

УДК 316
JEL C 890, C 130

Н. В. Киселёва

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
ул. Советская, 14, Ярославль, 150000, Россия*

nkiseleva_polit@mail.ru

ИНФОРМИРОВАННОСТЬ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА УРОВЕНЬ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

На современной этапе развития государственности в России уделяется повышенное внимание проблеме эффективности государственной власти и управления не только на федеральном и региональном уровнях, но и на местном. В 2009 г. была разработана и внедрена система показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, куда были включены и социологические показатели – «удовлетворенности населения...». Внедрение социологических показателей в систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления вызвало положительные отклики со стороны научного сообщества, политиков, управленцев, общественности в целом. На основе результатов социологических исследований крупнейших российских исследовательских организаций и данных сводных докладов о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления ряда субъектов Центрального федерального округа проводится анализ влияния когнитивного фактора – «информированность» на уровень социальной удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, оценка, удовлетворенность населения, информированность.

Ежегодно во всех субъектах Российской Федерации проводятся мероприятия по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Среди этих мероприятий есть и социологическое исследование, направленное на выявление уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления¹. Как и любой вид замера (определения), в социологическом исследовании возможна «ошибка измерения». Она может быть связана не только с неправильным расчетом выборки и выбором шкалы (техническими составляющими), но и с когнитивными факторами и процессами, происходящими непосредственно в момент проведения опроса. В данном случае использование термина «ошибка» не означает ошибки в разговорном смысле. «Ошибка измерения» – это отклонение от ожидаемого в процессе опроса от того, что было получено.

* В статье использованы материалы социологических исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Исследовательской группы ЦИРКОН, Ярославского центра изучения общественного мнения и социологических исследований (ныне «Институт развития стратегических инициатив»), а также данные Рейтингового агентства «РИА Рейтинг».

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» / Министерство регионального развития. URL: <http://www.minregion.ru> (дата обращения 12.04.2014).

Киселёва Н. В. Информированность, как фактор влияния на уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Социально-экономические науки. 2014. Т. 14, вып. 4. С. 178–182.

В процессе проведения социологического опроса выделяют ряд проблем когнитивного характера, которые приводят либо могут привести к ошибкам измерения. Среди них и «отказ от кодирования (запоминания) запрашиваемой информации» [1. Р. 209]. Сам факт, что кто-то пережил определенное событие либо жил в той или иной ситуации, совсем не означает, что он или она своего рода «впитал» в себя всю (большую часть) информацию об этом событии или ситуации. Исследование очевидцев различных событий показывают, что они часто пропускают ключевые детали, необычные явления [2]. О более «рутинных» переживаниях и событиях, которые являются целью и задачами исследования, респонденты, скорее всего, знают еще меньше, т. е. обладают еще меньшей информацией о данных событиях. Например, А. Смит красноречиво иллюстрировал эту проблему. Он просмотрел множество отчетов респондентов о том, что они ели, и сравнил эти данные с подробным меню респондентов. В ходе сравнения он заметил расхождения между первым и вторым, что привело его к следующему выводу: «пищевые отчеты... в значительной степени состоят из догадок респондентов (физических лиц) о том, что они, вероятно, съели» [3]. В данном случае проблема состояла в том, что большинство людей не обращали большого внимания на то, что они ели, и поэтому они не смогли описать свой рацион более подробно и точно. Это говорит о том, что люди никогда не смогут ответить на вопрос, как бы искусно он не был задан, если не кодировали (не запоминали) информацию, связанную с этим. Ключевой (главный) вопрос, который должен быть проанализирован исследователем, это то, насколько глубоко респондент информирован о спрашиваемом событии. Рассмотрим, учитывается ли уровень информированности респондентов о конкретных направлениях деятельности органов местного самоуправления при определении показателя «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления»².

Необходимость проведения социологического мониторинга удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления закреплена Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317. Указанными нормативными документами утверждена методика оценки эффективности органов местного самоуправления. В ней хорошо и достаточно подробно описывается расчет статистических (объективных) показателей. Относительно субъективных показателей наблюдается совсем иная ситуация, можно сказать, что данная процедура полностью передана регионам. Субъекты РФ самостоятельно определяют порядок проведения социологических опросов, нацеленных на выявление уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Сейчас порядок проведения социологических опросов, нацеленных на определение социальной удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления, утвержден нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в 38 регионах (Московская, Астраханская, Ярославская, Орловская области и др.). Еще в 3 регионах страны данные документы находятся на стадии разработки, в остальных субъектах РФ основой является техническое задание на проведение независимых опросов.

В целях объективного анализа уровня влияния когнитивного фактора «информированность» на показатель «удовлетворенность населения» возьмем данные социологической оценки ряда регионов Центрального федерального округа (далее – ЦФО) по итогам 2012 г. Среди субъектов ЦФО, выбранных для проведения анализа социологических показателей, Ивановская, Липецкая и Ярославская области. Рассмотрим средние значения показателя «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления»: уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления за 2012 г.

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения 06.04.2014).

в Ивановской области фиксируется на уровне 70 %³, в Липецкой области на уровне 40 %⁴. Сравним социально-экономическое положение этих двух областей.

