



По заказу
Фонда «Институт экономики города»

Граждане оценивают местное самоуправление - 2004

Аналитический доклад
по итогам опросов общественного мнения

ФРАГМЕНТЫ

ЦИРКОН
апрель-июль 2004

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
Цель и задачи исследования	4
Объект и предмет исследования	5
Методика исследования	6
I. Оценка муниципальных услуг	6
II. Практика коммуникации индивида с МСУ и отношение к органам МСУ	6
III. Измерение социальной активности.....	7
IV. Социально-демографический статус потребителя.....	7
1. ПРЕДСТАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ О ФУНКЦИЯХ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МСУ. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОЖИДАНИЯ.....	8
1.1. Понимание населением принципов местного самоуправления	8
1.2. Динамика представлений населения о МСУ за 2003-2004 гг.	10
1.3. Приоритетность муниципальных услуг для населения	12
1.4. Представления населения о субъектах, ответственных за качество муниципальных услуг	13
2. ОЦЕНКА ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	16
2.1. Оценка муниципальных услуг: текущее состояние и динамика	16
2.1.1. Холодное водоснабжение	16
2.1.2. Горячее водоснабжение.....	18
2.1.3. Теплоснабжение.....	19
2.1.4. Благоустройство дворовых территорий.....	22
2.1.5. Транспортное обслуживание	23
2.1.6. Организация детского питания.....	26
2.1.7. Обеспечение электроэнергией.....	27
2.2. Обобщенная оценка изменений в сфере предоставления муниципальных услуг за год	29
2.3. Интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг	30
3. ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	33
3.1. Опыт обращения граждан в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг	33
3.2. Опыт обращения граждан в службы социальной защиты	37
4. ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОБЩАЯ ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ДОВЕРИЕ	41
4.1. Общая оценка деятельности органов МСУ	41
4.2. Доверие к органам местного самоуправления	45
4.3. Представления населения о субъектах, ответственных за улучшение жизни в их городе	48
5. СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ: ОПЫТ САМООРГАНИЗАЦИИ	51

Введение

Настоящий документ представляет результаты *второго тура* исследования «Граждане оценивают местное самоуправление», проведенного Исследовательской группой ЦИРКОН с апреля по июль 2004 г. по заказу Фонда «Институт экономики города» (грант US AID). Проект реализуется в форме *мониторинга*:

- *первый тур* измерений осуществлен в мае-июне 2003 г.¹;
- *второй тур* измерений осуществлен в мае-июне 2004 г.

В своей основной части исследование второго тура проведено на том же объекте, что и исследование первого тура, с использованием аналогичной методики и инструментария. Тем не менее, при подготовке второго тура (2004) были внесены некоторые корректировки в методику исследования: расширена выборочная совокупность объекта исследования, несколько модифицирован и дополнен инструментарий (описание см. ниже).

Цель и задачи исследования

Целью исследования является совершенствование и внедрение в практику муниципального управления *типовой методики общественной оценки деятельности местных органов власти*, позволяющей в регулярном режиме оценивать уровень удовлетворенности граждан предоставлением муниципальных общественных услуг (citizen satisfaction). Кроме того, предполагается также получение конкретных сравнительных данных, позволяющих оценить результативность отдельных мероприятий реформы *системы муниципального управления (СМУ)*, проводимых в определенных городах России.

Для достижения указанных целей в рамках исследования предполагалось решение следующих **основных задач**:

1. Уточнение и корректировка *опытной методики* общественной оценки деятельности местных органов власти – инструментария опроса.
2. Измерение *основных параметров восприятия и отношения* населения к местному самоуправлению и его органам, степени *удовлетворенности* предоставлением муниципальных общественных услуг.
3. Сравнение *общественных оценок* деятельности органов местной власти в отдельных городах, выявление значимых различий и факторов, их вызвавших.
4. Оценка динамики *основных параметров восприятия и отношения* населения к местному самоуправлению и его органам, степени *удовлетворенности* предоставлением муниципальных общественных услуг.
5. Корректировка *системы мониторинга* общественного отношения и оценки деятельности органов местной власти, включая построение интегрированной оценки.

¹ См. Аналитический доклад «Граждане оценивают местное самоуправление», ЦИРКОН, июль 2003 г.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования являлось взрослое население **18** городов. При этом в **14**-ти городах проведены оба (1-й и 2-й) туры мониторинга, а **4** города были дополнительно включены в объект исследования только во втором туре.

Выборка 14 городов включала в себя: **9** городов, в которых, проводятся мероприятия реформы СМУ, являющиеся предметом мониторинга (основная группа), и **5** городов, выбранных в качестве контрольной группы (в которых до настоящего времени не проводились мероприятия реформы). Все города были разделены на пять типов, исходя из численности населения и статуса города (в контрольную группу включены по 1 городу на каждый тип городов).

Территориальная структура и объем выборочной совокупности в каждом городе представлены в нижеследующей таблице.

Территориальная структура и объем выборочной совокупности*

№	Тип	Город	Область	Численность населения	Объем выборочной совокупности (чел.)
1.	I	Пермь	Пермская обл.	1002500	305
2.		Саратов	Саратовская обл.	867900	308
3.		<i>Волгоград</i>	<i>Волгоградская обл.</i>	<i>987400</i>	334
4.	II	Энгельс	Саратовская обл.	189200	200
5.		Димитровград	Ульяновская обл.	137500	208
6.		Арзамас	Нижегородская обл.	109900	210
7.		<i>Балаково</i>	<i>Саратовская обл.</i>	<i>205100</i>	212
8.	III	Бузулук	Оренбургская обл.	86500	164
9.		Бор	Нижегородская обл.	62300	160
10.		<i>Кунгур</i>	<i>Пермская обл.</i>	<i>75200</i>	160
11.	IV	Цивильск	Чувашская респ.	~11000	157
12.		<i>Ядрин</i>	<i>Чувашская респ.</i>	<i>~ 10000</i>	172
13.	V	Магадан	Магаданская обл.	115000	212
14.		<i>Петропавловск-К.</i>	<i>Камчатская обл.</i>	<i>188800</i>	200
15.	Ангарск	Иркутская обл.	265000	460	
16.	Шелехов	Иркутская обл.	70000	166	
17.	Каменск-Уральский	Свердловская обл.	250000	227	
18.	Надвоицы	Респ. Карелия	9500	169	
	ИТОГО				4010

* Города контрольной группы выделены курсивом

(Численность населения указана по состоянию на 2002 год (источник: «Всемирная география», www.wgeo.ru, кроме городов 4-го типа – Yandex/Rubricon).

Предмет исследования включал в себя следующие компоненты:

1. *Информированность* населения о деятельности органов местного самоуправления, принципах местного самоуправления и основных направлениях реформы; *общественные ожидания* по отношению к деятельности органов местного самоуправления;
2. *Восприятие* (образ) и *оценка* населением органов местной власти и их деятельности;
3. *Оценка* уровня удовлетворенности населения предоставлением общественных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местной власти, соответствия общественных ожиданий и уровня предоставления муниципальных услуг;
4. *Причины* удовлетворенности/неудовлетворенности населения объемом и качеством предоставления общественных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местной власти;
5. Стереотипы *поведения* населения в сфере самоорганизации, самоуправления и взаимодействия с местными органами власти;
6. *Оценка* уровня *потенциальной готовности и фактического участия* граждан в местном самоуправлении, формы участия граждан в МСУ, факторы, стимулирующие/дестимулирующие активность граждан в сфере местного самоуправления.

Методика исследования

Методической основой исследования является *очный выборочный опрос* населения указанных выше городов в виде *формализованного интервью* по месту жительства.

Инструментарий исследования разрабатывался на основе согласованной модели предметной области (см. Приложение 1. Модель предметной области и опросного инструментария. Презентация).

В итоговом виде Инструментарий исследования включал в себя Анкету для опроса респондентов (с карточками), инструкции по формированию выборочной совокупности и проведению интервью, маршрутные листы (см. Приложение 2).

Анкета для опроса респондентов включала в себя 4 основных блока вопросов:

I. Оценка муниципальных услуг

Каждая муниципальная услуга оценивалась с двух позиций:

1. *Оценка* текущей ситуации;
2. *Оценка* динамики качества и количества предоставляемой услуги за прошедший год.

Блок полностью идентичен соответствующему блоку анкеты первого тура.

II. Практика коммуникации индивида с МСУ и отношение к органам МСУ

1. *Информированность* населения о деятельности и сферах ответственности органов МСУ в конкретном городе, об основных принципах МСУ.

2. *Практика* взаимодействия с органами МСУ и муниципальными службами.
3. *Доверие* органам МСУ и *общая удовлетворенность* деятельностью органов МСУ в данном городе.
4. *Мнение* о возможной ответственности предприятий города за социальную сферу.

