

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ**
(по материалам исследований ИСЭРТ РАН)

Выпуск 3(5)

**Вологда
2014**



Информационно-аналитический бюллетень
май 2014 г.

Эффективность государственного управления в оценках населения
(по материалам исследований ИСЭРТ РАН). – Выпуск 3(5). – Вологда: ИСЭРТ
РАН, 2014. – 54 с.

Мониторинг общественного мнения проводится ИСЭРТ РАН
под научным руководством д.э.н., профессора **В.А. Ильина**

В выпуске кратко освещается содержание проводимых ИСЭРТ РАН с 1996 г. мониторинговых исследований по изучению общественного мнения населения Вологодской области о состоянии социально-экономической и политической ситуации в стране и регионе. Подробно излагаются результаты опросов за период с февраля по апрель 2014 г., даётся их сравнительная характеристика с предшествующими измерениями.

Редколлегия:

д.э.н. А.А. Шабунова

д.э.н. Т.В. Ускова

к.э.н. М.Ф. Сычев

к.э.н. С.В. Терехова

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие. Анонс.....	4
Резюме.....	5
Отношение населения Вологодской области к деятельности Президента РФ.....	12
Отношение населения к деятельности федеральных органов государственной власти.....	24
Отношение населения к деятельности губернатора и Законодательного собрания Вологодской области.....	30
Отношение населения к деятельности глав местных администраций ...	37
Тенденции развития гражданского общества.....	41
Потенциал социального протеста в Вологодской области.....	48
Методический комментарий	52

Для обозначения динамики изменений в бюллетене используются следующие знаки:

▼ – тенденции ухудшения ситуации;

▲ – тенденции улучшения ситуации;

● – ситуация существенно не изменилась;

----- – нейтральный уровень значения индекса (100 пунктов). Индекс выше 100 пунктов означает преобладание позитивных суждений над негативными, ниже 100 – противоположную ситуацию.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В выпуске информационно-аналитического бюллетеня №3 (5) мы обращаем внимание на тенденции общественного мнения о политической ситуации в стране и регионе. *Опрос населения проходил в период с 26 марта по 14 апреля 2014 г. В результатах исследования представлена актуальная информация, связанная с событиями последних месяцев (кризис на Украине, вхождение Крыма в состав Российской Федерации).*

В выпуске бюллетеня №3 (5) вы можете ознакомиться:

✓ с подробной оценкой населением Вологодской области деятельности Президента РФ и губернатора региона (рассмотрены оценки в различных социально-демографических категориях);

✓ *со сравнительными данными результатов мониторинга общественного мнения по оценке населением деятельности главы государства и руководителей субъектов федерации, осуществляемого российскими и региональными организациями (ВЦИОМ, Левада-Центр, ИСЭРТ РАН);*

✓ с основными тенденциями общественного мнения о деятельности ключевых органов власти федерального и регионального уровней (Правительство РФ, Председатель Правительства РФ, Государственная дума, Совет Федерации, Законодательное собрание Вологодской области, главы местных администраций);

✓ с представлениями населения о состоянии и перспективах развития политической ситуации в стране и регионе;

✓ *с тенденциями общественного мнения о состоянии гражданского общества в Вологодской области; о факторах, препятствующих проявлению населением своей гражданской позиции; об отношении жителей региона к деятельности некоммерческих организаций.*

АНОНС

Следующий выпуск информационно-аналитического бюллетеня «Эффективность государственного управления (по результатам исследований ИСЭРТ РАН)» №4 (6) выйдет в июле 2014 года. В нём будет представлен анализ основных тенденций общественного мнения по следующим тематическим блокам:

- 1. Экономическое положение страны и региона.*
- 2. Самооценка населением своего материального положения.*
- 3. Индекс потребительских настроений в Вологодской области.*
- 4. Отношение населения к деятельности средств массовой информации.*

РЕЗЮМЕ

Среди событий прошедшего и текущего года одно имеет особое, без преувеличения историческое значение: 18 марта в состав Российской Федерации вошли два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. В Россию вернулись территории, которые духовно и культурно всегда оставались с нашей страной. Вернулись на основании открытого волеизъявления народа Крыма по результатам референдума, проведённого в соответствии с общепринятыми демократическими процедурами и нормами международного права. Это событие способствовало высвобождению консолидационного потенциала российского общества, объединению всех слоев населения вокруг концептуальных идей консерватизма и национальной идентичности, государственного суверенитета, которые звучали в выступлениях главы государства В.В. Путина на протяжении его третьего президентского срока. И это ярко отразилось в мониторинге общественного мнения, проводимом ИСЭРТ РАН.

