

УДК 331

Парфенов Виктор Германович

НКО «Фонд поддержки инновационных программ в социальной сфере «Социальная инноватика»

Россия, Москва

Президент НКО «Фонд поддержки инновационных программ в социальной сфере

«Социальная инноватика»

Кандидат социологических наук

Социальные ожидания населения регионов России по повышению качества жизни как условие развития связей с общественностью органов государственного и муниципального управления

Аннотация. Сегодня изучение и оценка качества жизни населения и эффективности управления в регионах не самоцель, а объективное требование времени. Эффективное управление предполагает установление и ведение целенаправленных коммуникаций субъектов государственного и муниципального управления с различными группами населения и общественности по проблемам обеспечения достойного качества жизни, учет их актуальных проблем и социальных ожиданий, а также механизмы их регулирования. Для того, чтобы государственное и муниципальное управление было результативным и достигало социального эффекта, необходимо чтобы социальные ожидания населения от деятельности власти в основных сферах жизнедеятельности, а публичное обсуждение результатов оценки эффективности управления и состояния качества жизни соотносились с ними и заявленными целями.

Ключевые слова: социальные ожидания; качество жизни; государственное и муниципальное управление.

На современном этапе модернизации России решение проблем обеспечения ее социально-устойчивого развития и преодоления последствий кризиса, повышения эффективности государственного управления и престижа госслужбы в обществе, обеспечения единства и понимания в обществе и в государстве целей реформирования всех сторон жизни и обеспечения достойного качества жизни граждан, является задачей общенациональной, государственной и комплексной. Соответственно, данное обстоятельство требует комплексного подхода к ее решению при активном взаимодействии государства, органов государственного и муниципального управления, науки, бизнеса и общества в целом по следующим основным направлениям: социально-правовому, социально-экономическому, социоорганизационному и собственно информационному.

Политика модернизации всех сторон социальной и экономической жизни страны настоятельно требует также формирования и консолидации «модернизационной коалиции», способной мобилизовать все здоровые силы российского общества на усиление деятельности по повышению эффективности государственного и муниципального управления по критерию качества жизни граждан страны и развития гражданского общества.

Модернизация системы государственного управления и местного самоуправления, начатая в России и давшая мощный импульс развитию в 2003-2010 гг., сегодня носит комплексный и системный характер. Об этом свидетельствует комплекс задач, решаемых в ходе административной реформы и модернизации страны, которые предусматривают в т.ч.:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам (прим. авт.: качества жизни граждан, как критерия);
- разработку и внедрение стандартов (авт.: качественных) государственных и муниципальных услуг;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов власти;
- модернизацию системы информационного обеспечения органов власти и др.[1, с. 392-396].

Сегодня изучение и оценка качества жизни населения и эффективности управления в регионах не самоцель, а объективное требование времени. Эффективное управление предполагает установление и ведение целенаправленных коммуникаций субъектов государственного и муниципального управления с различными группами населения и общественности по проблемам обеспечения достойного качества жизни, учет их актуальных проблем и социальных ожиданий, а также механизмы их регулирования. Для того, чтобы государственное и муниципальное управление было результативным и достигало социального эффекта, необходимо чтобы социальные ожидания населения от деятельности власти в основных сферах жизнедеятельности, а публичное обсуждение результатов оценки эффективности управления и состояния качества жизни соотносились с ними и заявленными целями.

В этих целях в 2009–10 гг. некоммерческой организацией «Фонд поддержки инновационных программ в социальной сфере «Социальная инноватика» было проведено комплексное всероссийское исследование "Качество жизни населения и эффективность управления в регионах России в условиях преодоления последствий кризиса"¹.

В исследовании **«качество жизни»** рассматривается, как результат целенаправленной деятельности общества в лице органов государственного и муниципального управления, бизнеса, институтов гражданского общества и самого человека по созданию оптимальных условий для удовлетворения его базовых потребностей и поддержания его родовидового существования. В этом смысле качество жизни, с одной стороны - во многом зависит от условий, полноты и качества услуг, предоставляемых населению федеральными и муниципальными службами в основных сферах жизнедеятельности, непосредственной деятельности органов государственной власти и муниципального управления для реализации повседневных жизненных потребностей жителей и их семей, а с другой – является показателем эффективности (не эффективности) деятельности власти, «барометром» эффективности регионального управления [2, с. 6].

