

0- 793848

На правах рукописи

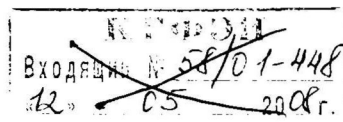
**Антипов Сергей Владимирович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ  
ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ  
В УПРАВЛЕНИИ РАЙОНОМ ГОРОДА**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление  
народным хозяйством  
(теория управления экономическими системами)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва 2008



Работа выполнена в Московском государственном университете экономики, статистики и информатики (МЭСИ) на кафедре антикризисного управления

- Научный руководитель: - доктор технических наук, профессор  
**Жандаров Алексей Михайлович**
- Официальные оппоненты: - доктор экономических наук, профессор  
**Орехов Сергей Александрович**  
- доктор экономических наук, профессор  
**Сулицкий Владимир Николаевич**
- Ведущая организация: ГОУ Государственный университет управления (ГУУ)

Защита состоится 22 мая 2008 г. в 11 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.151.03 в Московском государственном университете экономики, статистики и информатики (МЭСИ) по адресу: 119501, Москва, ул. Нежинская, 7

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного университета экономики, статистики и информатики.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714763

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В течение многих десятилетий сложилась определенная система управления жизнедеятельностью города Москвы. Система управления постоянно требует совершенствования. Это связано, как с естественным развитием всего общества, так и с новыми проблемами, появившимися в последние 10-15 лет, и обусловленными перестройкой экономической и хозяйственной системы.

В целом сфера организационного управления весьма разнообразна. В особый класс можно выделить сферу исполнительной власти, действующей на разных иерархических уровнях: федеральном, субъекта федерации, местном уровне.

Система управления г. Москвы имеет иерархическую структуру. В работе исследован нижний уровень территориально-административного деления города Москвы -- район, и управа района, как орган управления. Именно с местных органов власти население спрашивает за все аспекты условий проживания, поэтому деятельность систем управления районного уровня многопланова.

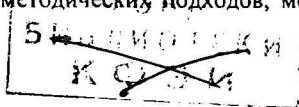
По нашему мнению это требует проведения комплексного анализа существующей системы управления районом с учетом ее связей по вертикали иерархии.

Исследуемую систему управления районного уровня (управу района) можно рассматривать как классическую бюрократическую организацию. Вопросы повышения эффективности управления органов исполнительной власти с учетом закономерностей функционирования бюрократических структур мало исследованы и представляют научный и практический интерес.

В современных социально-экономических условиях при принятии управленческих решений велик фактор неопределенности, как в хозяйственной, так и в социальной сфере. Нечетко сформулированные цели управления и критерии оценки эффективности их достижения, «разорванность» по отраслям при решении комплексных проблем, несовершенство информационного обеспечения принятия решений, снижает эффективность управления. Решение этих проблем требует не только практического, но и научного совершенствования процесса управления, включая использование систем принятия управленческих решений.

Требует развития научное обоснование подходов и методов выбора приоритетов деятельности органов власти, в частности управ районов, и поиск методов для повышения эффективности вложения денежных средств в условиях их резкой ограниченности.

Перечисленные проблемы неразрывно связаны между собой. Поэтому оптимизация управления в широком плане может быть достигнута только путем комплексного анализа состояния объекта управления (города, района) и субъекта управления (органов исполнительной власти или местного самоуправления). Следовательно, разработка новых методических подходов, методик и



средств для научного обоснования совершенствования системы управления районом города Москвы и решения практических задач является актуальной задачей.

**Степень разработанности проблемы.** Проведенный анализ опубликованных работ, посвященных исследованиям организационных систем, целеполагания в области управления, вопросам экономики и управления городами и муниципальными образованиями, позволил выделить несколько ведущих научных направлений и методов исследования – системный подход, системный анализ, менеджмент, маркетинг, теория общественного выбора, экономика бюрократии и теория принятия решений. Исследованиями по этим направлениям занимались такие известные ученые как Р. Акофф, Л.Фон Берталанфи, Дж. Бьюкенен, М.Вебер, Н. Виннер, П. Драккер, Э. Квейд, Дж. Марч, У. Нисканен, С. Пайпс, Г. Таллок, Ф. Тейлор, Г. Саймон, А. Файоль, Ф. Эмэри, К. Эрроу и др.

В отечественной экономической литературе вопросам изучения сложных систем, связанных с деятельностью человека, менеджмента, маркетинга, теории бюрократии и принятия решений уделяется особое внимание. В работах Айвазяна С.А., Афанасьева М.Н., Блауберга И.В., Виханского О.С., Гвишиани Д.М., Дружинина Д.Л., Жандарова А.М., Кибина И.И., Киселёва В.В., Ларичева О.И., Малиновского А.А., Масловского М.В., Мирского Э.И., Моисеева Н.Н., Наппельбаума Э.Л., Нуреева Р.М., Огурцова А.П., Панкрухина А.П., Садовского В.Н., Смирнова Г.А., Щедровицкого Г.П. и др.

Вместе с тем многие проблемы управления в органах исполнительной власти, территориального управления в субъектах федерации, особенно в городах федерального значения, в частности в городе Москве, все еще остаются за пределами анализа. На наш взгляд недостаточно изучены вопросы информационного и программно-целевого обеспечения управления, закономерности экономического поведения бюрократических организаций и социальной направленности управления на местном уровне. Практически не исследован социально-экономический эффект применения на практике автоматизированных систем поддержки управленческих решений в органах исполнительной власти. Следовательно, использование научно-методического потенциала органами исполнительной власти на местах для обеспечения процесса управления в некоторой степени ограничено, что в целом тормозит эффективность управления.