Блок идентичен соответствующему блоку анкеты первого тура по пп.1-3, добавлены вопросы к п. 4.

III. Измерение социальной активности

1. *Уровень потенциальной готовности и фактического участия* в местном самоуправлении и других формах социальной активности.
2. *Факторы*, влияющие на активность граждан в сфере МСУ, в т.ч. возможная мотивация, отношение к социальной активности вообще и оценка результативности общественных мероприятий.

Блок практически идентичен соответствующему блоку анкеты первого тура по п.1; добавлены вопросы к п.2.

IV. Социально-демографический статус потребителя

1. *Пол, возраст, образование, семейное положение, род занятий, доход* и т.п.;
2. *Социальное самочувствие* (адаптация, оптимизм/пессимизм).

Блок полностью идентичен соответствующему блоку прошлогодней анкеты.

Обработка и анализ результатов опроса проведены с использованием методов математической статистики и включали в себя статистические процедуры, позволяющие типологизировать респондентов по характеру их ответов и выявить значимые различия между ответами респондентов из разных групп и отдельных городов.

Подробно организационно-методические результаты полевого этапа (опроса) представлены в «*Организационном отчете о выполнении 2-го (полевого) этапа проекта*» (см. Приложение 3).

Представление результатов. Во всех ниже приведенных таблицах, если это не оговорено особо, указаны доли (в %) респондентов, выбравших соответствующий вариант ответа на вопрос анкеты. Некоторые данные приводятся в динамике – в сопоставлении с аналогичными результатами, полученными в ходе первого тура исследования (апрель-июнь 2003 г.) (см. Аналитический отчет «*Граждане оценивают местное самоуправление*», ЦИРКОН, июль 2003 г.).

1. Представления населения о функциях и деятельности органов МСУ. Общественные ожидания

Уже неоднократно отмечалось, что, согласно данным различных исследований, в массовом сознании россиян четкое понимание сущности местного самоуправления (МСУ) отсутствует, и грань между государственным и негосударственным управлением пока осознается слабо. Этот вывод актуализирует важность отслеживания динамики общественного мнения по вопросам местного самоуправления, поскольку реформирование системы МСУ не может быть успешным без широкой поддержки со стороны населения, в частности, без опоры на адекватное понимание гражданами сути, функций и принципов МСУ. Представления граждан изучаемых городов о местном самоуправлении изучались в настоящем исследовании в мониторинговом режиме.

1.1. Понимание населением принципов местного самоуправления

Согласно полученным данным, по меньшей мере, две трети населения изучаемых городов в принципе что-то слышали об органах МСУ, а каждому третьему вполне определенно знакомо словосочетание «местное самоуправление». Исключение составляет только один город – Каменск-Уральский, в котором более половины жителей (53%), по их словам, впервые услышали словосочетание «местное самоуправление» в процессе опроса (табл. 1.1).

Наибольшую информированность проявили респонденты городов Цивильск и Надвоицы (97% и 91% соответственно). Также высока доля заявивших о своей осведомленности по поводу того, что такое МСУ, в Ядрине (89%), Боре (89%) и Петропавловске-Камчатском (82%). И в остальных населенных пунктах респондентов, ответивших «знаю» и «что-то слышал» в 2-4 раза больше, чем тех, кто никогда не слышал о МСУ.

При сравнении показателей городов основной и контрольной группы существенные различия не обнаруживаются; более того, «контрольный» Ядрин опережает многие другие города основной группы, а Каменск-Уральский замыкает список всего с 3% жителей, которые заявили, что «точно знают» о МСУ.

Таблица 1.1. Знаете ли Вы, что-то слышали или слышите сейчас впервые словосочетание «местное самоуправление»?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Знаю	37	40	37	24	29	21	25	49	50	29	50	35	29	73	64	25	43	72	3	26	24
Что-то слышал	37	37	40	49	47	44	40	20	28	40	38	37	50	23	25	48	39	19	39	39	44
Слышу впервые	20	18	19	20	23	30	24	23	18	27	8	22	14	2	9	22	13	5	53	31	19
З/о	5	5	4	6	2	5	11	7	4	4	3	6	7	1	1	5	5	4	5	4	13

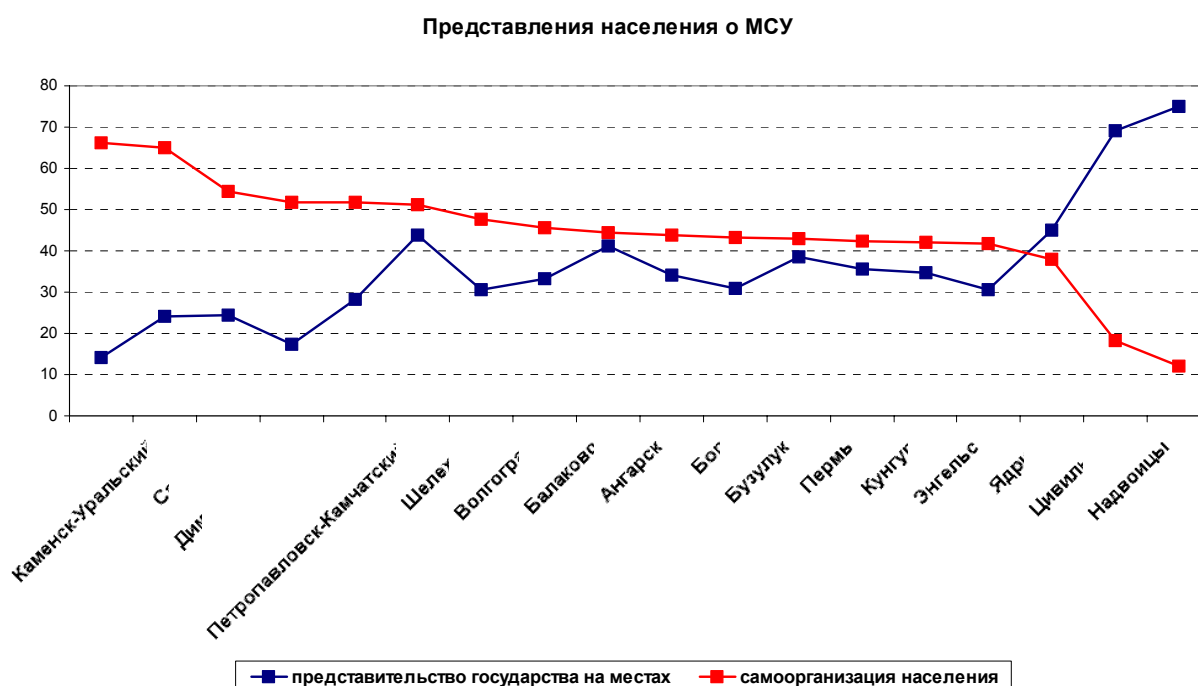
В большей степени проявили компетентность в данном вопросе респонденты с высшим образованием, госслужащие и работники сферы науки и культуры, особенно занимающие руководящие должности и имеющие более высокий доход.

Как оказалось, информированность о понятии «местное самоуправление» не всегда означает адекватное понимание его сущности и роли во взаимодействии государства и общества (табл. 1.2, диаграмма 1.1). Так, менее половины (45%) опрошенных в среднем по выборке согласились с тем, что *местное самоуправление представляет собой форму самоорганизации населения, и его непосредственной обязанностью является предоставление услуг по запросам жителей города*. Суждение о том, местное самоуправление – это *представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти и обеспечения единых социальных стандартов на территории всей страны*, поддержали немногим меньше – 35% респондентов (притом, что каждый пятый не смог дать ответ на заданный вопрос).

Примечательно, что жители Цивильска и Надвоицы, которые почти все заявили о том, что «знают» о МСУ, полагают в своем большинстве (69% и 75% соответственно), что МСУ входит в систему государственного управления. В Ядрине также выше доля тех, кто считает, что местное самоуправление подчинено госаппарату, чем тех, кто согласился с верным суждением (45% против 38%).

В остальных 15 городах более распространено представление о МСУ как об институте гражданского общества, призванного решать проблемы населения на местном уровне. Больше всего приверженцев подобной точки зрения – в Арзамасе (66%) и Каменске-Уральском (65%). Стоит отметить, что именно в Каменск-Уральском был зафиксирован самый низкий показатель информированности о МСУ, что не помешало жителям правильно оценить его специфику. Также более половины опрошенных заявили, что МСУ – это самоорганизация граждан, в Саратове (54%), Димитровграде (52%), Магадане (52%) и Петропавловске (51%).