Актуальные проблемы качества жизни и социальные ожидания населения регионов России

Сегодня в России в условиях реализации модернизационной стратегии развития надлежит разрешить ряд институциональных проблем, которые позволяют выполнить поставленные задачи повышения эффективности государственного управления и обеспечения достойного уровня и качества жизни основной части населения регионов России. Так, не удастся сформировать соответствующие социальные условия для реформ и опереться в их проведении на готовность населения, различных групп и сил общества реально поддержать преобразования и активно участвовать в их реализации. Главное из этих условия – повышение доверия граждан к институтам власти, готовность сотрудничать с ними [1, с. 398-399]. К таким проблемам можно отнести следующие положения, в т.ч. по результатам исследования:

1. слабость институциональных связей между гражданским обществом и государственными институтами;
2. незавершенность формирования системы государственных институтов, способных обеспечить эффективное развитие государства и общества;
3. низкая социальная активность населения по повышению качества жизни и участия в решении местных проблем;
4. одним из факторов, снижающим эффективность управления и тормозящим развитие регионов и страны в целом, выступает давно сложившаяся система безответственности и низкая квалификация всех бюрократических кадров, начиная с государственных должностей и заканчивая органами местного самоуправления и др.

¹ Всероссийское исследование "Качество жизни населения и эффективность управления в регионах России в условиях преодоления последствий кризиса" было проведено НКО Фондом «социальная инноватика» в декабре 2009 – мае 2010гг. на средства гранта, выделенные Институтом общественного проектирования (ИНОП) в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 года №160–рп. «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» в 30 субъектах в 7 Федеральных округах России по Всероссийской репрезентативной выборке, общий объем которой составил 3950 респондентов. Методы исследования: массовый анкетный опрос населения регионов России, очное экспертное интервью, фокусированное интервью в основных социально-профессиональных группах населения, анализ официальных статданных Росстата по показателям качества жизни.

Наиболее актуальные и первоочередные проблемы населения большинства населения страны на сегодня проявляются в сфере здравоохранения, ЖКХ, охраны правопорядка и личной безопасности граждан, в материальной и социальной сферах. Среди них наиболее остро воспринимаются населением в регионах такие проблемы, как:

- закрытие предприятий и учреждений и отсутствие в этой связи рабочих мест (указали почти 48% респондентов из числа ответивших на вопрос);
- платные медицинские и образовательные услуги (21 и 23% респондентов соответственно);
- низкий уровень охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности (около 30%);
- бесконечный и неконтролируемый рост тарифов на коммунальные услуги при сохраняющемся качестве оказываемых услуг (более 20%);
- рост цен на ТНП и ГСМ (13,5%);
- коррупция в основных сферах обеспечения жизнедеятельности: правоохранительная, образовательная и здравоохранение, ЖКО и ЖКХ, сфера управления (от 8 до 12%).

Не менее актуальными проблемами в условиях преодоления кризиса для жителей регионов страны являются проблемы, связанные с: низким уровнем жизни и социальным расслоением основной части населения страны, а также с низким уровнем зарплат в бюджетной и социальной сферах, пенсий на уровне роста цен, инфляции и отстающей индексации.

Актуальными проблемами жителей регионов, как источниками неудовлетворенности населением условиями, созданными в основных сферах жизнедеятельности и занимающими приоритетное место в структуре социальных ожиданий от деятельности власти, являются:

- в сфере поддержания здоровья: стремительное и неуправляемое расширение спектра платных медицинских услуг на фоне нехватки врачей и медицинских специалистов, отсутствия нормальной, системной работы поликлиник и условий в больницах;
- в сфере получения образования: недоступность платного образования и катастрофическая нехватка детских садов и мест в них, а также - закрытие школ и детских садов в сельских поселениях;
- в сфере культуры и досуга: недостаточное количество доступных учреждений для занятий спортом, отдыха и досуга, высокие цены, нехватка кружков и секций, а также недостаточное развитие и отсутствие спортивных сооружений и площадок (стадионов и т.п.);
- в области обеспечения качества жилища: низкое качество работы коммунальных служб и управляющих компаний на фоне нерегулируемого и непонятного для большинства жителей роста тарифов и цен на услуги, перебои с электричеством, теплом, водой, а также неблагоустроенность дворов, территорий, отсутствие капремонта и наличие большого количества ветхого жилья;
- в сфере торгового обслуживания: высокие цены, низкое и сомнительное качество продовольственных и товаров повседневного спроса, нарушение правил и низкая культура торговли, в т.ч. нарушение санитарных норм;

- в сфере транспортного обслуживания: плохое качество дорог, недостаток муниципального общественного транспорта, неблагоустроенность остановок, тротуаров; вечные пробки в крупных городах и непродуманность транспортных развязок;
- в сфере охраны общественного порядка и обеспечения личной безопасности жителей: плохая работа милиции на фоне роста преступности и незащищенности от криминала, коррупция среди сотрудников правоохранительных органов (милиции, следствия, судов, прокуратуры), неукомплектованность и нехватка кадров в милиции, особенно участковых;
- в сфере охраны окружающей среды: несанкционированные свалки, мусорки, высокая загазованность и засоренность территорий, недостаток и низкая эффективность мер по охране окружающей среды [3, С.57-65].