Анализ научных исследований позволяет сделать вывод, что многие аспекты деятельности органов исполнительной власти, особенно в районах города Москвы, остаются недостаточно изученными. Все это позволяет автору внести свой собственный вклад в разработку данной проблемы.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель диссертационной работы заключается в исследовании и развитии теоретических подходов и практических методов принятия управленческих решений с целью совершенствования системы управления районом города Москвы в современных социально-экономических условиях.

Для достижения поставленной цели определены и решены следующие задачи:

1. Исследование методических подходов и методов анализа эффективности систем управления в территориально-административных образованиях в России и за рубежом и оценка адекватности их применения.

2. Научное обоснование теоретических подходов и разработка методик для исследования и совершенствования системы управления районом города.

3. Исследование структуры и функционирования района города Москвы и системы управления районного уровня, включая расходование бюджетных средств и оценку эффективности их вложения для решения социально направленных задач.

4. Структуризация и обоснование системы целей, реализуемых органами исполнительной власти на районном уровне города Москвы и комплекса критериев для оценки степени их достижения.

5. Разработка направлений совершенствования системы управления районного уровня, средств и практических рекомендаций для принятия управленческих решений.

**Объектом исследования** являются - район города Москвы и система управления районного уровня, рассматриваемая на примере управы района.

**Предметом исследования** являются содержание, цели, основные функции и средства управления органов исполнительной власти районного уровня в городе Москве, а также механизмы и методы принятия управленческих решений.

**Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования.** В работе в качестве основных методов исследования использовались – системный подход, теория и методология моделирования сложных иерархически организованных систем, системный анализ, сравнительный анализ, теория принятия решений. В ходе исследования использовались научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам теории систем, организационного управления, менеджмента, маркетинга территорий, теории бюрократии и теории принятия решений.

Достоверность основных выводов и положений работы обеспечивается научной методологией исследования, использованием известных и апробированных положений теории и практики управления экономическими системами, последовательным подходом к решению поставленных задач, достоверной информационной базой и апробацией полученных результатов.

**Научная новизна.** На основе системного подхода разработаны методика системного исследования системы управления районного уровня города Москвы и метод решения задач группового многокритериального выбора для развития механизмов принятия управленческих решений.

Предмет защиты составляют следующие положения и результаты, полученные лично соискателем и содержащие элементы научной новизны:

1. Разработана методика исследования системы управления районом города Москвы, реализующая принципы целостности объекта и субъекта управ-

ления и их иерархической организации и позволяющая комплексно исследовать два неразрывно связанных элемента – объект управления (район города) и систему управления (управу района).

2. Разработана методика анализа функций управления, позволяющая экспертно и численно оценивать полноту реализации функций управления и на любом территориально-административном уровне обосновывать структуру управленческих полномочий (предметов ведения), а также осуществлять, при необходимости, перераспределение их в управленческой иерархии.

3. Обоснована структура системы целей, реализуемых на районном уровне, отражающая перспективу социального развития системы управления по основным направлениям повышения качества жизни.

4. Разработаны требования к системе количественных и качественных критериев оценки эффективности управления районом города Москвы, в т.ч. обоснована необходимость создания «социальных стандартов» в развитие концепции повышения качества жизни на районном уровне. Совместное применение системы критериев и показателей обратной связи позволит осуществлять мониторинг состояния объекта управления, принимать адекватные управленческие решения и оценивать их эффективность.

5. Разработана и апробирована автоматизированная система поддержки принятия управленческих решений на районном уровне в городе Москве. Полученные решения позволяют выявлять и структурировать приоритеты деятельности системы управления районного уровня и в дальнейшем обосновывать перераспределение средств районного бюджета.

Полученные результаты соответствуют пунктам 1.15. «Теоретико-методические основы формирования процесса управления организацией» и 1.16. «Развитие механизмов и методов принятия управленческих решений» паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами).

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Основные положения работы представляют собой определенный вклад в развитие теории организационного управления и принятия управленческих решений, в части исследования экономической сущности, закономерностей существования и функционального назначения органов исполнительной власти районного уровня в городе Москве, а также особенностей территориального управления в современных российских условиях.

Самостоятельное практическое значение имеют:

- методика численной оценки полноты реализации функций управления органов исполнительной власти на любом территориально-административном уровне;
- практические рекомендации по повышению эффективности принятия управленческих решений в органах исполнительной власти на основе использования автоматизированных систем.

Разработана автоматизированная система поддержки принятия управленческих решений на районном уровне в городе Москве. Данная система может

быть рекомендована для практического использования в органах исполнительной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Положения диссертации о специфике управления в органах исполнительной власти могут быть использованы в учебном процессе российских высших учебных заведений при подготовке бакалавров, дипломированных специалистов и магистров по специальности «Государственное и муниципальное управление».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения диссертации докладывались, обсуждались и получили положительную оценку на научно-практических конференциях в Российской муниципальной академии «Муниципальное управление и современные информационные технологии» (18 октября 2001г., г.Москва); Московском городском институте управления Правительства Москвы (МГИУ) «Москва на пути модернизации и кадровый потенциал как решающий фактор ее эффективного развития» (31 октября 2002г., г.Москва) и «Теория и практика управления городом Москвой: состояние и перспективы развития» (28 октября 2003г., г.Москва), а также на заседаниях кафедр управления и государственного регулирования экономики Московского городского института управления Правительства Москвы в 2003-2007 годах.

Основные результаты исследования нашли практическое применение при составлении планов социально-экономического развития района Северное Медведково города Москвы с 2006 года. Отдельные положения диссертации и методические рекомендации по совершенствованию информационного обеспечения управления позволили оптимизировать структуру информационной базы данных района по составу показателей, периодичности и своевременности получения и обработки первичных данных.

