

Методика формирования рейтинга российских городов – участников международной инициативы «Город, Доброжелательный к Детям»

Введение

Методика рейтингования российских городов-участников глобальной инициативы Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) «Город, доброжелательный к детям» (ГДД) подготовлена исходя из принципов глобальной инициативы и с учетом международного опыта оценки ГДД.

Инициатива ЮНИСЕФ «Города, доброжелательные к детям» является инструментом, который помогает уменьшить негативное влияние городской среды на жизнь ребенка, максимально используя те возможности и преимущества, которые она дает. Участие в инициативе способствует выполнению на уровне города обязательств, принятых Российской Федерацией при подписании Конвенции о правах ребенка.

«Город, доброжелательный к детям» — это не модель идеального города и не звание, которое выдается за достигнутые успехи. Участие в данной инициативе означает постоянное стремление заботиться о детях и не останавливаться на достигнутом. Концепция ГДД представляет собой программу, призванную помочь городу стать более доброжелательным к детям во всех аспектах, касающихся управления, инфраструктуры и услуг. «Изюминкой» этой инициативы, кардинально отличающей ее от иных социальных программ и инициатив, является обязательное участие детей и молодежи в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы.

Поскольку все города имеют собственную специфику, не может существовать единый, общий для всех, план действий. Присоединяясь к данной инициативе, каждый город самостоятельно проводит оценку положения детей, определяет приоритеты, разрабатывает долго- или среднесрочную программу, обеспечивающую реализацию прав ребенка с четкими целями, критериями и показателями, достаточным финансированием, системой мониторинга и оценки, а также информированием населения. При этом общими для всех участников являются следующие положения — Город, доброжелательный к детям, это город, где:

- учитываются нужды и приоритеты детей;
- муниципальный бюджет формируется в соответствии с потребностями детей;
- дети и молодежь непосредственно участвуют в разработке политики и принятии решений, затрагивающих их интересы;
- все дети, независимо от состояния здоровья, возраста, национальности и социальной принадлежности, могут жить полноценной счастливой жизнью.

Инициатива «Города, доброжелательные к детям» уже давно реализуется в Лондоне, Париже, Мюнхене, Буэнос-Айресе, а также во многих других городах в разных странах мира, включая Францию, Испанию, Италию, Голландию, Швецию и Бразилию. Все Города, доброжелательные к детям, объединяются в национальные и международные сети. Например, в Европе существует

Европейская Сеть ГДД (European Network Child Friendly Cities), в рамках которой города-участники обмениваются лучшими практиками, а раз в два года встречаются на Международной Конференции «Ребенок в Городе», к участию в которой привлекаются также представители других стран (Бразилия, Канада и т.д.).

На сегодня 17 городов России стали участниками инициативы: Москва, Санкт-Петербург, Краснодар, Ижевск, Бийск, Петрозаводск, Сургут, Отрадный, Новокуйбышевск (Самарской области), Волгоград, Пермь, Астрахань и 5 городов Астраханской области (Ахтубинск, Знаменск, Харабали, Камызяк, Нариманов)¹.

1. Цели и задачи рейтинга.

Цель формирования и публикации рейтинга ГДД – не определить лучших и худших, а привлечь внимание к проблеме детской и молодежной политики в России и стимулировать публичную дискуссию по этой проблематике. Рейтинг должен также стать источником информации о том, как разные города могут эффективно решать проблемы развития детей, охраны их здоровья, безопасности и др., расширить круг городов – участников инициативы «Город, доброжелательный к детям» в России.

Рейтинг должен создать базу для продуктивного обмена мнениями и опытом и служить инструментом повышения результативности детской и молодежной политики и в городах, участниках глобальной инициативы ЮНИСЕФ, и в городах, не имеющих статуса ГДД.

В связи с этим, задачи рейтинга ГДД представляются следующими:

1. Представить сравнительную оценку детской и молодежной политики в ГДД с учетом полномочий органов муниципальной власти.
2. Обеспечить корректное сравнение данных по городам, существенно различающимся по масштабам, экономическим возможностям, климатическим условиям и другим характеристикам, в значительной степени влияющим на содержание детской и молодежной политики и возможности ее реализации.
3. Обеспечить возможность сравнения результативности детской и молодежной политики не только в целом, но и по отдельным направлениям и показателям.

2. Направления рейтингования. Принципы выбора.

Согласно Программе действий, разработанной Исследовательским центром «Инноченти», для того, чтобы город был признан «Городом, доброжелательным к детям», он должен отвечать следующим требованиям²:

1. Участие детей: содействие активному участию детей в решении вопросов, имеющих к ним отношение; необходимость учитывать мнение и взгляды детей при принятии решений.
2. Законодательная база, доброжелательная к детям: наличие законодательства, нормативных положений и процедур, которые последовательно содействуют защите прав всех детей.

