

© 1997 г.

М.А. БОКИЙ, Л.В.ШАПИРО

ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ В ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

БОКИЙ Михаил Андреевич - руководитель аналитической службы Фонда социологических исследований "Мониторинг" (г. Обнинск). ШАПИРО Людмила Валентиновна - кандидат химических наук, заместитель главного редактора журнала "Городское управление".

Разделение управления государством на систему государственной власти и самоуправления местных сообществ принципиально изменило положение местных органов власти. Выделение сферы исключительных полномочий местного самоуправления в значительной степени переложило на его органы обязанность обеспечить жизнедеятельность сообщества и ответственность за качество жизни на его территории, причем уровень требований горожан к органам городского самоуправления по обеспечению качества жизни в их городе мало зависит от общей экономической ситуации в стране.

Управление городом является особым видом управления, специфика которого определяется многообразием и сложностью управляемого объекта и, главным образом, общественным характером управления. Механизм формирования решений неизбежно включает в себя такие демократические процедуры, как гласные взаимодействия между администрацией города и депутатами, городской властью и горожанами, административной и различными организациями, как внутригородскими (с разной степенью подчиненности городу), так и внешними.

Управление городом может быть признано удовлетворительно только в том случае, когда оно положительно оценивается значительным числом (если не большинством) горожан. Причем эта удовлетворенность должна носить долговременный характер, хотя бы чтобы обеспечить победу на будущих выборах. (За рамками данной статьи остается вопрос о политических играх, о роли денег и интересов противоборствующих влиятельных местных групп и т.п.) Долговременная же удовлетворенность в значительной степени складывается из повседневной позитивной оценки решений конкретных вопросов и проблем, в которых необходимо учитывать множество мнений и позиций. И далеко не всегда наиболее эффективное управленческое решение, несущее долговременную выгоду, пользуется поддержкой заинтересованных лиц в момент принятия этого решения.

В ходе продвижения решений часто обнаруживаются побочные неучтенные эффекты, которые могут существенно изменить расстановку сил и оценку ситуации. Поэтому важно постоянно отслеживать ход исполнения решений, сравнивать результаты с поставленными целями, выявлять отклонения, побочные эффекты и настроения населения, чтобы вовремя вносить необходимые коррективы либо в действия по продвижению решений, либо в сами решения.

Таким образом, чтобы быть эффективным, управление городом, как и всякий управленческий процесс, должно представлять собой замкнутый контур управления с обратной связью. Обратная связь включает в себя всех участников управленческой деятельности (все субъекты и объекты), но основным и наиболее сложным для оказания воздействия участником системы обратной связи является население города. При

этом городское управление должно знать настроения сообщества не только для того, чтобы учитывать их при принятии конкретных решений и корректировке действий, но и для оказания влияния на общественное мнение, для успешного продвижения своих планов и стратегий.

Какими же источниками информации о настроениях горожан располагают сегодня органы местного самоуправления? Настоящей обратной связи в подавляющем большинстве городов просто нет.

Традиционными способами сбора мнений горожан в советское время были "дни открытых дверей", встречи с трудовыми коллективами, наказания избирателей, анализ писем и обращений граждан в различные инстанции и газеты. Но, во-первых, по разным причинам, в настоящее время эти способы не работают. Во-вторых, и это самое главное, они ни в коей мере не являются выражением "общественного мнения городами". Они представляют собой лишь мнение наиболее заинтересованной и (или) наиболее активной части горожан с неизвестной численностью или в чем-то ущемленных, обиженных людей. Проблемы этих людей нужно решать, но никак нельзя принимать их требования за "глас народа".

В качестве примера можно привести развернутую в Обнинске на страницах местной прессы шумную кампанию по недопущению строительства в городе храма новоапостольской церкви. Активно поддержанные местными представителями православной церкви, ряд газет заполнили свои страницы негодующими письмами горожан и даже провели "социологическое исследование", предложив всем желающим изложить свое мнение в письмах в газету. Явное преимущество противников строительства привело к тому, что власти не дали храму испрашиваемого землеотвода. Проводимый же в это время мониторинг общественного мнения (о качестве жизни в городе) показал, что на самом деле горожан этот вопрос волнует мало. Из 322 респондентов только двое упомянули об этом событии с негативным отношением и один - с положительным.