По отдельным разделам диссертационной работы были прочитаны лекции студентам кафедры государственного регулирования экономики Московского городского университета управления Правительства Москвы в 2007 году.

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в шести печатных работах общим объемом 1,8 п.л. (из которых лично автору принадлежат 1,8 п.л.), в т.ч. в изданиях рекомендованных ВАК РФ.

**Структура диссертационной работы** отражает существо, логическую взаимосвязь, порядок постановки и решения задач, направленных на достижение цели предпринятого исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка из 132 наименований, 1 приложения. Диссертация содержит 142 страницы текста, 34 рисунка, 27 таблиц.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы, сформулирована цель и поставлены задачи исследования.

**В первой главе «Научное обоснование теоретических подходов и методов для исследования системы управления районом города Москвы»** проведен обзор и анализ существующих методов и научно обоснованы теоре-

тические подходы и методы, необходимые для совершенствования систем территориального управления в столичном мегаполисе.

Анализ опубликованных работ позволил выделить несколько ведущих научных направлений и методов исследования, применяемых для изучения систем управления – менеджмент, маркетинг, теория общественного выбора, экономика бюрократии и системный анализ.

Менеджмент по своей сути в основном направлен на совершенствование структуры организации, как правило, коммерческой, в которой главной целью является прибыль, и призван управлять функциональными процессами, протекающими в организации, осуществлять управление внутриорганизационными процессами, кадровой работой, производством, маркетингом. Важнейшим этапом в теории управления является постановка целей. Однако, целеполагание, как важнейший этап управления в теории менеджмента, имеет свою специфику, т.к. цели формулируются человеком, как правило, внутри организации, главным приоритетом которой является прибыль.

Исследуемая нами система управления и деятельность подразделений, составляющих ее организационную структуру должны иметь, прежде всего, социальную направленность. Коммерческий аспект управления не должен входить в противоречие с социальным.

Таким образом, можно сделать вывод, что теория менеджмента эффективна в основном при исследовании одной, хотя и важной части системы управления – организационной структуры. Применение только менеджмента, как метода исследований, недостаточно. Рассмотренные примеры практического применения теории менеджмента для совершенствования организационных структур систем управления районом города Москвы, осуществленные рядом исследователей, подтверждают сделанные выводы.

Маркетинг территорий – это одно из направлений маркетинговых исследований города, объединяющих в себе целый комплекс направлений, в том числе формирование, так называемого, имиджа современного города для повышения долгосрочного интереса к территориям, направленного, прежде всего на развитие бизнеса, туризма, производства товаров и услуг.

Маркетинг территорий имеет кроме коммерческого интереса явно выраженный социальный аспект и, безусловно, является перспективным научным направлением. Однако конкретные исследования проводятся по достаточно узкому спектру управления территориями, не носят комплексного характера, отсюда однобокость результатов.

Управа района, на примере которой мы изучали управление районного уровня – это бюрократическая организация, имеющая свои законы деятельности. Обладание специальными знаниями, строгая дисциплина и доступ к информации делает бюрократическую организацию более эффективной, чем другую форму управления и незаменимой в современном обществе. Существуют и серьезные негативные аспекты – стремление постоянно увеличивать бюджетное финансирование и аппарат управления, отсутствие личной заинтересованности в повышении эффективности работы. К числу механизмов

ограничения власти чиновников относятся коллегиальное управление, система разделения властей, привлечение к процессу управления непрофессионалов, жесткая нормативно закрепленная система контроля.

Управа района, обладающая всеми признаками бюрократии должна решать социально направленные задачи. При этом не существует общепризнанных методов, позволяющих оптимизировать вложение денежных и материальных средств. Нет критериев оценки эффективности деятельности чиновников при решении социальных задач. Поэтому необходимо провести исследования и разработать методы позволяющие связать состояние объекта управления (района) и его потребности с деятельностью чиновников, формализовать цели деятельности и критерии оценки эффективности их достижения, выявить приоритеты, имеющие социальную направленность. Изучение научного потенциала системного анализа позволило принять его в качестве одного из основных методов исследований в данной диссертационной работе.

Основываясь на системных принципах целостности объекта и субъекта управления, иерархической организации субъекта и объекта управления, развития системы, многомодельности представления системы управления, нами разработаны основные положения и составляющие методики системного исследования системы управления районом города Москвы. Блок-схема (модель) системы управления районом города Москвы, включающая основные функциональные элементы и связи между ними, представлена на рис.1.

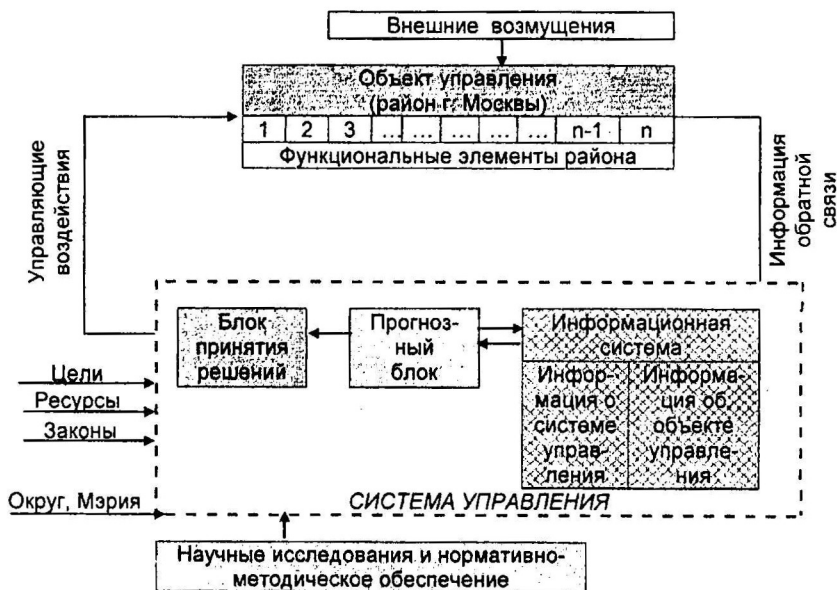


Рис. 1. Блок-схема (модель) системы управления районом города Москвы

Представленная модель позволяет:

- комплексно и многопланово представить и исследовать район г. Москвы как систему взаимосвязанных функциональных элементов и выявить закономерности его функционирования;
- представить район как элемент иерархически организованной системы управления городом в целом и исследовать, оптимизировать, упорядочить его взаимосвязи (денежные и информационные потоки) с системами управления более высоких уровней (префектурой и Правительством Москвы);
- научно обосновать систему целей и критериев оценки эффективности деятельности чиновников;
- совершенствовать методы принятия управленческих решений.

**Во второй главе «Анализ структуры и функционирования района города Москвы и исследование функционирования системы управления районного уровня»** проведены обоснование и анализ структуры и функционирования района города Москвы и исследованы системы управления районного уровня, включая расходование бюджетных средств.

В соответствии с разработанными нами основными положениями методики системного исследования системы управления районом города Москвы объект исследования включает в себя две основные части: район города Москвы как объект управления и управа района как субъект управления.

Район города Москвы – территориальная единица, образуемая с учетом исторических, географических и градостроительных особенностей, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия объектов инженерной инфраструктуры.

При обосновании структуры района как объекта управления принципиальным является выделение его элементов (частей) и границ. Нами принят принцип декомпозиции системы по функциональному признаку. То есть, район рассматривается как комплекс процессов жизнедеятельности.

Выделяются следующие основные функциональные элементы объекта управления (района): территория, население, жилой фонд, коммунальное хозяйство, объекты торговли и услуг, учреждения здравоохранения, учреждения образования, учреждения культуры и спорта, система безопасности населения, предприятия связи, инженерные коммуникации, транспортные коммуникации, энерго- и ресурсоснабжающие коммуникации, промышленные предприятия, природные и природоохраненные зоны.

Проведен анализ состояния и динамики характеристик выделенных основных функциональных элементов районов Северное Медведково и Южное Медведково за период с 1999 по 2005 гг.

За анализируемые шесть лет изменение структуры территории в обоих районах имеет аналогичную тенденцию увеличения территории жилой застройки и дорог за счет сокращения природного комплекса, что происходит и в масштабах города. Это крайне экологически опасная тенденция.

Увеличивается площадь жилого фонда и количество жилой площади в

расчете на одного жителя в обоих районах, но при этом количество очередников на улучшение жилой площади в период 1999-2005гг. в районе Северное Медведково увеличилось на 23% и на 18% в районе Южное Медведково. Следовательно, проводимая программа сноса ветхого жилья позволяет части населения улучшить свои жилищные условия, но в полном объеме не решает важнейшей социальной проблемы – обеспечения всего населения достойным жильем.

В общем, численность населения – достаточно стабильна, а структура меняется. В обоих районах трудоспособное население убывает, а число пенсионеров растет, что соответствует общей негативной тенденции по России в целом.

Решение важнейшей национальной программы по улучшению демографической ситуации связано с обеспечением населения детскими дошкольными учреждениями (ДДУ) и школами. Пока состояние исследуемых районов по этим показателям нельзя считать удовлетворительным. В две смены в Северном Медведково работают 3 школы и одна в Южном. Количество учащихся в две смены постоянно сокращается, но не за счет строительства новых школ, а за счет уменьшения количества учащихся. Возросла очередность на место в ДДУ – в Северном Медведково с 425 в 1999 году до 700 человек в 2005 году. В Южном Медведково - с 398 до 812 соответственно.

Данные показатели являются очень важными. Однако простое их сравнение в различных районах не достаточно. Необходима система общегосударственных социальных стандартов, развивающая концепцию «качества жизни» и определяющая численное значение данных показателей.

Проведенный анализ состояния и динамики основных показателей функционирования района на примере Северного и Южного Медведково позволил сделать следующие выводы:

- используемый состав социально-экономических показателей, определяющих деятельность управы района, является не достаточным для принятия решений, не полностью отвечает требованиям социальной направленности;
- одни и те же показатели предоставляются различными источниками и часто не совпадают между собой;
- не решен вопрос научно-методического обеспечения сбора показателей, передачи, хранения, анализа и организационно-технического обеспечения.

Разработана методика количественного анализа функций управления на районном уровне. С помощью данной методики проведен анализ реализации функций управления при решении конкретных задач на уровне «префектура административного округа – управа района», определенных Положением об управе района города Москвы и Положением о префектуре административного округа города Москвы<sup>1</sup> по следующим основным направлениям:

- экономика, финансы, управление имуществом;
- строительство, землепользование и охрана окружающей среды;

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2002г. N 981-ПП

- жилищная политика и жилищно-коммунальное хозяйство;
- потребительский рынок и услуги;
- транспорт, связь и безопасность движения;
- социальная защита населения, молодежная, семейная политика, труд и занятость;
- образование, здравоохранение, культура и спорт;
- взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления;
- работа с населением, общественными объединениями граждан, средствами массовой информации.