Ивановская область. Наблюдается высокая доля населения с доходами ниже прожиточного уровня (20,0 %), минимальное значение показателя «отношение денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг» (1,5). Поскольку измерения уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления может проводиться и по отдельным сферам жизнедеятельности, то следует указать, что в Ивановской области фиксируется: 56 % износа коммунальной инфраструктуры (это влечет за собой частые коммунальные аварии на местах); 53 % зданий здравоохранения находится в аварийном состоянии и требует капитального ремонта (встает вопрос условий нахождения посетителей и пациентов больниц, поликлиник); численность населения в области уменьшается (-6,5); доля прибыльных предприятий составляет 60,7 %⁵.

Липецкая область. По результатам 2012 г. фиксировался высокий показатель, характеризующий уровень доходов населения, «отношение денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг» (2,1); низкая доля (среди исследуемых субъектов) населения с доходами ниже прожиточного минимума (10,0 %); уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет 56 %, так же как и в Ивановской области; доля учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта (57,0 %); высокий показатель объема ВРП на душу населения (217 тыс. руб. на человека) и объема ВРП (254,7 млрд. руб.)⁶.

Статистические показатели свидетельствуют о том, что положение дел в Липецкой области заметно лучше, чем в Ивановской области. Вполне очевидно, что граждане, проживающие в Липецкой области, чувствуют себя более комфортно и уверенно. Тем не менее уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в Ивановской области более чем в 1,5 раза выше, чем в Липецкой области (69,7 против 39,5 %).

Очевидно, что в том и в другом случае на уровень удовлетворенности оказали влияние когнитивные факторы, среди которых и фактор низкой информированности населения о деятельности органов местного самоуправления. Так, согласно данным крупнейших социологических центров, в 2008 г. лишь 38,0 % населения страны полагали, что местное самоуправление – это форма самоорганизации населения, главной обязанностью которого является предоставление услуг по запросам жителей города. Более 40 % жителей страны ошибочно считали, что местное самоуправление – это представительство государства на местах, его главная обязанность – исполнять распоряжения государственной власти, обеспечивать единые стандарты на территории всей страны⁷. Безусловно, можно сделать акцент на том, что представленные данные не столь актуальны и в 2012 г. могла наблюдаться другая картина. Но если посмотреть динамику распределения ответов респондентов на соответствующий вопрос, то отчетливо просматривается следующая закономерность: с 2003 по 2008 г. в восприятии жителями страны местного самоуправления наблюдается доминирующая тенденция к изменению представлений населения в ошибочную сторону. Так, с 2003 г. 3,0–5,0 % граждан из числа ответивших на вопрос «местное самоуправление – это форма самоорганизации населения...» изменили свое мнение на противоположное⁸.

Конечно, сложно сказать, как обстоят дела в том или ином регионе, не побывав в самих регионах – конкретно на местах. Поэтому для более подробного анализа влияния когнитивного фактора «информированность» на социологическую оценку органов местного самоуправления возьмем данные по Ярославской области, а конкретно только г. Ярославль. Это

³ Сводный доклад Ивановской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ивановской области за 2012 год. URL: <http://www.ivanovoobl.ru> (дата обращения 17.04.2014).

⁴ Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Липецкой области за 2012 год. URL: <http://www.admlip.ru> (дата обращения 18.04.2014).

⁵ Рейтинг качества жизни в регионах РФ. Результаты, методика расчета / РИАРЕЙТИНГ. М., 2012. С. 15–26.

⁶ Там же.

⁷ Россияне о местном самоуправлении // Всероссийский центр изучения общественного мнения: многопрофильная исследовательская компания полного цикла. URL: <http://wciom.ru> (дата обращения 05.03.2014).

⁸ Там же.

позволит нам подробно не только исследовать и сопоставить социологические показатели со статистическими данными, но соотнести их с конкретными событиями, происходящими на тот момент в исследуемом муниципальном образовании.

