

УДК 316.42

ББК 60.59(2Рос-4Вол)

© Каминский В.С.

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ КАК ИНДИКАТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



КАМИНСКИЙ ВАДИМ СЕРГЕЕВИЧ

инженер-исследователь отдела исследования уровня и образа жизни населения
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: fbode56b@yandex.ru

Муниципальный уровень играет особо важную роль в повышении эффективности государственного управления в связи с тем, что местная власть наиболее близка к реальным потребностям жителей и к специфике социально-экономического развития территории, находящейся в ее ведении. Одним из способов оценки эффективности государственного управления является анализ общественного мнения, который проводится Институтом социально-экономического развития территорий РАН в мониторинговом режиме. Целью исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, выступило изучение факторов, формирующих общественное мнение жителей муниципальных образований. Для реализации цели был решен ряд задач: выявлены общие тенденции общественного мнения на различных территориях области, определены особенности восприятия политической, социально-экономической ситуации, социального самочувствия жителей районов, а также специфика суждений жителей городских округов. Методы, использованные в исследовании: сравнительный, статистический, анализ и синтез. Научная новизна исследования заключается в исследовании общественного мнения на различных территориях Вологодской области на основе социологического мониторинга Института социально-экономического развития территорий РАН. Для этого была разработана методика, позволяющая составить рейтинг районов по ключевым показателям общественного мнения. Использованы последние годовые данные опросов (за 2014 год). Проведенное исследование позволило сделать ряд выводов. Общие тенденции, характерные для большинства муниципальных образований региона, лежат в политической плоскости (негативная динамика суждений о политической обстановке в России, рост уровня одобрения деятельности). Оценки в городах более позитивны, нежели в районах, что связано с более высоким уровнем и качеством жизни горожан. В то же время в городах выше уровень протестного потенциала в силу более высокого уровня запросов и большего потенциала общественной активности горожан. На общественное мнение жителей муниципаль-

ных образований Вологодской области влияют как социально-экономические (реальная социально-экономическая ситуация, материальное положение населения), так и политические (внешнеполитический – приобрел особую актуальность в 2014 году, внутривнутриполитический – как федеральный, так и муниципальный уровни управления) факторы. Таким образом, мониторинг общественного мнения, проводимый Институтом социально-экономического развития территорий РАН, дает возможность определять специфику общественного мнения на различных территориях и, следовательно, корректировать действия властей в соответствии с реальными потребностями жителей.

Мониторинг общественного мнения, муниципальное образование, городской округ, муниципальный район, уровень одобрения, материальное положение, социальное самочувствие населения.

На современном этапе развития одной из приоритетных задач является повышение эффективности управления на всех уровнях власти. От ее решения зависит развитие регионального сообщества и Российской Федерации в целом. Особенно важное значение имеет муниципальный уровень управления, поскольку местная власть наиболее близка к реальным потребностям жителей и к специфике социально-экономического развития территории, находящейся в ее ведении.

Важнейшую роль в формировании систем обратной связи между властью и обществом играет социологическая наука [4]. Одной из важнейших задач современной социологии является установление тесного взаимодействия социологической мысли с реальной жизнью, эффективное сочетание теоретической мысли с эмпирическими данными, с прикладной стороной вопроса [12, с. 6]. Эмпирические социологические исследования, проводящиеся в режиме мониторинга, позволяют установить эффективную обратную связь между населением и представителями органов власти. Эти данные являются «барометром» общественных настроений, учет которых будет способствовать более точному соответствию управленческих решений реальным потребностям населения, что повысит оценку эффективности государственного управления.

Вологодская область включает в себя 28 муниципалитетов (26 муниципальных районов и 2 городских округа – Вологда и Череповец), различающихся по своему местоположению, состоянию экономической и социальной сферы. В десяти муниципальных образованиях Институт социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН) с 1996 года проводит регулярные опросы общественного мнения¹. Социологический мониторинг осуществляется с целью оценки динамических изменений восприятия населением условий жизни.

Анализ общественного мнения представляет собой один из способов оценки эффективности государственного управления (наряду с такими способами, как изучение отчетов органов государственной власти, публикаций в СМИ, обращений граждан и т. д.), который позволяет

¹ Мониторинг общественного мнения ИСЭРТ РАН проводится с 1996 года с периодичностью один раз в два месяца. Опрашивается 1500 респондентов старше 18 лет в городах Вологде и Череповце, в Бабаевском, Великоустюгском, Вожегодском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Тарногском, Шекснинском районах. Репрезентативность выборки обеспечивается соблюдением следующих условий: пропорций между городским и сельским населением; пропорций между жителями населенных пунктов различных типов (сельские населенные пункты, малые и средние города); половозрастной структуры взрослого населения области. Метод опроса – анкетирование по месту жительства респондентов. Ошибка выборки не превышает 3%.

соотносить результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями населения. При этом, несмотря на субъективный характер оценок населения, анализ общественного мнения дает возможность получить объективные сведения об эффективности государственного управления, что достигается за счет массовости и мониторингового режима проведения исследования.