В качестве количественного критерия оценки полноты реализации функций управления, как по отдельным направлениям деятельности системы управления районного уровня, так и по всем направлениям в целом, нами разработан «Коэффициент реализации функций управления –  $K_f$ », представляющий собой долю повторения конкретной функции в сумме всех реализованных функций.

$$K_f = \frac{\sum \varphi}{\sum z} \cdot 100\%,$$

*где:  $\sum \varphi$  - сумма функций данного вида, например «мотивации» в анализируемой матрице. Вычисляется как сумма всех «плюсов» по столбцу анализируемой функции;  $\sum z$  - сумма всех функций во всех исследуемых задачах. Вычисляется как сумма всех «плюсов» в матрице.*

Результаты количественного анализа реализации функций управления управой района представлены в диссертации.

Наибольшую долю в существующей системе управления районного уровня составляют функции: информационно-аналитическая ( $K_f = 22\%$ ), координация ( $K_f = 14,8\%$ ), регулирование ( $K_f = 13,8\%$ ), а ключевые функции управления – планирование, организация, руководство и контроль реализованы минимально.

Полученные результаты анализа позволяют сделать вывод, что по стратегическим направлениям обеспечения жизнедеятельности города рычаги управления сосредоточены на вышестоящих уровнях управления (Правительство Москвы, префектура), а районный уровень управления только вносит предложения в планы и программы развития района и города и обосновывает необходимость выделения средств на реализацию в районе этих планов, программ и средств на обеспечение жизнедеятельности самого района.

Для реализации функций управления необходима эффективно и постоянно функционирующая информационная система, содержащая информацию «обратной связи» для контроля качества управления и прогнозную информацию необходимую для планирования, однако по нашему мнению качество собираемой информации не удовлетворительно, а мониторинг состояния объекта управления отсутствует.

Спецификой системы управления районного уровня является то, что для решения задач необходимо привлекать большое число различных организаций (подрядных, эксплуатирующих, энергоснабжающих и др.). Кроме того, по целому ряду направлений и решаемых задач необходимо взаимодействие с вышестоящим уровнем управления – прежде всего префектурой округа. Это объясняет значительную долю координации в структуре функций управления. Такое распределение полномочий и функций сложилось исторически и их научное обоснование автору не известно.

Для реализации функций управления необходимы средства. В работе проведен анализ структуры и динамики финансов как средств управления.

Анализ структуры и динамики приходной части районного бюджета выявил два принципиально различных временных периода: с 1997 по 2002гг. и с 2003 по 2006 гг.

Все статьи доходов до 2002 года включительно формировались на районном уровне. Порядок распределения средств по административной иерархии (районная управа – префектура административного округа – правительство Москвы) в разрезе указанных статей доходов предусматривал, что часть этих средств оставалось в самом районе. Ответственность за обеспечение и исполнение бюджета возлагалась на главу Управы. Таким образом, Управа района являлась хозяйствующим субъектом и была напрямую заинтересована в наполнении бюджета района.

С 2003 года принцип финансирования системы управления районного уровня кардинально изменился. Распорядителем фондов развития территорий города Москвы (округа и районов) является префект административного округа. Критерием распределения средств между районами является площадь района и количество домовладений. При этом не учитывается ни количество населения, ни его социальная структура, ни потребности в развитии инфраструктуры. Таким образом, единственным источником формирования приходной части районного бюджета являются средства, выделяемые вышестоящей системой управления – префектурой административного округа. Управа района полностью потеряла свою финансовую самостоятельность. Что касается потребностей управы, то они далеко не в полной мере учитываются на уровне префектуры или правительства города.

Но система управления районного уровня, не имея достаточной самостоятельности по доходам, имеет определенную свободу перераспределять средства в структуре расходов. Поэтому наибольший интерес представляет исследование динамики расходов средств районного бюджета. Рассмотрено два района – Северное и Южное Медведково.

На рисунках 2-3 представлены графики динамики расходов районных бюджетов Северное и Южное Медведково по статьям.



Рис.2 Структура расходов бюджета района Северное Медведково с 1997 по 2006 гг. в процентах

Как видно из графика на рис. 2 приоритетной статьёй расходов бюджета района Северное Медведково является «Жилищно-коммунальное хозяйство» (ЖКХ) и ее доля колеблется от 35,7 до 67,9%.



Рис. 3 Структура расходов бюджета района Южное Медведково с 1997 по 2005 гг. в процентах

Доля расходов на ЖКХ в районе Южное Медведково составляет от 37 до 56%. Однако по годам в каждом районе просматриваются свои тенденции. Так в 2002 году в Северном Медведково расходы на ЖКХ составили около 57%, а в Южном только 37% (минимум из рассматриваемого периода). Можно предположить, что это связано с объективным состоянием жилищного фонда, но такой информации нет, т.к. постоянно действующий мониторинг отсутствует. Это подтверждает наш вывод о том, что лица принимающие решения не имеют качественной постоянной информации об объекте управления при обосновании приоритетов расходования бюджетных средств.

Кроме того, на одной территории существуют два различных по организационно-правовой форме и по статусу учреждения, отвечающие за функционирование ЖКХ – управа района, с персональной ответственностью главы управы района и дирекции единого заказчика (ДЭЗ), которые организуют и финансируют практически все конкретные работы.

За анализируемый период времени общее финансирование ДЭЗ увеличилось примерно в 10 раз, при этом качество услуг оказываемых населению на порядок не улучшилось. Это можно интерпретировать как классический пример, описанный в теории бюрократии, когда чиновники заинтересованы в увеличении бюджета организации, а отсутствие постоянно действующего мониторинга состояния жилого фонда, дворовых территорий и др. не позволяет систематически оценивать эффективность вложенных средств.