Диаграмма 1.1. Представления населения о местном самоуправлении



Как следует из таблицы 1.2, однозначного вывода о том, что в городах основной группы преобладает истинное понимание сути МСУ, сделать нельзя. Средние значения по городам обеих групп практически идентичны, а наименьшую компетентность проявили жители «основного» Цивильска.

Таблица 1.2. Одни считают, местное самоуправление – это представительство государства на местах. Другие считают, что местное самоуправление – это форма самоорганизации населения. С каким мнением – с первым или со вторым Вы согласны?

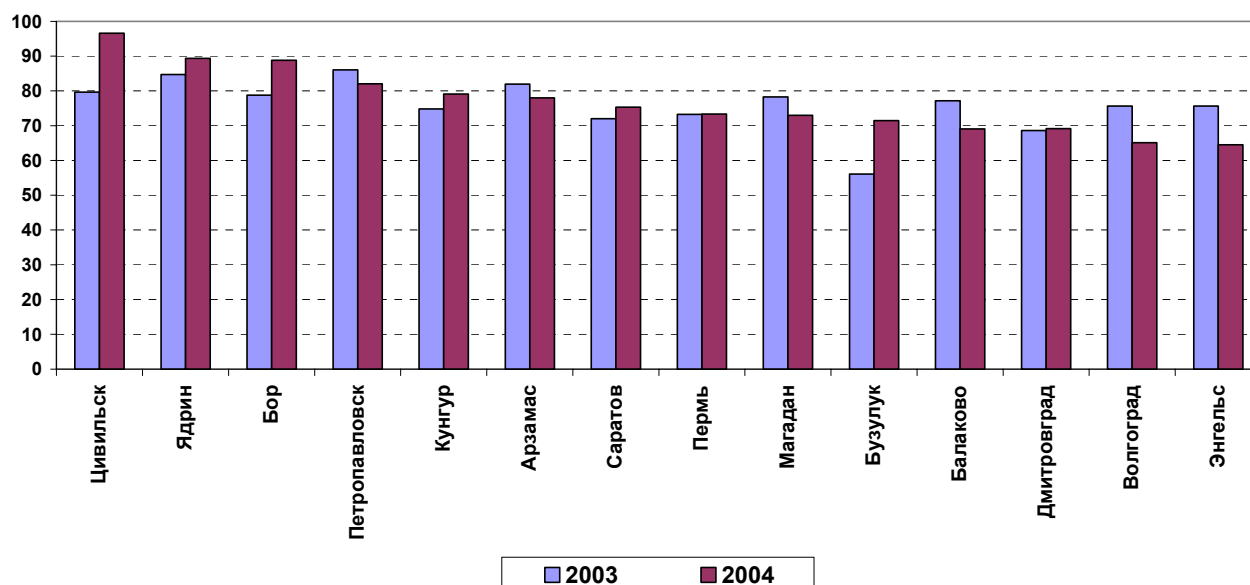
	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каманск-Уральский	Шелехов	Ангарск
С первым	36	32	30	36	24	33	31	17	14	41	31	38	35	69	45	28	44	75	24	31	34
Со вторым	45	46	44	42	54	46	42	52	66	44	43	43	42	18	38	52	51	12	65	48	44
З/о	19	22	16	22	21	21	27	31	20	14	26	19	23	13	17	20	5	13	11	22	22

1.2. Динамика представлений населения о МСУ за 2003-2004 гг.

На диаграмме 1.2 отражены распределения утвердительных ответов на вопрос, знакомо ли Вам словосочетание «местное самоуправление», полученные в ходе двух туров исследования (2003 и 2004 гг.). Увеличение уровня информированности населения о местном самоуправлении зафиксировано в 2004 г. в 8 из 14 городов. В тройку «лидеров» входят Цивильск (плюс 17% по сравнению с прошлым годом), Бузулук (плюс 15%) и Бор (плюс 10%). Следует отметить, что это города основной группы. В городах контрольной группы существенных изменений не отмечено.

Диаграмма 1.2. Динамика информированности граждан о местном самоуправлении

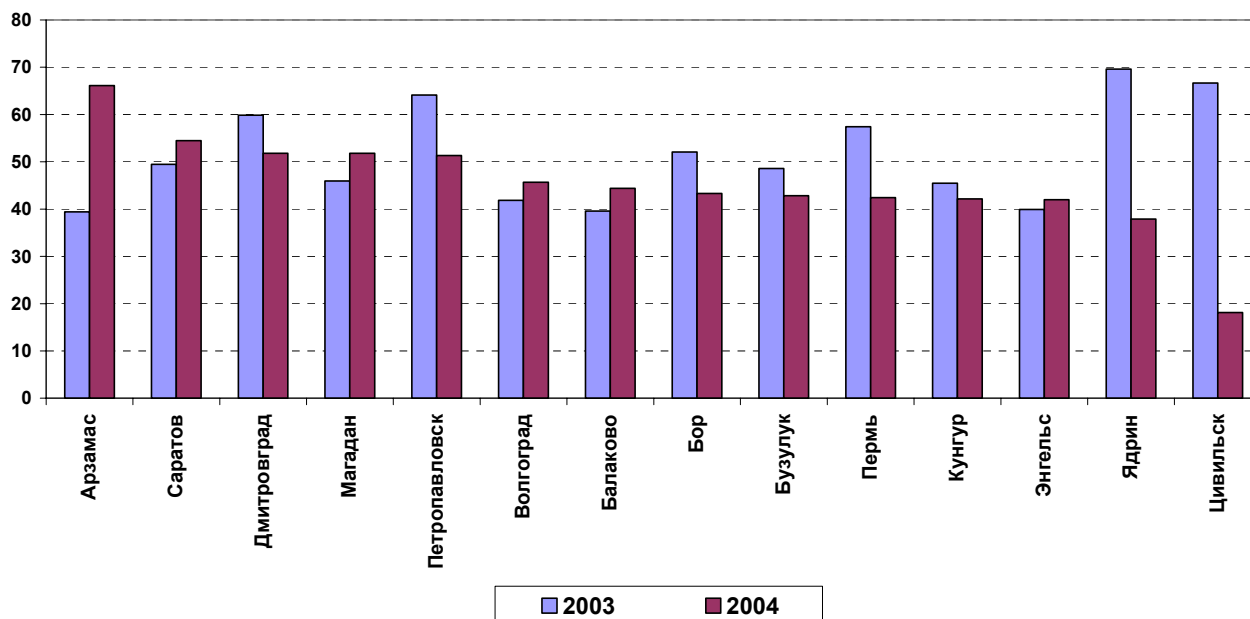
Динамика уровня информированности населения о МСУ за 2003-2004 гг.



Что касается непосредственного понимания сущности МСУ, то только в Арзамасе более чем на четверть (плюс 27% по сравнению с 2003 г.) увеличилось количество граждан, имеющих верное представление о МСУ. На диаграмме 1.3 сопоставлены доли респондентов, которые считают, что местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан, по городам, в которых проводились опросы в 2003 и в 2004 гг. Полученные в 2004 г. результаты свидетельствуют о том, что в текущем году во многих городах было выявлено меньше «компетентных» респондентов, чем в прошлом году. Кроме того, подобные колебания верных/ложных оценок МСУ подтверждают прошлогодний вывод о том, что однозначное понимание местного самоуправления у населения пока отсутствует, и полярные точки зрения могут неизменно встречаться.

Диаграмма 1.3. Динамика представлений о местном самоуправлении

Динамика представлений о МСУ за 2003-2004 гг.



1.3. Приоритетность муниципальных услуг для населения

Одной из функций органов местного самоуправления является предоставление населению общественных муниципальных услуг. Настоящий проект в своей основной части посвящен именно оценке жителями разных городов качества и полноты предоставления муниципальных услуг. Понятно, что на характер оценки конкретной услуги в определенной степени влияет степень ее значимости, востребованности для потребителя. Поэтому перед непосредственной оценкой качества муниципальных услуг респондентам было предложено проранжировать по 5-балльной шкале важность каждой из них.

Сводные результаты по городам представлены в таблице 1.3, из которой следует, что разные услуги имеют неодинаковую значимость для жителей изучаемых городов.

Наиболее востребованными услугами оказались *подача электроэнергии* (4,6 балла), *холодное водоснабжение* (4,5 балла) и *теплоснабжение* (4,3 балла). Наименее важной услугой было названо *питание в детских учреждениях* (3,1 балла), видимо, потому что представляет значимость лишь для тех граждан, у которых есть дети, посещающие детский сад или школу. Транспортное обслуживание и благоустройство дворов занимают промежуточное положение по степени важности для респондентов.