Проблемы и их содержание на уровне страны и регионов многими жителями в регионах России воспринимаются, прежде всего, на местном уровне, выступают фактором снижения качества жизни – с одной стороны, а с другой – источником неудовлетворенности условиями проживания в конкретном муниципальном образовании и фактором повышения социальной активности по его улучшению.

Так, приведенный анализ проблем показывает, что люди в стране стали более внимательно и ответственно относиться к собственному качеству жизни и готовы за него бороться. Это наглядно иллюстрируют как критические оценки деятельности субъектов управления по его обеспечению, так и оценка качества предоставляемых услуг в основных сферах жизнедеятельности и изменившееся отношение жителей к тщательному выбору и качеству продуктов питания и других товаров, а также к состоянию окружающей среды и экологии.

Качество жизни рассматривается нами как постоянно эволюционирующая социальная категория, которая наполняется различным содержанием в зависимости от социального времени. При этом состояние качества жизни населения и существующие проблемы в его обеспечении служат критерием оценки эффективности управленческой деятельности органов государственной и местного самоуправления, всех хозяйствующих субъектов в регионе. В сущности это означает **принципиальное изменение приоритетов управления - переход от функционального управления - к социальному**. При сохранении установки на обеспечение дальнейшего экономического роста, совершенствование системы стандартов услуг и инфраструктуры, совершенствование системы управления качеством жизни одной из ведущих задач становится содействие обеспечению социальной активности людей по его повышению и их личного жизненного успеха [4, с. 255-256].

Качество жизни россиян определяется не только качеством и полнотой услуг, предоставляемых гражданам в различных сферах жизнедеятельности, но и степенью социальной активности самого населения по улучшению комфортности и качества жизни. Результаты социальной активности проявляются при этом не только в улучшении качества проживания отдельных индивидов и групп, но и в преобразовании объективных социальных условий, способствующих повышению качества жизни в регионе и в целом по стране.

Под *социальной активностью* в данном исследовании понималась осознанная деятельность индивидов и социальных групп по повышению и сохранению имеющегося качества жизни.

Проведенное исследование показало, что социальная активность населения по повышению качества жизни развита в стране недостаточно. На проективные вопросы, направленные на выявление форм активности населения в различных сферах

жизнедеятельности смогли ответить от 16% до 60% респондентов [5]. Подавляющее большинство отвечающих в ходе анкетного опроса и фокус-групп респондентов на вопросы о способах и формах повышения качества жизни приводили примеры только личных усилий. Формы социальной активности (обращение к органам власти, участие в местном самоуправлении, в деятельности общественных и политических организаций, участие в митингах, манифестациях, взаимодействие со СМИ и т.п.) не рассматриваются большинством россиян как эффективные. Это обстоятельство свидетельствует о том, что в качестве источника власти большинство граждан себя еще не осознает. У населения отсутствует понимание того, что их социальная активность способна восполнить недостатки деятельности органов власти по улучшению условий проживания и, прежде всего, деятельности власти на местном уровне.

Результаты исследования показали, что проявлять самостоятельность, инициативу, чаще обращаться к органам власти не признается большинством жителей страны, как действенный способ и форма социальной активности по повышению качества жизни. Во многом это вызвано недоверием к органам власти. Как нам представляется, образ местных властей в глазах населения отражает не только результаты недавних социальных изменений, но, в значительной мере, представление, исторически сложившееся у населения на протяжении многих поколений. Основные признаки этого отношения - отстраненность от властей, недоверие к исходящим от них новациям, неверие в добрые намерения, бескорыстие их руководителей и в их возможности [3].

Таким образом, реальное качество жизни – это общее дело общества и человека. При этом как одного человека, так и гражданского общества, под которым в данном случае следует понимать все негосударственные объединения людей. Люди должны быть включены в процесс улучшения качества своей жизни, в противном случае любые усилия государства, органов государственного и муниципального управления будут напрасными.

Социальные ожидания населения регионов страны по решению актуальных проблем качества жизни

В целях корректного и адекватного принятия управленческого решения органами исполнительной власти и государственного управления в ходе анализа ситуации и состояния качества жизни населения важна дифференциация проблем и социальных ожиданий, как по субъектам, так и по объектам управления. При этом необходимо учитывать важное положение о том, что фактическое качество жизни – это и своеобразный индекс удовлетворенности населения регионов тем, как государство в лице органов государственного и муниципального управления всех уровней и ветвей власти исполняет свои обязанности перед гражданами по обеспечению качества жизни.

