

*Степан Михайлович КИРИЧУК—
президент Попечительского совета ТюмГУ,
член Совета Федерации
Федерального Собрания РФ,
кандидат социологических наук, доцент*

УДК 316.334.3:352

СОЦИАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ — ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена деятельности органов местного самоуправления по мониторингу общественного мнения и принятым на этой основе управленческим решениям.

The article focuses upon the ways that the institutions of local government implement to monitor public opinion and administrative decisions made upon such monitoring.

В условиях реформирования российского общества происходят глубокие изменения в системе ценностной ориентации каждого человека, изменяются экономические, социальные условия, которые определяют качество и уровень жизни населения, социально-политические и социокультурные факторы его жизнедеятельности, требующие детального анализа исследования динамики и поэтапной специфики этих социальных феноменов. С 1996 г. в структуре управленческого аппарата г. Тюмени работает информационно-аналитическое управление, руководителем которого стал мэр города (автор данной статьи).

Одним из важнейших методов работы этого управления стал постоянно действующий социальный мониторинг, «метод исследования объекта, предполагающий его отслеживание и контролирование его деятельности... В настоящее время метод мониторинга считается важнейшим средством информационного обеспечения социально-политической, экономической, экологической и других фундаментальных сфер общественной жизнедеятельности, формирования баз данных по объекту исследования... Методологическая преемственность, унифицированность инструментария, повторяемость «замеров», свойственные мониторингу, дают возможность проведения системного анализа объектов и механизмов его воспроизводства. Мониторинговые исследования позволяют оперативно оценивать характер и направленность происходящих изменений, принимать адекватные управленческие решения, прогнозировать и моделировать развитие анализируемого объекта» [14; 681].

Управление муниципальным образованием должно обеспечивать постоянное улучшение среды обитания, как всего общества, так и каждого жителя поселения. При этом такие ценности, как права человека, демократия, верховенство закона, являются гарантом превращения территориального сообщества в творческое сплоченное общество, отличающееся гражданственностью.

Эффективное управление на всех уровнях и демократия — необходимые условия для стабильности, экономического и социального прогресса, предупреждения конфликтов, активного участия жителей в принятии решений и способности нести за них ответственность.

Для решения вопросов, направленных на улучшение жизни жителей всех типов поселений, всем уровням и ветвям власти необходимо руководствоваться политической философией интеграции и взаимодополняемости, результатами мониторин-

га достигнутых результатов, а также общей приверженностью многостороннему характеру отношений, основанных на международном федеральном и региональном праве.

В соответствии с теоретико-методологическими принципами мониторинга, с 1998 г. проводились ежегодные исследования различных сфер жизнедеятельности населения г. Тюмени, обобщенные результаты которых представлены в этой работе. Данные исследования проводятся аналитическим управлением аппарата главы города по методике В. В. Гришина и позволяют принимать практические управленческие решения по большинству направлений жизнедеятельности муниципалитета.

На вопросы анкеты предлагалось отвечать как жителям Тюмени, родившимся и постоянно проживающим в городе, так и тем, кто приехал в разное время, в том числе и проживающим до одного года. Ответы получены от 1038 человек. На вопрос «как изменилась ваша жизнь» получены следующие ответы: «лучше» и «несколько лучше» — от 19% в 1999 г. до 32% в 2003 году. В 2005 г. на этот же вопрос положительно ответили 29%, что ниже по сравнению с 2003 годом. Причина уменьшения оптимистических ответов не в реальном снижении уровня жизни, а в «неожиданностях» от «монетизации льгот». Изменение мнений жителей г. Тюмени можно видеть на диаграмме (рис. 1).



Рис. 1

Из диаграммы следует, что с 2001 г. число жителей г. Тюмени, которые считают, что их жизнь улучшилась, стало больше, чем тех, которые считают, что жизнь стала хуже. К тому же число последних хотя и незначительно, но уменьшается. Практически стабильно число жителей, считающих, что ничего в их жизни не изменилось.