В настоящем выпуске бюллетеня представлены результаты опросов населения Вологодской области, проведённых в феврале – апреле 2014 г., дается их анализ с учетом текущего состояния и в ретроспективном плане.

В таблицах и графиках справочно представлено сравнение итогов мониторинга общественного мнения в среднем за последние 6 опросов с результатами исследований за 2007 (последний год второго президентского срока В.В. Путина, когда были достигнуты наиболее высокие оценки президентской деятельности), 2011 (последний год президентства Д.А. Медведева) и 2012 гг. (начало нового политического цикла, связанного с третьим президентским сроком В. Путина).

Материалы выпуска бюллетеня представляются блоками, характеризующими общественное мнение населения области относительно ключевых аспектов политической жизни.

В первом блоке «Отношение населения Вологодской области к деятельности Президента РФ» (с. 12 – 23) дана оценка жителями региона

действий главы государства на внутренней и внешней политических аренах.

Большинство жителей области одобрило политику России по отношению к Украине (71%). Своё согласие с вхождением Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации выразили 78% населения Вологодской области.

В феврале – апреле 2014 г. уровень одобрения деятельности главы государства возрос с 64 до 82% в среднем по стране и с 56 до 63% – в Вологодской области. На территории региона индекс одобрения деятельности президента увеличился во всех слоях населения на 7 – 16 пунктов, включая социально уязвимые категории (среди 20% наименее обеспеченных жителей – со 109 до 115 п.). Как отмечает ВЦИОМ, такая поддержка народом своего лидера отмечается впервые за последние 5 лет¹.

Однозначная позиция президента в международных отношениях повлияла и на другие аспекты его деятельности. Доля положительных оценок экономической политики, проводимой главой государства, в феврале – апреле 2014 г. увеличилась с 36 до 40%; удельный вес позитивных суждений о деятельности президента по решению ключевых проблем страны (укрепление международных позиций, наведение порядка в стране, защита демократии, подъем экономики) увеличился на 3 – 4 п.п. В целом уровень доверия главе государства возрос с 49 до 55%. Следует отметить, что уровень одобрения деятельности В. Путина на протяжении всего третьего президентского срока варьировал на 2 – 3 процентных пункта, не превышая 56 – 57%.

Таким образом, резкий рост поддержки Президента РФ в феврале – апреле 2014 г. (на 20 п.п. в среднем по стране и на 7 п.п. – в Вологодской области) свидетельствует о широком общественном резонансе, который вызвали события на Украине, и является подтверждением консолидации всех слоев российского общества.

¹ Рейтинг Путина: новый рекорд / Пресс-выпуск ВЦИОМ №2542 от 20.03.2014. // Официальный сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114752>

Второй блок «Отношение населения к деятельности федеральных органов государственной власти» (с. 24 – 29) посвящен отношению населения к работе Правительства РФ, Председателя кабинета министров, Государственной думы и Совета Федерации.

Рост уровня одобрения Президента РФ в феврале – апреле 2014 г. сопровождался ростом доли позитивных оценок деятельности Правительства РФ (с 45 до 48%) и его председателя Д.А. Медведева (с 49 до 53%), в то время как отношение к работе Государственной думы и Совета Федерации осталось прежним (36 и 39% соответственно).

Положительные изменения проявились в динамике уровня доверия населения федеральным органам государственной власти, который возрос за последний год (с апреля 2013 по апрель 2014 г.²).

В целом характер общественного мнения свидетельствует о ключевой роли главы государства в дальнейшем развитии страны, одновременно показывая важность повышения доверия населения к другим органам государственного управления с целью укрепления вертикали власти и порядка в стране.

В третьем блоке «Отношение населения к деятельности губернатора и Законодательного собрания Вологодской области» (с. 30 – 36) даётся оценка жителями деятельности главы региона, а также общая характеристика политической обстановки в области.