Динамика наиболее социально значимых статей расходов на образование, социальную политику (поддержка малообеспеченных граждан), культуру, здравоохранение и спорт представлены на рис. 4 и 5.



Рис. 4 Структура расходов бюджета района Южное Медведково с 1997 по 2006 гг. в процентах

Как видно из графиков ни одна из названных статей расходов не превышает 10% от бюджета района. На развитие культуры выделялось менее 1% в Южном Медведково, а в Северном Медведково культура практически не финансировалась. Хотя на праздничные мероприятия выделялось средств в среднем более 10%. Это говорит о приоритетах системы управления. В разных районах эти приоритеты не одинаковы, менялись они и по годам.

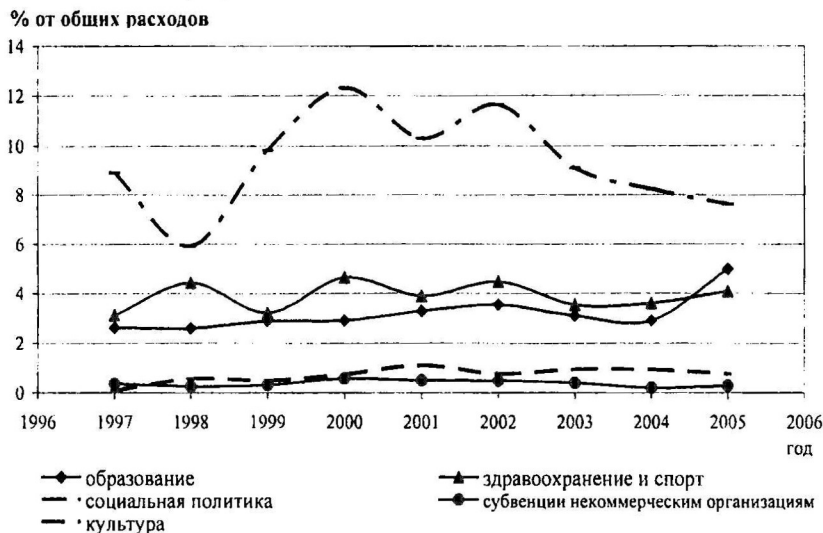


Рис 5. Структура расходов бюджета района Южное Медведково с 1997 по 2005 гг. в процентах

Если в районе Южное Медведково все направления кроме социальной политики изменялись по годам достаточно плавно и приоритеты сохранялись, то в Северном Медведково закономерности не прослеживались. Это во многом объясняется тем, что в районе Южное Медведково до 2004 годы глава управы не менялся, а в Северном Медведково за анализируемый период сменилось три руководителя. Это подтверждает субъективность процесса принятия решений. Определение приоритетов в социально значимых направлениях деятельности должно быть единообразным не только для различных районов, но и округам и городу в целом.

На рисунке 6 представлены графики динамики расходов бюджета г. Москвы по статьям «Промышленность, энергетика и строительство», «Образование», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Дорожное хозяйство».

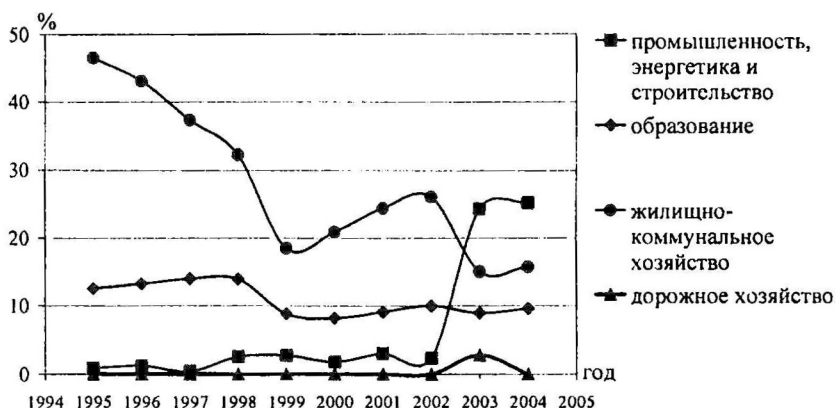


Рис. 6. Структура расходов бюджета Москвы с 1994 по 2004 гг. в процентах

На рисунке 7 представлены графики динамики расходов бюджета г. Москвы по статьям «Предупреждение и ликвидация последствий ЧС», «Здравоохранение и физическая культура», «Социальная политика» и «Целевые бюджетные фонды».

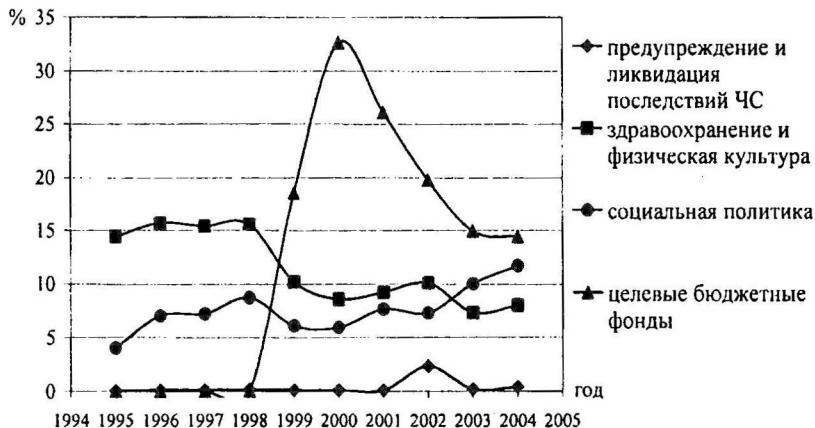


Рис. 7. Структура расходов бюджета Москвы с 1994 по 2004 гг. в процентах

Как показывает сравнительный анализ структуры расходных статей бюджета управ районов и города, на различных уровнях административной иерархии г. Москвы нет единой политики в определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств (рис 6, 7). Поэтому оптимизация структуры расходов на каждом уровне требует более глубоких исследований.