¹ <http://www.unicef.ru/programms/cities/>

² <http://www.infoarchives.ru/data/unicef/ru/booklet.pdf> Программа действий «Создание городов, Доброжелательных к Детям» Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти» (UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy)

3. Стратегия по защите прав ребенка в масштабах всего города: разработка детальной и всесторонней стратегии или повестки дня по созданию ГДД в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.
4. Структура по содействию реализации прав детей или координирующий механизм: создание постоянно действующих структур в органах власти на местах с целью приоритетного рассмотрения всех вопросов в интересах детей.
5. Анализ текущей ситуации в отношении детей и оценка результатов воздействия: обеспечение систематических механизмов по оценке результатов воздействия на детей законодательства, политики и практики - в период, предшествующий реализации КНР, а также во время и после ее реализации.
6. Бюджет в интересах детей: обеспечение необходимых ресурсов и проведение анализа бюджетных средств в интересах детей.
7. Регулярный выпуск доклада «Положение детей в городе»: обеспечение эффективной работы механизмов по мониторингу и сбору данных, касающихся положения детей и их прав.
8. Повышение осведомленности: повышение осведомленности среди взрослых и детей в отношении вопросов, связанных с правами детей.
9. Независимая информационно-просветительская деятельность в интересах детей: оказание помощи и поддержки неправительственным организациям и развивающимся независимым институтам по правам человека - уполномоченным или омбудсменам по правам ребенка - в целях содействия защите прав детей.

Однако, задача рейтингования российских городов – участников глобальной инициативы «Город, доброжелательный к детям», заключается не в том, чтобы оценить соответствие того или иного города требованиям, предъявляемым к ГДД. Рейтингуемые города уже признаны таковыми ЮНИСЕФ и получили соответствующий статус. Задача рейтинга, как уже отмечалось, – дать сравнительную оценку результативности детской и молодежной политики в городах, присоединившихся к Инициативе. Поэтому при формировании рейтинга учитываются не те меры, которые принимаются городами в области детской и молодежной политики, а результаты этих мер. Можно повесить по всему городу плакаты, посвященные борьбе с курением и провести во всех школах лекции о вреде курения, но если смотреть сквозь пальцы на продажу сигарет несовершеннолетним, и если взрослые, или хотя бы представители правоохранительных органов, не будут обращать внимание на курящих на улице подростков, то пропаганда не даст большого эффекта.

По аналогичному пути идут и во многих странах при выборе показателей рейтингования ГДД. Так, в Нидерландах³ используются статистические показатели характеризующие:

- А. Образование:
 1. Доля детей в учреждениях дошкольного образования
 2. Доля детей, испытывающих трудности в обучении

³ Indicators – Child Friendly Cities – The Netherlands

<http://www.childfriendlycities.org/en/building-a-cfc/indicators-criteria-for-cfc/the-netherlands>

3. Доля детей вне школы
- В. Здоровье:
 1. Уровень детской смертности,
 2. Доля девушек, родивших до достижения совершеннолетия
- С. Условия жизни и безопасность:
 1. Доля общественных площадей, где дети могут играть,
 2. Процент преступлений, совершенных в отношении детей и др.

Исходя из принципа оценки детской и молодежной политики по результатам, а не по потенциалу или действиям, и с учетом международного опыта были определены следующие направления рейтингования Российских ГДД:

1. Созданные в городе возможности для индивидуального развития детей и подростков, включая доступность дошкольного образования, качество школьного образования, развитость сферы дополнительного образования, их соответствие запросу детей.
2. Забота о здоровье, включая вопросы заболеваемости, действенности профилактических мер, социальное здоровье детей и подростков (алкоголизм, токсикомания и др.).
3. Созданные в городе условия для жизни детей, включая вопросы безопасности, организации досуга др.

Рейтинг формируется по каждому направлению (промежуточные рейтинги) и в целом, объединяющий все направления (сводный рейтинг). Для отдельных групп городов может быть построен групповой рейтинг, например, рейтинг столиц субъектов Федерации или городов с численностью населения до 100 тысяч человек.

3. Методика рейтингования

Формирование рейтингов ГДД включает следующие этапы:

- Определение направлений рейтингования
- Разработка системы показателей по направлениям рейтингования
- Разработка инструментария сбора информации, включая опросники для сбора статистической и социологической информации и сбор данных
- Расчет показателей и их приведение к сопоставимому виду
- Расчет промежуточных и сводных рейтингов

Первый этап, определение направлений рейтингования, в виду его особой важности рассмотрен отдельно выше.