Мониторинг общественного мнения служит инструментом установления эффективной обратной связи в реальном времени между населением и властью. Данные, получаемые с его помощью, не являются прямым руководством к изменению деятельности органов государственного управления, но выступают «барометром» общественных настроений, что позволяет корректировать действия властей в соответствии с реальными потребностями жителей. При этом социологические опросы являются одним из тех механизмов, которые могут использоваться для усиления роли общества в осуществлении государственной политики. В связи с этим осуществление независимого мониторинга общественного мнения об эффективности деятельности власти приобретает особенно важное значение.

Целью исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, выступило изучение факторов, формирующих общественное мнение жителей муниципальных образований.

Для реализации цели был решен ряд задач:

1. Выявлены общие тенденции общественного мнения на различных территориях области.
2. Определены особенности восприятия политической, социально-экономической ситуации, социального самочувствия жителей районов, а также специфика суждений жителей городских терри-

торий, что обусловлено существенными различиями в уровне и качестве сельской и городской жизни.

Общественное мнение анализируется по трем ключевым направлениям:

1. Восприятие жителями муниципальных образований основных тенденций в развитии политической ситуации в стране и в регионе (включая их отражение на оценке деятельности органов государственного управления и партийно-политических предпочтениях).

2. Отношение населения к изменениям, происходящим в динамике социально-экономической ситуации (в том числе, тенденции потребительских настроений и самооценок материального положения).

3. Социальное самочувствие населения (динамика социального настроения, запаса терпения и протестного потенциала).

Согласно Федеральному Закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в России существует пять видов муниципальных образований: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения [13]. В нашем исследовании, в соответствии с мониторингом общественного мнения ИСЭРТ РАН, мы анализируем оценки населения городских округов (Вологда и Череповец) и муниципальных районов.

Для анализа общего и особенного в общественном мнении жителей муниципальных районов и городских округов авторы составили сводную таблицу динамики оценок жителей районов по всем критериям за период с 2013 по 2014 год (табл. 1).

Данная операция позволила выделить характерную для большинства территорий тенденцию ухудшения суждений о политической обстановке в России (на 8 из 10 территорий). По-видимому, такая

Таблица 1. Обобщение динамики общественного мнения в территориальных образованиях Вологодской области по всем критериям, использованным в исследовании, 2014 г. к 2013 г. (+/-)

Район	Бабаевский	Великоустюгский	Вологодский	Грязовецкий	Кирилловский	Никольский	Тарногский	Шекснинский	г. Вологда	г. Череповец
Оценка политической ситуации в стране и регионе										
Оценка политической ситуации в России	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-
Оценка политической обстановки в области	+	-	-	+	+	+	-	+	0	+
Партийно-политические предпочтения населения										
Уровень поддержки партии «Единая Россия»	+	-	+	-	0	0	+	+	0	+
Никакая партия не выражает интересы	+	-	0	-	-	-	0	-	-	-
Уровень одобрения деятельности органов власти										
Одобрение деятельности Президента РФ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Одобрение деятельности Председателя Правительства РФ	+	+	0	+	+	-	+	+	+	+
Одобрение деятельности Государственной думы	+	0	0	+	+	-	-	+	+	+
Одобрение деятельности губернатора Вологодской области	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-
Одобрение деятельности главы местной администрации	+	0	+	+	+	-	-	+	-	+
Оценка успешности деятельности Президента РФ по решению ключевых проблем страны										
Наведение порядка в стране	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+
Подъем экономики, рост благосостояния граждан	+	+	-	-	+	-	-	+	+	+
Защита демократии и укрепление свобод граждан	+	+	-	+	+	-	-	+	+	+
Укрепление международных позиций России	-	+	-	+	+	-	-	+	+	+
Оценка социально-экономической ситуации										
Доля «бедных» и «нищих»	-	+	-	+	+	0	-	-	0	-
Доля негативных оценок экономического положения в России	0	-	-	-	+	+	-	+	+	+
Доля негативных оценок экономического положения в области	+	-	-	-	+	+	-	+	-	0
Индекс потребительских настроений	0	-	-	-	+	+	-	-	0	-
Социальное самочувствие населения										
Доля позитивных характеристик социального настроения	0	0	-	-	+	+	-	-	0	+
Доля позитивных характеристик запаса терпения	+	+	-	0	+	-	-	0	+	+
Потенциал протеста	0	+	-	-	+	-	-	0	0	-
«+» – ситуация улучшилась, «-» – ухудшилась.										

ситуация связана с развитием событий на международной политической арене (Украинский кризис, повлекший за собой рост напряженности в отношениях с довольно значительной частью мирового сообщества – ЕС, США, Канада, Япония, Австралия). О «внешнеполитической» обусловленности политических настроений косвенно свидетельствует и то, что характеристики политической обстановки в области улучшились в большинстве муниципальных образований (в 6).

В то же время население муниципальных образований Вологодской области продолжало высказывать высокий уро-

вень одобрения деятельности федеральных органов власти и лично Президента РФ В.В. Путина. В 2014 году по сравнению с 2013 годом уровень одобрения президента вырос на всех территориях области, улучшились суждения об успешности его деятельности по наведению порядка в стране (на 8 территориях), по защите демократии и укреплению свобод граждан (на 7), а также по подъему экономики и укреплению международных позиций России (на 6). Позитивная динамика оценок деятельности Председателя Правительства РФ зафиксирована в 8 муниципальных образованиях, Государственной Думы – в 6.