Результаты исследования показали, что в массовом и специализированном сознании граждан страны сформировались два основных вектора социальных ожиданий от деятельности власти всех уровней по повышению качества жизни населения регионов России:

- **ожидание усиления приоритетов по развитию социального государства, где качество жизни людей является его критерием;**
- **ожидание стабильного поступательного развития общества и преодоления последствий кризиса.**

Они проявляются в следующих требованиях жителей регионов России:

На уровне федеральной государственной власти:

- необходимости выработки объединяющей национальной идеи, идеологии, в качестве которой может стать идеология и культура качества жизни;

- обеспечения социальной ориентации государственной политики во всех сферах;
- оздоровления экономики и роста промышленного производства, поддержки инноваций и достойного выхода из кризиса;
- повышения качества и уровня жизни и сокращения существующего разрыва в доходах между богатыми и бедными;
- регулирование и контроль за ростом цен и тарифов;
- повышения требовательности и ответственности руководителей всех уровней за реализацию проектов и программ и борьбы с коррупцией.

На уровне региональной исполнительной и законодательной власти:

- обеспечить рабочими местами и доступным жильем;
- повысить уровень жизни населения и качество предоставляемых услуг во всех сферах жизнедеятельности регионов;
- снизить тарифы на коммунальные услуги;
- более эффективно бороться с преступностью и коррупцией на всех уровнях;
- привлекать в региональное управление больше профессионалов и рационально расходовать выделяемые средства и бюджет.

На местном уровне муниципального управления:

- заниматься более конкретно своей профессиональной деятельностью, а также повышать уровень муниципального управления, для чего привлекать больше профессионалов в сферу местного самоуправления;
- повышения уровня жизни и решения социальных проблем жителей;
- обеспечения современным оборудованием школ и больниц;
- ужесточения борьбы с коррупцией на местном уровне и контроль за расходованием муниципального бюджета;
- обеспечения нормальной работы милиции и личной безопасности граждан.

От власти и руководителей всех уровней жители регионов России ожидают реальных действий во всех сферах жизнедеятельности общества и повышения ответственности за их реализацию. В контексте необходимости повышения эффективности государственного и муниципального управления, как в регионах, так и в стране в целом, люди ожидают преодоления оторванности органов власти от реальных проблем населения. При этом, как отмечалось в ходе исследования многими экспертами, сложившуюся внешнюю декларативность демократических принципов в нашей стране и во многих регионах, при отсутствии их реального содержания (разделение властей, независимость судов, свобода слова) необходимо считать национальным приоритетом развития социального государства.

Совокупность, представленных по результатам исследования, актуальных проблем и социальных ожиданий граждан страны от органов государственного управления и муниципального самоуправления по их решению, позволяет подчеркнуть очевидность общественного запроса на проведение ежегодного мониторинга качества жизни и всемерное развитие независимой экспертизы, как условия повышения эффективности управления и качества готовящихся решений по основным проблемам жизни общества. Указанные положения являются актуальными задачами развития страны и института государственной

службы и муниципального управления, а их решение послужит основой для построения эффективной модели коммуникаций и публичных форм взаимодействия между гражданами и властью, совершенствования системы связей с общественностью в государственном управлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебный курс в 2-х т. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
2. Качество жизни населения и эффективность управления регионами ЦФО в условиях преодоления последствий кризиса. – М.: ЦСКП в ЦФО, 2010. – 48 с.
3. Качество жизни населения и эффективность управления в регионах России в условиях преодоления последствий кризиса: Аналитический отчет о проведении исследования. – М.: НКО Фонд «Социальная инноватика», 2010. – 202 с.
4. Парфенов В.Г. Социальные ожидания населения от деятельности власти по повышению качества жизни как показатель эффективности управления // Повышение качества жизни населения – важнейшая проблема Российской Федерации: сборник научных статей ко III Международному форуму «Качество жизни: содружество науки, власти, бизнеса и общества». – М., 2006. – 427 с.
5. Павлов А.П., Суреева М.Н. Качество жизни в проблематике развития современной элиты, Российская элита и инновационное развитие страны: материалы международной науч.практ. конф., 26.08.10, Ред.изд. гр. Бархатов В.Ю. и др. – М., СвР-Аргус. 2010.
6. Павлов А.П., Яковлева Л.В. Анализ понятия «качества жизни» на современном этапе в условиях кризиса, «Экономические и правовые проблемы управления народным хозяйством», межвузовский сборник научных статей №2, М.-ООО «АВА-Бест», 2009.
7. Павлов А.П. Инвестология: инвестиции в человеческий капитал и качество жизни, «Инвестология: инвестиции в человеческий капитал и качество жизни». М. - СвР-Аргус, 2010.