Таблица 1.3. Приоритетность муниципальных услуг для населения (средний балл по 5-балльной шкале)

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Электроэнергия	4,6	4,7	4,5	4,4	4,6	4,6	4,6	4,6	4,8	4,4	4,9	4,9	4,4	4,7	4,6	4,5	4,3	4,3	4,6	4,6	4,4
Холодное водоснабжение	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5	4,6	4,3	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,6	4,5
Теплоснабжение	4,3	4,3	4,3	4,4	4,1	4,5	4,3	4,0	4,6	4,2	4,3	4,3	4,4	4,3	4,2	4,5	4,2	4,3	4,0	4,2	4,3
Горячее водоснабжение	4,0	3,9	4,1	4,3	3,9	3,6	3,9	3,6	3,8	4,1	3,5	3,8	4,4	3,9	4,0	4,4	4,3	4,3	4,1	4,2	4,3
Благоустройство дворов	3,8	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9	3,8	4,1	3,7	3,8	3,5	3,7	3,9	3,4	3,8	4,0	3,9	4,1	3,5	3,6	3,4
Транспортное обслуживание	3,8	3,8	3,7	3,8	4,1	4,0	4,0	4,1	3,6	3,6	4,1	3,8	3,6	3,7	3,5	3,0	3,7	3,9	4,3	3,4	3,6
Питание в детских учреждениях	3,1	3,0	3,2	3,0	3,2	2,9	2,6	3,1	2,8	3,5	3,1	2,8	2,8	3,3	3,4	3,2	3,4	2,8	3,2	3,4	3,4

1.4. Представления населения о субъектах, ответственных за качество муниципальных услуг

Мнение населения о том, *кто должен нести ответственность за полноту и качество предоставляемых муниципальных услуг*, является одним из важных элементов их представлений о функциях местного самоуправления.

В представлениях жителей изучаемых городов полноту ответственности за качество предоставления коммунальных услуг в первую очередь несут: *руководство муниципальных коммунальных служб и главы городских администраций* (табл. 1.4). Так считает более половины респондентов в среднем по городам. Ответственность других субъектов, по мнению граждан, существенно ниже. Отметим следующие особенности.

В Саратове и Петропавловске-Камчатском более трети граждан (втрое больше, чем в среднем по выборке) возлагают ответственность за предоставление коммунальных услуг *на глав областных администраций*. Вообще жители областных центров чаще жителей других городов, придерживаются указанной точки зрения. Можно предположить, что для населения областных центров губернаторы в большей степени, чем мэры, воспринимаются как «власть» (ответственная, в том числе, и за предоставление коммунальных услуг).

Частные предприятия, оказывающие коммунальные услуги, являются еще весьма непривычными для граждан, особенно это касается небольших городов. Как правило, *в более крупных городах население чаще выражает мнение, что руководство частных предприятий должно нести ответственность за качество предоставляемых коммунальных услуг*.

Жители Надвоиц заметно чаще жителей других городов считают, что ответственность должно нести руководство крупных предприятий. Но вообще эта точка зрения поддерживается не более чем 10-11% населения изучаемых городов.

Таблица 1.4. Как Вы считаете, кто должен нести ответственность за полноту и качество предоставления базовых коммунальных услуг (тепло- и водоснабжение, транспорт, благоустройство и пр.) в ВАШЕМ ГОРОДЕ?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Руководство муниципальных коммунальных служб	64	63	65	68	60	62	51	63	62	60	72	65	61	75	76	56	66	56	53	70	72
Глава администрации города	56	55	53	53	61	52	49	70	50	52	50	68	39	29	54	63	71	59	48	59	76
Городской совет, Городская Дума	17	17	19	23	14	20	25	17	13	26	4	23	6	13	18	18	25	4	13	17	22
Руководство частных предприятий, оказывающих коммунальные услуги	12	11	13	22	16	18	15	12	6	15	4	9	10	6	4	11	17	7	10	16	27
Губернатор области, президент республики	11	13	13	15	39	7	12	13	3	12	3	10	3	4	7	15	39	4	8	6	7
Руководство крупных предприятий города	7	5	6	9	5	9	5	7	1	5	5	3	3	9	7	2	5	23	11	10	11
Президент РФ, Правительство РФ	4	4	4	4	7	7	5	3	2	2	2	2	4	6	1	2	7	0	2	5	5
Депутат ГД РФ по Вашему округу	3	4	4	9	6	6	3	5	3	3	5	1	0	1	3	2	9	3	0	1	3
Затр. отв.	6	6	8	5	4	7	9	6	10	11	4	4	15	5	7	6	2	5	3	5	3

Несмотря на то, что население не склонно возлагать ответственность за качество коммунальных услуг на руководство крупных предприятий города, тем не менее, как показало исследование, значительная доля граждан считает, что *ответственность крупных предприятий способна улучшить качество предоставляемых коммунальных услуг*. Так считает около половины жителей разных городов, а в Бузулуке, Димитровграде, Шелехове доля таких ответов составила более 60%. В наименьшей мере эта точка зрения поддерживалась жителями Кунгура и Каменска-Уральского (соответственно 29% и 27%) (табл. 1.5).

Остальные респонденты выразили мнение, что в случае, если за предоставление коммунальных услуг будут отвечать наряду с органами МСУ также крупные предприятия, то качество услуг не изменится (или затруднились ответить). *Ухудшения качества предоставляемых услуг ожидают от 7% и менее участников опросов в разных городах*.

Таблица 1.5. Как Вы думаете, улучшится, ухудшится или не изменится качество предоставляемых базовых коммунальных услуг, если за них будут отвечать не только органы местного самоуправления, но и крупные предприятия ВАШЕГО ГОРОДА?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Улучшится	49	50	44	46	51	51	45	66	43	46	41	60	29	55	44	45	49	54	27	67	58
Ничего не изменится	26	27	29	36	29	26	25	14	22	32	40	22	36	26	24	26	28	39	15	22	13
Ухудшится	4	5	4	5	5	5	6	4	7	3	3	3	6	2	1	9	4	0	2	4	4
Затр. ответить	21	18	23	14	15	19	24	17	29	19	17	14	29	17	32	20	19	7	56	8	25

Промежуточные выводы:

- Несмотря на то, что за прошедший год доля граждан, декларирующих свое знакомство с понятием «местное самоуправление», в большинстве городов выросла, вывод о том, что однозначное понимание сущности и принципов МСУ у населения пока отсутствует, сохраняет свою силу.
- Представление населения об МСУ как форме самоорганизации граждан несколько превалирует в общественном сознании, но является далеко не всеобщим: значительной долей граждан адекватная роль местного самоуправления во взаимодействии государства и общества не осознается.
- Наиболее востребованными услугами для населения являются подача электроэнергии, а также холодное и горячее водоснабжение.
- В представлениях жителей изучаемых городов полноту ответственности за качество предоставления коммунальных услуг в первую очередь несут руководство муниципальных коммунальных служб и главы городских администраций. Население не склонно возлагать ответственность за качество коммунальных услуг на руководство крупных предприятий города; несмотря на это, значительная доля граждан считает, что ответственность крупных предприятий способна улучшить качество предоставляемых коммунальных услуг.

4. Отношение населения к органам местного самоуправления: общая оценка деятельности и доверие

Задачей настоящего проекта является не только анализ оценок населением положения дел в области предоставления конкретных муниципальных услуг в их городе, но и выявление *обобщенного отношения граждан к органам местной власти в изучаемых городах*. Отношение к органам местной власти измерялось в традиционных параметрах *оценки деятельности и уровня доверия* к ним. При этом показатели оценки деятельности и доверия к органам власти в большинстве городов представлены в *динамике* (в сравнении с 2003 г.).

4.1. Общая оценка деятельности органов МСУ

Анализируя общую оценку населением деятельности органов МСУ, в первую очередь следует отметить тот факт, что значительная доля респондентов затруднилась ответить на данный вопрос: в большинстве городов (за исключением *Ядрина* и *Балаково*) доли затруднившихся составили от четверти до половины (52% в *Кунгуре*!) участников опросов (табл. 4.1). Судя по всему, *население слабо информировано о работе органов местного самоуправления*.

По характеру оценки населением работы органов МСУ города были разделены на три группы:

1. *города, в которых положительные оценки преобладают над отрицательными;*
2. *города, в которых оценки жителей распределились примерно поровну;*
3. *города, в которых отрицательные оценки преобладают над положительными.*

В первую группу вошли 6 городов: Димитровград, Арзамас, Бузулук, Бор, *Ядрин*, Каменск-Уральский. В этих городах около половины жителей выставили положительные оценки деятельности органов местной власти (а в *Ядрине* – 62%), доли негативных оценок ниже (25-33%, в Димитровграде всего 16%).

В *Цивильске* мнения респондентов относительно деятельности органов МСУ распределились приблизительно поровну: чуть более трети граждан считают их работу хорошей и примерно столько же – плохой.