Представляется, что единственным способом наладить постоянную и объективную обратную связь выступает регулярное проведение социологических опросов, то есть организация в городе мониторинга общественного мнения. Формирование общественного мнения полностью отдано средствам массовой информации, а журналисты, особенно местной печати, в погоне за тиражом бывают весьма неразборчивы в средствах. При проведении обнинского мониторинга общественного мнения на вопрос о том, чье мнение хотели бы знать горожане, нередко звучит ответ: "Простых людей". Публикация результатов объектов проведенного мониторинга позволяет горожанам узнать точку зрения "города" и сравнить с ней свои взгляды на окружающее, что дает людям уверенность ("точку опоры"), уменьшает их подверженность различным демагогическим воздействиям, повышает стабильность сообщества.

Потенциальных потребителей результатов социологических исследований можно разделить на следующие группы:

- а) организации, обеспечивающие функционирование системы местного самоуправления и выполнение государственных функций на местном уровне (местные органы власти и отделения государственных органов, муниципальные службы);
- б) специализированные учреждения и организации социального профиля (службы занятости, социальной защиты и т.д.);
- в) организации общественно-политического характера (партии, движения, кандидаты на выборные должности);
- г) коммерческие организации, нуждающиеся в специальной информации о местном сообществе (о состоянии потребительского рынка, например).

Возможна ли организация мониторинга в небольшом городе? Возможна, о чем свидетельствует опыт Института муниципального управления (Обнинск), запустившего мониторинг в 100-тысячном городе без какой-либо финансовой поддержки со стороны.

Каждый мониторинговый опрос может и должен сопровождаться дополнительными опросами по самым разным тематикам. Примерами могут служить изучение состояния потребительского рынка или конкретные маркетинговые исследования, изучение популярности средства массовой информации или общественно-политических пристрастий населения. Организационно-методическое обеспечение мониторинга позволяет проводить такие дополнительные исследования, которые могут интересовать различных потребителей социологической информации.

Так, в настоящее время все большее число предпринимателей хотели бы иметь информацию о состоянии потребительского рынка, но не могут и мечтать о заказных маркетинговых исследованиях из-за их дороговизны. В случае подключения такого исследования к мониторингу, минимальная стоимость заказного опроса состоит из месячной зарплаты группы мониторинга и оплаты интервьюеров (с начислениями).

Такое сотрудничество представляется обоюдовыгодной операцией, поскольку городская власть бесплатно для себя проводит очередной опрос и оставляет для внутреннего использования ценнейшую информацию по дополнительному исследованию, а предприниматель за минимальную цену получает интересующие его данные.

Предлагая вниманию читателя некоторые результаты проведения мониторинга в городе Обнинске в течение 95-96 годов, одновременно будем останавливаться и на классификации результатов опросов.

Основная анкета обнинского мониторинга, помимо вопросов, связанных с идентификацией общественного статуса респондентов (пол, возраст, образование и т.п.), содержит три основные группы вопросов. Первая связана с оценкой конкретных направлений деятельности администрации (состояние работы городского транспорта, коммунального обслуживания, правоохранительных органов, здравоохранения, бытового обслуживания, торговли, экологического состояния города, а также в целом качество жизни в городе); вторая группа - оценка работы выборных лиц (мэра и депутатов); третья - открытые вопросы о том, какие решения местных властей более всего устраивают или не устраивают, какие события в городе наиболее интересны и важны, какие средства массовой информации, журналисты, публикации наиболее интересны.

Ответы на вопросы из первой группы совершенно конкретны (числовая оценка по шкале от 0 до 10). Здесь результаты опросов наиболее "ожидаемы". И естественно, низкая оценка побуждает к анализу состояния дел в данной сфере хозяйства и выправлению ситуации.

