

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР



В.А. Ильин, Е.М. Жирнов, А.С. Якуничев

**УСЛОВИЯ ПРОЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ:
ОЦЕНКА И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

Вологда

1997

ББК 65.9 (2) - 94

И46

Публикуется по решению
Ученого Совета ВНКЦ РАН

В.А. Ильин, Е.М. Жирнов, А.С. Якуничев. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. Вологда: Вологодский научно-координационный центр РАН, 1997. - 76 с.

В работе на базе данных государственной статистики и социологических опросов рассмотрены вопросы по оценке условий проживания в городе Вологде в период с 1990 по 1997 гг., излагаются взгляды по совершенствованию муниципального управления.

Главная цель издания книги – привлечь внимание руководителей и специалистов властных структур, лидеров общественных формирований, всех избирателей, кто заинтересован в создании эффективной системы муниципального управления, к актуальной и сложной проблеме оценки деятельности органов местного самоуправления.

Основой книги явились научно-исследовательские работы Вологодского НКЦ РАН, выполненные в 1996-97 гг.

Ответственный редактор – кандидат экономических наук *М.Ф. Сычев*

ISBN 5-87822-108-X

© В.А. Ильин, Е.М. Жирнов, А.С. Якуничев,
1997

© Вологодский научно-координационный
центр РАН, 1997

ВВЕДЕНИЕ

Целью цивилизованного общественного устройства является повышение качества жизни населения, создание среды для более полной реализации возможностей человека в экономическом, социальном и духовном развитии. В движении к этой цели важнейшую роль играют условия проживания населения в городах, поселках и других территориальных сообществах страны.

В мировой практике последних лет оценка уровня и динамики условий проживания населения базируется на анализе системы количественных показателей, разработанных международной организацией ХАБИТАТ – Центра по населенным пунктам, учрежденного Организацией Объединенных Наций в 1977 году. К российским условиям эта методика недавно адаптирована Центром жилищных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук. Методика предусматривает анализ 46 ключевых и 5 дополнительных показателей, объединенных в восемь блоков: сводный, социально-экономического развития, инфраструктуры, транспорта, охраны окружающей среды, местного самоуправления, доступности и качества жилья, обеспечения жильем [1].

С другой стороны, перемены в условиях проживания населения достигаются в результате целеустремленных действий общенациональных и территориальных органов государственной власти, местного самоуправления, путем четкой и рациональной

системы бюджетных взаимоотношений и создания разнообразных внебюджетных источников. Важнейшее значение в этом процессе имеет формирование многосторонней ответственности за социальное развитие – государственного, общественного, частного секторов различных уровней, перераспределение их ролей при возрастающей координирующей роли государства. И тут на первый план выходят вопросы управления созданием достойных условий проживания. Особое место здесь принадлежит утверждению местного самоуправления. Дело в том, что становление местного самоуправления – это не только организация власти и управления на местах, это, в первую очередь, включение широких слоев населения в процессы экономического и социального развития территории. Без такого включения невозможно добиться общественной поддержки реформ и заинтересованного использования гражданами различных форм хозяйствования, сложно обеспечить стабильность и общественный порядок.

В настоящей работе предпринята попытка на научной основе рассмотреть вопросы динамики условий проживания населения и местного управления этими процессами на современном этапе на примере старейшего города России – Вологды.

Вологде – 850 лет. За эти годы она переживала подъемы и спады своего развития. Но как бы то ни было, ныне Вологда – город с весомым экономическим и культурным потенциалом, центр субъекта Российской Федерации, играющего значительную

роль в хозяйстве страны вообще и ее Европейского Севера в частности.

Выбор города Вологды для исследования обусловлен и тем, что здесь во многих чертах проявляются трудности и сложности социально-экономического и политического развития России последних лет. Вместе с тем по некоторым показателям и временным периодам для сравнительной оценки положения в Вологде использовались данные по другим старинным городам Северо-Запада России – Архангельску, Новгороду, Пскову. Поэтому выводы исследования возможны для более широкого применения.

Авторы понимают, что они коснулись лишь части актуальных проблем современной жизни городского населения, и будут весьма признательны за критические замечания и предложения по дальнейшему более углубленному изучению этих проблем.

1. ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Становление местного самоуправления сегодня является одним из приоритетных направлений преобразований в Российской Федерации. На этот путь вступила и Вологда. Летом 1996 года Советом самоуправления города был принят Устав Вологды, а осенью этого же года прошли альтернативные выборы по избранию главы областного центра. В процессе формирования реального местного самоуправления городские власти столкнулись с необходимостью решения сложных экономических и социальных проблем.

Так, социально-экономическое развитие Вологды характеризуется сегодня значительным ухудшением экономической базы. С 1991 года продолжается затяжной спад производства крупных и средних промышленных предприятий города. И в 1996 году физический объем произведенной ими продукции на 22 % меньше уровня 1995 года, каждое четвертое предприятие убыточное. В городе растет безработица, многие предприятия работают по сокращенному графику. Просроченную кредиторскую задолженность в 1996 году имели 67 % предприятий города, долг бюджету составил 200,5 млрд. рублей. На 1997 год Совет самоуправления Вологды был вынужден принять чрезвычайный бюджет с дефицитом 35 %.

Кроме экономического спада, на структуру городского бюджета существенное влияние оказывает несовершенство бюджетно-финансовых отношений между разными уровнями власти (федеральным и областным - местным).

Государственные органы власти все в большей степени перекладывают ответственность на местный уровень за выполнение федеральных законов без передачи одновременно финансовых ресурсов и расширения полномочий.

Нормативы отчислений в городской бюджет, которые по существу устанавливаются сверху, не способны удовлетворять социально-экономические потребности областного центра. Тем более, что уже несколько лет подряд они стремительно сокращаются. Если в 1992 году от общих доходов городской бюджет получал 67 %, то в 1996 - 36 %, а на 1997 год установлено только 28%.

В бюджете Вологды средства, предусмотренные на развитие, формируются по остаточному принципу и за последнее время практически отсутствуют. Так, в бюджете 1997 года капитальные вложения составили только 1,8 % всех расходов.

Несмотря на эти трудности, в 1996 году в социальной сфере и коммунальном хозяйстве города проведен комплекс мероприятий. Из общего объема инвестиций на строительство объектов социальной сферы было направлено 289,3 млрд. рублей. Принято в эксплуатацию 126,9 тыс. кв. м жилья или 2151 квартира, кроме

того, введено индивидуального жилья 1,8 тыс. кв. м. Сданы в эксплуатацию АТС на 20 тыс. номеров, школа на 1296 мест. В первом квартале 1996 года завершено строительство водовода диаметром 900 мм в южной части города, ведутся работы на очистных сооружениях, тепломагистрали.

Вологда вошла в число немногих российских городов, получивших кредит Международного банка реконструкции и развития на улучшение транспортного обслуживания населения. В 1996 году на городских улицах появились автобусы фирмы "Мерседес-Бенц-Тюрк". На совместном предприятии "Шкода-ВМЗ" освоена сборка новых троллейбусов "Шкода". Несмотря на сложные экономические условия, удалось сохранить муниципальную сеть здравоохранения. Развивается и многообразная экспериментально-инновационная деятельность в учреждениях образования города.

Назрела объективная необходимость проведения реорганизации системы муниципального управления, которая не в полной степени соответствует новым политическим и экономическим реалиям. При этом любые практические шаги в деле совершенствования муниципального управления должны сопровождаться, конечно, оценкой эффективности деятельности органов власти. Она особенно важна в условиях новой избирательной системы, подготовки населения к сознательному выбору Главы города на основе значимых критериев, а не по внешним данным и уровню

красноречия кандидатов. А оценка по конечным результатам деятельности является необходимым компонентом определения дееспособности любых властных структур. Очевидна и взаимосвязь показателей оценки деятельности с разработкой местной социально-экономической политики, ее целями и задачами.

В чем же должна выражаться оценка результатов деятельности городских властных органов?

На бытовом уровне каждый понимает, что вся деятельность местных властей в конечном итоге должна сводиться к тому, чтобы сделать город удобным для жизни тех, кто его населяет. Бывая в других городах, мы сравниваем его со своим городом: насколько он лучше ухожен, много ли зеленых насаждений, какие товары в магазинах и на рынках дешевле, чем у нас и т.д. Иногда используется другой вид сравнения - ретроспективный: соотносится, что было раньше, что стало сейчас. Но в эти оценки вольно или невольно вносится много субъективного, эмоционального, чисто личностного видения жизни города.

В данной книге сделана попытка рассмотреть вопросы проживания городского населения с научной точки зрения, используя статистический и социологический инструментарий исследования.

В теории управления проблемы оценки эффективности управляющей системы всегда были одни из самых трудных, их решению уделялось особое внимание. В этой связи можно

вспомнить дореформенные поиски по наиболее точной оценке производственной деятельности, когда вводились показатели нормативно-чистой продукции, потом они сменились другими экономическими критериями.

С переходом на рыночные отношения изменились и подходы к оценке успешности деятельности в сфере экономики, что повлекло за собой необходимость существенной реорганизации системы управления в целом.

Не менее важной на сегодня эта проблема является и для совершенствования муниципального управления. Значение местной власти для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения с передачей социальной сферы от предприятий в ее ведение, расширением правовой и экономической самостоятельности существенно возросло. Наблюдается общая тенденция смещения ответственности за практическое решение социально-экономических проблем на уровень городов и районов.

Вместе с тем с демонтажом планово-директивной системы управления и исчезновением тотального контроля со стороны партийных органов ослабла и оценка деятельности местных властных структур. Сейчас местные представительные и исполнительные органы управления должны быть ответственными уже не перед партийными инстанциями, а перед избирателями, то есть населением. Но на сегодня, как правило, только в предвыборный период часть населения в разной степени активности включается

в процесс анализа положительных и отрицательных сторон деятельности органов власти, вырабатывая свою позицию к предстоящему выбору главы исполнительной власти или депутатов представительного органа. Постоянная же обратная связь власти и ее лидеров с населением фактически утеряна. Отсутствует механизм промежуточной отчетности и ответственности за результаты деятельности как у депутатского корпуса, так и администрации. Отсутствие развитых механизмов государственного и общественного контроля за деятельностью местной власти потенциально может повлечь за собой осуществление политики, ориентированной на экономические выгоды элитных групп, собственные цели, а не на интересы большинства населения местного сообщества. Что в общем-то неоднократно и имело место в переходный к рынку период. Это не создает и достаточных стимулов для совершенствования всей системы муниципального управления.

Анализируя зарубежный опыт, в частности коммунального управления в Финляндии [22], видишь, на сколько далеко они продвинулись в создании настоящей публичной власти, системы взаимодействия органов местного управления и городского населения.

Таким образом, подчеркнем еще раз: реальная социальная ориентация деятельности местной власти во многом зависит от уровня развития демократии, создания эффективной прозрач-

ной” системы оценки муниципального управления, включения общественности в этот процесс.

Аргументируя актуальность и первоочередность исследования вопросов по оценке эффективности муниципального управления, необходимо остановиться еще на ряде моментов.