В третьей группе 11 городов: *Петропавловск*, Пермь, Саратов, *Волгоград*, *Балаково*, Энгельс, Магадан, *Кунгур*, Надвоицы, Шелехов, Ангарск. Здесь отрицательные оценки населением работы органов местного самоуправления преобладают над положительными; особенно высока доля оценок «плохо» в Надвоицах, Петропавловске, Саратове, Балаково (соответственно 67%, 65%, 65% и 58%). Подчеркнем, что *в данную группу вошли 4 города контрольной группы, за исключением Ядрина* (города, где не проводится реформа муниципального управления) (выделены курсивом).

Анализ динамики оценки деятельности органов МСУ за год показал следующее (табл. 4.1).

Таблица _ А как Вы в целом можете оценить работу органов местного самоуправления Вашего города?

Город	Дата опроса	Хорошо	Плохо	3%о	Динамика
Пермь	2003	32	36	32	0
	2004	22	35	43	
Саратов	2003	10	63	27	0
	2004	9	65	26	
Волгоград	2003	13	61	27	+
	2004	18	50	32	
Энгельс	2003	39	37	24	-
	2004	16	48	36	
Димитровград	2003	63	20	17	0
	2004	49	16	35	
Арзамас	2003	49	39	12	0
	2004	43	31	26	
Балаково	2003	28	51	21	0
	2004	25	58	17	
Бор	2003	47	26	27	0
	2004	52	22	26	
Бузулук	2003	47	36	17	0
	2004	45	33	22	
Кунгур	2003	28	45	27	0
	2004	17	31	52	
Цивильск	2003	25	51	24	+
	2004	37	35	28	
Ядрин	2003	31	52	17	+
	2004	64	25	11	
Магадан	2003	35	41	24	0
	2004	30	41	29	
Петропавловск	2003	17	64	19	0
	2004	17	65	18	
Надвоицы	2004	10	67	23	
Каменск-Уральский	2004	47	31	22	
Шелехов	2004	30	47	23	
Ангарск	2004	23	35	42	

В 10 городах из 14 (в которых проводились оба тура опросов) отношение населения в целом к главам городских администраций существенным образом не изменились. Изменение зафиксировано в 4-х городах. *Негативная динамика наблюдается только в Энгельсе*: здесь доля положительных оценок работы органов МСУ снизилась более чем вдвое, и, напротив, вырос процент отрицательных оценок.

В Волгограде, Цивильске и Ядрине оценки населением деятельности органов местной власти изменились за прошедший год в лучшую сторону. Заметим, что лишь Цивильск относится к основной группе городов. Таким образом, *позитивная динамика оценки работы органов МСУ в связи с проведением реформы в городах основной группы не фиксируется.*

Результаты второго тура исследования подтвердили вывод, сделанный по данным прошлогодних замеров, о том, что *общая оценка населением работы органов МСУ в первую очередь определяется тем, насколько граждане удовлетворены качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления* (см. табл. 4.2).

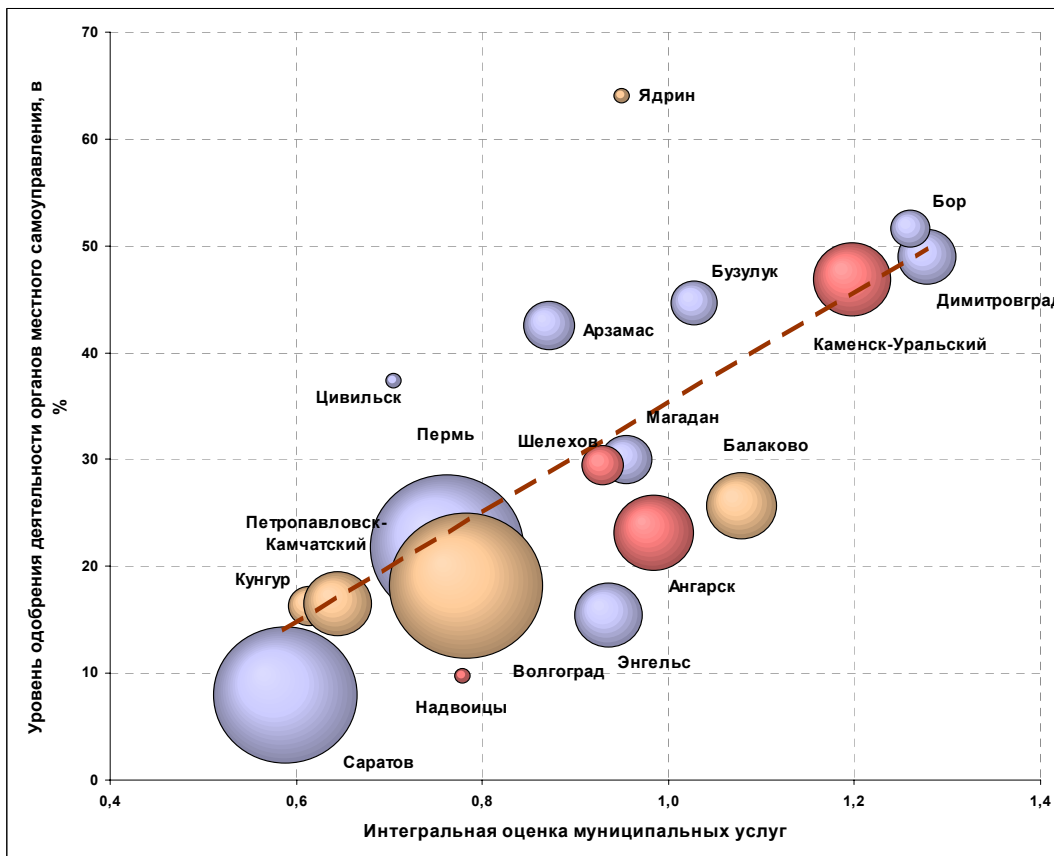
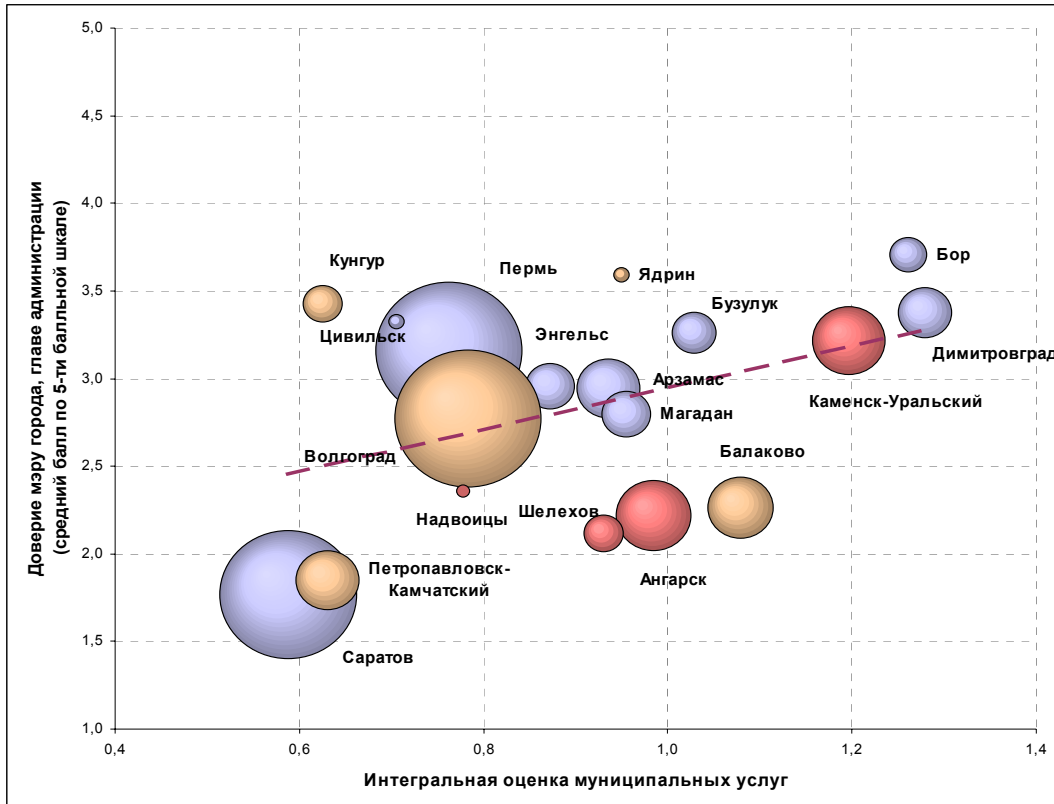
У тех респондентов, которые выше оценивают работу органов МСУ, степень удовлетворенности предоставлением муниципальных услуг в целом также выше (т.е. значения интегральной оценки имеют большую величину). Это верно для всех городов, в которых проводились опросы.