Выделение и распределение средств должно быть привязано к системе це-

лей деятельности системы управления и научно обоснованным приоритетам с учетом изменений структуры объекта управления – района, т.е. всех его функциональных элементов. Это возможно только при организации систематического сбора и анализа информации «обратной связи» – важнейшего элемента любой системы управления, а также при использовании систем поддержки принятия решений.

В третьей главе «Обоснование направлений совершенствования системы управления районного уровня и разработка средств принятия управленческих решений» обоснованы направления совершенствования системы управления районного уровня, в том числе в области целеполагания, критериев оценки эффективности достижения целей управления, информационного обеспечения управления и разработана автоматизированная система поддержки принятия управленческих решений на районном уровне.

Принятие решений – центральный этап управления, а целеполагание – основной этап принятия решений.

В настоящее время не существует законодательно или нормативно закреплённой системы целей управления ни столичным мегаполисом в целом, ни его территориально-административными единицами.

Нами предпринята попытка формулирования системы целей управления для районного уровня, где в качестве главной цели поставлена цель улучшения качества жизни населения.

На рис.8 представлена разработанная нами структура целей, реализуемых системой управления районного уровня в г.Москве. Для оценки степени достижения поставленных целей необходимо иметь систему критериев их оценки. В работе нами предпринята попытка разработки комплекса критериев оценки системы управления районного уровня и эффективности принятия управленческих решений. Комплекс критериев оценки и показателей обратной связи с объектом управления (районом) составляет информационную подсистему системы управления.

Использование названных информационных категорий позволит осуществлять мониторинг состояния объекта управления, ведение информационной базы, принимать адекватные управленческие решения и оценивать их эффективность.

В работе сформулированы основные принципы организации информационного обеспечения системы управления районного уровня:

- принцип единого информационного пространства города Москвы;
- принцип соответствия структуры (состава и периодичности обновления) информации целям и задачам, решаемым на каждом уровне управления;
- принцип иерархической организации информационной базы г. Москвы.



Рис. 8. Структура системы целей управления районного уровня

Система критериев оценки наряду с алгоритмом оценки является логическим продолжением системы целей и отражает степень их достижения. Принципиальным отличием от существующих в настоящее время критериев (характеристик) отчетности предлагаемая нами система критериев отражает, прежде всего, социальный аспект и основана на понятии «качество жизни населения». Это понятие закреплено в Конституции РФ, как главная цель социально-экономической политики государства.

Некоторые исследователи и практики оценивают качество управления по положительной динамике управляемого показателя. Однако, по нашему мнению, этого не достаточно. Даже если существует положительная динамика управляемого показателя, она не отражает эффективность управления в полной мере, а лицо, принимающее решение не имеет четких ориентиров. Отсутствие четких численных и нормативно закрепленных критериев может приводить к искажению самого понятия качества жизни населения и заменяется понятием улучшения (или ухудшения) уровня жизни населения. Тем самым искажается весь смысл социальной направленности управления.

С использованием системного подхода и классической модели системы управления проведены исследования места и роли критериев оценки в функционировании системы управления и их связи с другими элементами информационной системы.

Это позволило обосновать необходимость введения системы социальных стандартов для районного уровня в г. Москве – численных значений критериев, которые должны быть достигнуты в процессе управления. Стандарты вводятся на определенный (запланированный) период времени и должны охватывать все факторы, определяющие жизнь граждан. Они являются, по сути, критериями стратегической программы развития и адекватно отражают рубежи, сформулированные в системе целей.

Процедура сравнения показателей состояния объекта управления с численным значением соответствующего социального стандарта, дает возможность численно оценить степень достижения поставленных целей.

Разработаны требования к системе социальных стандартов.

Наличие полного комплекса количественных критериев оценки и показателей состояния объекта управления (района) позволит вывести систему управления на качественно новый уровень и не только констатировать те или иные недостатки, но и выявлять причины их возникновения, управлять в соответствии с поставленными целями и оценивать эффективность управления.

Одним из важнейших приоритетов, определяющих качество жизни населения, является благополучная экологическая обстановка. Достаточная законодательная и нормативная база позволила нам сформулировать структуру численных критериев оценки достижения целей обеспечения благоприятной экологической обстановки и блок социальных стандартов для оценки факторов, определяющих качество природной среды. Структура численных критериев представлена в диссертационной работе.

Для преодоления эффекта субъективности и бюрократизма, а также реше-

ния практических задач наиболее актуальным в настоящее время является использование автоматизированных систем поддержки управленческих решений (СПУР). Как правило, принимаемые решения не имеют научного обоснования, а имеющиеся научные разработки не востребованы.

В настоящей работе впервые решена конкретная управленческая задача, характерная для системы управления районного уровня, а именно выбор приоритетных направлений деятельности.