Ведущиеся порой дискуссии на страницах центральных и местных газет о зарплатах работников государственных и муниципальных властных органов не выходят, как правило, за рамки обсуждения величины этих денежных выплат. Нам же представляется, что не менее важным является определение зависимости оплаты труда работников этих организаций от эффективности их деятельности. То же самое надо отметить и в сложившейся практике сокращения затрат на управление, в том числе управленческого персонала, которые проводятся в отрыве от оценки эффективности управленческой деятельности. Все это приводит порой к ухудшению качества управления, что негативно сказывается и на конечных результатах.

Очевидной является связь эффективности управления и качества управленческих кадров. Вместе с тем применение системного подхода в работе с персоналом, обеспечивающего взаимосвязь подбора, повышения квалификации, должностного продвижения, стимулирования работников, неизбежно требует разработки и отладки базового механизма оценки эффективности функционирования муниципальных органов власти, его подраз-

делений и отдельных сотрудников. Без такого механизма, обеспечивающего обратную связь, невозможно объективно оценить не только деятельность муниципальных органов, но и результаты внедрения различного рода нововведений при реформировании управления.

Какая же информация, публикуемая в местной прессе, служит сегодня для оценки деятельности городской администрации? Наиболее интегральными и рыночными являются финансовые показатели, характеризующие состояние и исполнение муниципального бюджета. Однако, позволяя судить о возможностях и, в определенной степени, направленности политики местных властей, эти показатели ничего не говорят о рациональности использования денежных средств, полученных результатах от их вложений.

В отличие от бизнеса, для которого на первом месте стоит прибыль, для органов власти всегда неизменной остается социальная направленность ее деятельности. В этой связи регулярно публикуемые в СМИ и статистических бюллетенях данные о социально-экономическом положении города отражают отчасти ситуацию и динамику изменений качества жизни населения. Но и по этим показателям в полной степени нельзя определить эффективность деятельности местных властей. Во-первых, город не обособлен от окружающего его мира, внешние социально-экономические факторы в очень сильной степени определяют жизне-

деятельность областного центра. Местные власти в силах только сгладить или, наоборот, усугубить кризисную ситуацию. Во-вторых, уже сложившиеся внутренние условия (структура экономики, особенности географического положения и исторического развития и т.д.) изначально заметно влияют на уровень показателей качества жизни населения города.

Наиболее распространенным методом оценки деятельности является определение степени выполнения сбалансированных по целям и имеющимся ресурсам программ и планов работы местных властей. Однако и он не является универсальным и во многом зависит от качества составления плановых документов, возможностей финансирования.

Как видим, достаточно полно оценить эффективность муниципального управления можно только на основе сочетания ряда количественных и качественных методов измерения. Рассмотрим теперь ряд других научных подходов по оценке эффективности муниципального управления.

В теоретическом плане эта эффективность оценивается традиционным для экономики способом сопоставления изменений качества жизни населения и объема задействованных ресурсов (затрат) по следующей формуле [3]:

$$\text{Эф} = \frac{\text{Кж}}{\text{Рп}}$$

Эф - эффективность деятельности органов муниципальной власти за определенный период

Кж - прирост (снижение) качества жизни населения;

Рп - объем задействованных ресурсов для улучшения качества жизни

Динамика качества жизни населения определяется на базе имеющейся государственной статистики по городу. Есть разработки по организации специального мониторинга, отслеживающего за изменениями условий проживания (например, [8]). ВНКЦ РАН накопил достаточный опыт по общественной оценке уровня жизни, проводимой с помощью регулярных опросов населения. Измерение задействованных ресурсов связано с анализом статей расхода бюджета города.

Рассматривая основные факторы, которые определяют конечные результаты деятельности властных структур, необходимо выделить, вероятно, главный на сегодняшний день - наличие имеющихся в распоряжении местных органов власти материальных и финансовых ресурсов. Отсюда вытекает необходимость постоянного поиска новых законных источников финансирования, а также возможность применения в качестве одного из критериев оценки эффективности управления показателя динамики доходной части бюджета и внебюджетных фондов [3].

Не менее важна для повышения продуктивности работы местных органов власти в условиях ограниченности финансовых и материальных ресурсов деятельность по снижению затрат на выполнение функций управления, предоставлению услуг населению. Интересен в этой связи опыт Германии по муниципальному управлению, где налажен точный учет средств, затрачиваемых на конкретную городскую услугу [21]. Детально подсчитывается,

сколько стоит чистка улицы или подготовка и выдача паспорта. Это позволяет более эффективно использовать ресурсы, а информация о динамике стоимости услуг служит еще одним показателем умелого управления городским хозяйством.

Необходимо отметить и еще один вариант оценки, требующий участия достаточно опытных экспертов. В критических ситуациях при смене управленческой политики возможно временное ухудшение конечных результатов работы. В этих случаях не всегда эффективность управления можно оценить по приведенным выше критериям, и необходимо анализировать непосредственно управленческие действия органов власти, оценивая их адекватность ситуации, рациональность и т.п.

Рассмотрение изложенных подходов показывает, что оценка эффективности муниципального управления является сложной задачей, так как требует применения целого комплекса показателей и методов оценки, взаимодополняющих друг друга. И все же наиболее важной и необходимой (но недостаточной) составляющей оценки эффективности управления является определение уровня условий проживания в городских поселениях.

Эта оценка позволяет количественно измерить прирост (снижение) качества жизни населения, т.е. зафиксировать конечные результаты деятельности местных властей.

В мировой практике оценка уровня и динамики условий проживания базируется на анализе системы количественных по-

казателей, разработанной международной организацией ХАБИТАТ - Центра по населенным пунктам, учрежденного ООН в 1977 году. К российским условиям международная методика адаптирована Центром жилищных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Методика предусматривает анализ 46 ключевых и 5 дополнительных показателей, объединенных в восемь блоков: сводный, социально-экономического развития, инфраструктуры, транспорта, охраны окружающей среды, местного управления, доступности и качества жилья, обеспечения жильем [1].

Данная методика с учетом доступности статистической информации принята нами в качестве основы обследования и по Вологде. По некоторым показателям и временным периодам в качестве сравнения приведены данные по старинным русским городам, областным центрам Архангельску, Новгороду и Пскову, относящиеся наряду с Вологдой по численности населения к средним городам России (от 100 до 500 тыс. жителей).

Сопоставление статистических данных по Вологде с другими областными центрами дает толчок к дальнейшему анализу, определению основных условий и факторов, способствующих или мешающих эффективному управлению городским хозяйством. Вместе с тем необходимо отметить, что в силу особенностей развития, отличия отраслевых структур экономики городов и т.д.,

лучшие показатели при региональном сравнении не всегда свидетельствуют о более эффективном муниципальном управлении.

Рассмотрим теперь конкретные параметры условий проживания в областном центре.

2. СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛОГДЫ

Демографические изменения

Демографические показатели оценки условий проживания ставятся по принятой методике ХАБИТАТ на первое место, поскольку они рассматриваются как результирующие индикаторы, характеризующие в обобщенном виде влияние на качественные показатели населения внешней среды и социально-экономической ситуации, действенность муниципальной системы здравоохранения. В то же время на эти показатели, конечно, накладывают отпечаток и особенности развития самих демографических процессов в том или ином городе, возрастная структура населения.

Начало 90-х годов стало переломным моментом в динамике населения России, сопровождающимся его депопуляцией. С 1992 года началось естественное сокращение численности и населения Вологды [6].

Таблица 1

Численность населения, естественное движение
и миграционный прирост населения

Города	Численность постоянного населения, тыс. чел.	Общие коэффициенты (на 1000 чел. населения)				Миграционный прирост насе- ления, тыс. чел.	
		рождаемости		смертности		1993 г.	1995 г.
		1993 г.	1995 г.	1993 г.	1995 г.		
Вологда	306,3	8,2	8,8	12,4	13,7	1,3	3,7
Архангельск	373,2	8,2	8,6	14,2	14,5	-1,3	0,3
Новгород	230,8	7,8	7,7	12,3	12,7	-0,5	0,3
Псков	206,8	8,3	8,1	15,1	15,3	0,5	1,5

Общие коэффициенты рождаемости и смертности получаются на основе отношения числа родившихся (живыми) и числа умерших в течение календарного года к среднегодовой численности наличного населения. Как видим из таблицы 1, по всем сравниваемым городам число умерших превышает число родившихся, растет естественная убыль населения. Но обращает на себя внимание заметное по сравнению с другими городами увеличение коэффициента смертности по Вологде. Для определения причин такого скачка смертности необходимо проведение дополнительного анализа всех социально-экономических и демографических факторов. Зато Вологда, судя по показателям миграции, обладает определенной привлекательностью для проживания как для вынужденных мигрантов из "горячих" точек России и стран СНГ, так и для жителей северных районов.

Необходимо заметить, что эти изменения в процессах естественного и миграционного прироста могут создать через 20-30

лет совсем новую демографическую ситуацию в Вологде, изменив количественный и качественный состав ее жителей.

Уже сейчас прослеживается определенная тенденция изменений в национальном составе жителей областного центра. По данным переписи населения 1979 и 1989 года в процентном отношении численность русских сократилась с 96,8 до 96,2 %. За этот же период увеличилась численность украинцев, белорусов, грузин, азербайджанцев. Хотя их удельный вес в общем составе не превышает и 2 %, но их влияние на деловую жизнь и криминальную ситуацию в городе не сопоставимо с долей в общей численности населения.

Характеристика местной экономики и рынка труда

Основой, фундаментом решения проблем улучшения условий проживания является местная экономика, ее состояние определяет доходы семей и развитие социальной сферы города. Причем центр тяжести экономики находится в сфере производства, которое переживает длительный спад. В целом за период 1991-1995 гг. физический объем производства промышленной продукции упал в Вологде на 48 %. Сократился объем платных услуг населению, почти вдвое уменьшился за пятилетку и объем реальных капитальных вложений [13].

Наибольшую восприимчивость к рынку проявила торговля и малое предпринимательство. За период с 1991 по 1996 гг. увеличилось не только количество типовых магазинов, но и расши-

рилась сеть мини-рынков, палаток и других торговых точек. По сравнению с 1992 годом удвоилось количество малых предприятий, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Экономический кризис, сопровождающийся уменьшением объема производства, ростом числа убыточных предприятий, их банкротством, увеличением кредиторской и дебиторской задолженности, задолженности по зарплате, оказал негативное влияние на трудовую занятость населения [6].

Таблица 2

Среднегодовая численность работающих, тыс. чел.

Города	Трудовые ресурсы			1995 г. к 1990 г., % %
	1990 г.	1993 г.	1995 г.	
Вологда	143,4	137,2	139,3	97,0
Архангельск	198,9	180,9	170,0	85,5
Новгород	128,8	117,5	117,0	91,0
Псков	98,9	91,5	94,0	95,0

Из всех сравниваемых городов в Вологде падение численности работающих, как свидетельствуют данные таблицы 2, наименьшее. Вместе с тем в 1996 году наблюдалось дальнейшее сокращение на 6 % численности в сфере материального производства (на крупных и средних предприятиях), однако возросло количество занятых в торговле, бытовом обслуживании, жилищно-коммунальном хозяйстве, учреждениях кредитования и страхования, органах управления. Растет численность занятых и в ма-

лом бизнесе. В целом же процесс перераспределения рабочей силы между отраслями местной экономики идет неудовлетворительно. Рост новых рабочих мест на предприятиях непродуцированной сферы пока еще недостаточен для компенсации потерь рабочих мест в материальном производстве. Ситуация на рынке труда в Вологде остается достаточно напряженной, уровень безработицы на начало 1997 года составил 4,3 % к экономически активному населению города. Коэффициент напряженности в 1996 году составил 7 безработных на одну заявленную в городской центр занятости вакансию. К безработным “примыкают” работающие в режиме неполной рабочей недели или находящиеся в вынужденных административных отпусках. Вследствие увеличения в 1996 году размеров неполной занятости работников, на предприятиях и в организациях средняя фактическая продолжительность рабочего дня составила 5,5 часа [14].