Конечно, Тюмень не изолированное муниципальное образование. Здесь влияют процессы, происходящие как в целом в России, так и в Тюменской области. Однако именно в эти годы бюджет города существенно изменился в сторону увеличения, что дало возможность органам управления муниципалитетом более реально влиять на социально-экономическую ситуацию. Более существенным стал бюджет развития за счет субвенций госвласти Тюменской области, начата структурная перестройка бюджетной сферы. Бюджетные назначения раньше, чем в других регионах России, были ориентированы на получение конкретного результата. Изменилась и психология самих жителей. Это видно из диаграммы (рис. 2).

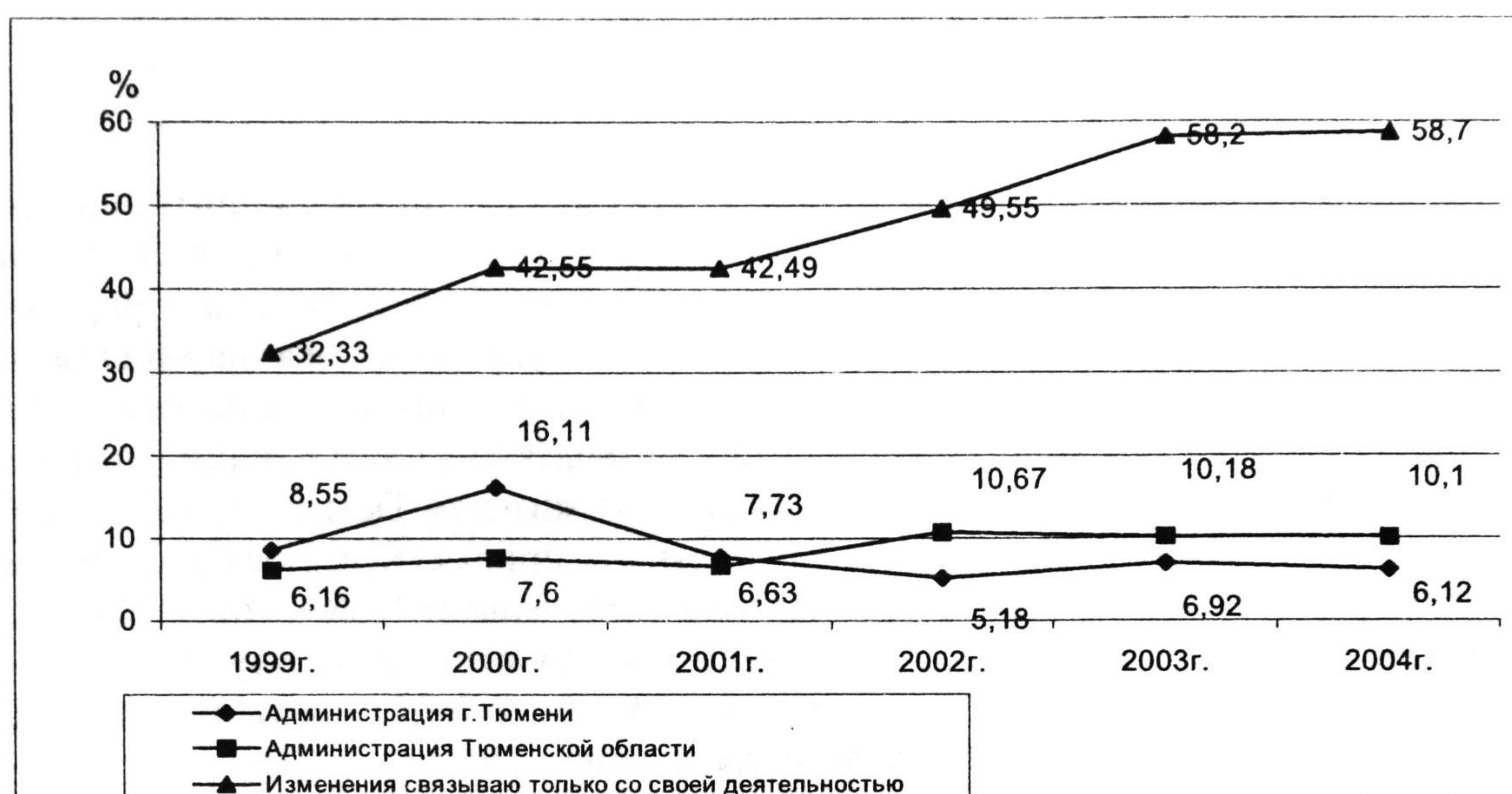


Рис. 2

Постоянно растет число жителей г. Тюмени, которые изменения в своей жизни связывают только со своей деятельностью. Можно предположить, что для такой деятельности созданы нормальные или комфортные условия, что не исключает улучшения взаимодействия горожан и органов власти.

С деятельностью исполнительной власти связывает свои надежды стабильно небольшое число горожан: от 14 до 17 процентов. Показатель 2000 г. нехарактерен, так как этот период в городе был политизирован выборами разных уровней власти.

Характерны изменения в надеждах на городскую и областную исполнительные власти. Весь период наблюдения, с 1998 г. по 2001 гг., горожане отдавали предпочтение городской администрации, а последние три года — уже областной. Среди причин такой «измены» — резкое уделение внимания развитию города как столицы области со стороны губернатора и в целом госвласти области, а также период реформирования органов местного самоуправления, приводящий местное самоуправление в финансовую, а в отдельных случаях и политическую зависимость от видения этой реформы субъектом Российской Федерации.

Место проживания — как «свое болото» у кулика. Однако условия жизни определяют отношение жителей села, города, страны. Этот показатель для г. Тюмени постоянно находится в зоне исследования социологов и его характеристики приводятся ниже. Нельзя не отметить, что абсолютные цифры «удовлетворенности» или «неудовлетворенности» значительно изменились, характеризуя активность жителей в оценке своей жизни в конкретном