В то же время суждения жителей различных территорий имеют свои особенности. Мы рассмотрели эту специфику в двух ракурсах:

- отличия общественного мнения горожан от общественного мнения жителей районов;

- специфика общественного мнения отдельных районов. В данном случае необходимо отметить, что мониторинг, который проводит ИСЭРТ РАН, дает возможность получать объективные данные в среднем по районам. Однако в отдельно взятом районе мы можем выявить лишь генеральные тенденции общественного мнения, конкретные же значения показателей и их существенные перепады будут не совсем точными, что объясняется малой выборкой.

Города стали муниципалитетами в результате проведенной территориальной

реорганизации местного самоуправления, проведенной в соответствии с Федеральным Законом № 131-ФЗ [7, с. 113]. В целом в городах оценки лучше, нежели в районах (табл. 2). Так, уровень одобрения деятельности Президента в среднем по городам составил 69%, что на 10% больше, чем в среднем по районам.

Уровень одобрения губернатора в среднем по городам составил – 46%, в среднем по районам – 34%, глав местных администраций – 43 и 34% соответственно, удельный вес «бедных и «нищих» – 45% и 53% соответственно, индекс потребительских настроений – 93 и 82 п. соответственно, доля людей с положительными оценками социального настроения и запаса терпения – 76 – 88% и 62 – 73% соответственно.

Данная закономерность проявляется и в масштабах России: чем меньше населенный пункт, тем хуже и все показатели,

Таблица 2. Общественное мнение в среднем по городам по районам Вологодской области, %

Параметры оценки	Среднее по районам	Среднее по городам, 2014 г.
Оценка политической ситуации в стране и регионе		
Доля положительных оценок политической ситуации в России	25,6	45,7
Доля положительных оценок политической обстановки в области	39,4	41,8
Партийно-политические предпочтения населения		
Уровень поддержки партии «Единая Россия»	32,9	33,2
Никакая партия не выражает интересы**	36,1	32,6
Уровень одобрения деятельности органов власти		
Одобрение деятельности Президента РФ	59,3	69,2
Одобрение деятельности Председателя Правительства РФ	53,9	55,5
Одобрение деятельности Государственной думы	33,0	39,2
Одобрение деятельности губернатора	33,6	45,6
Одобрение деятельности главы местной администрации	34,0	43,4
Оценка успешности деятельности Президента РФ по решению ключевых проблем страны (доля положительных оценок)		
Наведение порядка в стране	42,5	52,8
Подъем экономики, рост благосостояния граждан	34,1	35,4
Защита демократии и укрепление свобод граждан	34,3	40,3
Укрепление международных позиций России	43,0	56,3
Оценка социально-экономической ситуации		
Доля «бедных» и «нищих»	52,4	45,1
Доля негативных оценок экономического положения в России	28,0	23,5
Доля негативных оценок экономического положения в области	36,5	35,0
Индекс потребительских настроений	82,3	93,1
Социальное самочувствие населения		
Доля позитивных характеристик социального настроения	61,8	76,3
Доля позитивных характеристик запаса терпения	72,9	88,0
Потенциал протеста	16,1	21,5

Источник: Данные мониторинга общественного мнения ИСЭРТ РАН.

характеризующие доходы его жителей, их удовлетворенность собственной жизнью в целом [10, с. 5]. Причина в том, что существует неоправданно высокая дифференциация регионов России по уровню социально-экономического развития [5, с. 94].

В то же время в городах выше потенциал протеста. Это может свидетельствовать о более высоком уровне запросов горожан, с одной стороны, о большем потенциале их общественной активности – с другой.

Субъективные оценки жителей районов также имеют свою специфику.

Для изучения особенностей общественного мнения жителей районов Вологодской области был составлен рейтинг

районов по ключевым показателям общественного мнения (табл. 3). Решение этой задачи протекало в несколько этапов:

1. Выбраны ключевые показатели общественного мнения (оценка политической и экономической ситуации в России и области, уровень одобрения органов власти и оценка успешности деятельности Президента, социальная самоидентификация, ИПН, социальное самочувствие);

2. Определено место, которое каждый район занимает по каждому критерию;

3. Рассчитан средний балл для каждого района. В соответствии с ним определено место района по общественному мнению в целом, а также выделены группы

Таблица 3. Обобщение оценок жителей районов по всем критериям, использованным в исследовании, 2014 г.