Уровень жизни

В ряду показателей условий проживания уровень жизни занимает одно из ведущих мест. Это не раз подтверждалось опросами населения и производственной практикой, когда высокие заработки и некоторые льготы компенсировали вредные условия работы, обеспечивая кадровую стабильность коллективов этих производств.

В период проведения радикальных экономических преобразований в Вологде, как и в целом по Российской Федерации, на-

блюдается падение основных показателей уровня жизни населения. Только за счет стремительного скачка потребительских цен, обгонявшего рост оплаты труда и пенсий, реальные среднедушевые доходы за 1991-95 гг. сократились на 20 %. Эта тенденция сохранилась и в последующие годы. Более половины потребительских расходов направляется населением на покупку продуктов питания, сокращается доля расходов на непродовольственные и бытовые услуги [15].

Наиболее полная статистическая информация по Вологде и сравнимым городам имеется по средней заработной плате. Несмотря на заметное сокращение удельного веса заработной платы в общем уровне денежных доходов, она остается на сегодня для большинства населения основным их источником.

В таблице 3 приведена динамика показателей среднемесячной заработной платы в сравнимых городах РФ [7].

Таблица 3
Среднемесячная заработная плата работающих, тыс. руб.

Города	1990 г.	1993 г.	1996 г.	1996 г. к 1990 г., раз	Примечание
Вологда	0,29	62	869	2996	* данные расчетные
Архангельск	0,33	81	993	3009	
Новгород	0,29	51	643*	2217	
Псков	0,29	51	590*	2034	

Приведенные данные показывают, что у усредненного жителя Вологды заработная плата выросла за анализируемый период несколько больше, чем в других городах. По абсолютному

уровню зарплаты по этим городам также наблюдается значительная дифференциация, и в этой иерархии Вологда занимает достаточно высокое место.

Конечно, уровень доходов для разных категорий населения Вологды изменился по-разному: с одной стороны, значительная часть работающих и подавляющее большинство пенсионеров и многодетных семей перешло грань бедности; с другой стороны, стремительно обогатившийся небольшой слой “новых русских” сосредоточил у себя значительную долю совокупного денежного дохода.

В декабре 1996 года разрыв в оплате труда самой низкооплачиваемой и высокооплачиваемой отраслями народного хозяйства города Вологды составил 4,7 раза. Значительно превышает среднюю по городу заработная плата работников кредитования и страхования (в 2,5 раза), органов управления, предприятий связи (в 1,5 раза), материально-технического снабжения и сбыта (в 1,4 раза). На низком уровне заработная плата работников бюджетной сферы: культуры и искусства, науки и научного обслуживания (53 % от среднегородского уровня), образования (66 %).

Необходимо учитывать и то, что за 1996 год просроченная задолженность по выдаче средств на оплату труда на крупных и средних предприятиях в промышленности, строительстве, транспорте, организациях здравоохранения, образования, культуры,

науки и научного обслуживания увеличилась в 3,7 раза и составила 65,7 млрд. рублей [15].

Вместе с тем величина среднемесячной заработной платы и денежного дохода населения без сопоставления ее с уровнем цен на продовольственные и непродовольственные товары и тарифы на бытовые услуги дает искаженную картину уровня жизни. Для определения реального положения дел приведем данные (табл.4) последних месяцев 1996 года по стоимости условного набора 19 основных продуктов питания в сравниваемых городах [18].

Таблица 4

Стоимость условного набора из 19 основных продуктов питания в конце 1996 года

Города	Стоимость продуктового набора, тыс. руб.	Соотношение среднемесячной заработной платы к стоимости набора, %
Вологда	243,0	407
Архангельск	290,9	374
Новгород	241,2	267
Псков	219,6	268

Вологда является достаточно “дорогим” городом среди областных центров РФ, стоимость стандартного продуктового набора в Вологде, как правило, выше, чем в соседних областных центрах, за исключением, конечно, северных городов России.

Однако относительно высокий размер средней зарплаты обеспечивает для среднего жителя Вологды удовлетворительный уровень материального существования, что можно наблюдать и по данным соотношения среднемесячной зарплаты к стоимости

набора. Но средний житель существует только в статистике, в реальности же дифференциация по доходам в городе проявляется очень значительно.

Рост материальных возможностей определенной части жителей Вологды наглядно демонстрируют данные (табл. 5) о наличии легковых автомобилей в личной собственности граждан [6].

Таблица 5

Наличие легковых автомобилей, находящихся в личной собственности граждан на конец 1995 года

Города	Количество автомобилей на 1000 чел. городского населения
Вологда	82
Архангельск	84
Новгород	94
Псков	109

По сравнению с 1990 годом количество автомобилей, находящихся в личной собственности жителей Вологды выросло за пятилетку в 1,6 раза, что создало и определенные проблемы как для населения областного центра, так и для местных властей.

Транспорт и связь

Традиционно в Вологде, как и в других городах России, развивался общественный транспорт. Наиболее распространенными его видами являются автобусы, троллейбусы, трамваи, которые обеспечивают большинство внутригородских перевозок населения в сравниваемых областных центрах [6].

*Внутригородские перевозки пассажиров
общественным транспортом в 1995 году*

Города	Автобус		Троллейбус		Трамвай	
	Число автобусов	Перевезено пассажиров, млн. чел.	Число вагонов	Перевезено пассажиров, млн. чел.	Число вагонов	Перевезено пассажиров, млн. чел.
Вологда	157	62,1	86	62,1	-	-
Архангельск	196	94,1	50	177,1	89	75,7
Новгород	431	98,8	-	-	-	-
Псков	138	74,6	-	-	-	-

Как видим (табл. 6), развитие внутригородского общественного транспорта в Вологде несколько отстает от Архангельска, но по перевозке пассажиров имеет лучшие показатели, чем в остальных сравниваемых городах Новгороде и Пскове. Несмотря на сокращение с 1991 по 1995 год количества действующих автобусов (только в последние годы городской автобусный парк пополнился новыми автобусами марки “Мерседес-Бенц-Тюрк”), общий пассажиропоток за эти годы в Вологде оставался стабильно высоким.

Стоимость поездки в общественном транспорте во всех сравниваемых городах в декабре 1996 года была одинаковой и равнялась 1000 рублей [17].

Из всех видов услуг связи населению наиболее динамично развивается в Вологде телефонная. Обеспеченность постоянного городского населения телефонами (на конец года) выросла в 1995 году по сравнению с 1991 годом на 25 %.

Но по сравнению с другими городами Вологда все же отстает от них по числу телефонных аппаратов общего пользования на 1000 человек населения [6, 17].

Таблица 7

Обеспеченность телефонными аппаратами общего пользования и абонентская плата за пользование домашним телефоном

Города	Число телефонных аппаратов на 1000 чел. населения в 1995 г.	Абонентская плата за домашний телефон в декабре 1996 г., руб.
Вологда	114	24000
Архангельск	227	25000
Новгород	181	17000
Псков	249	16000

Пользование домашним телефоном обходится вологжанам существенно дороже, чем жителям Новгорода и Пскова (табл. 7). Стоимость ежемесячной абонентской платы в Вологде за телефон почти в 1,5 раза превышает средний уровень по РФ. По этому показателю Вологда входит в десятку областных центров России, имеющих наиболее высокую стоимость абонентской платы за пользование домашним телефоном.

Социальная сфера (здравоохранение, образование, культура)

Уровень функционирования и развития социально-культурных учреждений - одно из свидетельств возможностей населения удовлетворить свои соответствующие потребности в этой сфере.

Продолжает в основном функционировать сложившаяся за прошлые десятилетия система государственного образования, некоторые данные по учебным заведениям которой приведены ниже [6].

Таблица 8

Количество учебных заведений, число детей, учащихся, студентов
в 1995/96 гг.

Города	Дошкольные учреждения	Общеобразовательные школы	Средние специальные учебные заведения	Высшие учебные заведения
Вологда	94/14,5	52/42,5	10/6,4	4/12,2
Архангельск	113/17,8	74/54,4	14/10,1	3/13,4
Новгород	78/11,2	39/33,9	10/5,7	2/10,3
Псков	66/8,5	31/28,2	4/4,1	2/3,7

Примечание: В числителе указано количество учебных заведений, в знаменателе - число детей, учащихся, студентов. тыс. чел.

Приведенные данные таблицы 8 свидетельствуют, что Вологда имеет достаточно сильную учебную базу, особенно в сфере высшего образования.

Но в последние годы значительно замедлилось строительство новых школ. За 1991-95 гг. ввод ученических мест в Вологде сократился по сравнению с 1986-90 гг. в два раза [5]. Почти перестали строить новые и расширять существующие ПТУ, средние специальные учебные заведения. Вместе с тем существенно расширилась площадь учебно-лабораторных зданий высших учебных заведений Вологды (за 1986-90 гг. введено 1600 кв. м, а за 1991-95 гг. - 8912 кв. м).

Вологда является одним из крупных культурных центров Северо-Запада РФ. Это подтверждает и сравнение статистических данных (табл. 9), характеризующих работу учреждений культуры за 1995 год по анализируемым областным центрам [6].

Работа учреждений культуры за 1995 год

Города	Театры		Музеи		Число книг в библиотеках на 1000 чел. населения, тыс. экз.
	Число театров	Число посещений, тыс. чел.	Число музеев	Число посещений, тыс. чел.	
Вологда	3	120,9	2	289,4	7,1
Архангельск	2	77,1	4	222,9	10,1
Новгород	1	62,8	2	412,6	28,6
Псков	2	60,7	2	114,4	14,9

Вместе с тем значительно сократилось реальное текущее финансирование учреждений культуры и образования, а в Вологде, как показывает анализ, параметры расходов городского бюджета на эти цели в 1992-95 гг. еще и уступали среднеобластному уровню.

На 50 % своей потребности финансируется и здравоохранение города. Фактически явочным путем вводится в больницах платное лечение: больными за свои деньги покупаются лекарства, перевязочный материал, питание, приносится из дома белье.

В то же время удалось сохранить кадровый состав и созданную материальную базу лечебных учреждений (табл. 10), которая не уступает другим городам РФ [6].

Таблица 10

Обеспеченность врачами, учреждениями здравоохранения в 1995 году

Города	Численность врачей всех специальностей на 1000 чел. населения	Число больничных коек на 10000 чел. населения	Число амбулаторно- поликлинических учреждений
Вологда	56	218	22
Архангельск	55	98	23
Новгород	60	177	34
Псков	59	152	16

Жилищные условия

Особенно важной характеристикой условий проживания является уровень благоустройства жилищного фонда, обеспеченность населения жильем, его доступность (табл. 11). В целом средняя обеспеченность жильем в Вологде по сравнению с другими городами несколько ниже [6].