Таблица 4.2. Среднее значение интегральной оценки предоставления муниципальных услуг для различных вариантов общей оценки работы органов МСУ

Как Вы в целом можете оценить работу органов МСУ Вашего города?	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Хорошо	1,1	0,9	1,0	0,8	1,1	0,8	0,9	1,4	1,0	1,2	1,3	1,2	0,7	0,8	1,1	1,0	0,8	0,9	1,2	1,3	1,1
Плохо	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5	0,7	0,8	1,0	0,7	1,1	1,1	0,8	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	0,7	1,1	0,7	0,9

Наличие заметной взаимосвязи между интегральными оценками качества предоставления муниципальных услуг и общим отношением к органам МСУ (доверием к руководству органов МСУ и одобрением/неодобрением деятельности этих органов) наглядно видно на диаграммах 4.1 и 4.2. При этом города основной и контрольной группы хорошо кластеризуются в пространстве этих оценок. Как и в прошлом году, исключение составляет Саратов, где реформы муниципального управления, по всей видимости, остались незамеченными большинством жителей и не сказались на отношении населения к органам МСУ.

Диаграммы 4.1 и 4.2. Взаимосвязь между интегральными оценками качества предоставления муниципальных услуг и общим отношением к органам МСУ*



* Желтым цветом выделены города контрольной группы, розовым – города «дополнительной» группы. Диаметр кружка отражает величину города по численности жителей.

4.2. Доверие к органам местного самоуправления

Как показывает практика замеров общественного мнения, *доверие* к органам МСУ является одним из показателей, существенным образом дифференцирующих жителей разных городов: и в настоящем исследовании различия между изучаемыми городами по показателю доверия населения к главам этих городов и местным законодательным органам (Городским советам, Городским Думам), весьма значительны (табл. 4.3, 4.4).

Согласно результатам исследования, *наибольшим доверием* горожан пользуются в настоящее время мэры Перми (40% доверяющих), Бузулука (41%), Каменска-Уральского (44%), Цивильска (46%), Димитровграда (48%), *Ядрина* (53%), Бора (61%). (В этой группе лишь Ядрин представляет контрольную группу городов). В указанных городах доли жителей, заявивших о доверии главе администрации, существенно выше доли не доверяющих.

В Кунгуре *доли респондентов, заявивших о своем доверии мэрам, также выше доли тех, кто мэрам не доверяет*. Правда, в целом уровень доверия населения главе города несколько ниже, чем в вышеперечисленных городах – 33%.

В *Петропавловске*, Саратове, *Балаково*, Шелехове, Надвоицах и Ангарске уровень доверия главам городских администраций заметно ниже, чем в других городах: *доли респондентов, не доверяющих мэрам, превышают доли тех, кто им доверяет*. Особенно низкими являются показатели доверия в Шелехове – о своем недоверии заявили 56% участников опроса, о доверии – всего 17%; в *Петропавловске-Камчатском* (соответственно, 62% и 13%); в Саратове (68% и 12%).

В Арзамасе, Энгельсе, *Волгограде* и Магадане доли доверяющих и не доверяющих главам этих городов граждан близки между собой, т.е. *доминирующего отношения не выявлено*.

Сравнение данных о доверии главам городских администраций, полученных в двух турах исследования, показало, что в 8 городах из 14 его уровень практически не изменился. Динамика зафиксирована в 6 городах, при этом в трех – позитивная, и в трех – негативная.

Снижение уровня доверия мэру обнаружено в Саратове, Димитровграде и Арзамасе (города основной группы!). Напротив, уровень доверия населения к главам городской администрации за прошедший год повысился в *Волгограде*, Боре и Кунгуре. Заметим, однако, что в *Волгограде* и *Кунгуре* в 2003-2004 г. главы городских администраций были переизбраны, таким образом, показатели доверия, полученные во 2-м туре опросов, фактически означают доверие к уже другим должностным лицам (при этом начальный «кредит доверия», как правило, сравнительно высок в начале «мэрского» срока).

Для сравнения заметим, что согласно всероссийским зондажам общественного мнения местные органы управления не пользуются доверием населения страны в целом. К примеру, в феврале 2004 г. о своем доверии администрации города (села) заявили 12% россиян, о недоверии – 30% (ФОМ, февраль, 2004 г.). Год назад – в феврале 2003 г. распределение долей доверяющих и не доверяющих местным администрациям граждан РФ было аналогичным (соответственно 12% и 33%).

Таблица 4.3. Насколько Вы доверяете мэру города (главе администрации города, района)?

Город	Дата опроса	Не доверяю	Доверяю и не доверяю в равной степени	Доверяю	З/о	Динамика
Пермь	2003	24	33	32	12	0
	2004	27	24	40	10	
Саратов	2003	56	14	12	18	-
	2004	68	8	12	14	
Волгоград	2003	54	15	14	16	+
	2004	36	21	31	12	
Энгельс	2003	30	17	40	14	0
	2004	31	27	33	9	
Димитровград	2003	14	21	58	6	-
	2004	21	26	48	5	
Арзамас	2003	11	16	74	0	-
	2004	29	28	35	9	
Балаково	2003	45	34	17	4	0
	2004	47	20	18	15	
Бор	2003	20	21	45	14	+
	2004	16	11	61	12	
Бузулук	2003	14	36	44	4	0
	2004	17	35	41	8	
Кунгур	2003	48	25	20	7	+
	2004	13	18	33	37	
Цивильск	2003	26	27	34	14	0
	2004	22	22	46	10	
Ядрин	2003	19	33	38	11	0
	2004	16	22	53	9	
Магадан	2003	29	23	52	6	0
	2004	35	25	33	9	
Петропавловск	2003	67	11	11	11	0
	2004	62	10	13	15	
Надвоицы	2004	40	37	10	15	
Каменск-Уральский	2004	24	28	44	4	
Шелехов	2004	56	18	17	9	
Ангарск	2004	48	18	15	20	

Доверие местным законодательным органам (городским думам, городским советам) находится на довольно низком уровне (табл. 4.4).

Лишь в 4-х городах соотношение *доверяющих и не доверяющих* данному органу власти зафиксировано в пользу первых: Пермь, Димитровград, Бор и Ядрин.

В Бузулуке, Кунгуре, Цивильске, Магадане и Каменске-Уральском доли доверяющих и не доверяющих местным законодательным органам граждан представлены в близких пропорциях, т.е. доминирующего отношения не выявлено.

В половине изучаемых городов *местные законодательные органы не пользуются доверием жителей*: Саратов, Волгоград, Энгельс, Арзамас, Балаково, Петропавловск, Надвоицы, Шелехов, Ангарск. Особенно высоки доли не доверяющих этим органам в Саратове (68%), Шелехове (56%), Петропавловске (54%). Следует отметить, что в

Надвоицах 69% респондентов затруднились ответить на вопрос о доверии местному законодательному органу; при низком уровне информированности о работе этого органа власти лишь 2% жителей города сообщили о своем доверии к нему.

Однако, несмотря на низкий уровень доверия граждан к местным законодательным органам *отрицательная динамика этого показателя зафиксирована только в Арзамасе*, где доля сообщивших о своем доверии этому органу власти снизилась по сравнению с прошлым годом почти в 3,5 раза. *В свою очередь повышение уровня доверия зафиксировано в 7 городах: Перми, Волгограде, Боре, Кунгуре, Цивильске, Ядрине и Магадане* (т.е. городах и основной, и контрольной группы).

Таблица 4.4. Насколько Вы доверяете Городскому совету, Городской Думе?

Город	Дата опроса	Не доверяю	Доверяю и не доверяю в равной степени	Доверяю	З%о	Динамика
Пермь	2003	30	34	18	18	+
	2004	22	27	33	18	
Саратов	2003	60	14	6	21	0
	2004	68	12	8	13	
Волгоград	2003	56	15	8	20	+
	2004	45	24	15	16	
Энгельс	2003	37	17	24	22	0
	2004	41	26	17	16	
Димитровград	2003	21	23	24	32	0
	2004	21	31	32	16	
Арзамас	2003	13	17	66	4	-
	2004	32	24	19	25	
Балаково	2003	43	31	16	10	0
	2004	48	22	10	19	
Бор	2003	20	15	19	45	+
	2004	21	14	39	27	
Бузулук	2003	30	41	18	11	0
	2004	27	38	23	12	
Кунгур	2003	36	31	22	12	+
	2004	17	20	26	38	
Цивильск	2003	30	28	16	26	+
	2004	29	24	35	11	
Ядрин	2003	31	37	8	24	+
	2004	20	23	38	20	
Магадан	2003	35	27	18	20	+
	2004	29	25	32	14	
Петропавловск	2003	57	15	10	18	0
	2004	54	13	14	19	
Надвоицы	2004	19	9	2	69	
Каменск-Уральский	2004	30	31	29	10	
Шелехов	2004	56	14	16	15	
Ангарск	2004	37	18	10	34	

Как и в первом туре исследования в ходе анализа проверялось *предположение о наличии взаимосвязи между общей оценкой населением деятельности органов МСУ и доверием к главам городских администраций и местным (городским) законодательным органам.*

Согласно расчетам, для большинства городов данное предположение подтвердилось: *уровень доверия к органам МСУ зависит от характера общей оценки их деятельности* – коэффициент корреляция между этими показателями имеет значимую величину². Любопытно, что наименее значимой связью между общей оценкой деятельности органов МСУ и доверием к главам городских администраций оказалась в Саратове, Волгограде, Перми и Каменске-Уральском, т.е. уровень доверия к мэрам этих городов определяется не столько общей оценкой деятельности органов МСУ, сколько иными факторами. Напротив, значимая связь зафиксирована в Ангарске, Надвоицах, Цивильске.