Район	Бабаевский	Великоустюгский	Вохгодский	Грязовецкий	Кирилловский	Никольский	Тарногский	Шекнинский
Оценка политической ситуации в стране и регионе (доля отрицательных оценок)								
Оценка политической ситуации в России	1	8	6 – 7	4	2	5	6 – 7	3
Оценка политической обстановки в области	1	6	5	4	3	7	8	2
Партийно-политические предпочтения населения								
Уровень поддержки партии «Единая Россия»	1	3	5	7	6	8	2	4
Никакая партия не выражает интересы	1	6	4	2	5	8	7	3
Уровень одобрения деятельности органов власти (доля положительных оценок)								
Одобрение деятельности Президента РФ	5	1	6	7	3	8	2	4
Одобрение деятельности Председателя Правительства РФ	5	1	6	7	3	8	2	4
Одобрение деятельности Государственной думы	4	2	8	6	3	5	7	1
Одобрение деятельности губернатора Вологодской области	2	4	5	7	3	6	8	1
Одобрение деятельности главы местной администрации	3	5	2	7	4	6	8	1
Оценка успешности деятельности Президента РФ по решению ключевых проблем страны (доля положительных оценок)								
Наведение порядка в стране	2	1	8	7	3	6	8	4
Подъем экономики, рост благосостояния граждан	4	1	7 – 8	6	2	5	7 – 8	3
Защита демократии и укрепление свобод граждан	4	1	7	6	2	5	8	3
Укрепление международных позиций России	2	1	8	6	4	5	7	3
Оценка социально-экономической ситуации (доля отрицательных оценок)								
Доля «бедных» и «нищих»	5	2	7	6	4	8	1	3
Доля негативных оценок экономического положения в России	1	3	8	7	2	6	5	4
Доля негативных оценок экономического положения в области	1	3	8	7	2	6	5	4
Индекс потребительских настроений	1	3	6	7	2	8	5	4
Социальное самочувствие населения								
Доля позитивных характеристик социального настроения	1	3	8	6	5	7	2	4
Доля позитивных характеристик запаса терпения	1	2	8	6	5	7	3	4
Потенциал протеста	1	2	8	6 – 7	5	4	3	6 – 7
Средний балл*	2,3	2,9	6,5	5,7	3,4	6,4	5,2	3,3
Место района в рейтинге	1	2	8	6	4	7	5	3
*Чем меньше средний балл, тем выше место.								

районов со средним баллом выше и ниже среднего по районам.

4. Произведена группировка данных муниципальных образований по принципу выше или ниже среднего по всем районам. В результате были получены группы лидеров и аутсайдеров. В первую группу вошли: Бабаевский, Великоустюгский, Шекснинский и Кирилловский районы. Во вторую – Тарногский, Грязовецкий, Никольский, а также Вожегодский районы (табл. 4).

Подобная методика приобретает особую актуальность в связи с усилением дифференциации социально-экономического развития территорий [2, с. 54].

Проведен углубленный анализ социально-экономической ситуации в районе-лидере и районе-аутсайдере. Информационной базой послужили:

- ежемесячные статистические бюллетени «Социально-экономическое положение по муниципальным районам и городским округам Вологодской области...»;
- публичные доклады о результатах деятельности глав муниципальных районов за 2014 год.

Результаты исследования показывают, что тенденции общественного мнения в районе-лидере (Бабаевский) и районе-аутсайдере (Вожегодский) совпадают с реальным социально-экономическим положением данных муниципальных образований. Это подтверждается инфор-

мацией, содержащейся в публичных докладах о результатах деятельности Глав данных муниципальных образований:

1. По данным публичного доклада главы Бабаевского муниципального района, в районе остается стабильной ситуация на рынке труда [8]. Число заявленных вакансий по району превышает численность безработных – 164 против 157 чел. Для сравнения: в Вожегодском районе численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, составляет 140 чел., в то время как потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные учреждения службы занятости населения – лишь 63 чел.

2. Среднемесячная номинальная заработная плата в Бабаевском районе выше, чем в других рассматриваемых районах – 27836 руб. (в Вожегодском – 18948 руб.) [11, с. 56]. Более 54% работающего населения получают среднюю заработную плату выше уровня среднемесячной заработной платы по району.

3. В Бабаевском районе в 2014 году было введено 12590 кв. м жилья (в том числе по программам переселения граждан из аварийного жилья и обеспечения жильем детей-сирот). В Вожегодском районе за рассматриваемый период было введено 10436 кв. м жилья.

Кроме того, Глава Бабаевского муниципального района отмечает следующие позитивные изменения в социальной сфере:

Таблица 4. Рейтинг районов на основе общественного мнения*, 2014 г.

Итоговое место по всем критериям	Средний балл по всем критериям	Район
1	2,3	Бабаевский
2	2,9	Великоустюгский
3	3,3	Шекснинский
4	3,4	Кирилловский
5	5,2	Тарногский
6	5,7	Грязовецкий
7	6,4	Никольский
8	6,5	Вожегодский

*Зеленым цветом отмечены районы, в которых средний балл по всем критериям выше среднего по району, красным цветом обозначены районы со средним баллом ниже среднего по районам. Чем ниже средний балл, тем лучше ситуация в районе и, соответственно, выше его место в рейтинге.
Источник: Данные мониторинга общественного мнения ИСЭРТ РАН.

1. Большой объем проведенных работ по ремонту и реконструкции объектов дорожной инфраструктуры:

- 20 964 кв. м покрытия дорог улично-дорожной сети поселений района;
- 2 233 кв. м покрытия дорог общего пользования местного значения в границах населенных пунктов;
- произведен капитальный ремонт двух мостов (266 кв. м).

2. Повышение качества образования: не допущено очереди в детские сады детей старше 3 лет; охват детей дополнительным образованием один из самых высоких по области – 63%. В 2014 году в систему образования района было привлечено 12 млн рублей на выполнение ремонтных работ, приобретение оборудования, инвентаря и др. В результате построен 1 новый школьный стадион, отремонтирован 1 спортивный зал, в 1 школе проведена замена кровли [8].