В г. Ярославле социологический мониторинг оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления проводится два раза в год (по итогам I и II полугодий) методом личного интервью. Всего предусмотрено 28 социологических показателей, характеризующих качество и доступность предоставления муниципальных услуг по различным отраслевым направлениям деятельности органов городского самоуправления. Назовем лишь некоторые: «удовлетворенность населения медицинской помощью», «удовлетворенность населения условиями для занятий физической культурой и спортом», «удовлетворенность населения качеством предоставления коммунальных услуг». Таким же образом указанные сферы жизнедеятельности отражаются и в опросниках, без деления на отдельные направления: «Скажите, насколько Вы удовлетворены качеством общего образования?». Данный факт существенно влияет на социальную оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, поскольку среди населения отмечается достаточно низкая степень информированности о содержании деятельности, разграничении полномочий между органами местного самоуправления, органами власти субъекта РФ и федеральным центром, а также и незнание значительной частью населения полного спектра предоставляемых населению услуг [4]. Наиболее типична здесь ситуация, когда население (респонденты) приписывает органам местного самоуправления излишние полномочия и ответственность. Так, в период избирательной кампании по выборам мэра Ярославля в 2012 г. один из кандидатов пообещал жителям города не повышать тарифы на проезд в общественном транспорте. Однако после его избрания мэром тарифы на проезд в общественном транспорте значительно повысились (в Ярославской области тарифы на общественный транспорт определяются Департаментом энергетики и регулирования тарифов). Данное обстоятельство вызвало волну недовольства среди населения города: «Новый мэр не исполнил своего предвыборного обещания!». Удивительно, что такие реплики в адрес нового главы города звучали не только от простых граждан, но и от представителей средств массовой информации. Приведенный пример показывает, что ярославцы действительно были уверены в том, что кандидат, а впоследствии мэр, сможет оставить тарифы на проезд на прежнем уровне, что это входит в его компетенцию. Он также ярко демонстрирует низкую информированность населения о разграничении полномочий между региональной и местной властью. Среди социальных заблуждений встречаются и такие: уверенность населения в том, что глава района или губернатор способны увеличить размер выплачиваемых государственных выплат (пособий, пенсий и др.) либо снизить темп роста цен и т. д. Кроме того, согласно данным Института развития стратегических инициатив г. Ярославля, в начале 2013 г. ²/₃ жителей города были заинтересованы в получении более обширной и подробной информации о работе органов городской власти⁹.

Очевидно, что при выявлении уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в процессе сбора данных в ряде регионов не учитываются и не принимаются во внимание когнитивные факторы, а конкретно уровень информированности населения о том или ином событии. Этот факт заставляет задуматься об объективности показателя «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления», ежегодно представляемого в сводных докладах регионами. Данный вопрос становится особенно актуальным в преддверии новой реформы органов местного самоуправления, когда предполагается полная отмена выборов в городах, где существует деление на районы.

Одним из возможных вариантов решения выявленной проблемы может стать разработка и внедрение единой методики социологической оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (с учетом специфики регионов). Например, как это предусмотрено методикой расчета показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, чтобы сконструировать эффективный опросный инструмент, используемый для определения уровня удовлетворенности

⁹ Специфика информационного интереса ярославцев к деятельности органов городского самоуправления. URL: <http://indsi.ru> (дата обращения 05.04.2014).

населения деятельностью органов местного самоуправления, должно быть проведено его предварительное тестирование методом когнитивного анализа, также анкета должна содержать скрининговые вопросы и соответствующие переходы.

Список литературы

1. Survey Methodology / Ed. by R. M. Groves, F. J. Fowler Jr., M. P. Couper, J. M. Lepkowski, E. Singer, R. Tourangeau. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 2009.
2. Wells G. What Do We Know About Eyewitness Identification? // *American Psychologist*. 1993. Vol. 48. P. 553–571.
3. Smith A. Cognitive Processes in Long-Term Dietary Recall // *Vital and Health Statistics. Series 6*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1991. No. 4.
4. Румянцева Т. П., Михайлова Е. В. Проблема социальной интерпретации оценочных критериев качества и доступности муниципальных услуг в систематических опросах общественного мнения // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2012. № 4. С. 129–132.

Материал поступил в редколлегию 26.08.2014

N. V. Kiseleva

*P. G. Demidov Yaroslavl State University
10 Sovetskaya Str., Yaroslavl, 150000, Russian Federation*

nkiseleva_polit@mail.ru

AWARENESS AS A FACTOR OF INFLUENCE ON THE LEVEL OF PUBLIC SATISFACTION WITH LOCAL SELF-GOVERNMENT ACTIVITIES

In the modern period of the development of statehood in Russia the significant increase of attention is attributed to the issue of effectiveness of state power and government not only on the federal and regional levels, but on the local level as well. In 2009 there was developed and implemented the system of indicators of the effectiveness' estimates of the activity of local self-government. The system of effectiveness' estimates included sociological indices of satisfaction of population. Implementation of sociological indices in the system of effectiveness' estimates of the activity of local self-government brought positive responses from academic community, politicians, managers, and the public. In the article the analysis of influence of cognitive factor (being kept informed) on the level of social contentment of the activity of local self-government' bodies is done. We do this, based on the results of sociological studies of the major Russian research organizations and data from the aggregate reports, which deal with the monitoring of effectiveness of local self-government of some subjects in the Central federal district of Russia.

Keywords: local self-governance, evaluation, satisfaction of the population, awareness.

References

1. Groves R. M., Fowler F. J., Jr., Couper M. P., Lepkowski J. M., Singer E., Tourangeau R. (eds.) *Survey Methodology*. Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2009.
2. Wells G. What Do We Know About Eyewitness Identification? *American Psychologist*, 1993, vol. 48, p. 553–571
3. Smith A. Cognitive Processes in Long-Term Dietary Recall. *Vital and Health Statistics, Series 6*. Washington, DC, US Government Printing Office, 1991, no. 4.
4. Rumyantseva T. P., Mikhailova E. V. Problem of Social Interpretation of the Evaluation Criteria of Quality and Availability of Municipal Services in Regular Public Surveys. *The Monitoring of Public Opinion: Economic & Social Changes*, 2012, no. 4, p. 129–132.