городе. Эти цифры коррелируются и с показателями надежд на изменения, когда тюменцы связывают их со своей деятельностью. В 1997 г. удовлетворенных и неудовлетворенных своей жизнью в г. Тюмени было примерно равное число (44,5 и 41%) соответственно, а число жителей, которые затруднились ответить, составляло 12,1%. С течением времени число «безразличных» или «неопределившихся» постоянно сокращалось. Уже в 2001 г. их было почти в 2,5 раза меньше, а к 2004 г. это число снизилось до 1,6%. Возможно, это говорит о том, что тюменцы верят в свои возможности, возможности территории. Отвечая, жители «разговаривают» с органами управления городом (депутатами, мэрией), областью, а также с собой. Не протест, а активность жителей — это если не путь, то уже «тропинка» к гражданскому обществу (рис. 3).



Рис. 3

Универсальным показателем состояния муниципального сообщества является уровень жизни горожан. Статистические данные об уровне жизни могут отличаться, и значительно. К тому же статистика представляет средние показатели по территории, поселению. А оценки жителей уровня своей жизни индивидуальны, именно они отражают фактическую социально-экономическую ситуацию.

Исследования оценок жителей г. Тюмени проводились через опросы по волнующим проблемам и как эти проблемы решались. Выделено двадцать четыре проблемы, которые оценивались жителями на протяжении шести лет. По результатам исследований принимались конкретные управленческие решения. К примеру, плохая работа пассажирского городского транспорта в 2000 г. отмечалась 18,3% горожан. Принятое решение о разрешении привлечения к городским перевозкам частных автобусов и маршрутных такси резко изменило ситуацию. По итогам опроса, в 2004 г. только 2,4% жителей недовольны работой городского транспорта, т. е. число неудовлетворенных снизилось в 7 раз.

Аналогичный пример по теплоснабжению. В 2000 г. эта проблема волновала 14,1% горожан, а в 2004 г. уже только 3,6%. Положительной динамике изменений предшествовало принятие решения в 2001 г. об оказании услуги по теплоснабжению по принципу «одного ответственного», без посредников — выработка тепла, передача его до квартиры — весь этот технологический путь в ведении одного хозяйствующего субъекта.