Для достижения четырех основных целей (приоритетов деятельности): «Улучшение качества и благосостояния населения», «Улучшение качества территории и развития инфраструктуры», «Развитие социальной сферы» и «Обеспечение благоприятной экологической обстановки» сформулирован комплекс решений (подцелей). Выбор приоритетных направлений деятельности (целей и подцелей) осуществлялся группой экспертов, в которую включены руководители органов исполнительной власти и местного самоуправления районного уровня, депутат муниципального Собрания, представитель населения – житель района. Экспертам присваиваются «веса» в соответствии с компетенцией, должностными полномочиями, жизненным и профессиональным опытом по 10-бальной шкале. Рассматриваются несколько сценариев развития управленческих ситуаций, вероятности которых определяются экспертами. Управленческая социально-экономическая ситуация определена как стабильная с вероятностью равной 1, что основывается на стабилизации роста экономики страны в целом, укреплении структур исполнительной власти и законодательной базы. В таблице представлены результаты обработки экспертных оценок по определению приоритетных направлений деятельности.

Таблица

Оценка приоритетов целей управления

| Номер решения | Название решения                                                                                                   | Принцип Парето | Критерий Гурвица (h = 9) | Метод медианы |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------|
|               |                                                                                                                    | Место          | Место                    | Место         |
| 1             | Создание условий для жилищного и социально – культурного строительства                                             | 1              | 1                        | 1             |
| 2             | Регулирование планировки, застройки и благоустройства территории                                                   | 1              | 3                        | 2             |
| 3             | Обеспечение граждан инфраструктурой в соответствии с нормативами                                                   | 1              | 2                        | 1             |
| 4             | Обеспечение целевого использования земель на территории города, округа, района                                     | 1              | 3                        | 3             |
| 5             | Регулирование использования водных объектов местного значения, а также недр для строительства подземных сооружений | 1              | 3                        | 4             |
| 6             | Благоустройство и озеленение территории района                                                                     | 1              | 3                        | 2             |

В результате выявлено, что эксперты выбрали в качестве приоритетной цель «Улучшение качества территории и развития инфраструктуры» для районного уровня управления.

Полученные экспертные оценки могут послужить основанием для корректировки распределения бюджетных средств. Применение математического аппарата позволит перейти от оценочных рангов к конкретным процентным соотношениям расходных статей бюджета района.

### **Основные выводы и результаты работы**

Совершенствование систем управления в органах исполнительной власти должно осуществляться с учетом главных механизмов ограничения власти бюрократии: установления жесткой системы контроля с нормативно закрепленной системой целей управления и критериев их оценки, развития механизмов коллегиального управления.

На основе методологии системного анализа разработана методика исследования системы управления районом города Москвы, позволяющая комплексно и многопланово изучать и моделировать объект управления (район) и систему управления (управу района), их взаимосвязи (через материальные, денежные и информационные потоки) и закономерности функционирования. Сформулированы основные этапы системного исследования системы управления районного уровня.

Разработана методика количественного анализа функций управления на районном уровне. С помощью данной методики проведен анализ реализации функций управления районного уровня. В перспективе данная методика позволит на любом уровне территориально-административном уровне управления обосновать структуру управленческих полномочий (предметов ведения) органов исполнительной власти, а также осуществлять, при необходимости, перераспределение их в управленческой иерархии.

Обоснована структура системы целей, реализуемых на районном уровне и система количественных критериев оценки эффективности управления районом Москвы, принципиальная новизна которых состоит в развитии понятия – «качество жизни» и является основой для создания «социальных стандартов», которые должны служить эталонами для оценки условий проживания граждан и эффективности управленческих решений.

Разработана и апробирована на практике система поддержки принятия управленческих решений (СПУР) на районном уровне в городе Москве. Решена конкретная задача обоснования приоритетов направлений деятельности системы управления районного уровня, и выявлены новые аспекты, требующие перераспределения средств районного бюджета. СПУР можно рассматривать как постоянно действующую модель, оптимизирующую процесс принятия решений. Применение СПУР не требует специальных знаний, позволяет привлекать в качестве экспертов специалистов в различных областях, повышает коллегиальность принятия решений. СПУР может быть рекомендована для практического использования в органах исполнительной власти и местного самоуправления, в учебном процессе и проведения научных исследований.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

1. Антипов С.В. Принятие управленческих решений в органах исполнительной власти // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. (ЭПОС). Международный журнал. № 4(32). М., 2007, С.119-122.
2. Антипов С.В. Новые подходы к созданию информационного обеспечения местного самоуправления // «Муниципальное управление и современные информационные технологии». Сборник статей научно-практической конференции 18.10.2001г. Российская муниципальная академия. М: Прима-Пресс-М, 2002., С 164-170.
3. Антипов С.В. Прогнозирование как важнейший элемент планирования деятельности органов управления // «Москва на пути модернизации и кадровый потенциал как решающий фактор ее эффективного развития». Материалы научно-практической конференции 31 октября 2002г. МГИУ Правительства Москвы. М., С 97-101.
4. Антипов С.В. Предложения по совершенствованию структуры обратной связи в системе управления городом Москвой // «Теория и практика управления городом Москвой: состояние и перспективы развития». Научно-практическая конференция 28 октября 2003г. Вестник МГИУ Правительства Москвы. 2/2003.,С 106-110.
5. Антипов С.В. Анализ эффективности реализации и распределения функций управления на уровне район – административный округ города Москвы // Труды МГУУ Правительства Москвы. Выпуск 7. М., 2006., С 31-41
6. Антипов С.В. Система целей управления районом города Москвы и критерии оценки их выполнения // «Совершенствование экономического механизма функционирования инвестиционно-строительного и жилищно-коммунального комплексов». Сборник научных трудов МИК-ХиС. М., 2007., С. 104-110.

102

Подписано к печати 18.04.08

Формат издания 60x84/16

Печ.л. 1,4

Заказ № 7525

Бум. офсетная №1

Уч.-изд.л. 1,3

Печать офсетная

Тираж 100 экз.

---

Типография издательства МЭСИ. 119501, Москва, Нежинская ул., 7