Так, в результате опроса общественного мнения по вопросам работы различных сфер городской жизни в июне 1996 г. (№ 340) наиболее высокую оценку получили торговые предприятия города, практически полностью относящиеся к частному сектору экономики (средний балл 7,2 при 94,1% поставивших оценку). Видимо, высокий уровень реальной конкуренции и наличие постоянного спроса создают условия для полноценного функционирования рыночных механизмов и заставляют прислушиваться к мнению потребителей. Работой транспорта, медицинским обслуживанием и работой предприятий бытового обслуживания люди скорее удовлетворены (5,8; 5,9 и 5,5 соответственно). Из ответов видно, что далеко не все горожане пользуются услугами общепита (меньше половины респондентов взяли оценить их работу), да и ценят их не слишком высоко. Скорее всего, высокая цена услуг мало подкрепляется их качеством. Самую низкую оценку получило положение с преступностью в городе (3,8), причем такая ситуация сохраняется уже в течение полутора лет (за весь период проведения опросов мониторинга). В целом качество жизни в городе получило оценку 5,5 баллов, то есть можно считать, что у респондентов нет весомых оснований жаловаться на жизнь, но и гордиться успехами городского хозяйства особо не приходится.

Нужно иметь в виду, что даже ответы на прямые вопросы требуют внимания при их интерпретации. Каждый ответ складывается из двух компонентов: "объективной"

оценки реальной ситуации и смещения, вызванного психологическими и личностными причинами. Например, оценка благополучной сферы городской жизни (торговля) является объективной или даже чуть завышенной. Оценка состояния правопорядка может быть занижена вследствие повышенной тревожности людей.

Объективно низкие (или имеющие динамику снижения) оценки требуют изучения вопроса и принятия мер по улучшению положения, а психологические смещения - подробного информирования о действительном положении дел.

Ряд оценок требуют дополнительного уточняющего опроса. Так, низкая оценка экологического состояния может быть связана в Обнинске с работой исследовательских ядерных реакторов, с загрязнениями реки стоками животноводческих ферм, с качеством питьевой воды или с результатами выгула огромного количества породистых собак на газонах города.

Результаты мониторинга по блоку прямых вопросов предназначены для опубликования в местных СМИ для того, чтобы продемонстрировать готовность власти к взаимодействию с населением, использовать возможность разъяснить свои взгляды и позиции, сообщить дополнительную информацию, а также для достижения более далеких целей, о которых уже говорилось: дать "точку опоры" населению; способствовать возникновению чувства "сообщности", т.е. способствовать формированию "города" как сложного, но единого организма, все элементы которого в той или иной мере сопричастны происходящему.

Последняя цель очень важна для дальних перспектив: это то, что должно стать основным элементом программ развития города.

Интересной группой результатов опроса является реакция на открытые "провокационные" вопросы. У этой группы вопросов две цели: выяснить степень понимания населением достаточно сложных вопросов самоуправления (организация самоуправления, бюджет), а также обратить внимание респондентов на само существование проблем.

8 том случае, если местные власти желают привлечь внимание населения к какой-либо проблеме или озабочены продвижением какого-либо крупного проекта, можно использовать мониторинг для того, чтобы задать вопросы, стимулирующие размышления "на заданную тему" (не особенно рассчитывая на получение конкретных рекомендаций).

Так, в апреле 1995 года в опросной анкете респондентам сообщили о том, что городской бюджет принят с большим дефицитом, и попросили предложить варианты уменьшения дефицита.

Нашли в себе смелость ответить на этот достаточно сложный вопрос 127 респондентов из 422.

Первая группа респондентов обратилась к экономии средств. 5 человек предложили самый простой выход - поискать недостающие средства в центре и в области. Пятеро других респондентов лаконично предложили "жить по средствам". 23 человека посоветовали мэру сократить расходы на депутатов, управленческий аппарат, а также "не тратить деньги на амбициозные цели - в порядке подготовки к выборам". 8 человек посчитали, что дефицит бюджета можно компенсировать за счет "зарплат руководителей умирающих институтов". За решительные меры по выявлению скрытых доходов, ужесточению налоговой политики, отмене льгот высказались 23 респондента.