Взаимосвязь между общей оценкой деятельности органов МСУ и уровнем доверия к городским законодательным органам в большинстве городов также существует (хотя коэффициент корреляции между ними в среднем несколько ниже, чем между общей оценкой деятельности органов МСУ и доверием к главам администраций).

4.3. Представление населения о субъектах, ответственных за улучшение жизни в их городе

Вопрос о том, *с кем респонденты связывают надежды на улучшение жизни в их городе*, является весьма показательным для определения отношения населения к местным органам власти. Опыт анализа данных общественного мнения показывает, что там, где население низко оценивает деятельность и слабо доверяет органам местной власти, оно чаще связывает надежды на улучшение ситуации в их городе с федеральными властями (как правило, Президентом РФ).

В большинстве изучаемых городов жители связывают основные надежды на улучшение жизни все-таки с главами местных администраций, мэрами городов. Особенно это характерно для участников опросов из Бора, Каменска-Уральского, Ядрина и Димитровграда, где об этом заявила половина и более респондентов (табл. 4.5).

В Саратове и городах Саратовской области – Энгельсе и Балаково, а также Петропавловске, Магадане и Шелехове надежды на улучшение жизни в городе чаще связываются жителями с органами власти более высокого уровня (Президентом РФ).

Важно отметить, что *в отличие от глав городских администраций местные законодательные органы (горсоветы, городские думы) практически не рассматриваются гражданами в качестве субъектов, с которыми связываются надежды на улучшение городской жизни.*

Примерно 16% в среднем по городам возлагает надежды на губернаторов своих областей, но здесь разброс между городами очень велик – от 4% в Арзамасе до 44% в Перми (заметим, что в Перми в настоящий момент нет избранного губернатора, и полученные

² Использовался коэффициент ранговой корреляции Спирмена.

результаты указывают на сохраняющийся высокий рейтинг ушедшего в Правительство бывшего губернатора области Ю.Трутнева).

Заметим, что столько же респондентов считает, что улучшение жизни в их городе *зависит от них самих* (т.е. жителей их города). При этом в Саратове, Волгограде, Ядрине и Цивильске такого мнения придерживается около четверти граждан.

Надежды *на крупные предприятия* чаще возлагают жители Балаково, Петропавловска, Ангарска, Надвоиц и Шелехова (два последних – моно-города с высокой ролью градообразующих предприятий).

Довольно большая часть жителей не связывает свои надежды на улучшение жизни в их городе *«ни с кем»*. В несколько большей степени такие ответы характерны для граждан с низкой социальной активностью.

Таблица 4.5. Скажите, с кем Вы в первую очередь связываете надежды на улучшение жизни в Вашем городе?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Дмитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Глава администрации города	38	40	35	45	15	37	36	55	36	25	49	42	33	44	56	36	25	33	52	30	36
Президент РФ	24	25	23	24	37	26	42	30	9	34	14	27	24	7	4	35	29	10	28	36	26
Губернатор области, президент республики	16	19	17	44	17	13	12	15	4	13	5	18	8	29	20	29	32	5	7	13	12
Жители города	16	15	20	12	23	23	17	14	3	20	10	13	14	29	25	19	17	12	15	14	15
Крупные предприятия Вашего города	14	9	16	15	14	16	10	6	3	23	2	12	14	2	5	14	23	24	10	24	34
Городской совет, Городская Дума	8	9	8	16	7	11	9	8	4	8	4	11	2	11	14	10	8	1	6	9	10
Правительство России	7	6	9	7	8	7	3	7	2	9	10	11	15	5	4	5	11	2	2	7	10
Правоохранительные органы	7	7	7	10	10	9	11	5	1	13	4	11	0	5	3	5	11	3	7	7	14
Депутат ГД Думы РФ по Вашему округу	5	4	10	9	8	6	3	3	1	27	1	3	1	1	7	8	9	1	1	4	3
Общественные организации, партии, профсоюзы	3	4	4	5	7	4	3	3	3	7	1	4	1	2	2	5	6	0	1	2	3
Ни с кем не связываю	22	23	19	20	25	19	16	18	51	15	21	23	24	20	21	12	18	34	14	19	20

Промежуточные выводы:

- **Население довольно слабо информировано о работе органов МСУ – значительная доля граждан затрудняется дать какие-либо оценки их работе.**
- **Как и в прошлом году, различия в оценках деятельности органов МСУ весьма существенны в разных городах. Среди городов, население которых высоко оценивает работу органов МСУ и с доверием относится к главам городских администраций, выделяются: Димитровград, Бузулук, Бор, Ядрин, Каменск-Уральский. Заметим, что в городах контрольной группы (кроме Ядрина) отношение граждан к органам МСУ можно признать скорее негативным.**
- **В большинстве изучаемых городов значимых изменений в отношении горожан к органам местного самоуправления за прошедший год не произошло. В Волгограде, Цивильске и Ядрине улучшились показатели оценки деятельности органов МСУ (в Энгельсе они ухудшились). В Боре, Кунгуре и Волгограде повысилось доверие главам городских администраций, в Саратове, Димитровграде и Арзамасе доверие мэрам снизилось. Различий в динамике по основной и контрольной группе городов не зафиксировано.**
- **Законодательные органы местного управления пользуются меньшим доверием горожан, чем исполнительные органы; в большинстве городов доли не доверяющих горсоветам и гордумам выше, чем доли доверяющих.**
- **Результаты второго тура исследования подтвердили вывод, что общая оценка населением работы органов МСУ в первую очередь определяется тем, насколько граждане удовлетворены качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления.**

5. Социальная активность населения: опыт самоорганизации

Социальная активность граждан, в том числе их готовность к самоорганизации и добровольному объединению для решения своих проблем являются, несомненно, одним из важных условий становления и развития местного самоуправления в России.

Результаты первого тура исследования «Граждане оценивают местное самоуправление» показали, что *«местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии (как в смысле имеющейся практики, так и в смысле готовности населения к добровольному объединению для решения своих проблем). Активность жителей ограничивается, как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами или требованиями, а реальная практика самоорганизации сводится в основном к участию в субботниках по благоустройству территории около дома»*.³

С учетом актуальности темы социальной активности населения при разработке инструментария второго тура блок вопросов, касающихся изучения опыта самоорганизации граждан, их готовности к коллективному участию в тех или иных общественных делах был расширен. Таким образом, анализ результатов исследования позволил:

- выявить факторы, влияющие на активность граждан в сфере МСУ (в т.ч. возможную мотивацию активности);
- определить основные характеристики группы социально активных граждан (социально-демографический портрет и т.п.).

5.1. Практика самоорганизации граждан

Анализ результатов исследования показал, что вовлеченность граждан в какие-либо формы самоорганизации находится на невысоком уровне. Существенных различий с данными первого тура, касающимися практики самоорганизации, не обнаружено. От почти трети до трех четвертей респондентов в разных городах не участвовали, по их словам, ни в каких мероприятиях, организованных жителями их города (табл. 5.1). Особенно высока доля «не участников» в Волгограде, Боре, Ядрине (по 62%), Надвоицах (64%) и Ангарске (75%!).

Распространенность различных форм участия населения в коллективных мероприятиях также мало изменилась: наиболее популярной формой социальной активности остаются *субботники* – причем в ряде городов о своем участии в них заявили около половины (и более) респондентов (Саратов, Димитровград, Арзамас, Бузулук, Кунгур, Цивильск). Заметим, что за исключением Кунгура все указанные города относятся к основной группе городов (т.е. той, где проводятся мероприятия реформы СМУ).