Таблица 11

Наличие жилищного фонда и средняя обеспеченность жильем

Города	Жилищный фонд на конец 1995 года, в тыс. кв. м общей площади	Средняя обеспеченность населения жильем в 1995 году, в кв. м общей площади на 1 жителя
Вологда	5220	17,1
Архангельск	7002	19,0
Новгород	3947	17,5
Псков	3675	17,8

За период с 1990 по 1995 год жилищный фонд в Вологде увеличился на 10 %. Жилищная проблема в Вологде остается очень острой: только в официальных очередях на получение жилья в 1996 году (на конец года) зарегистрировано 31601 семья (в 1995 г. - 40146).

Не все городское жилье еще достаточно качественное. Статистика (табл. 12) дает следующую оценку инженерного оборудования жилого фонда областного центра [6, 7].

Динамика благоустройства жилого фонда Вологды, %%

Оборудовано	1991 г.	1993 г.	1995 г.	РФ (города и поселки городского типа)
водопроводом	92	93	93	83
канализацией	91	92	93	80
центральной отоплением	89	91	92	84
ваннами	85	87	89	76
газом	91	91	91	68
горячим водоснабжением	86	86	86	69

Ухудшение состояния экономики в пореформенное время привело к торможению решения жилищной проблемы. В Вологде за счет всех источников финансирования за 1991-1995 гг. было сдано жилых домов и общежитий на 14 % меньше, чем за 1986-90 гг. В 1996 году предприятиями и организациями всех форм собственности областного центра построено 126,9 тыс. кв. м общей площади жилых домов (2151 квартира) или 88 % к уровню 1995 года [15].

Все более обостряется проблема доступности содержания и приобретения жилья. В таблице 13 приводятся данные за 1996 год по стоимости основных жилищно-коммунальных услуг [17].

Таблица 13

Средние цены на жилищно-коммунальные услуги в конце 1996 года, тыс. руб.

Услуги	Вологда	Архангельск	Новгород	Псков	РФ
Квартплата в домах муниципального жилого фонда (1 кв. м общей площади)	0,48	0,62	0,29	0,43	0,4
Плата за 100 квт. ч электроэнергии	11,6	14,0	20,0	18,0	12,08
Плата за водоснабжение и канализацию с человека в месяц	4,7	11,5	5,8	5,4	6,05
Плата за отопление (1 кв. м общей площади)	0,8	0,9	0,92	0,77	0,7
Плата за горячее водоснабжение с человека	5,68	7,25	8,93	9,14	7,39

В Вологде цены на жилищно-коммунальные услуги в течение 1996 года не повышались и были ниже, в основном, средних по РФ. Однако надо иметь в виду, что оплата жилья и коммунальных услуг уже за март 1997 года обошлась жителям Вологды в среднем в полтора раза дороже, чем квартиросъемщикам областных центров соседних регионов.

Общероссийские исследования, проведенные Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН, показали, что Вологда в 1993-94 гг. входила в категорию городов (табл. 14), где сформировались самые низкие цены на жилье [10].

Таблица 14

*Динамика стоимости 1 кв.метра жилья
на 12 декабря 1993 г. и 12 декабря 1994 г.*

Город	Первичный рынок (новое жилье), в долларах США		Вторичный рынок (перепродажа жилья), в долларах США	
	1993 год	1994 год	1993 год	1994 год
Вологда	238	212	223	191
Новгород	290	360	280	310
Псков	...	320	...	220

Примечание: Курс доллара США составлял в декабре 1993 года 1,3 тыс.руб. за доллар, в декабре 1994 года - 3,3 тыс.руб.

Вместе с тем оценка доступности жилья свидетельствует, что многим, конечно, купить сейчас квартиру «не по карману». Ниже приведена таблица 15 с показателями оценки доступности в 1993-94 гг. в этих же городах России [10]. По принятой в исследовании методике индекс финансовой доступности жилья показывает, сколько лет средняя семья (домохозяйство) должно от-

кладывать весь свой денежный доход, чтобы купить по рыночной цене стандартную двухкомнатную квартиру. (В качестве стандартной, в соответствии с методикой Всемирного Банка и ХАБИТАТа, была выбрана двухкомнатная квартира. Такие квартиры составляют до 45 % общего числа жилищных единиц почти в каждом российском городе).

Таблица 15

Цены и доступность стандартной двухкомнатной квартиры

Город	Цена квартиры на первичном рынке, долл. США		Доступность жилья на первичном рынке, лет	
	дек. 1993 г.	дек. 1994 г.	дек. 1993 г.	дек. 1994 г.
Вологда	11446	10182	6,14	5,06
Новгород	13920	17280	9,26	9,84
Псков		15360		10,35

Как видим, условия покупки жилья на первичном рынке в Вологде были в 1993-94 гг. несколько более благоприятные, чем в других сравниваемых городах. К сожалению, эта благоприятная для Вологды тенденция не сохранилась к 1996-97 гг. Сравнение данных стоимости реализации 1 кв. м общей площади нового жилья в этот период по анализируемым областным центрам показывает, что цены уравнились и составили к концу 1996 года для кирпичных домов в среднем величину в 1,7-1,8 млн. рублей за кв. м [20]. Возможно, в перспективе с увеличением доходов граждан и внедрением механизма ипотеки покупка жилья станет более доступна для большинства населения Вологды и других городов России.

Криминогенная обстановка

Удобство условий проживания в городах во многом определяется степенью защиты населения от противоправных действий (краж, насилия, убийств и т.д.). В пореформенный период количество совершенных преступлений (табл. 16) в Вологде резко увеличилось [6].

Таблица 16

Динамика правонарушений за 1990, 1993, 1996 гг. в Вологде

Показатели	1990 г.	1993 г.	1996 г.
Зарегистрировано преступлений	3941	6180	7186
в том числе тяжких	584	1074	2736

Но надо заметить, что в показателях преступности мы имеем дело со следствием, причины которого коренятся большей частью в создавшихся общественных отношениях, стремительном снижении уровня жизни, росте безработицы, наркомании и других отрицательных явлениях сегодняшнего дня. Более непосредственной оценкой, характеризующей усилия милиции, является раскрываемость преступлений. В Вологде за период с 1992 года по 1996 год процент раскрытия вырос с 52 до 67.

Экологические условия проживания

Город Вологда не относится к числу экологически неблагополучных населенных пунктов России. В сравнении с другими областными центрами (за исключением Пскова), тем более с Че-

реповцом по экологическому показателю, характеризующему выбросы вредных веществ в атмосферу (табл. 17), он выглядит лучше [7].

Таблица 17

Выбросы вредных веществ в атмосферу в 1993 г.

Города	Число предприятий, имеющих выбросы вредных веществ, ед.	Выброшено вредных веществ в атмосферу, тыс. т	Изменение выбросов по сравнению с 1992 г., %
Вологда	55	12,2	76,2
Архангельск	73	73,3	102,1
Новгород	18	19,8	88,1
Псков	10	2,2	74,7

Тем не менее, Вологда вплотную в своем развитии приблизилась к той черте, за которой невозможно дальнейшее игнорирование проблем обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности горожан. Согласно данным природоохранных служб города наиболее значимыми экологическими проблемами являются [21]:

- неудовлетворительное обеспечение населения качественной питьевой водой;
- низкая степень очистки промышленных и бытовых сточных вод;
- отсутствие утилизации осадков на городских очистных сооружениях и жидких отходов на предприятиях;
- загрязнение воздуха выхлопными газами и выбросами промышленных предприятий;

- загрязнение реки Вологды неочищенными ливневыми стоками, содержащими нефтепродукты и взвешенные вещества.

Значительный спад промышленного производства в последние годы несколько уменьшил антропогенную нагрузку от вредных выбросов на окружающую природную среду. Общий объем выбросов сократился в Вологде почти наполовину.

Однако за этот период вырос сброс загрязненных сточных вод в реку (с 43217 куб. м в 1990 г. до 48218 куб. м в 1995 г.). Хозяйственно-бытовые сточные воды, поступающие на очистные сооружения города, постоянно смешиваются с промышленными сточными водами, несущими соли тяжелых металлов, нефтепродукты, сульфаты. Это делает проблему качества потребляемой населением воды одной из наиболее важных для города.

Итак, анализ статистических данных по Вологде и сравниваемым с ней областными центрами, хотя и проведен не по всем 46 показателям методики оценки ХАБИТАТ, тем не менее дает многостороннюю картину условий проживания в г. Вологде в 90-е годы. Она характеризуется снижением уровня основных показателей качества жизни для большинства населения города. Однако в сравнительном плане кризисные явления в Вологде повлияли на ухудшение этих параметров, как правило, в меньшей степени, чем в сравниваемых областных центрах России.

3. ОЦЕНКА УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСОВ НАСЕЛЕНИЯ

3.1 Динамика социально – психологических оценок условий проживания в областном центре

Оценка условий проживания неотделима от субъективного восприятия жителями отдельных ее сторон, целостного суждения о городе, возможности и реализации основных жизненных потребностей. Она является важной составной частью социально-психологической оценки эффективности органов власти. Общественное мнение не всегда совпадает в силу ряда психологических и других причин с оценками, полученными объективными методами. Так, например, самочувствию российского населения сегодня сопутствует своеобразный социально-психологический феномен, связанный с формированием в обществе более высокого уровня потребительских стандартов. Резкому росту потребностей в большинстве своем не соответствуют возможности основной части населения удовлетворить эти потребности. Такой диссонанс, конечно, усиливает негативные настроения и оценки населения об условиях проживания. Все это определяет необходимость самостоятельного изучения социально-психологической оценки, больше уделять внимания факторам, влияющим на формирование общественного мнения.

С целью изучения оценок самого населения об изменении социального благополучия ВНКЦ РАН с начала 1992 года регулярно проводит опросы в городах Вологде, Череповце и ряде районов области по примерно одинаковой программе. В данном разделе на базе этих исследований приводится сравнительная динамика оценок уровня жизни, самочувствия, деятельности муниципальных органов власти жителями Вологды и Череповца. Существенно дополняется эта динамика данными следующего раздела, в котором изложены результаты специального опроса населения Вологды об условиях проживания в ряде городских районов областного центра.

Обобщающей характеристикой изменений, происходящих в жизни людей, является самооценка респондентами (лицами, отвечавшими на вопросы социологической анкеты) уровня жизни своей семьи и сравнение его с предыдущими периодами. Если респондент, руководствуясь собственными соображениями, отмечает в анкете, что уровень жизни его повысился (независимо от того, какими являются объективные показатели его материального положения), и среди населения преобладают именно такие оценки, это свидетельствует об определенной уверенности людей и относительно спокойном социальном фоне. Если же, напротив, преобладают противоположные оценки, то общий социальный фон можно считать неблагоприятным, а распространение

таких оценок в прогнозах респондентов демонстрирует рост неуверенности в будущем, повышение социальной напряженности.

ВНКЦ накоплена достаточно обширная информация о самооценках жителями уровня жизни своей семьи, позволяющая проследить динамику за 5 лет: 1993, 1994, 1995, 1996, 1 квартал 1997 года (табл. 18).