В результате принятия других управленческих решений заметное снижение неудовлетворенности жителей получили такие проблемы, как освещение улиц, очистка улиц и тротуаров зимой, водоснабжение, состояние дорог. Эти проблемы входят в список вопросов местного значения и решаются органами местного самоуправления. Но есть проблемы, ситуация вокруг которых не улучшается, а в вопросах оплаты и качества жилищно-коммунальных услуг, медицинского обслуживания, работа милиции, даже ухудшается.

Так, длительные обсуждения без реальных решений реформы ЖКХ, неотработанные механизмы реализации в системе медицинского страхования, отсутствие законодательных актов по созданию муниципальной милиции, неурегулированные вопросы миграции и другие причины не позволяют муниципальным и региональным органам управления принимать эффективные управленческие решения.

Представляется, что принятие законов, определяющих разграничение полномочий между уровнями и ветвями власти (131-ФЗ, 95-ФЗ, 122-ФЗ, ...) через определенное время позволит более оперативно и эффективно влиять на сложившуюся ситуацию.

Анализ ощущений жителей по рассматриваемым проблемам представлен в монографии С. М. Киричука «Социальный мониторинг — основа управления муниципальным образованием».

Проблемы, волнующие жителей города и оценка ими принимаемых решений в период 2001-2004 гг. показаны на рис 4, 5.