Вторая группа (большая часть ответивших на вопрос - 44 человека) предложили другой способ - увеличить доходы. Был назван целый набор мер: займы, гибкая налоговая политика, создание новых рабочих мест, переоценка муниципальной собственности и грамотная политика ее приватизации, система местных налогов, пошлин и штрафов. Объединяет эти предложения лаконичный ответ - "заработать".

9 человек решительно заявили: "работать надо", "пусть думает администрация города", "каждый должен делать свое дело", и, наконец, "уменьшить зарплату тем, кто должен ответить на этот вопрос".

Формулировка ответов свидетельствовала, что горожане плохо знакомы со структурой и расходными статьями бюджета. Однако, как реакция на постановку "провокационного" вопроса, среди ответов на следующий вопрос анкеты: "О чем из городской жизни Вы хотели бы узнать поподробнее?" появились высказывания о необходимости получать информацию о порядке формирования и расходования городского бюджета как финансовой основы решения всех городских проблем.

Исследование понимания населением системы местного самоуправления и ее проблем является одной из основных целей работы городской социологической службы. Два года проведения социологических опросов среди населения Обнинска не дают оснований для утверждений о том, что масса людей осознанно участвует в местном самоуправлении.

Конечно, горожане понимают, ощущают на себе основные общегородские проблемы, хотят получить информацию о состоянии этих вопросов. Так, в апреле 1995 года 154 респондента из 422 назвали главные, на их взгляд, городские проблемы, которые позволяют составить достаточно полный перечень городской проблематики. Люди хотят иметь полное представление о жизни своего города (10 человек); о будущем города, о перспективе его развития, о развитии промышленной сферы, науки, образования (13), один человек хотел бы иметь информацию о социально-демографической ситуации в городе. Серьезнейшая проблема - обеспечение жильем (20), сложные вопросы обеспечения жилищно-коммунальными услугами и содержания переданного городу жилого фонда (4). Один из главных вопросов - обеспеченность работой. О решении вопросов трудоустройства (особенно выпускников учебных заведений), деятельности городской администрации по сокращению безработицы и созданию рабочих мест, состоянии дел на крупных предприятиях города - 5 человек. Выделяется блок социальных вопросов: здесь и работа частных и муниципальных дошкольных учреждений, и состояние городского здравоохранения, и вопросы поддержки социально незащищенных категорий (12).

И хотя при постановке прямых вопросов респонденты проявляют интерес к функционированию местного самоуправления [по данным апрельского опроса 1995 года их интересуют общие принципы организации работы органов городского самоуправления (3); конкретная деятельность депутатов городского собрания (6), в том числе - расходы и доходы депутатов и собрания в целом (1); доходы и расходы городской администрации (3). 11 респондентов считают, что городу необходима регулярная информация о всех решениях администрации, о конкретной деятельности мэра и всех вице-мэров, управляющего делами], только 25 человек из 288 респондентов в марте 1995 года смогли вспомнить решения, принятые мэром города в прошлом месяце, и всего 12 - решения городского собрания. Кроме того, почти бессмысленно просить респондентов отвечать на вопросы типа "какие решения должны быть приняты по регулированию городской жизни, какие из принятых удовлетворяют или не удовлетворяют" в отдельной форме (по исполнительной и представительной ветвям местной власти) - горожане не различают специфики функций этих ветвей власти. Ситуация дополняется и тем, что многие респонденты, с одной стороны, упрекают городскую власть в неисполнении по отношению к ним обязанностей государства или частного капитала (задержки пенсий, невыплата зарплаты), а с другой, не предъявляют претензий за невыполнение прямых обязанностей, считая, что во всем виноват Президент России, Правительство и т.п.

Таким образом, нынешняя ситуация характеризуется тем, что простые избиратели еще плохо разбираются в законодательных тонкостях местного самоуправления, хотя значительная их часть стремится к реализации своих конституционных прав на самоуправление.