Таблица 18

*Распределение ответов на вопрос «Как изменяется жизнь Вашей семьи в текущем году по сравнению с предыдущим годом?»
(в % к числу опрошенных; без учета затруднившихся ответить)*

Варианты ответов	Ноябрь 1993		ноябрь 1994		ноябрь 1995		ноябрь 1996		1 кв. 1997	
	Вол.	Чер.	Вол.	Чер.	Вол.	Чер.	Вол.	Чер.	Вол.	Чер.
Благополучие повышается	8,2	14,5	3,8	7,3	2,9	6,4	5,0	8,1	4,0	10,4
Существенных изменений не произошло	21,2	38,8	35,4	29,8	34,2	35,0	28,0	43,5	34,3	41,8
Благополучие понижается	65,7	39,5	51,4	61,3	57,7	52,2	65,3	44,7	60,2	38,9

Из таблицы видно, что на протяжении всех пяти лет наблюдается преобладание негативных оценок и в Вологде, и в Череповце. Ожидания населения относительно ближайшего будущего также лишены оптимизма (72 % жителей Вологды в ходе опроса в феврале 1997 года отметили, что у них отсутствует уверенность в завтрашнем дне, в Череповце так ответили 53,9 %).

Еще одна социальная проблема пореформенного периода, которая становится все более актуальной и определяющей социально-психологический климат в городе, связана с резкой поля-

ризацией населения по уровню жизни на богатых и бедных. Больше половины жителей Вологды каждый год при опросе относят себя к непрестижной категории бедных и нищих. Чуть меньше, а в последние годы и значительно меньше по сравнению с Вологдой таких респондентов в Череповце (табл. 19).

Таблица 19

*Динамика самооценок отнесения себя к числу бедных и нищих
(в % к числу опрошенных)*

Города	ноябрь 1993	ноябрь 1994	ноябрь 1995	ноябрь 1996	апрель 1997
Вологда	53,8	46,2	51,1	66,3	73,1
Череповец	33,0	45,2	49,7	46,7	53,6

Характерно, что и самооценка своего эмоционального состояния у жителей Череповца несколько лучше, чем в областном центре. (При апрельском опросе 1997 года в Вологде 51,7 % респондентов отметили, что испытывают напряжение и раздражение, в Череповце таких - 36,9 %).

Самооценки уровня жизни своей семьи во многом корреспондируют и с обобщенными субъективными оценками деятельности местной администрации, выполненными жителями Вологды и Череповца по 10-балльной системе (табл. 20).

Таблица 20

Оценка деятельности местной администрации в 1995-97 гг.

Город	Средняя оценка, в баллах			
	ноябрь 1995 г.	ноябрь 1996 г.	февраль 1997 г.	апрель 1997 г.
Вологда	3,2	3,5	3,1	3,1
Череповец	4,4	3,8	3,7	3,8

Видимо, фактор материального благополучия населения играет ведущую роль в общей оценке жителями условий проживания, а стало быть, в оценке эффективности деятельности органов власти города.

Интересно сопоставить статистические показатели преступности в Вологде и Череповце с результатами оценок населением этих городов криминогенной ситуации и работы правоохранительных органов.

По данным статистики число фиксируемых преступлений в Череповце сегодня несколько меньше, чем в областном центре. Однако апрельский опрос 1997 года выявил, что почти 40 % респондентов индустриального центра области не чувствуют себя в безопасности на улицах города даже днем (в Вологде таких респондентов 23 %). Зато оценку работе своей милиции череповчане выставили выше (средний балл 4,2), чем жители Вологды (3,6).

Какие же проблемы условий проживания на сегодня в наибольшей степени волнуют жителей Вологды? В таблице 21 приведены пять наиболее часто упоминаемых вариантов ответов на этот вопрос (опрос населения Вологды в июле 1996 года, 858 респондентов).

Таблица 21

*Оценка наиболее значимых проблем повседневной жизни
(в % от общего числа опрошенных, допускалось отмечать несколько вариантов ответов)*

№№ п/п	Варианты ответов	%%
1.	Недостаток денег для приобретения необходимых продуктов питания и одежды	56,5
2.	Угроза потери работы	35,0
3.	Отсутствие перспектив в улучшении жилищных условий	31,0
4.	Проблемы личной безопасности, членов семьи, имущества	28,8
5.	Невозможность получить качественную медицинскую помощь	23,0

Информация о факте остроты проблемы жизнедеятельности, стоящей перед респондентом лично или членом его семьи, позволяет определить вес того или иного показателя условий проживания на данный момент времени.

Социологические опросы являются необходимым инструментом изучения динамики условий проживания, существенно дополняя расчетно-статистические методы и обеспечивая информацией о состоянии общественного мнения по поводу эффективности управления местных властей.

3.2. Оценка населением жизнеобеспечения городских районов

Город Вологда, как и всякий достаточно крупный населенный пункт, характеризуется территориальным делением на отдельные районы, которые в нашем случае не выступают как административные единицы, тем не менее имеют разные условия проживания, темпы развития, свою специфику проблем. Вологда - это не только исторический центр города, но и новые микро-районы, и старые поселки, вошедшие в состав города, и весьма отдаленное Молочное.

Дифференциация районов по степени удобства для жизни находит свое отражение в разной стоимости однотипных квартир в разных частях города, зональном распределении ставок земельного налога и арендной платы за землю. Земля в центральной части города стоит в 5-10 раз дороже, чем на окраине [16]. По

мнению мэра Москвы Ю. Лужкова, решение задачи выравнивания условий проживания в разных районах города является важнейшим показателем качества работы городских властей [9].

Поэтому оценка условий проживания в целом по городу, приведенная в предыдущих разделах, в этой части работы дополняется анализом уровня комфортности проживания, а главное - данными динамики в отдельных районах областного центра.

ВНКЦ РАН в июле 1996 года провел опрос жителей Вологды по их оценке обеспечения администрацией города жизнедеятельности отдельных районов областного центра.

Объектом исследования стала выборочная совокупность населения областного центра, отражающая мнение жителей центральных и периферийных районов (на примере Октябрьского поселка, Заречной части, микрорайона Бывалово) г. Вологды. Отдельно выделен пос. Молочное. Общий объем выборки составил 858 человек. В исследовании использовались материалы опроса жителей этих же районов по оценке жилищно-коммунального обеспечения, полученные в марте 1994 года. Количество респондентов опроса 1994 года - 727 человек. Исследование осуществлялось методом анкетирования по месту жительства респондентов.

Основными направлениями, по которым оценивался в исследовании уровень комфортности проживания в отдельных районах города, являются:

- обеспечение своевременного и качественного ремонта жилого фонда;

- уровень транспортной связи района с другими частями города;

- качество жилищно-коммунального обеспечения, включающее бесперебойность снабжения электроэнергией, теплом, водой, газом; обслуживания внутридомовых сетей, работы телефонной и радиосвязи, своевременность уборки дворовых территорий, тротуаров, остановок, вывоза мусора;

- обеспеченность района учреждениями социально-культурной инфраструктуры (предприятиями быта, здравоохранения и т.д.).

Сведения по оценке населением проведенных ремонтных работ жилых домов (зданий, подъезда, квартиры и т.д.) приведены в таблице 22.

Таблица 22

Средние оценки необходимости и качества ремонта жилых домов
(в %% к числу опрошенных)

Объединенные варианты ответов	Центр	Периферийные районы	Молочное	Город в целом
Ремонт нужен, но не проводился	41,2	54,5	58	52,7
Ремонт проводился	38,8	35,5	38	35,3
Ремонт не нужен	20,0	10,0	4,0	12,0
Оценка качества ремонта, где проводился (без учета затруднившихся ответить)				
Качеством ремонта удовлетворен или скорее удовлетворен, чем нет	10,6	8,0	10,0	9,2
Качеством ремонта скорее не удовлетворен, чем удовлетворен и полностью не удовлетворен	7,5	16,1	26,7	17,1

Число проживающих в периферийных районах и пос. Молочное респондентов, не удовлетворенных качеством ремонта, в два и более раза больше, чем положительно оценивших ремонтные работы, но в силу малочисленности группы опрошенных, у которых проводился ремонт, эти различия статистически незначимы и во многом могут быть случайны.

Выявленные различия в оценках также обусловлены неодинаковой проблемностью жилого фонда центральных и периферийных районов, т.е. существенным отличием по времени постройки домов, их техническому состоянию и т.д. Вместе с тем эти данные свидетельствуют в определенной степени и о качестве работы ремонтных служб жилищно-коммунального хозяйства города, возможной несбалансированности характеристик проблемности жилого фонда и обслуживающего его ремонтного подразделения (по численности, оснащенности, квалификации и т.д.).

Определенные различия в оценках наблюдаются и при анализе данных о транспортном обеспечении районов города, представленных в таблице 23. Обращаем внимание на то, что приведенный в таблице показатель динамики (K_g) рассчитан по формуле:

$$K_g = \frac{\text{(доля ответивших, что стало лучше - доля ответивших, что стало хуже)}}{\text{(доля ответивших, что изменений не произошло)}}$$

Средние оценки транспортного обеспечения районов города
(в % к числу опрошенных, без учета затруднившихся с ответом)

Объединенные варианты ответов	Центр	Периферийные районы	Молочное	Город в целом
Транспортная связь плохая и скорее плохая, чем хорошая	13,3	24,4	26,8	22,4
Транспортная связь скорее хорошая, чем плохая и хорошая	74,8	68,0	57,7	67,0
Транспортная связь по сравнению с предыдущим годом				
ухудшилась	9,7	9,2	9,5	9,6
не изменилась	54,4	65,0	49,3	58,3
улучшилась	17,3	16,5	17,4	17,0
Показатель динамики (Кг)	+ 0,14	+ 0,11	+ 0,16	+ 0,13

Необходимо отметить, что большинство респондентов положительно оценили городскую транспортную связь (автобусную и троллейбусную), а достаточно значительная часть опрошенных указала и на ее улучшение за последний год. Особенно заметное улучшение транспортного обеспечения отмечено участниками опроса района Бывалово. Транспортное обеспечение центрального района города с другими территориальными зонами Вологды оценено респондентами несколько выше, чем в остальных случаях. Между тем, опрос не выявил заметных различий в оценках динамики транспортного обеспечения по центральным и периферийным районам города.

Наиболее актуальным направлением исследования является оценка жителями районов жилищно-коммунального обеспечения. Учет мнений жильцов становится тем более важным, что в связи с ростом квартирной платы увеличивается степень их участия в расходах по содержанию занимаемого жилого фонда.

Сравнение данных опросов 1994 и 1996 гг. по наиболее проблемным направлениям (табл. 24) позволяет говорить об определенных позитивных подвижках в жилищно-коммунальном обслуживании, а также в сближении оценок респондентов, живущих в центре и периферийных районах города.

Таблица 24

Средние оценки опросов 1994 и 1996 гг. жилищно-коммунального обслуживания по проблемным направлениям, в баллах

Виды обслуживания, обеспечения	Центр		Периферийные районы		Молочное		Город в целом	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Снабжение холодной водой	3,2	3,8	2,6	3,8	3,3	3,2	3,0	3,7
Теплоснабжение	4,1	3,9	3,4	3,3	4,3	3,3	3,6	3,5
Уборка дворов	2,8	3,7	2,7	3,8	2,7	3,5	2,8	3,7
Уборка тротуаров	2,8	3,7	2,8	3,8	2,8	3,3	2,8	3,7
Средние оценки по 4-м видам	3,22	3,77	2,87	3,67	3,27	3,32	3,05	3,65

Самостоятельный интерес представляют оценки вологжан относительно расположенности в их районах учреждений социально-культурной инфраструктуры (ремонта обуви, бытовых машин, парикмахерских, фотографий и т.д.).