Органы региональной и местной власти наиболее приближены к населению и специфике возглавляемых ими территорий. Это, с одной стороны, дает возможность полнее учитывать потребности населения при проведении региональной политики, открывает широкие перспективы в плане реализации механизмов взаимодействия; с другой стороны – диктует руководителям субъектов Федерации заниматься решением насущных проблем. На местном уровне органы власти не могут ограничиваться стратегическим планированием и концептуальными вопросами развития, поэтому и требования, предъяв-

² Вопрос об уровне доверия действующим в стране государственным и общественным институтам задается два раза в год, в апреле и октябре.

ляемые к ним населением, удовлетворить значительно сложнее. Во многом из-за этого оценка деятельности губернаторов ниже, чем президента (с 2007 г. – 57 – 60% в среднем по стране, 42 – 56% – по Вологодской области).

Ключевые изменения, произошедшие в феврале – апреле 2014 г., отразились на оценке деятельности главы государства, но практически не проявились на региональном уровне. Доля одобрительных суждений о деятельности О.А. Кувшинникова в апреле 2014 г. составила 42% (в феврале – 43%), что ниже, чем оценка глав регионов в среднем по стране (61% в апреле, 59% – в феврале). Вызывает опасения постепенное ухудшение оценок деятельности губернатора Вологодской области с октября 2013 г. В 2014 г. наблюдается увеличение разницы в уровне одобрения работы главы региона по сравнению с общероссийскими показателями. В апреле 2014 г. этот разрыв достиг 19 п. п., что существенно выше показателей предыдущих лет (11 – 12 п. п. в 2012 – 2013 гг.).

В феврале – апреле 2014 г. оценка деятельности губернатора Вологодской области ухудшилась, прежде всего среди 20% наиболее обеспеченного населения и жителей Череповца (индекс снизился со 129 до 106 и со 133 до 127 п. соответственно). Аналогичные изменения наблюдаются и в оценке деятельности Законодательного собрания области. В феврале – апреле 2014 г. индекс одобрения среди 20% наиболее обеспеченных жителей снизился со 116 до 103 п., среди жителей Череповца – со 117 до 113 п.

В четвёртом блоке «Отношение населения к деятельности глав местных администраций» (с. 37 – 40) представлена информация об оценке работы руководителей муниципалитетов: главы г. Вологды, мэра г. Череповца и глав местных администраций районов.

В феврале – апреле 2014 г. улучшилась оценка деятельности главы г. Вологды и руководителей местных администраций районов (уровень одобрения возрос с 31 до 35%). Мнение череповчан о деятельности мэра города незначительно ухудшилось (уровень поддержки уменьшился с 59 до 56%).

Доля жителей, идентифицирующих себя с людьми среднего достатка, за последние два месяца в Вологде увеличилась с 41 до 44%, в районах – практически не изменилась (36 – 38%), в Череповце – снизилась с 59 до 55%.

Таким образом, существенные позитивные изменения общественного мнения в отношении федеральной власти (особенно Президента РФ) пока не находят такого же отражения в оценке деятельности государственного управления на муниципальном уровне, где по-прежнему оценки жителей зависят, в первую очередь, от их материального положения.

В пятом блоке «Тенденции развития гражданского общества» (с. 41 – 47) представлены данные об участии населения в общественной и политической жизни; о готовности объединяться ради достижения совместных целей; о факторах, препятствующих проявлению гражданской активности; о деятельности некоммерческих организаций³.

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. не изменилась доля жителей области, считающих, что они могут влиять на положение дел в стране, области и городе (районе). Она составила 3, 4 и 9% соответственно.

В 2013 – 2014 гг. уменьшилась доля людей, считающих, что проявлению гражданской позиции мешает неверие в возможность оказывать влияние на решения властей (с 27 до 23%) и недостаток знаний, некомпетентность (с 19 до 16%). Доля тех, кто видит главную причину в чрезмерной занятости и в отсутствии способности к организации, в 2014 г., как и в 2013, составила 15 и 11% соответственно.

Возрос удельный вес жителей области, отмечающих сплоченность общества в стране и регионе (по сравнению с 2013 г. – с 14 до 29% и с 16 до 27% соответственно). Консолидированность социума на уровне семьи и места проживания продолжает увеличиваться с 2011 г. Во всех социально-демографических категориях населения в 2014 г. по сравнению с 2013 г. заметно увеличилась доля людей, готовых объединять свои усилия для достижения совместных целей (с 33 – 58% до 42 – 67%, кроме категории 20%

³ Блок вопросов по развитию гражданского общества задается один раз в год, в апреле.