Такой вывод можно сделать из ответов на вопрос июньского опроса 1996 года (вслед прошедшему в конце 1995 года референдуму по Уставу города и мартовским выборам 1996 года органов местного самоуправления): "согласны ли Вы с тем, что выборы мэра города и депутатов городского собрания 24 марта 1996 года прошли без

нарушений действующего законодательства?": 40,9% респондентов не уверены, что городские выборы прошли без нарушения действующего законодательства, а 3,2% считают, что нарушения были. И тем не менее, значительная доля избирателей жалеет самостоятельно реализовать свои права на участие в становлении самоуправления: 51,5% респондентов считают, что Устав города должен был приниматься на референдуме, а не решением городского собрания, 40,2% затруднились с ответом и только 8,4% передали принятие Устава городскому собранию. Видимо, эти 8% либо не считают нужным обременять себя ответственностью за установление правил городской жизни, либо признают создание городской Конституции сложным делом, в котором они недостаточно компетентны.

Не вызывает сомнений необходимость ведения кропотливой долговременной разъяснительной работы по образованию населения, формированию основ осознанного участия значительной части населения в самоуправлении.

Представляет интерес и оценка горожанами работы выборных лиц - главы администрации и депутатов.

Во-первых, опубликование оценок после проведения первого опроса вызвало живейшую реакцию депутатов: они заметно активизировали свое взаимодействие с городскими СМИ с целью убеждения населения в активности и "продуктивности" своей деятельности.

Во-вторых, интересным уже для аналитиков является выявление связей между политическими пристрастиями респондентов (которые косвенно проявляются при ответах на весь массив вопросов) и их отношениям к деятельности выборных лиц различной политической ориентации. Нужно заметить, что хотя и выявляются довольно четкие группы "радикалов", крайне удручающим является то обстоятельство, что респонденты не в состоянии "обосновать" свои предпочтения. Так, одна из женщин-депутатов городского собрания (Депутат К) хорошо известна в городе бескомпромиссной борьбой за права человека в целом и за конкретные права горожанина, в частности. Причем содержанием ее деятельности, в основном, является борьба с "неправедными" или принятыми не в пользу населения решениями главы администрации. Этот депутат имеет достаточно высокий рейтинг и высокую долю оценивающих ее респондентов. Сравнение оценок, выставляемых одним респондентом мэру города депутату К, показывает высокое число респондентов, одинаково высоко оценивающих этих лиц. И, к сожалению, такие совпадения объясняются простым непониманием сущности действий выборных лиц самоуправления, того, что именно входит в обязанности разных должностных лиц, кто и за что несет персональную ответственность.

Значительный интерес представляют результаты опроса для оценки работы местных журналистов. Они позволяют констатировать, что работа обнинских журналистов крайне неудовлетворительна. Во-первых, минимальное число респондентов оказалось в состоянии вспомнить какие-либо публикации и положительно оценить кого-то из журналистов. Во-вторых, и это наиболее существенно, перечень наиболее значительных городских событий, а также перечень вопросов, по которым хотелось бы получить информацию, поразительно не совпадает с тематикой городских газет.

Остановимся на той пользе, которую можно извлечь при проведении заказных исследований, таких как изучение потребительского рынка или предпочтений телевизионных зрителей.

Исследование зрительных симпатий телеаудитории, проведенное по заказу местной телекомпании, решающей проблемы эффективного размещения рекламы, позволило получить данные о том, какие телеканалы предпочитает смотреть местное население в среднем, а также с разбивкой по группам доходов, образованию, полу, возрасту, месту работы, социальным группам. Оценив политическую направленность телеканалов, социологи получили ценнейшую информацию о реальных общественно-политических характеристиках горожан.

Исследование потребительского рынка позволило определить баланс и структуру доходов и расходов населения, численность групп с различным уровнем доходов, получить детальную информацию о продуктовой потребительской корзине горожан. Была выявлена степень неудовлетворенности потребностей различных групп в овощах, фруктах, молочных продуктах, что представляет ценнейшую информацию для социальных служб.

Здесь приведена лишь часть информации о городе, которую можно получить при систематическом проведении опросов и внимательном их анализе. Однако, когда анализируешь весь объем получаемых данных, то вспоминается старая истина: "Кто владеет информацией, тот владеет миром".