Обобщение оценки по районам и всем видам инфраструктуры сведены ниже в таблице 25.

Оценка обеспеченности районов города услугами учреждений социально-культурной инфраструктуры

Виды услуг учреждений инфраструктуры	Центр		Периферийные районы		Молочное		Город в целом	
	Баланс оценок	Kg	Баланс оценок	Kg	Баланс оценок	Kg	Баланс оценок	Kg
Ремонт и пошив обуви	+16,0	+0,01	-8,0	+0,23	-79,0	-0,12	-18,9	+0,03
Ремонт бытовых машин и приборов	-14,9	-0,07	-34,0	-0,04	-89,0	+0,02	-42,7	-0,02
Химчистка	-18,2	-0,18	-42,0	-0,33	-57,3	+0,05	-40,4	-0,1
Банно-прачечные услуги	-18,6	-0,18	-37,0	-0,12	-55,7	-0,31	-37,2	-0,19
Парикмахерские услуги	+40,5	+0,01	+15,0	+0,2	-29,3	-0,13	+10,7	+0,03
Услуги фотографий	+14,2	+0,15	-0,2	+0,35	-3,0	-0,6	-4,0	+0,01
Прием стеклосуды	+10,3	+0,33	-7,4	+0,02	-34,8	-0,44	-10,4	+0,01
Лечебно-профилактические услуги (для взрослых)	+29,2	0,23	+7,6	-0,1	-49,3	-0,24	-0,7	-0,17
То же (для детей)	+34,6	-0,21	+29,6	+0,05	-37,3	-0,34	+14,4	-0,13
Аптечные услуги	+47,3	+0,3	+43,3	+0,18	-35,3	-0,18	+25,8	+0,09
Услуги учреждений образования (дошкольного)	+42,5	-0,24	+28,4	-0,03	-22,7	-0,19	+19,5	-0,14
То же (школьного)	+49,0	-0,16	+15,6	-0,05	-44,8	-0,15	+9,7	-0,12
Услуги учреждений культуры и досуга (для взрослых)	-25,3	-0,53	-62,6	-0,4	-58,2	-0,28	-51,7	-0,38
То же (для детей)	-40,0	-0,96	-60,3	-0,31	-31,0	-0,03	-48,0	-0,38
Торговля продовольственными товарами	+82,8	+0,9	+68,0	+1,34	+11,4	+0,01	+59,0	+0,74
Торговля промышленными товарами	+66,3	+0,68	+44,6	+0,67	-59,3	-0,08	+25,5	+0,45
Техобслуживание транспортных средств	-50,8	+0,09	-28,0	+0,15	-40,6	+0,05	-39,0	+0,1
Почтовые услуги	+44,8	-0,07	+45,0	-0,05	+25,6	-0,01	+36,5	-0,05
Услуги сберкасс и банков	+56,2	+0,2	+50,0	+0,05	+19,2	-0,05	+43,8	+0,06
Услуги проката	-53,1	-0,4	-56,6	-0,26	-33,8	-0,1	-55,0	-0,21
Средние оценки по всем видам услуг	+15,6	-0,03	+0,6	+0,08	-36,5	-0,15	-0,05	-0,09

Примечание:

1. Агрегирование оценок по каждому виду услуг производилось путем расчета баланса доли респондентов, отметивших позитивные варианты ответов (уровень услуг: "хороший" и "скорее хороший, чем плохой") и доли респондентов, отметивших негативные варианты ответов ("услуги отсутствуют", уровень услуг "плохой" и "скорее плохой, чем хороший"). Средние оценки по всем видам услуг получены как алгебраическая сумма всех балансов каждого из направлений с соответствующим знаком, деленная на общее число услуг в таблице.

2. Методика расчета показателя динамики (Kg) приведена в таблице 23.

Обращает на себя внимание полярность мнений по обеспеченности разными услугами учреждений инфраструктуры. Особенно диаметрально противоположно оценена обеспеченность услугами учреждений культуры (досуга) и торговых предприятий. Если первый вид услуг имеет солидный отрицательный баланс оценок, то уровень насыщенности района торговыми точками, наоборот, многими оценен как высокий. На наш взгляд, процессы насыщения районов разными видами услуг нуждаются в комплексном планировании и определенном регулировании со стороны муниципальных органов управления. Многие виды необходимых услуг всегда будут малорентабельными, хотя и социально значимыми. К этому же выводу подводит нас и анализ оценок респондентов, живущих в разных районах города. Кроме очевидной разницы в оценках жителей центральных и периферийных районов, а также поселка Молочное, между результатами замеров общественного мнения респондентов Октябрьского поселка, Заречной части и Бывалово также наблюдаются существенные различия. Так, на фоне очень низких оценок обеспеченности услугами учреждений культуры и досуга в периферийных районах особенно негативная характеристика получена при опросе жителей Бывалово.

По-разному оценивают жители отдельных районов и динамику обеспеченности объектами инфраструктуры. Существенные подвижки, по мнению жителей окраин, наблюдаются в насыще-

нии районов следующими видами услуг: ремонт и пошив обуви, фотографирование, торговля продовольственными и промышленными товарами, техобслуживание транспортных средств. В целом, судя по средним показателям динамики, в периферийных районах большее число респондентов отметили улучшение ситуации в обеспечении различными услугами, чем это сделали жители центральной части города.

С оценками отдельных направлений жизнеобеспечения перекликаются ответы на вопрос о наиболее острых проблемах района, вызывающих неудобства в повседневной жизни горожан. Наиболее значимыми проблемами среди перечисленных были отмечены следующие: неудовлетворительное качество питьевой воды (61,8 % опрошенных), плохое состояние тротуаров и дорог (50,6 %), частые перебои с горячей водой и холодной водой (соответственно 45,8 % и 41,7 %), неудовлетворительное теплоснабжение (40,7 %). “Критические точки” жизнеобеспечения районов города в основном совпадают с результатами опроса 1994 года.

В целом же больше половины респондентов областного центра удовлетворены условиями проживания в своих районах (табл. 26).

Таблица 26

Оценка условий проживания в районах города
(в %% к числу опрошенных, без учета затруднившихся с ответом)

Объединенные варианты ответов	Районы города			Город в целом
	Центр	Периферий- ные районы	Молочное	
Условия плохие и скорее плохие, чем хорошие	25,2	41,8	33,3	35,9
Условия хорошие и скорее хорошие, чем плохие	64,6	51,5	54,7	55,2
Условия существенно улучшились за 1995-96 гг.	3,5	5,8	2,0	4,2
Условия улучшились незначительно	16,4	26,8	21,4	22,7
Условия не изменились	48,7	47,1	35,8	45,0
Условия несколько ухудшились	18,1	12,6	9,0	13,3
Условия существенно ухудшились	6,6	3,2	7,0	5,0

Приведенные в таблице 26 ретроспективные оценки динамики условий показывают, что в целом по городу более четверти участников опроса отметили улучшение условий проживания. Это несколько больше тех, которые считают, что условия ухудшились (18,3%). Показательно, что наибольшую долю позитивно ответивших об изменении ситуации составляют респонденты периферийных районов, особенно микрорайона Бывалово (44,8 %).

Одним из наиболее значимых факторов, определяющих удовлетворенность населения жилищным обслуживанием и другими сторонами жизнеобеспечения, является уровень доверия жильцов к обслуживающим организациям, сложившиеся взаимоотношения между ними и работниками домоуправлений и других городских организаций, призванных решать или содействовать

решению вопросов эксплуатации жилого фонда, содержания дворов и т.д.

Оценка степени удовлетворенности результатами обращений жителей в домоуправления приведена в таблице 27.

Таблица 27

Показатели обращаемости жителей в домоуправления, удовлетворенность результатами обращений (в %% к числу опрошенных, без учета затруднившихся с ответом)

Объединенные варианты ответов	Районы города			Город в целом
	Центр	Периферийные районы	Молочное	
Домоуправление района				
Обращался за помощью в течение 1995-96 гг.	41,6	55,6	34,8	47,1
в том числе				
Удовлетворен результатами обращений (см. примеч.)	12,8	16,6	8,5	13,8
Не удовлетворен результатами обращений	26,5	33,7	16,4	27,8

Примечание: Данные приведены в % от числа обратившихся.

Почти 70 % участников опроса, кто обращался за помощью в домоуправление по вопросам содержания жилого фонда, не удовлетворены результатами обращений. Если сравнить эту цифру с итогами общероссийского опроса по оценке качества коммунального обслуживания, то она превышает аналогичный показатель социологического исследования Антимонопольного комитета России на 25 % [12]. Характерно, что в периферийных районах число респондентов, не удовлетворенных результатами обращений в ЖЭУ, несколько больше, чем в центральных районах города.

Кроме непосредственного взаимодействия жильцов с различными городскими организациями по поводу конкретных проблем коммунального обслуживания, значительную роль в оценке отношений населения к органам муниципального управления играет информированность горожан о деятельности последних по жизнеобеспечению районов и в целом областного центра.

Между тем замеры эффективности информирования свидетельствуют о достаточно низкой удовлетворенности горожан освещением СМИ проблем повседневной жизни населения областного центра (доля тех, кто не удовлетворен или не очень удовлетворен, составляет 33,2%).

Анализ результатов опроса жителей свидетельствует о сближении оценок респондентов, живущих в центре и периферийных районах (Октябрьском поселке, Бывалово, Заречной части): наблюдается определенное движение к выравниванию условий проживания в обследуемых районах города.

Вместе с тем проведенное исследование является только первым шагом по оценке жизнеобеспечения на весьма ограниченной территории города. Поэтому говорить твердо о наметившейся тенденции подтягивания периферийных районов к уровню комфортности проживания в центральной части города было бы преждевременно.

На наш взгляд, для более достоверной оценки решения этой социальной проблемы необходимо динамическое наблюдение за

уровнем комфортности проживания проводить регулярно, не реже одного раза в год. Требуется определенное совершенствование и инструментарий исследования, обеспечение комплексного характера оценки, используя наряду с опросными методами и объективное измерение, имеющиеся статистические данные. В частности, совместной базой данных для такого мониторинга могла бы служить накопленная городской администрацией первичная информация по оценке земельного налога и арендной платы за землю в экономических зонах областного центра [16].

4. ПУТИ УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ

Как уже упоминалось, оценка деятельности городских властей взаимосвязана с определением местной социально-экономической политики, выбором целей, задач и способов их достижения. Одним из достаточно широко применяемых и разработанных методов достижения целей является программно-целевой [11]. При этом, учитывая изложенное в предыдущих разделах, одним из главных целевых показателей муниципального управления можно определить повышение условий проживания в областном центре для большинства его жителей. Выше было показано, что эта цель вполне может быть выражена количественно. С определенными оговорками рассмотренный ряд значений конкретных показателей можно с помощью коэффициентного или балльного метода свести в интегральный показатель, количе-

ственно характеризующий достигнутый уровень комфортности проживания в городе, а также в отдельных его районах.

