных специализированных институтов, социально-экономических отношений, направленных на поддержание и развитие жизнедеятельности социальной общности определенной территории и органов управления, обеспечивающих функционирование и развитие указанных институтов и социально-экономических отношений*.

Ясно, что в состав системы жизнеобеспечения муниципального образования входит все, что обеспечивает реализацию основных целей и задач органов местного самоуправления - люди, техника, технология, различные материальные, энергетические и информационные ресурсы и т.д.

Наконец, вся система жизнеобеспечения муниципального образования состоит из совокупности подсистем жизнеобеспечения, обеспечивающих функционирование отдельных отраслей народного хозяйства, видов деятельности, социальных институтов.

Так, например, к числу таких подсистем относятся организации жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), бытового обслуживания, строительной промышленности, торговли и общественного питания и т.д., которые также имеют сложную структуру. К примеру, ведущая отрасль муниципального хозяйства - ЖКХ, которая в свою очередь делится на отрасли:

а) жилищное хозяйство (эксплуатационные организации, организации по капитальному и текущему ремонту зданий, санитарно-технические и санитарно-гигиенические предприятия - водопровод, канализация, бани, прачечные);

⁵ См.: Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.

⁶ См.: Экономическая энциклопедия / Науч.-ред. совет изд-ва “Экономика”; Ин-т экон. РАН; Гл.ред. Л.И. Абалкин. М., 1999.

б) энергетические предприятия (электрические подстанции и городские электрические сети, газовое хозяйство, районные и квартальные отопительные котельные);

в) транспорт (метрополитен, трамвай, троллейбус, автобус, такси и другие виды местного транспорта);

г) внешнее благоустройство (дорожное хозяйство, санитарная очистка улиц, озеленение, уличное освещение);

д) гостиничное хозяйство (гостиницы, кемпинги, мотели).

Чтобы система развивалась, необходимы постоянный приток ресурсов, значительные затраты для поддержания и функционирования системы, т.е. управление.

Под управлением в настоящей работе понимается воздействие со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления на людей, социальные и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты.

Управление муниципальным образованием включает в качестве объекта управления систему жизнеобеспечения - с одной стороны, подсистемы самих органов местного самоуправления (кадровые, финансовые, экономические, правовые, информационные, технологические, отраслевые, территориальные органы), а с другой - муниципальные объекты, соответственно, здравоохранения, социальной защиты, образования, ЖКХ, транспорта и связи и т.д.

Субъектами управления муниципального образования являются органы и должностные лица, определяющие компетенции органов местного самоуправления (центральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления), хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность на соответствующей территории, и население этого муниципального образования, объединенные линейно-функциональными связями, вступающие в различные общественные отношения по поводу объекта

Важный элемент системы - взаимосвязь субъекта с управляемым объектом. Можно сказать, что субъект муниципального управления не может существовать без соответствующего управляемого объекта, который имеет приоритет, и только в совокупности они могут образовывать систему муниципального управления (рис. 1).

Сегодня управление системами жизнеобеспечения муниципальных образований не всегда дает положительные результаты. Анализ, кото-

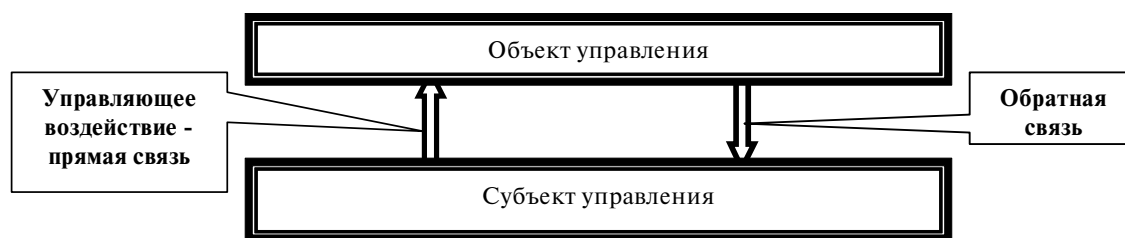


Рис. 1. Взаимосвязь объекта и субъекта муниципального управления

рый проведен за период 1999 - 2004 гг. в отношении девяти муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа-Югры показывает, что более половины бюджетных расходов муниципальных образований направляется на финансирование социального блока и порядка 30% - на жилищно-коммунальное хозяйство.

Из местных бюджетов в последние годы финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% на здравоохранение, 60% - на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги. Таким образом, сегодня все расходы бюджета направлены на удовлетворение текущих потребностей населения территории и не содержат стратегической составляющей. Муниципальное образование не решает главной задачи, объективно на него возложенной, - комплексного социально-экономического развития территории.

Поскольку результатом деятельности органов местного самоуправления и затрат на системы жизнеобеспечения служит благосостояние населения территории, необходимо обратиться не только к затратам бюджета, но и к показателям благосостояния населения.