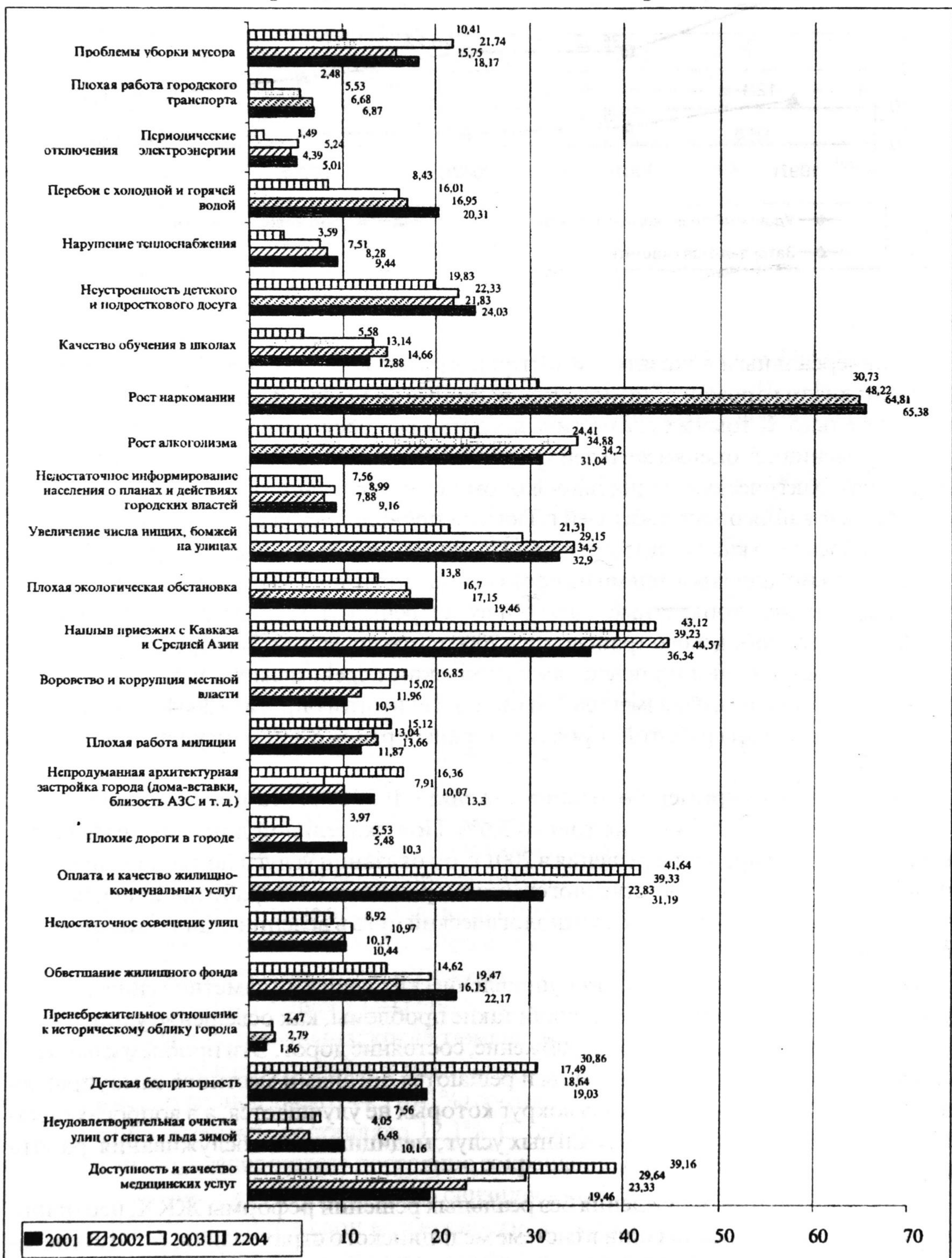


Рис. 4. Степень недовольности условиями жизни в результате проблем, волнующих жителей г. Тюмени