Конечно, при этом надо учитывать разную “весомость” конкретных показателей, которая соотносится с оценками значимости тех или иных социально-экономических потребностей на данный момент для жителей Вологды. В качестве выбора ориентира для достижения цели можно по некоторым параметрам взять дореформенный уровень, поскольку в течение последних лет по ним идет явное снижение. Возможен вариант сравнения и с городами - “маяками”, а также, оценивая в выбранной системе индикаторов реальный сегодняшний уровень проживания, ставить задачи их повышения на 5, 10, 15 и т.д. процентов, вырабатывая соответствующую систему мероприятий.

Рассмотрим теперь ряд конкретных направлений по улучшению условий проживания в областном центре.

Жилищная проблема - это на сегодня одна из актуальнейших и острейших проблем в большинстве городов России. В Вологде решению этой проблемы всегда уделялось повышенное внимание городских властей. В дореформенный период в городе был создан мощный строительный комплекс, у многих на памяти бурное строительство в 80-е годы жилых домов и объектов социального назначения. И как показывают приведенные в первом разделе цифры, Вологда и в 90-е годы строила достаточно много, показатели по улучшению жилищных условий у нее лучше, чем в

соседних регионах. Вместе с тем, конечно, стоимость жилья еще остается неимоверно высокой. По приведенным данным 1995 года в областном центре семье со средними доходами нужно 20-25 лет, чтобы, расходуя не более 30 % своих доходов, удовлетворить потребность в новом жилье.

Поэтому решение жилищной проблемы в Вологде во многом взаимосвязано с увеличением платежеспособного спроса большинства жителей, а также оживлением и развитием экономики в целом, в том числе ее строительных отраслей. Важное значение имеет и создание необходимой законодательной базы, создающей условия для кредитования населения.

Провалы прежних программ по улучшению жилищных условий не означают, что в рыночных условиях необходимо совсем отказаться от стимулирования строительства и влияния на доступность жилья. Жилищная политика, а возможно, и жилищная программа должны стать важной составной частью проводимой социально-экономической стратегии городской власти, по выполнению которой можно судить об успешности ее деятельности. При этом разработка такой программы должна базироваться на достоверных дифференцированных данных по жилищной обеспеченности населения, учитывать реальность финансовых возможностей горожан и его отдельных социально-демографических, имущественных и т.п. групп.

Другим направлением жилищной программы, наряду с решением задач по улучшению жилищных условий, должно стать создание эффективной системы эксплуатации жилищного фонда и, вероятно, надо говорить об обеспечении доступности жилищно-коммунальных услуг.

Жилищно-коммунальная реформа в Вологде в 1997 году началась с очередного резкого повышения цен на жилищно-коммунальные услуги, опережая по времени и уровню платежей населением в покрытии затрат на жилищно-коммунальные услуги общероссийские ориентиры правительственной концепции (по концепции доля платежей населения в 1997 году должна составлять 35 %, в Вологде в 1996 г. и 1997 г. - 40 %). Очевидно, что каждый этап перехода жилищно-коммунального хозяйства в режим безубыточного функционирования должен производиться после предварительного анализа последствий повышения тарифов для семейных бюджетов, структуры расходов большинства населения. Нуждается в оценке эффективности и система субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Положительным моментом для населения на этом этапе повышения тарифов является сделанный администрацией шаг в приведении соответствия между качеством жилищно-коммунальных услуг и их оплатой. Хотя механизм снижения размеров оплаты при нарушении нормативных сроков и качества предоставления услуг пока не разработан, и требуется еще доста-

точно много времени и усилий для его внедрения, но работа в данном направлении начата, и есть надежда, что она найдет свое продолжение и в разработке определенных стандартов качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг, в контроле за их соблюдением.

С проблемами доступности жилищно-коммунальных услуг неразрывно связаны вопросы создания эффективной системы эксплуатации муниципального жилищного фонда, снижения в целом издержек на его содержание.

С этой целью в Вологде организовывается служба единого заказчика в жилищно-коммунальном хозяйстве областного центра. Она предусматривает:

- разграничение прав владения и управления муниципальной жилищно-коммунальной собственностью;
- централизацию функций управления по эксплуатации жилого фонда города;
- выделение исполнительных структур ЖКХ в самостоятельные подрядные организации;
- введение договорных отношений в сфере эксплуатации и ремонта жилья и объектов инженерной коммунальной инфраструктуры;
- обеспечение внедрения приборов домового и индивидуального учета и регулирования расходов воды, тепло- и газоснабжения в ЖКХ.

Создание такой структуры, по оценкам специалистов городской администрации, должно сократить расходы из бюджета на жилищно-коммунальные нужды примерно на треть.

Нам представляется, что вологодский вариант коммунальных реформ, по крайней мере, на первых его этапах, повторяет ошибки “больших” преобразований, так как почти ничего положительного не приносит простым квартиросъемщикам, свой главный упор делает на сокращение бюджетных издержек. Отсюда отношение к этим реформам у жителей в лучшем случае безразличное, а у многих, если учесть резкое повышение тарифов в начале года, то и отрицательное. Более правильный подход нам видится в проведении жилищно-коммунальных реформ в Москве, где предусматривается развитие конкурентных механизмов в этой сфере и вовлечение населения в процесс управления жилым фондом. В формирующуюся на новых принципах систему взаимоотношений между производителями услуг, администрацией, единой службой заказчика необходимо предусмотреть и включение квартиросъемщиков, собственников приватизированных квартир. Положительный опыт накоплен в столице и по участию советов общественного самоуправления в повышении качества жилищно-коммунального обслуживания. Очень важным, на наш взгляд, является социологическое обеспечение внедрения инноваций в жилищно-коммунальной сфере. Первое время при замене годами сложившихся отношений, методов работы коммунальщи-

ков, качество обслуживания жилых домов может даже и ухудшиться. Мониторинг оценки жилищно-коммунального обслуживания в период реформирования мог бы способствовать обеспечению обратной связи, предоставляя необходимую информацию о ходе и результатах преобразований. Такое оценочное сопровождение осуществлялось, в частности, при внедрении экспериментальных методов жилищно-коммунального обслуживания с помощью частных компаний в Москве и Новосибирске, которое позволило всесторонне проанализировать результаты эксперимента [2, 23].

Совершенствование управления, составной частью которого является и оценочная деятельность, позволяет порой достичь значительного эффекта без вложения крупных капитальных вложений. Одной из актуальных задач муниципального управления, как свидетельствуют результаты исследования ВНКЦ, является проблема выравнивания условий проживания в разных частях города.

Решение задачи выравнивания обуславливает необходимость поиска механизма рационального территориального управления городским хозяйством. Проблема эта старая: одно время в городе организовывались райисполкомы, потом на волне борьбы с разросшимся управленческим аппаратом они были упразднены. А стали ли после этого лучше или хуже решаться вопросы районов? Это никто не изучал и не оценивал. Кстати, в некоторых

городах, например, Костроме, Калуге, имеющих одинаковую с Вологодой численность населения достаточно давно созданы и существуют сейчас административные районы. Вообще, в управленческой практике оценочной деятельности уделяется почему-то мало внимания, а она во многом, по нашему убеждению, является ключевым звеном в организации управления.

Но тем не менее любое управление начинается с продуманной организационной структуры. Какие же территориальные органы мы имеем сегодня в городских районах Вологды? Представителями городской администрации в районах являются домоуправления. Но круг их обязанностей ограничен в основном жилищно-коммунальным обслуживанием, качество которого далеко от идеального. Они не являются хозяевами района, влияние домоуправлений на решение многочисленных проблем территорий незначительное.

Наше внимание при анализе результатов опроса привлекло отличие оценок жителей микрорайона Бывалово от остальных респондентов: доля, позитивно отметивших условия проживания за 1995-96 гг. в этом районе, почти в два раза превышает аналогичный показатель по другим районам города, где проводился опрос населения. Этот факт, на наш взгляд, связан с активной деятельностью в этом районе уже много лет общественного Совета самоуправления. Этот территориальный орган, в отличие от домоуправления, имеет очень тесную связь с населением района,

знает и старается оказать содействие в решении всех возникающих проблем. За более чем десятилетие своего существования Совет “пробил” для района новую школу, бытовой комплекс, светофор на перекрестке улиц Ярославской и Пошехонское шоссе, “детский” троллейбус, мини-магазины в жилых домах и многое другое. В практике работы Совета немало фактов, когда бюджетные и прочие интересы городской администрации вступали в противоречие с интересами большинства жителей района. На протяжении многих лет председатель Совета и его коллеги последовательно защищали интересы населения микрорайона, за что порой наживали себе массу неприятностей. Вот эту функцию бываловского Совета по защите интересов можно выделить как главную в ее деятельности. Не имея каких-либо весомых юридических прав и самостоятельных финансовых средств, Совет, конечно, вынужден многое просить, обивать пороги различных учреждений и инстанций. Это противоречие достаточно серьезное и нуждается в разрешении.

Кроме решения общих проблем района, члены Совета вместе с депутатами осуществляли раньше и общественный прием жителей Бывалово, стараясь помочь каждому обратившемуся. Многогранна его организационная деятельность: здесь и озеленение района, благоустройство Осановской роши, работа с многодетными и неблагополучными семьями, концерты в школах и т.д. Члены Совета взаимодействуют почти со всеми руководи-

лями районной инфраструктуры: милиции, школ, детсадов, предприятий, магазинов, бытовых учреждений. Стараются они тесно работать и с домоуправлением района. Еще одна значимая функция - информационная: проводятся встречи с представителями городской администрации, жители оповещаются о ходе решения наиболее актуальных вопросов, перспективах развития микрорайона.

В общем, опыт решения проблем микрорайона для Вологды накоплен уникальный. Вместе с тем, если для Вологды Совет самоуправления в Бывалове - единственный пока территориальный общественный орган управления, то в других городах России (Иванове, Новгороде и других) - это уже достаточно распространенное явление.

Особенно заслуживает внимания опыт функционирования Советов общественного территориального самоуправления Москвы. Он был обобщен Институтом экономики РАН по результатам проведения Круглого стола по этим вопросам в Москве в 1995 году [4].

Участники его попытались определить оптимальные территориальные границы местного самоуправления. Площадь такой территории, по их мнению, не должна превышать 4 кв. км. Для плодотворной деятельности органов местного самоуправления важно непосредственное общение с конкретными жителями. Исходя из опыта работы, в Совет самоуправления при условии его

эффективной деятельности должны входить по одному представителю в расчете на 100 человек населения. В 1992 году, как только в райсоветах и райисполкомах были приняты решения о создании Советов общественного территориального самоуправления, такие формирования появились во всех муниципальных округах, всего их было создано около 400. Однако достаточно быстро деятельность большинства из этих организаций по разным причинам сошла на нет. Выжили в основном те Советы самоуправления, которые создавались не по решению райсоветов и райисполкомов, а снизу, основываясь на общих задачах и реальных потребностях жителей территории. В Москве к концу 1995 года осталось только около двух десятков реально работающих Советов общественного территориального самоуправления.