Второй этап – разработка показателей по направлениям.

Система показателей была построена с учетом экономии ресурсов, обеспечения достоверности и наличия источников исходных данных. В связи с этим основная часть показателей рассчитывается на основе данных статистической отчетности. Эти показатели дополняются результатами социологических обследований. Система показателей включает:

А. Возможности индивидуального развития

- A1. Доступность дошкольного образования
 1. Охват ДО
 2. Количество мест в ДО на 100 детей в возрасте 3-6 лет
 3. Очередь в ДО на 100 детей в возрасте 1-5 лет

A2. Качество и доступность среднего образования

1. Численность учащихся в учреждениях образования всех уровней в возрасте 7-17 лет к общей численности населения этого возраста
2. Доля выпускников 11-ого класса, получивших не менее 50 баллов по ЕГЭ (математика, русский язык)
3. Дисперсия результатов ЕГЭ по школам города
4. Возможность продолжения обучения после окончания обязательного 11-летнего образования

A3. Доступность дополнительных образовательных услуг

1. Численность учащихся в школах повышенного уровня к общей численности учащихся
2. Охват дополнительными услугами в учреждениях дополнительного образования
3. Охват дополнительными услугами в учреждениях общего образования (кружки, секции)

В. Забота о здоровье

В1. Состояние здоровья

1. Уровень детской смертности по возрастным группам
2. Заболеваемость по группам болезней
3. Травмы, отравления и др. последствия внешних воздействий на 100 тыс детей

В2. Проблемы социального здоровья

1. Взято на учет наркомания, алкоголизм, токсикомания с 15 по 17 лет на 1000 человек населения в возрасте 10-17 лет.
2. Заболеваемость подростков болезнями, передающимися половым путем
3. Количество родов и аборт в возрасте до 18 лет на 10000 девушек в возрасте 15-17 лет
4. Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними в общем количестве преступлений

С. Жизненная среда

С1. Безопасность

1. Количество преступлений, совершенных по отношению к детям, на 10000 населения в возрасте 3-17 лет.
2. Пострадало в происшествиях с подвижным составом в возрасте до 16 лет
3. Безопасность на улице
4. Безопасность для отдельных групп детей и подростков (уровень толерантности)

С2. Досуг

1. Численность детей посещающих: спортивные секции и кружки художественной самодеятельности
2. Количество театров /посадочных мест, наличие детского репертуара
3. Площадь парков и садов общественного пользования
4. Посещаете ли вы: театры, парки, музеи
5. % зеленых насаждений от общей площади города

6. Общая площадь парков, га в расчете на 1000 жителей
7. Численность посетителей на платных мероприятиях - в расчете на 1000 жителей
8. из них детей в возрасте до 14 лет (на 1000 жителей в возрасте 0-14 лет)
9. Численность занимавшихся в физкультурно-оздоровительных клубах, секциях и группах (тысяч человек) из них в детских и подростковых
10. Мероприятия театров и цирков в том числе для детей

Третий этап - Разработка инструментария сбора информации, включая опросники для сбора статистической и социологической информации и сбор данных.

Сбор данных осуществлялся с помощью унифицированных форм, созданных в формате электронных таблиц. В таблицах указывался не только показатель, но и единица измерения и точный адрес источника информации (форма статистической отчетности, номера соответствующих строк и столбцов). Поля таблиц были защищены, что позволило избежать случайных изменений в созданном инструментарии. В дальнейшем таблицы использовались для автоматизированного расчета индикаторов на основе первичных данных, содержащихся в вопросниках посредством формул MS Excel⁴.

Сбор социологической информации проводился на основе анкетирования. В качестве респондентов выступали учащиеся начальных классов, основной и старшей школы, причем, для младших школьников была разработана отдельная анкета, а также родители учеников. В связи с тем, что результаты социологического обследования участвуют в расчете рейтинга, вопросы в анкетах носили закрытый характер.

Четвертый этап – расчет показателей и их приведение к сопоставимому виду.

Расчет показателей осуществлялся централизованно в автоматизированном режиме на основе унифицированных форм сбора исходных данных. Такой подход значительно снижает вероятность ошибок при расчетах и обеспечивает методическое единство расчета.

Отдельную задачу представляло обеспечение сопоставимости данных.

В качестве объектов рейтингования выступают 17 российских городов – участников глобальной инициативы ЮНИСЕФ «Город доброжелательный к детям»: Москва, Санкт-Петербург, Краснодар, Ижевск, Бийск, Петрозаводск, Сургут, Отрадный, Новокуйбышевск (Самарской области), Волгоград, Пермь, Астрахань и 5 городов Астраханской области (Ахтубинск, Знаменск, Харабали, Камызяк, Нариманов).