Вожегодский район, согласно публичному докладу главы местной администрации, характеризуется сложной экономической ситуацией [9]. Среди негативных моментов он выделяет следующие:

1. Прекращение в 2011 – 2013 гг. деятельности 4 сельскохозяйственных предприятий, что привело к снижению реализации продукции. Другими проблемами АПК являются: морально и физически устаревшие техника и оборудование, невозможность расширенного воспроизводства; старение рабочих кадров, дефицит рабочих, специалистов.

2. Высокий уровень тарифов на тепловую энергию. Рост связан с наличием маломощных котельных на территории сельских поселений и стоимостью используемого топлива.

3. Проблемы в образовательной сфере: 137 детей в возрасте от 0 до 7 лет находятся в очереди для получения места в муниципальном дошкольном образовательном учреждении. Актуальной проблемой является старение педагогических кадров.

Таким образом, проведенное исследование показало, что общественное мнение жителей районов совпадает с реальной социально-экономической ситуацией. Это подтверждается как данными официальной статистики, так и публичными докладами Глав муниципальных районов.

Политический фактор также оказывает влияние на общественное мнение жителей районов. Причем первостепенное значение здесь федеральный, а не муниципальный уровень управления. Районы, входящие в группу лидеров, отличаются более высоким уровнем одобрения Президента РФ и Председателя Правительства РФ. В отношении же глав местной администрации однозначной взаимосвязи не выявлено: уровень одобрения главы Вожегодского района один из наиболее высоких среди муниципальных образований (2-е место), в то же время по другим показателям общественного мнения этот район является аутсайдером (см. табл. 3).

Электоральная активность жителей районов Вологодской области также демонстрирует приоритет доверия к федеральным органам власти: показатели участия в выборах муниципального уровня намного ниже, чем доля участвовавших в президентских и парламентских выборах [6].

Тем не менее муниципальный уровень управления участвует в формировании общественного мнения (в связи с тем, что местное самоуправление представляет собой публично-правовое образование, наиболее приближенное к населению) [3, с. 104]. Это видно из анализа корреляции длительности выполнения Главой местной администрации своих функций и места района в рейтинге по ключевым показателям общественного мнения (табл. 5).

Авторы получили следующие результаты. В трех из четырех муниципальных образований, которые являются лиде-

Таблица 5. Главы муниципальных районов Вологодской области

Район	Глава района	Срок деятельности	Начало срока деятельности
Бабаевский	И.В. Кузнецов	Первый	с марта 2013 года
Великоустюгский	И.М. Хабаров	Первый	с марта 2012 года
Тарногский	С.М. Гусев	Первый	с марта 2009 года
Шекснинский	Е.А. Богомазов	Первый	с июля 2014 года
Вожегодский	С.Н. Семенников	Второй	1. – с ноября 2008 года 2. – с марта 2012 года
Кирилловский	С.В. Усов	Второй	1. – с 2008 года 2. – с марта 2012 года
Никольский	В.В. Панов	Второй	1. – с марта 2008 года 2. – с марта 2012 года
Грязовецкий	М.А. Лупандин	Четвертый	1. – с апреля 1997 года 2. – с декабря 2003 года 3. – с марта 2009 года 4. – с октября 2014 года

Источник: Сайты муниципальных районов.

Таблица 6. Зависимость общественного мнения от срока исполнения функций действующим главой района

Район	Срок деятельности главы района	Средний балл района на основе общественного мнения
Бабаевский	Первый	2,3
Великоустюгский	Первый	2,9
Шекснинский	Первый	3,3
Тарногский	Первый	5,2
Кирилловский	Второй	3,4
Грязовецкий	Четвертый	5,7
Никольский	Второй	6,4
Вожегодский	Второй	6,5

рами по ключевым показателям общественного мнения, действующий глава местной администрации исполняет свои обязанности первый срок (в Бабаевском, Великоустюгском и Шекснинском районах). И, напротив, в трех из четырех районов-аутсайдеров главы администраций были избраны на второй срок (Никольский, Вожегодский) или являются политическими долгожителями (Грязовецкий; табл. 6).

Скорее всего, это обусловлено психологией людей: с новым лидером всегда связаны ожидания позитивных изменений в экономической, политической сферах, личном материальном положении и т. д.

Результаты углубленного анализа специфики общественного мнения жителей муниципальных районов показывают, что экономический и политический факторы во многом обуславливают структуру социального самочувствия и

уровень протестного потенциала жителей муниципальных образований.

Так, в Бабаевском районе, в котором по данным на 2014 год наблюдается самая значительная доля позитивных оценок различных аспектов политической, экономической, ситуации и материального положения, отмечаются и наиболее благоприятные показатели социального самочувствия по сравнению со всеми остальными рассматриваемыми территориями: доля людей, испытывающих положительные эмоции, составила 93%, удельный вес людей с высоким запасом терпения – 96%, потенциал протеста составляет 6%. (табл. 7, 8).

Напротив, в районе-аутсайдере (Вожегодский) зафиксированы самые низкие показатели социального настроения и запаса терпения (доля позитивных оценок составила 21 и 42% соответственно) и наиболее высокий протестный потенциал (29%).