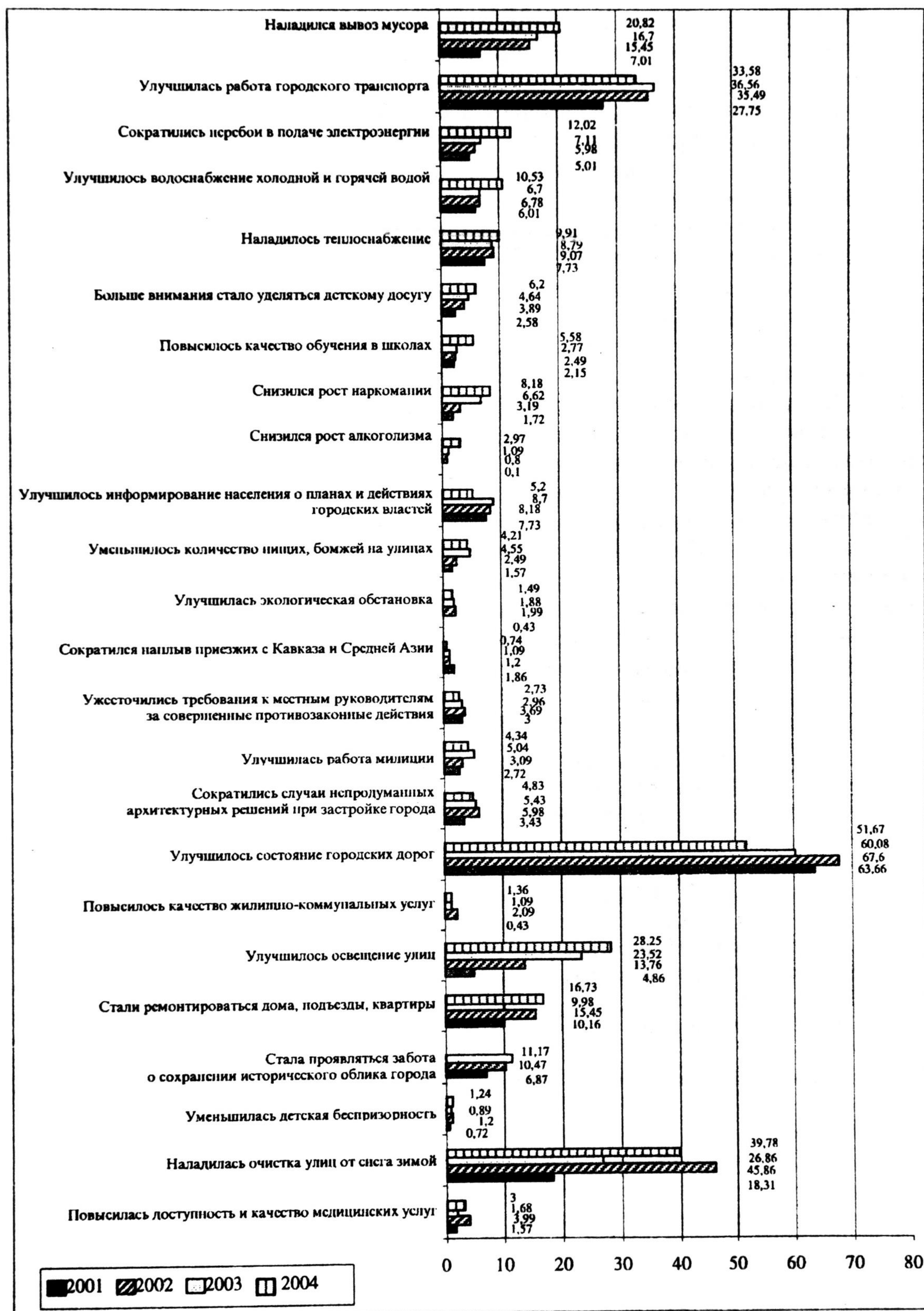


Рис. 5. Ощущения жителей г. Тюмени улучшения ситуации в связи с принимаемыми управленческими решениями

Сравнивая показатели диаграмм (рис. 4 и рис. 5) можно утверждать, что оценки проблем и улучшений коррелируют. Так, если проблема вывозки мусора волновала в 2004 г. меньше жителей по сравнению с 2003 г. (соответственно 10,4% и 21,7%), то и улучшения заметили большее число жителей (20,8% в 2004 году против 16,7% в 2003).

Постоянно нарастающая проблема доступности медицинских услуг (рис. 4) соответственно почти не изменяет число оптимистов, ощущающих улучшения в этой сфере.

Выводы:

— социологические исследования являются базой для принятия эффективных управленческих решений;

— разделение полномочий по уровням власти в проблемах жизнеобеспечения (здравоохранение, образование, общественная безопасность, землеустройство и архитектура, экология, миграция) существенно не изменило ситуацию в лучшую сторону, нарушен принцип персональной (властно-уровневой) ответственности;

— принятие полномочия и ответственности по конкретной проблеме на один уровень власти — эффективный путь управления (см. дороги, транспорт, очистка, теплоснабжение, водоснабжение, освещение и др.);

— муниципалитет в качестве субъекта управления обязан знать цели, интересы, проблемы жизнедеятельности жителей своей территории и постоянно содействовать их решению. Источником получения информации о целях, интересах и проблемах является постоянный диалог власти с жителями, а важнейшим механизмом этого диалога являются социологические исследования.

Проблемы и улучшения, выявленные социологическими исследованиями, требуют выбора эффективных управленческих решений. Такие решения могут быть приняты только профессиональными, квалифицированными сотрудниками муниципалитета и руководителями муниципальных предприятий и учреждений. Кадровый потенциал - важнейший элемент в разработке и осуществлении концепции эффективного муниципального управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития: размышление об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002.
2. Гутман Г. В. и др. Управление региональной экономикой. М.: Финансы и статистика, 2001. 176 с.
3. Киричук С.М. Управление муниципальным образованием: Курс лекций. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук». 2003. 400 с.
4. Киричук С. М. Социальный мониторинг — основа муниципального управления. Монография. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2004. 232 с.
5. Система муниципального управления: Учебник для вузов. (Под ред. В. Б.Зотова) СПб.: Лидер, 2005. 493 с.
6. Муниципальное право России: Учебник. (Отв. ред. Г. Н. Чеботарев). М.: Юрист, 2005. 362 с.
7. Шафранов-Куцев Г.Ф. Социология: Курс лекций. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. 284 с.