наиболее обеспеченных жителей, мнение которых существенно не изменилось).

Доля тех, кто активно участвует в общественной и политической жизни, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. увеличилась среди людей со средним и неполным средним образованием (с 16 до 20%) и в категории 20% наименее обеспеченных (с 19 до 23%), но уменьшилась среди лиц в возрасте до 30 лет (с 25 до 21%), людей с высшим и незаконченным высшим образованием (с 29 до 25%), жителей Вологды (с 18 до 15%).

Таким образом, положительные сдвиги в политике государства по развитию гражданского общества на сегодняшний день проявляются преимущественно в прекращении негативных тенденций. При сохранении выбранного курса это позволяет рассчитывать на позитивные изменения в дальнейшей динамике укрепления демократических основ в стране.

В шестом блоке «Потенциал социального протеста в Вологодской области» (с. 48 – 51) рассматриваются уровень протестных настроений и показатели социального самочувствия населения, которые, в целом, можно рассматривать как интегральные индикаторы восприятия жителями области политической ситуации в стране и регионе.

В феврале – апреле 2014 г. социальное настроение населения улучшилось: доля позитивных оценок возросла с 65 до 69%, негативных – снизилась с 27 до 25%. Запас терпения и потенциал протеста существенно не изменились (81% считают, что «жить трудно, но можно терпеть», 18% – готовы принять участие в забастовке или других акциях протеста).

Примечательно, что социальное настроение улучшилось преимущественно среди людей в возрасте старше 55 лет (индекс возрос со 126 до 138 п.), запас терпения – среди 20% наименее обеспеченных (со 130 до 138 п.). В категории 20% наиболее обеспеченных жителей области эти показатели снизились соответственно со 187 до 170 п. и со 193 до 191 п.

Таким образом, в феврале – апреле 2014 г. в общественном мнении не только жителей Вологодской области, но и россиян в целом, произошли определенные изменения:

1. Наметились позитивные тенденции консолидации всех слоев общества, которые выдвигают на главную роль в дальнейшем развитии ситуации институт Президента РФ и лично В. Путина.

2. Стремительный рост поддержки обществом главы государства пока не проявляется так же ярко в оценке эффективности работы других органов власти. Это ставит перед президентом задачу повышения эффективности государственного управления на всех уровнях, особенно на региональном и муниципальном, как площадках для реализации идеи повышения роли ответственности в разработке и принятии управленческих решений.

3. На территории Вологодской области наблюдается специфическая, по сравнению со среднероссийской динамикой, ситуация, особенностью которой является отсутствие позитивных изменений в оценке деятельности губернатора.

* * *

Данные социологических опросов, проводимых ИСЭРТ РАН, позволяют получить широкий срез информации о социальном самочувствии населения и восприятии жителями области политической и экономической обстановки в стране и регионе. В связи с этим осуществление независимого мониторинга общественного мнения об эффективности деятельности власти приобретает особенно важное значение.

Настоящий выпуск подготовили сотрудники отдела исследования уровня и образа жизни населения (зав. отделом, зам. директора ИСЭРТ РАН д.э.н. А.А. Шабунова) и лаборатории исследования социальных процессов (зав. лабораторией к.э.н. М.В. Морев). В подготовке разделов принимали участие Т.П. Кожина, И.Н. Дементьева, В.С. Каминский.

МЕТОДИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ

В настоящее время для оценки динамики социально-экономического развития, эффективности государственного управления используются преимущественно данные, собираемые и анализируемые органами государственной статистики. У информации, разрабатываемой Федеральной службой государственной статистики и её территориальными органами, имеется множество несомненных достоинств (сопоставимость, оперативность, достаточно высокая степень достоверности измеряемых показателей). Тем не менее она не дает полного представления о социальном и общественно-политическом развитии, и прежде всего по таким важнейшим аспектам, как настроения людей, их отношение к различным сферам личной и общественной жизни, к деятельности властных структур, принимаемым ими решениям, тем или иным социальным действиям.

Такие сведения можно получить только посредством изучения общественного мнения. И не случайно в развитых странах уже давно существуют многообразные институты, с помощью которых обеспечивается функционирование целостной системы непрерывного наблюдения, анализа и прогнозирования социальных процессов. Эту систему именуют термином «мониторинг». Его организация ныне присутствует в подавляющем большинстве стран мира и рассматривается как необходимое звено подготовки, принятия и контроля в органах законодательной и исполнительной власти, а также в структурах хозяйственного управления.