Таблица 7. Динамика социального настроения населения районов Вологодской области*, % от числа опрошенных

Территория	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Бабаевский р-н	47,7	73,3	75,3	87,5	84,5	80,7	84,3	91,8	94,4	92,2	93,4
Тарногский р-н	41,6	43,8	55,1	65,0	68,3	69,4	76,9	66,5	79,3	81,2	78,8
В.Устюгский р-н	56,6	65,3	61,9	64,3	62,8	57,3	66,4	65,7	78,4	79,2	77,3
Шекснинский р-н	42,4	61,6	53,7	63,4	80,4	51,3	54,3	59,2	67,1	73,5	70,4
Кирилловский р-н	30,3	37,3	42,6	47,6	53,7	35,8	41,7	47,7	50,6	53,8	59,2
Грязовецкий р-н	33,6	59,4	65,9	66,0	71,0	51,1	74,6	59,8	58,0	62,6	56,4
Никольский р-н	53,6	53,8	47,1	49,1	53,0	27,3	38,1	41,6	25,9	29,7	40,2
Вожегодский р-н	29,0	53,4	49,8	46,4	44,4	29,6	27,7	25,2	28,2	23,4	20,9
Среднее по районам	42,2	57,6	57,5	61,6	65,0	50,1	57,7	57,1	59,8	61,6	61,8

*Для оценки социального настроения использовался вопрос «Что бы Вы могли сказать о своем настроении в последние дни?», варианты ответа: «прекрасное настроение», «нормальное, ровное состояние». Ранжировано по 2014 году. Зеленым цветом отмечены районы, в которых доля положительных оценок социального настроения выше, чем в среднем по районам, красным цветом обозначены районы с оценками ниже среднего.

Таблица 8. Динамика уровня запаса терпения населения районов Вологодской области*, % от числа опрошенных

Территория	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Бабаевский р-н	68,8	80,9	83,1	83,5	87,7	88,9	84,6	90,7	95,0	89,1	96,0
В.Устюгский р-н	70,7	79,1	68,5	69,0	73,9	82,6	73,4	75,4	89,6	89,1	93,1
Тарногский р-н	64,4	59,2	66,7	85,0	85,0	87,5	83,9	84,3	88,1	89,1	82,9
Шекснинский р-н	69,7	67,4	75,8	74,9	86,1	61,8	58,4	72,8	72,5	80,6	81,0
Кирилловский р-н	58,9	69,9	62,1	65,2	76,2	74,6	64,0	66,7	68,1	71,4	70,6
Грязовецкий р-н	60,3	72,1	71,1	77,2	67,9	59,7	72,2	61,0	63,1	59,4	59,7
Никольский р-н	67,7	59,8	50,1	40,4	58,3	38,9	37,1	60,2	48,1	64,0	58,2
Вожегодский р-н	56,1	75,0	61,8	67,1	69,2	59,9	59,7	50,8	45,1	44,4	42,1
Среднее по районам	64,4	71,2	67,5	69,5	75,0	68,4	65,8	69,5	70,6	72,9	72,9

*Для оценки уровня запаса терпения использовался вопрос «Как Вы считаете, какое из высказываний наиболее соответствует сложившейся ситуации?», варианты ответа: «все не так плохо и можно жить», «жить трудно, но можно терпеть». Ранжировано по 2014 году. Зеленым цветом отмечены районы, в которых доля положительных оценок запаса терпения выше, чем в среднем по районам, красным цветом обозначены районы с оценками ниже среднего.

Однако в Кирилловском районе, являющемся одним из лидеров по характеристикам различных аспектов экономической и политической ситуации, показатели социального настроения и запаса терпения ниже среднего по районам (59 против 62% и 71 против 73%), что свидетельствует о различной степени этой связи в разных муниципальных образованиях.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Общие тенденции, характерные для большинства муниципальных образований региона, лежат в политической плоскости:
 - негативная динамика суждений о политической обстановке в России;
 - рост уровня одобрения деятельности Президента РФ, Председателя правительства РФ, Государственной думы РФ,

улучшение суждений об успешности деятельности Президента РФ по решению ключевых проблем страны.

2. Оценки в городах более позитивны, нежели в районах: выше уровень одобрения федеральных и региональных органов власти, а также глав местных администраций, меньше удельный вес низкообеспеченных слоев населения, доля негативных суждений относительно экономического положения России и области, более благоприятные показатели социального настроения и социального самочувствия населения. В то же время в городах выше уровень протестного потенциала. Причина, как видится авторам, кроется в более высоком уровне запросов горожан с одной стороны, о большем потенциале их общественной активности – с другой.

3. Общественное мнение жителей муниципальных образований формируется под воздействием ряда факторов:

1) Социально-экономические:

– реальная социально-экономическая ситуация и материальное положение населения. Это подтверждается как данными официальной статистики, так и публичными докладами глав муниципальных районов. Так, при сравнении положения района-лидера (Бабаевского) и района-аутсайдера (Вожегодского) по ключевым показателям общественного мнения выяснилось, что в первом выше уровень среднемесячной номинальной заработной платы, более благоприятная ситуация с жилищным обеспечением населения, лучше ситуация в АПК, образовательной сфере и т. д.

Меры, инициированные на уровне федерации, пока не позволяют улучшить ситуацию в муниципальных образованиях, поэтому требуются решения на уровне субъекта РФ, в том числе в рамках механизма по снижению внутрирегиональной дифференциации [1, с. 60].