Какие же функции выполнялись этими Советами? Обобщение их создает следующую картину:

- разработка, обоснование предложений по застройке района объектами социальной инфраструктуры, а также по приспособлению для этих целей уже существующих помещений;

- оказание социальной помощи наиболее нуждающимся жителям района;

- определение и содействие в решении проблем района;

- общественная оценка деятельности исполнительного хозяйственного органа района;

- создание коммерческих организаций, деятельность которых и часть вырученных средств направляются на нужды района;

- некоторые Советы (Кунцево и другие) получили функции заказчика на все виды работ, которые производятся на его территории. Так, еще в 1990 г. в одном из районов старой Москвы был создан Совет общественного самоуправления "Сивцев Вражек", который занялся конкретной работой по улучшению условий жизни своих жителей. Сегодня в этом районе сложилась община, которая взяла на себя полную эксплуатацию группы жилых зданий общей площадью 19,7 тыс. кв. м с численностью населения 730 жителей. Община самостоятельно нанимает подрядчиков по всем видам коммунальных услуг. Все подъезды домов с ее помощью оборудованы домофонами, а лестничные клетки стали продолжением квартир. Регулярно выполняются текущие и средние ремонты.

Главной причиной, затрудняющей работу Советов, является отсутствие юридических и экономических полномочий у них. Отношения между Советом и исполнительной властью строятся исключительно на личной ответственности. Правда, есть опыт заключения Генерального соглашения между Советом самоуправления района Якиманки и райисполкомом, регламентирующий права, обязанности и ответственность двух ветвей мест-

ной власти в районе. Однако и в этом случае права Совета остаются де юре совещательными.

По результатам Круглого стола был сделан вывод с целесообразности дальнейшего развития Советов общественного территориального самоуправления и насущной необходимости в создании нормативно-правовой базы для их существования.

Вместе с тем не все ученые разделяют мнение о необходимости расширения прав общественного самоуправления. Необходимо осознавать, что существуют пределы работы “на общественных началах”, пусть даже при условии определенной оплаты. Речь идет об актуальной на сегодняшний момент проблеме - выбором между узаконенным дилетантством и профессионализмом. При этом приводится пример американских тауншин. Тауншины (тауны) на сегодня являются самой последней (“реликтовой”) формой непосредственного самоуправления народа в США. Высший орган управления тауншинов - ежегодное собрание всех жителей, избирающее совет из 3-5 человек. Совет назначает обычно несколько должностных лиц: казначея, полицейских, “надзирателя за бедными”. Эта форма управления в США считается устаревшей, неэффективной, не имеющей будущего.

На наш взгляд, не надо впадать в крайность и пытаться решать все проблемы общим собранием, так это было порой на заре перестройки при реализации провозглашенного принципа “больше демократии”. Однако и отечественный, и зарубежный

(особенно японский) опыт свидетельствует, что при правильном соблюдении баланса между профессиональными и общественными структурами эффективность управления в целом возрастает.

Рассмотрение здесь некоторых вопросов по улучшению условий проживания, управлению этими процессами в Вологде, конечно, не затрагивают очень многих проблем данной темы. Развитие эффективного самоуправления в областном центре не только важная, но и достаточно сложная задача, требующая понимания, профессиональных знаний, средств и времени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предпринятая нами попытка оценить условия проживания в Вологде за послереформенный период с 1990 по 1997 год, анализируя данные государственной и опросной статистики, является первым шагом создания системы независимой и всесторонней оценки муниципального управления. Надеемся, что эти усилия будут не безразличны для властных структур, принесут пользу и жителям областного центра, способствуя формированию общественного мнения на базе объективных данных, помогая сориентироваться в критериях оценки при выборе Главы города, депутатов Совета самоуправления.

При проведении исследования эффективности муниципального управления мы столкнулись с некоторыми методологическими и методическими трудностями.

Принятые в качестве критериев оценки деятельности некоторых структурных образований администрации города показатели (например, демографические изменения для Управления здравоохранения или динамика преступности для правоохранительных органов) во многом определяются общей ситуацией в стране, областном центре и плохо отражают непосредственные усилия этих органов исполнительной власти в их улучшении. Это во многом затрудняет оценку эффективности муниципального управления. Вероятно, необходимо продолжить поиск показате-

лей, в наибольшей степени характеризующих деятельность местных органов власти, ее подразделений.

Как уже подчеркивалось в первом разделе, определенную сложность представляет и отсутствие системы планирования по развитию и функционированию областного центра, территориального размещения объектов социальной инфраструктуры, совершенствованию муниципального управления. Вместе с тем обращает на себя внимание детальная проработка этой составляющей муниципального управления, а также регламентов принятия решений в публикациях о зарубежном опыте.

Но наибольшую проблему для исследования представляет, как оказалось, слабая информационная база. Городской отдел статистики ориентирован на сбор и предоставление информации для центральных органов Госстатистики, ведет работу по общероссийским методикам и ограничен кругом этих задач. Возможности отдела не соответствуют необходимости дифференцированного обследования условий проживания населения. Использование ведомственной, отраслевой статистики для целей оценки объективно ведет к искажению предоставления информации, необходимости создания дополнительных механизмов проверки достоверности данных. Многие экономические показатели по себестоимости услуг и т.п. не рассчитываются. Почти полностью отсутствует сравнительная база данных по другим областным центрам, городам России. Низка и степень автоматизации сбора

и обработки информации по оценке эффективности муниципального управления. Все это выдвигает задачу создания определенной информационной системы по оценке эффективности муниципального управления в ряд наиболее актуальных .

Сопоставляя условия проживания в Вологде с другими городами, видим, что по некоторым показателям она уступает им, а по другим - опережает. Конечно, на эти показатели влияют объективные факторы (численность населения, географическое положение, особенности исторического развития, отраслевая структура промышленности и т.д.). Но много зависит и от эффективности управления процессами жизнеобеспечения города. Вспомним японцев, которые ради возрождения своей страны, усиленно разыскивали по всему свету и старались применить у себя все ценное и передовое, что было создано в сферах производства и управления других государств. А их постоянное “подглядывание” с кинокамерами за тренировками советских гимнастов в 60-е годы! При этом при внедрении всего нового и передового они максимально учитывали особенности своего производства, традиции народа и т.д. Все это во многом позволило Японии после военного разгрома встать в короткое время в первую десятку наиболее развитых стран мира.

Сравнивая в книге значения и динамику показателей условий проживания в разных городах, ход и способы проведения жилищно-коммунальной реформы, функционирования террито-

риальных Советов общественного самоуправления, мы только немного коснулись темы изучения и применения в областном центре удачных российских и зарубежных наработок в муниципальном управлении. Сложившаяся прежняя система распространения научно-технических разработок, как и многое другое, с трудом адаптируется к рыночным условиям. Поэтому необходимо использовать любые возможности и формы проведения такой работы. В последнем разделе уже упоминалось о Круглом столе по вопросам территориального общественного самоуправления, проведенного в 1995 году Институтом экономики РАН. Необходимо искать и другие направления изучения опыта муниципального управления в России и зарубежных странах. Оно дает нам примеры постановки сложных экспериментов в схожих городских поселениях, возможность анализировать результаты. И грех не пользоваться этим материалом!

Уверены, что последовательное проведение работы по изучению, критическому осмыслению и внедрению опыта муниципального управления принесет свои плоды, ускорит становление эффективного самоуправления в областном центре.

Список использованных источников и литературы

1. Белкина Т.Д., Верхунова М.Е., Щербакова Е.М. Условия проживания населения в городах России / Проблемы прогнозирования. - М., 1997, № 1.
2. Бессонова О.Э., Кранчан С.Г. Демонстрационный проект по обслуживанию жилищного фонда г. Новосибирска: мнение населения / Социологические исследования - М., 1994, № 11.
3. Брячихин А.М. Россия - Город - Власть (Москва: факты, поиск, проблемы, становление). - М., 1995.
4. Бычкова А.Н. Муниципальные реформы: советы самоуправления в Москве (по материалам Круглого стола , проведенного в Институте экономики РАН в 1995 году) / Проблемы прогнозирования. - М., 1996, № 3.
5. Ввод объектов непродуцированной сферы в городах и районах области за 1991-1995 гг. / Вологодское областное управление статистики. - Вологда, 1996.
6. Вологда, год за годом. Краткий статистический сборник / Администрация г. Вологды, Городской отдел госстатистики - Вологда, 1997.
7. Города Российской Федерации в 1993 году: Статистический сборник / Госкомстат России. - М., 1995.
8. Когут А.Е., Рохчин В.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга / ИСЭП РАН, -С-Петербург: 1995.
9. Лужков Ю.М. Управление развитием города: взаимодействие общественного и частного секторов / Проблемы теории и практики управления. - М., 1996, № 3.
10. Ноздрин Н.Н., Пчелинцев О.С., Стернин С.М. Цены и доступность жилья в городах России / Проблемы прогнозирования - М., 1996, №6.
11. Основы местного самоуправления в городах России под редакцией А.Е. Когута / ИСЭП РАН - С.-П., 1995.

12. Почему жильцам приходится давать взятки слесарю (по материалам социологического обследования Антимонопольного комитета России) / Известия - 24 апреля 1996.

13. Работа промышленности области в 1996 г. / Вологодское областное управление статистики - Вологда, 1997.

14. Рынок рабочей силы в 1996 году / Вологодское областное управление статистики - Вологда, 1997.

15. Социально-экономическое положение Вологодской области в 1996 г. / Вологодское областное управление статистики - Вологда, 1997.

16. Схема экономического зонирования территории города Вологды и расчет базовых ставок земельного налога и арендной платы за землю. Утверждена решением Президиума Совета самоуправления города Вологды № 17 от 13.02.97.

17. Средние цены на некоторые потребительские товары и платные услуги, оказываемые населению по областным центрам Российской Федерации в ноябре 1996 года / Экспресс-бюллетень Вологодского областного управления статистики - Вологда, 1996.

18. Стоимость набора 19 основных продуктов питания в городах России / Деловой мир – 5 декабря 1996 г.

19. Усачев П.А., Поляков М.М., Коржилов В.Н. Проблемы обеспечения экологической безопасности населения города Вологды (препринт) / ВНКЦ РАН - Вологда, 1996.

20. Финансирование жилищного строительства. Информационный бюллетень. Вып. 3 / Сбербанк РФ - Москва, 1997.

21. Клаус Штадлер. Германия: местные органы власти в поисках эффективного управления / Проблемы теории и практики управления, 1995, №5.

22. Коммунальное управление в Финляндии / Союз городов Финляндии - Хельсинки, 1985.

23. Страйк Р.Дж., Ангелиск. Реформа эксплуатации жилищного фонда Москвы. / Социологические исследования. -М., 1994, № 5.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
В в е д е н и е	3
1. Об эффективности муниципального управления	6
2. Статистический анализ условий проживания населения Вологды	18
3. Оценка условий проживания по результатам опросов населения	38
3.1 Динамика социально-психологических оценок условий проживания в областном центре	38
3.2 Оценка населением жизнеобеспечения городских районов	43
4. Пути улучшения условий проживания	55
З а к л ю ч е н и е	69
Список использованных источников и литературы	73

Ильин Владимир Александрович
Жирнов Евгений Михайлович
Якуничев Алексей Сергеевич

**Условия проживания населения:
оценка и проблемы управления**

Техническое редактирование
и оригинал-макет
Т.А. Табунова

Компьютерный набор
С.В. Озорнина

Подписано к печати 01.12.97
Формат бумаги 60x84 ¹/₁₆
Печать офсетная
Усл. печ. л. 4.4
Тираж 500
Заказ №

Отпечатано в издательском центре «Ардвисура»
160000, г. Вологда, ул. Герцена 35, тел. 72-15-45
при содействии издательства «Русь»