Рассматривая показатели уровня и качества жизни населения территорий, можно отметить, что, несмотря на приоритетность в бюджетной политике всех муниципальных образований социального блока и жилищно-коммунального хозяйства, численность населения с доходами ниже прожиточного минимума по отдельным территориям достигает 50% и более.

Отсюда объективно возникает необходимость в составлении отдельной модели для повышения эффективности управления системами жизнеобеспечения муниципального образования.

На наш взгляд, наиболее перспективными являются имитационные модели, отражающие протекание исследуемых процессов в режиме реального времени, построенные с учетом принципов системного подхода (рис. 2).

На рисунке представлена схема концептуальной модели повышения эффективности управления системами жизнеобеспечения муниципального образования.

Модель включает в себе пять организационных этапов.

На *I этапе* определяются восемь типов управленческих решений.

Первый тип. Решение по определению целей разработки и реализации программы.

Второй тип. Решение по содержательной части программы - что именно должно быть сделано.

Третий тип. Решение по ответственному за ту или иную часть реализации программы.

Четвертый тип. Решение по уровню реализации программы, где на каком уровне отвечают за тот или иной элемент общей программы, кому можно делегировать полномочия.

Пятый тип. Решение по изменению ресурсного обеспечения, т.е. сколько средств отпущено на решение конкретной задачи.

Шестой тип. Решение по определению законодательной базы, а также порядка взаимодействия структур и должностных лиц, участвующих в реализации программы.

Седьмой тип. Решение по применению тех или иных технологий.

Восьмой тип. Решение по срокам завершения того или иного элемента общей программы.

Каждый тип управленческого решения связан с блоками модели.

Все блоки от стратегии и тактики до блока отчетных периодов взаимосвязаны⁷.

Например, основная цель деятельности муниципального образования, выражающаяся в обеспечении жизнедеятельности и повышении благосостояния всего населения территории, непосредственно отражается в стратегии развития муниципального образования. Эта же цель находит отражение и в целях, принципах, критериях, показателях деятельности органов местного самоуправления, что в конечном итоге отражается во всех блоках данной концептуальной модели и непосредственно может найти отражение (количественно и качественно) в результатах деятельности муниципального образования.

На *II этапе* определяется перечень информации, необходимой для принятия решения ру-

⁷ См.: Потехин Н.А. Экономико-правовые основы управления. Екатеринбург, 2000.