География российских ГДД достаточно разнообразна: Сибирь, Поволжье, северо-запад, центр и юг России. Города отличаются по статусу – от субъектов Российской Федерации до районных центров и ЗАТО, численности населения – от 11 тысяч человек в г. Нариманове до более чем 10 млн. в Москве, по уровню экономического развития (см. таблицу 1 Приложения). Понятно, что проблемы

⁴ В случае, если какой-либо город не представил данные для расчета отдельного индикатора, то для построения рейтинг значение этого индикатора для данного города принимается равным минимальному по соответствующей группе городов (см ниже).

детской и молодежной политики в этих городах тоже значительно отличаются, как и возможности их решения.

Обеспечение корректности сравнений показателей городов, существенно разных по размерам и местонахождению, обеспечивается двумя способами.

Во-первых, делением городов на относительно однородные группы. Для этого сравнения все города были разделены на группы по двум признакам:

а. статус, который определяет полномочия городского управления – в субъектах федерации (Москве и Санкт-Петербурге) полномочия, а значит и возможности решения проблем значительно шире, чем в региональных столицах и районных центрах.

б. размеры городов. И здесь в качестве классификационного признака выбрана численность населения. В результате, все российские ГДД, участники рейтинга, были разбиты на 4 группы:

1. Города – субъекты Федерации (Москва и Санкт-Петербург).
2. Столицы регионов (Астрахань, Волгоград, Ижевск, Краснодар, Пермь, Петрозаводск).
3. Районные центры с населением свыше 100 тыс. человек (Бийск, Новокуйбышевск, Сургут).
4. Районные центры с населением менее 100 тыс. человек (Ахтубинск, Знаменск, Камызяк, Нариманов, Отрадный, Харабали).

Во-вторых, география размещения городов такова, что необходимо корректировать финансовые показатели с учетом реальной покупательной способности рубля. Для этого использовался Индекс бюджетных расходов (ИБР), который ежегодно рассчитывается Минфином по регионам при определении размеров бюджетных дотаций и субсидий. Для примера, ИБР для Самарской области составляет 0,85, а для Тюменской – 1,6. Это означает, что за 1 бюджетный рубль в Сургуте (Тюменская обл.) можно получить почти в два раза меньше товаров и услуг, чем в Новокуйбышевске (Самарская область). Значительная, хотя и меньшая разница в стоимости бюджетного рубля и между Петрозаводском и городами юга России Краснодаром и Астраханью.

Пятый этап – Расчет промежуточных и сводного рейтинга.

Расчет рейтингов осуществлялся путем прямого сравнения значений показателей. Для расчета рейтингов по направлениям значения показателей нормировались и складывались. Нормирование осуществлялось по формуле:

$$X_i^{\text{норм}} = \frac{(X_{\text{max}} - X_i)}{(X_{\text{max}} - X_{\text{min}})}$$

Где $X_i^{\text{норм}}$ – нормированное значение показателя X для i -того города,

X_i – значение показателя X для i -того города,

X_{max} – максимальное значение показателя X по всем городам,

X_{min} – минимальное значение показателя X по всем городам.

Для показателей, большее значение которых интерпретируется негативно, например показатель подростковой преступности, в числителе дроби вместо максимального значения использовалось минимальное.

Для обеспечения корректного сравнения индикаторов, относящихся к городам с существенно разными условиями и ресурсными возможностями используется следующая схема:

Для каждой из групп рассчитываются средние значения по каждому индикатору. В тех случаях, когда вариация средних значений индикаторов по группам отражает неравенство в условиях и ресурсах, рассчитываются коэффициенты, обеспечивающие равенство средних значений по всем группам и индикаторы пересчитываются с использованием этих коэффициентов.

Промежуточные индексы для формирования рейтинга по направлениям рассчитываются как среднее значение индикаторов, входящих в соответствующее направление рейтингования.

Сводный индекс для интегрального (сводного) рейтинга определяется как среднее значение промежуточных индексов.

4. Представление результатов

Рейтинг ГДД представлен в стандартной для рейтингов форме упорядоченного списка, отдельно по группам городов. Аналогично представляются и промежуточные рейтинги по направлениям, которые позволяют участникам определить свои сильные и слабые стороны и, исходя из этого, обоснованно скорректировать детскую и молодежную политику.

Предполагается, что наряду с публикацией рейтингов городам – участникам будет обеспечен доступ к нормированным значениям показателей, что позволяет каждому участнику понять, почему он занял то или иное место, по каким показателям он отстает, а по каким опережает другие города.