Мониторинг общественного мнения россиян проводится в настоящее время рядом научных центров федерального уровня⁸. Однако мониторинговые исследования общественного мнения на уровне регионов пока не имеют регулярности, в большинстве территорий нет постоянно действующей сети наблюдений, их целевой координации.

Между тем соответствующий опыт уже накоплен в Вологодской области. Здесь на протяжении двух последних десятилетий научным коллективом Института социально-экономического развития территорий РАН под руководством д.э.н., проф. В.А. Ильина проводится мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения области, который позволяет получать значительный объем информации для всесторонней оценки процессов, происходящих в различных сферах общественной жизни региона.

Первые измерения общественного мнения были проведены в 1993 г. на территории городов Вологды и Череповца и трех муниципальных районов области. С 1996 г. стала строиться областная выборка: регулярно, один раз в каждые два месяца, опрашивается 1500 человек в возрасте старше 18 лет.

⁸ См., например: Материалы международной конференции «Социальная политика для современной России: цели и измерения», посвященной памяти А.Ю. Шевякова / отв. ред. В.В. Локосов. – М.: Экономическое образование, 2012.

Большую роль в становлении социологического направления в ИСЭРТ РАН сыграл Институт социально-политических исследований РАН и лично его директор академик Геннадий Васильевич Осипов. Нарботки ИСПИ стали основой методологических и методических подходов социологических мониторинговых исследований, проводимых в ИСЭРТ.

В ходе работ состав изучаемых вопросов расширился и уточнялся с учетом проходивших в стране и регионе общественно значимых событий. Особо отметим, что мониторинг общественного мнения ИСЭРТ РАН является пока единственным прецедентом в стране по организации и регулярности его проведения в регионе.

Для регулярного проведения опросов на территории области создана постоянно действующая сеть, включающая в себя супервайзеров и анкетеров в каждой точке опроса на местах, а также непосредственно сотрудников ИСЭРТ РАН, в функции которых входит общая координация работ, обработка и анализ информации.

Метод опроса – анкетирование по месту жительства респондентов. При этом респондент самостоятельно заполняет анкету и затем возвращает ее анкетеру. Репрезентативность социологической информации обеспечивается использованием модели многоступенчатой районированной выборки с квотным отбором единиц наблюдения на последней ступени. Первая ступень выборки – это выделение типичных субъектов Вологодской области, которое включает города Вологду, Череповец и районы: Бабаевский, Великоустюгский, Вожегодский, Грязовецкий, Кирилловский, Никольский, Тарногский, Шекснинский. Вторая ступень представляет собой территориальное районирование внутри выбранных субъектов. На третьей ступени ведется отбор респондентов по заданным квотам по полу и возрасту. Величина ошибки выборки не превышает 3% при доверительном интервале 4–5%. Годовой объем выборки охватывает 9 тыс. респондентов, ошибка выборки при этом не превышает 2%.

В качестве способа, обеспечивающего оценку динамики измеряемых показателей, используется индексный метод. Для расчета большинства индексов из доли положительных ответов вычитается доля отрицательных, затем к полученному значению прибавляется 100, чтобы не иметь отрицательных величин. Таким образом, полностью отрицательные ответы дали бы общий индекс 0, положительные – 200, равновесие первых и вторых выражает значение индекса 100, являющееся, по сути, нейтральной отметкой (- - -). У индекса социальной напряженности – обратный порядок значений: отметка 0 пунктов является абсолютно положительной величиной, 200 пунктов – абсолютно отрицательной величиной.

Научно-популярное издание

Информационно-аналитический бюллетень

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ**

(по материалам исследований ИСЭРТ РАН)

Выпуск 3 (5)

Руководитель подразделения	д.э.н. А.А. Шабунова
Ответственный за выпуск	к.э.н. М.В. Морев
Подготовка материалов	Т.П. Кожина И.Н. Дементьева В.С. Каминский

Подписано в печать 12.05.2014.

Формат 60×84^{1/8}. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 6,3. Тираж 300 экз. Заказ № 143.

Адрес издателя и редакции:

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а,
телефон (8172) 59-78-03, факс (8172) 59-78-02, e-mail: common@vscc.ac.ru

При перепечатке материалов ссылка на выпуск обязательна.