2) Политические:

– внешнеполитический. Этот фактор приобрел особую актуальность в 2014 году. Украинский кризис и связанный с ним рост напряженности в отношениях с довольно значительной частью мирового сообщества привели к ухудшению суждений о политической обстановке в России на большинстве территорий Вологодской области (в 8 из 10).

– внутриполитический. Первостепенное значение играет федеральный и региональный, а не муниципальный уровень управления. Районы, входящие в группу лидеров, отличаются более высоким уровнем одобрения Президента РФ и Председателя Правительства РФ. В отношении же глав местной администрации однозначной взаимосвязи не выявлено.

Тем не менее муниципальный уровень управления участвует в формировании общественного мнения. Такой вывод позволяет сделать анализ корреляции длительности выполнения Главой местной администрации своих функций и места района в рейтинге по ключевым показателям общественного мнения.

Воздействие вышеуказанных факторов показывают также и результаты анализа общественного мнения в муниципальных районах, отличающихся самой негативной (Вожегодский и Никольский) и самой позитивной (Бабаевский) оценкой различных аспектов политической и экономической ситуации.

Таким образом, мониторинг общественного мнения, проводимый ИСЭРТ РАН, позволяет получать информацию о социальном самочувствии населения и восприятии жителями области политической и экономической обстановки в стране и регионе в разрезе муниципальных образований, что дает возможность определять специфику общественного мнения на различных территориях, и, следовательно, корректировать действия властей в соответствии с реальными потребностями жителей.

Муниципальный уровень управления особо важен для повышения эффективности государственного управления. Однако его роль в формировании общественного мнения жителей области, согласно результатам исследования, не является доминирующей. Большинство жителей муниципальных районов считают, что возможности по решению имеющихся проблем и по управлению муниципальным образованием сокращаются. Более того, так полагает и часть самих руководителей муниципальных образований [1, с. 51]. Поэтому необходимо оказывать поддержку местному самоуправлению и способствовать его развитию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ворошилов, Н. В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49–62.
2. Ворошилов, Н. В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н. В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54–69.
3. Груздева, И. В. Муниципальная реформа в Вологодской области (2004 – 2005 гг.) [Текст] / И. В. Груздева // Местное самоуправление и гражданское общество: региональные аспекты развития. Материалы областной научно-практической конференции. 17 апреля 2014 года. – Вологда, 2014. – С. 104–109.
4. Дементьева, И. Н. Использование индексного метода в социологических исследованиях ИСЭРТ РАН [Электронный ресурс] / И. Н. Дементьева // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 9 (19). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=4280>
5. Маршалова, А. С. Неэффективность государственного управления – главный фактор российского отставания [Текст] / А. С. Маршалова, Г. В. Ждан, В. И. Бакулина // ЭКО. – 2015. – № 1. – С. 87–100.
6. Молодов, О. Б. Доверие как фактор консолидации общества (на примере Вологодской области) [Электронный ресурс] / О. Б. Молодов // Вопросы территориального развития. – 2013. – № 5 (5). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=2989>
7. Никитина, Т. И. Основные направления развития законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления [Текст] / Т. И. Никитина // Местное самоуправление и гражданское общество: региональные аспекты развития. Материалы областной научно-практической конференции. 17 апреля 2014 года. – Вологда, 2014. – С. 109–119.
8. Публичный доклад о результатах деятельности Главы Бабаевского муниципального района Вологодской области за 2014 г. [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/babaevskij_r.pdf
9. Публичный доклад о результатах деятельности Главы Вожегодского муниципального района Вологодской области за 2014 г. [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/vozhega_glavy.pdf
10. Российское общество в контексте новых реалий (тезисы о главном): информационно-аналитическое резюме по итогам общенационального исследования [Текст]. – М.: Институт социологии РАН. – 2015. – 58 с.
11. Социально-экономическое положение по муниципальным районам и городским округам Вологодской области в январе 2015 г. [Текст]: стат. бюллетень / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области, 2015. – 64 с.
12. Тощенко, Ж. Т. Время акме. Социологическим исследованиям – 40 лет [Текст] / Ж. Т. Тощенко // Социологические исследования. – 2014. – № 7. – С. 3–7.
13. Федеральный закон российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Каминский Вадим Сергеевич – инженер-исследователь отдела исследования уровня и образа жизни населения. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: fbcde56b@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

PUBLIC OPINION AS AN INDICATOR OF THE STATE MANAGEMENT EFFICIENCY

The municipal level plays a particularly important role in improving the efficiency of public administration due to the fact that the local government is close to real needs of the residents and to specificity of socio-economic development of the territory. The effectiveness of state management can be evaluated in the basis of the public opinion monitoring, conducted by the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS. The aim of the research, which results are presented in the article, is to study the factors that shape public opinion of municipalities' residents. To achieve the goal the authors solve several tasks: identify general tendencies of public opinion in various territories of the region, features of perception of the political, social and economic situation, social well-being of the residents and specific judgments of urban district residents. The methods, such as comparative, statistical, analysis and synthesis, are used in the study. Scientific novelty of the research lies in the study of public opinion in different areas of the Vologda Oblast on the basis of sociological monitoring of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS. For this purpose, the authors have elaborated the method that helps rank districts by key indicators of public opinion. They use the latest annual survey data (for 2014). The authors make several conclusions. The general trends common to most municipalities in the region refer to the political sphere (negative dynamics of judgments about the political situation in Russia, the increasing level of approval). The assessments in cities are more positive than in villages due to a higher level and quality of life of citizens. At the same time, cities are characterized by a higher level of protest potential due to a higher level of needs and greater potential of citizens' public activity. Public opinion of residents of the Vologda Oblast municipalities is influenced by both socio-economic (socio-economic situation, financial situation of the population) and political (foreign policy – has become acute in 2014, domestic – both federal and municipal government levels) factors. Thus, the public opinion monitoring conducted by the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS helps determine the specificity of public opinion in different areas and, consequently, adjust the authorities' activity in accordance with actual needs of the residents.