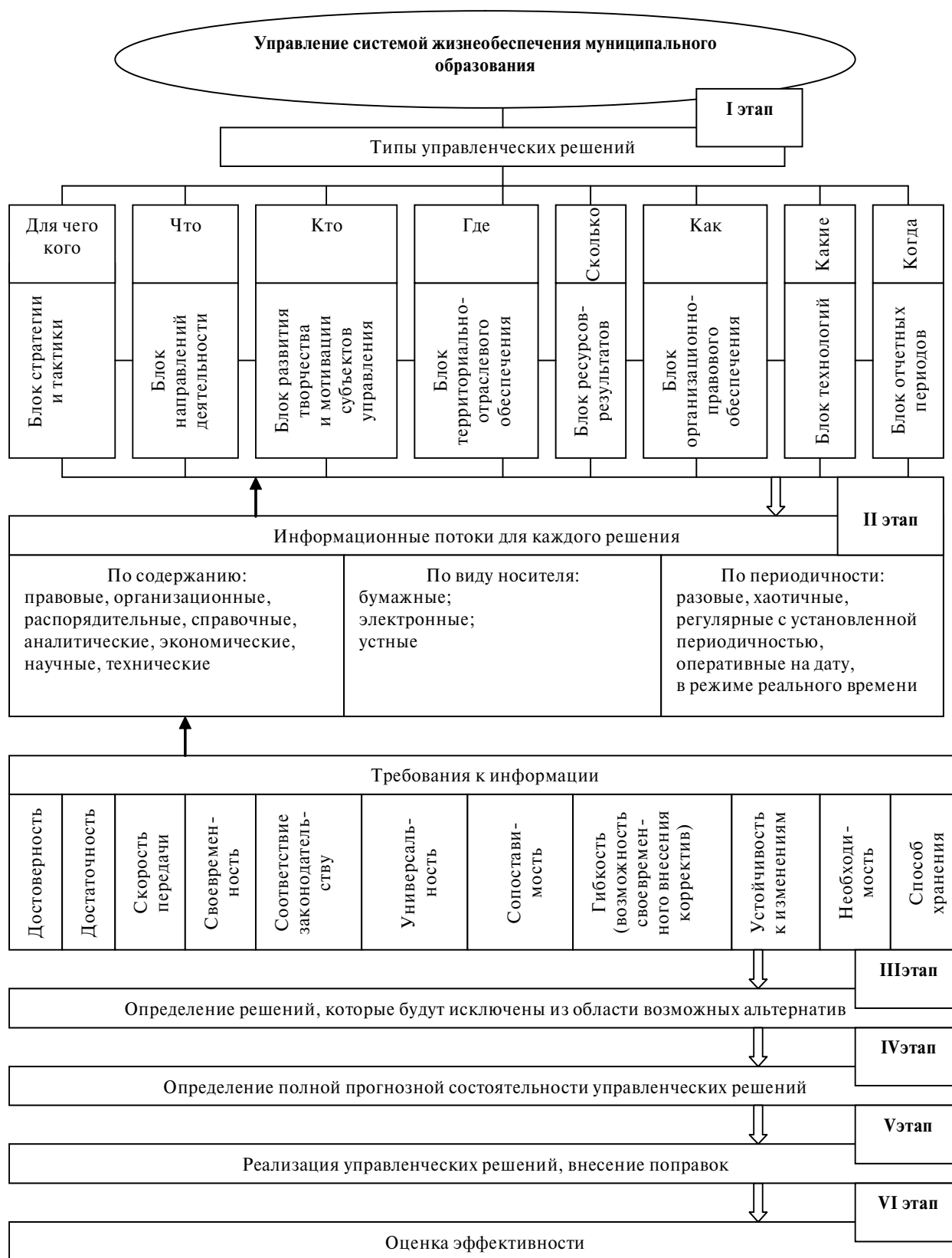


Рис. 2. Концептуальная модель повышения эффективности управления системами жизнеобеспечения муниципального образования

ководителем органа местного самоуправления или руководителем его структурного подразделения, определяются характеристики входящих информационных потоков лицу, принимающему решения, по содержанию, по виду носителя и периодичности. Выявляются руководители и муниципальные служащие, ответственные за предоставление каждого вида информации, а также структурные подразделения органов местного самоуправления, непосредственно участвующие в сборе, обработке и хранении требуемой информации. Предъявляются требования к качеству каждого вида информации, эти параметры должны обеспечить эффективность выбранных управленческих решений.

На *III этапе* следует проверять варианты решений поставленных задач на целостность мероприятий, их соответствие тенденциям и закономерностям развития муниципального образования требованиям законодательства. Определяются критерии на принятие управленческих решений и выявляются конкретные решения, которые будут исключены из области возможных альтернатив, которые приводят к негативным или нейтральным результатам.

На *IV этапе* рекомендуется оценить полную прогнозную состоятельность принимаемых управленческих решений. А.И. Кузьмин, А.Г. Оруджиева, А.П. Чепайкин к прогнозам муниципального образования относят следующие: научно-технические, социально-географические, социально-медицинские, социально-экологические, экономические, социальные и социологические, психологические, демографические, филолого-этнографические, архитектурно-градостроительные, образовательно-педагогические, культурно-эстетические, нормативно-юридические, социально-политические, правовые⁸.

На *V этапе* осуществляется реализация управленческого решения. Использование модели позволит осуществлять своевременный учет, контроль и анализ реализации управленческого решения, а также своевременно вносить поправки в управленческий процесс при отклонениях от заданных параметров.

На *VI этапе* определяется эффективность от управления системой жизнеобеспечения. При определении эффективности необходимо учитывать не только экономический, но и социальный эффект. Хотя экономический фактор остается в конечном итоге главным критерием эффектив-

ности, этот фактор не является достаточным. Поэтому к показателям социально-экономической эффективности следует отнести:

- улучшение качества жизни населения;
- улучшение качества окружающей среды;
- оптимизация занятости трудоспособного населения;
- соотношение числа жителей со сверхвысокими доходами с числом жителей со сверхнизкими доходами;
- степень участия частного бизнеса в решении социальных проблем и в благоустройстве территории муниципального образования;
- соотношение средств местного бюджета, направляемых на экономическое и социальное развитие, с общим объемом средств бюджета;
- изменение уровня здоровья населения.

Преимущества представленной модели состоят в том, что, во-первых, она основана на целях, принципах, критериях, ориентирующих муниципальное образование на позитивное развитие; во-вторых, ее теоретико-методологической предпосылкой может быть лишь системное познание и соответствующая совокупность инструментария, обеспечивающего разработку управленческого решения, его принятие и реализацию в условиях определенности, позволяющей на модельном уровне исключить тупиковые, неэффективные направления развития; в-третьих, модель закрепляет реальные экономические возможности для расширенного воспроизводства муниципального образования; в-четвертых, она позволяет сформулировать структурные и содержательные требования к федеральным законам и нормативным актам РФ, субъектов РФ и правовым актам органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Система жизнеобеспечения муниципального образования имеет объективную социально-экономическую природу, обусловленную закономерностями динамики систем социальной природы, уровнями общественного производства и общественного развития.
2. Поддержание и развитие системы жизнеобеспечения зависит от эффективности муниципального управления.
3. Построение системы муниципального управления должно основываться на приоритете системы жизнеобеспечения муниципального образования как объекта управления.

⁸ См.: Кузьмин А.И., Оруджиева А.Г., Чепайкин А.П. Перспективы развития муниципального образования в условиях российского Севера. Опыт социального прогнозирования. Екатеринбург, 2004.