Public opinion monitoring, municipal formation, urban district, municipal district, approval level, financial situation, social well-being of the population.

REFERENCES

1. Voroshilov N. V. Institut mestnogo samoupravleniya segodnya (po materialam oprosa glav munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti) [Local Government Institute Today (According to the Poll of Heads of Municipal Entities in the Vologda Oblast)]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2015, no. 1 (75), pp. 49–62.
2. Voroshilov N. V., Gubanova E.S. Otsenka urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti [Assessment of the Level of Socio-Economic Development in Municipal Formations of the Vologda Oblast]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2014, no. 6 (36). – S. 54–69.
3. Gruzdeva I. V. Munitsipal'naya reforma v Vologodskoi oblasti (2004 – 2005 gg.) [Municipal Reform in the Vologda Oblast (2004 – 2005)]. *Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo: regional'nye aspekty razvitiya: materialy oblastnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii ot 17 aprelya 2014 goda* [Local Governance and Civil Society: Regional Development Aspects: Materials of Regional Scientific-Practical Conference of April 17, 2014]. Vologda, 2014, pp. 104–109.
4. Dement'eva I. N. Ispol'zovanie indeksnogo metoda v sotsiologicheskikh issledovaniyakh ISERT RAN [Using an Index Method in ISERT RAS Sociological Research]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of Territorial Development], 2014, no. 9 (19). Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=4280>

5. Marshalova A. S., Zhdan G. V., Bakulina V. I. Neeffektivnost' gosudarstvennogo upravleniya – glavnyi faktor rossiiskogo otstavaniya [Weak Governance is a Major Factor in the Russian Lag]. *EKO* [All-Russian Economic Journal], 2015, No. 1, pp. 87–10
6. Molodov O. B. Doverie kak faktor konsolidatsii obshchestva (na primere Vologodskoi oblasti) [Trust as a Factor of Consolidation of the Society (on the Example of the Vologda Oblast)]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of Territorial Development], 2013, no. 5 (5). Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=2989>
7. Nikitina T. I. Osnovnye napravleniya razvitiya zakonodatel'stva, reguliruyushchego voprosy mestnogo samoupravleniya [Main Directions of Development of the Legislation Regulating Local Self-Government]. *Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo: regional'nye aspekty razvitiya: materialy oblastnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii ot 17 aprelya 2014 goda* [Local Governance and Civil Society: Regional Development Aspects: Materials of Regional Scientific-Practical Conference of April 17, 2014]. Vologda, 2014, pp. 109–119.
8. Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Glavy Babaevskogo munitsipal'nogo raiona Vologodskoi oblasti za 2014 g. [Public Report on the Results of the Activity of Head of Babayevsky Municipal District of the Vologda Oblast for 2014]. *Sait Gubernatora Vologodskoi oblasti* [Website of the Vologda Oblast Governor]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/babaevskij_r.pdf
9. Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Glavy Vozhegodskogo munitsipal'nogo raiona Vologodskoi oblasti za 2014 g. [Public Report on the Results of the Activity of Head of Vozhegodsky Municipal District of the Vologda Oblast for 2014]. *Sait Gubernatora Vologodskoi oblasti* [Website of the Vologda Oblast Governor]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/vozhega_glavy.pdf
10. *Rossiiskoe obshchestvo v kontekste novykh realii (tezisy o glavnom): informatsionno-analiticheskoe rezyume po itogam obshchenatsional'nogo issledovaniya* [Russian Society in the Context of New Realities (Crucial Aspects): Information-Analytical Summary of the Findings of the National Survey]. Moscow : Institut sotsiologii RAN, 2015. 58 p.
11. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie po munitsipal'nym raionam i gorodskim okrugam Vologodskoi oblasti v yanvare 2015 g.: stat. byulleten' [Socio-Economic Situation in Municipal Areas and Urban Districts of the Vologda Oblast in January 2015: Statistics Bulletin]. *Territorial'nyi organ Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki po Vologodskoi oblasti* [Territorial Body of the Federal State Statistics Service of the Vologda Oblast], 2015. 64 p.
12. Toshchenko J. T. Vremya akme. Sotsiologicheskim issledovaniyam – 40 let [Time Acme. Sociological Research – 40 Years]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 2014, no. 7, pp. 3–7.
13. *Federal'nyi zakon rossiiskoi Federatsii ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii"* [Federal Law of the Russian Federation of October 6, 2003 No.131-FZ "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation"]. Available at: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kaminskii Vadim Sergeevich – Research Engineer at the Department of Living Standards and Lifestyle Studies. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, Russia, 160014. E-mail: fbcde56b@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.