Следующей по степени распространенности среди жителей изучаемых городов является такая форма самоорганизации, как *участие в собраниях* (жильцов дома,

³ См. Аналитический отчет «Граждане оценивают местное самоуправление», июль, 2003 г.

жителей района, города). Здесь наиболее активными себя проявили респонденты Перми, Арзамаса и Цивильска.

Сообщения участников опросов об их *коллективных обращениях к властям и органам МСУ в письменной форме* в сравнении с замерами первого тура стали более редкими. Лишь в двух городах – Саратове и Арзамасе – об участии в подобных действиях сообщили значимые доли респондентов (соответственно 12 и 15%).

Вовлеченность в другие формы самоорганизации находится на крайне низком уровне во всех городах. Т.е. более или менее активно население включается в традиционные (субботники) и регулярные (собрания) коллективные мероприятия; участие в других коллективных действиях, как правило, не носит массового характера, за исключением отдельных случаев, вызванных, судя по всему, какими-либо чрезвычайными обстоятельствами. Например, в г. Каменск-Уральский почти половина (!) респондентов заявила о своем участии в прошедшем году в митингах, пикетах и акциях протеста (по оценкам экспертов в данном городе довольно бурно проходила и весьма необычно закончилась кампания по выборам депутатов Государственной Думы РФ, и многие жители принимали участие как в предвыборных, так и поствыборных акциях).

В целом зафиксирована *несколько более высокая активность населения в городах основной группы*; по крайней мере, о том, что они не участвовали ни в каких коллективных мероприятиях, в этой группе заявили 46% респондентов, а в группе контрольных городов - 56%.

Таблица 5.1. Скажите, пожалуйста, приходилось ли Вам за последний год принимать участие в каких-либо мероприятиях, организованных жителями ВАШЕГО ГОРОДА?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-К	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Субботник, мероприятие по уборке двора, улицы	34	42	31	28	44	21	32	59	65	23	23	57	49	48	34	18	28	29	18	23	10
Собрание (жильцов дома, жителей района, города)	14	17	12	30	20	20	21	13	25	15	9	10	10	23	8	3	8	4	8	15	5
Митинги, пикеты, акции протеста	6	4	4	1	8	2	2	2	4	5	1	4	2	7	3	5	5	9	49	3	2
Культурно-спортивные мероприятия	5	5	6	3	4	4	1	7	5	9	3	7	6	7	3	8	8	6	3	9	5
Коллективное обращение к властям и органам местного самоуправления в письменной форме	4	5	2	4	12	4	1	2	15	4	3	4	1	5	1	4	2	3	4	2	1
Материальное обеспечение совместных мероприятий или помощь кому-нибудь из жителей	3	3	3	2	2	7	2	21	0	4	1	1	1	0	0	1	4	2	0	2	1
Совместная ликвидация последствий аварий, пожаров, и др. чрезвычайных ситуаций	1	0	1	0	1	4	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	2	0	2	1
Совместное обеспечение порядка и безопасности	1	1	1	2	2	2	0	2	0	0	1	2	1	2	0	1	0	0	0	3	0
Деятельность местных отделений политических партий	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	1	1	2	0	1
Мероприятия местных отделений общественных организаций	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1		0	0	0	0	2	1	2	0	0	0
Другое	1	1	1	1	2	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	3	1	2	0	1	1
Не приходилось участвовать	51	46	56	53	46	62	58	29	29	58	62	38	43	37	62	59	55	64	33	60	75
Затрудняюсь ответить	2	2	1	2	1	0	1	0	1	1	3	0	2	6	0	3	2	1	0	1	4

5.2. О добровольных объединениях граждан

Информированность граждан о добровольных объединениях жителей (товариществ собственников жилья, комитетов территориального самоуправления и т.п.) в целом весьма невысока (как и в прошлом году). Это означает, скорее всего, либо отсутствие таких объединений, либо их слабую активность, особенно в небольших городах. Анализ подтверждает, что чаще заявляют о своей осведомленности о наличии подобных объединений граждане именно жители крупных городов: в первую очередь это касается Саратова, Магадана и *Петропавловска* (табл. 5.2).

Таблица 5.2. Знаете ли Вы о существовании в Вашем городе каких-либо объединений жителей (например, товарищества собственников жилья, комитеты территориального самоуправления и т.п.)?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Да	12	15	12	15	29	15	6	15	10	10	8	9	3	2	3	38	28	5	6	6	10
Нет	81	79	78	74	68	66	88	81	81	86	91	89	81	92	94	51	63	90	92	91	78
3/0	7	6	10	11	4	19	7	5	9	4	1	2	16	6	3	11	9	5	2	2	12

Как показал анализ результатов, не только информированность населения о добровольных объединениях граждан находится на низком уровне, но и их готовность принимать участие в работе таких объединений (см. табл. 5.3). Во всех изучаемых городах доля жителей, проявляющих пассивную позицию и выражающих нежелание участвовать в коллективных объединениях, превышает половину (с учетом «затруднившихся ответить»), а в ряде городов доходит до 90%.

О том, что они реально уже участвуют в работе добровольных объединений, заявили от 0% до 4% (и это максимум) респондентов в разных городах. Декларируемая готовность к участию несколько выше, но следует отметить, что эта готовность носит скорее пассивный характер. Из двух вариантов ответов, предложенных в ходе опросов: «хочу участвовать, и сам буду искать возможность принять участие» и «хочу участвовать, если мне предложат» несомненным «фаворитом» был второй – заниматься самостоятельными поисками возможностей участия в работе добровольных организаций готовы, по их словам, от 1% до 3% граждан.

Сравнение распределений ответов респондентов по городам демонстрирует более высокую декларируемую готовность к участию в добровольных объединениях граждан у жителей дальневосточных Магадана и Петропавловска-Камчатского – по 37%. Наиболее пассивны жители *Кунгура*, *Каменска-Уральского*, *Димитровграда* и *Цивильска* (от 8% до 11%).

Таблица 5.3. Скажите, пожалуйста, Вы хотели бы принять участие в работе подобных организаций?* (в % от всей выборки)

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Уже участвую, хочу участвовать	20	19	23	24	16	25	16	10	20	22	21	15	8	11	24	37	37	28	8	23	18
Не буду участвовать	60	64	59	56	66	63	56	83	77	60	55	73	68	78	67	36	37	58	35	71	47

5.3. Участие в выборах в местные органы власти как показатель социальной активности населения

Участие в выборах рассматривается как один из индикаторов социальной активности личности. Особенно показательным в этом смысле является участие в выборах местного уровня (главы города, членов муниципального собрания, городской Думы и т.п.), поскольку, как показывает многолетняя практика наблюдений, электоральная активность на выборах местного уровня всегда бывает гораздо более низкой, чем на выборах федерального масштаба.

Известно также, что и декларируемая в массовых опросах электоральная активность (намерения принять участие в выборах) и заявляемая активность в поствыборных опросах (утверждения, что участвовал в выборах) всегда бывают заметно выше реальной явки (что следует иметь в виду, анализируя опросные данные об участии в голосовании).

В анкету второго тура настоящего исследования был включен вопрос *об участии жителей изучаемых городов в последнее время в выборах главы города или членов городских законодательных органов* (табл. 5.4). Анализ результатов подтверждает высказанные выше замечания относительно декларируемой электоральной активности: как видно из таблицы, *от 53% до 78% респондентов в разных городах утверждают, что принимали участие буквально во всех местных выборах последнего времени*. Максимальный процент «не участников» (электорально пассивных) составил 31% в Балаково и 30% в Шелехове, в других городах он колеблется от 10% до 25%.

Можно с полной уверенностью утверждать, что декларируемая активность на местных выборах граждан всех городов является в значительной степени завышенной. К примеру, по данным Центральной избирательной комиссии реально приняли участие в выборах глав городов: в *Волгограде* 33,1% избирателей, в *Кунгуре* – 42,5% (2003 г.); в *Перми* 33,9% (2000 г.), в объединенных выборах мэра и депутатов городской Думы в *Магадане* 26,9% (2001 г.).

Таким образом, можно сказать, что полученные в ходе опросов данные об участии граждан в выборах в местные органы власти не дают основания для вывода об уровне действительной электоральной (и социальной) активности жителей изучаемых

городов. Тем не менее, на наш взгляд, результаты исследования свидетельствуют, что участие в выборах местного уровня является (во всяком случае, пока) социально одобряемой формой поведения.

Таблица 5.4. Принимали ли Вы в последнее время участие в выборах главы города, членов муниципального собрания (городской Думы, Советов депутатов и т.п.)?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Да, участвовал во всех выборах	66	69	62	58	69	67	61	73	71	57	67	77	62	62	62	78	61	74	71	53	54
Участвовал, но не во всех	17	14	19	23	14	22	20	1	9	11	21	8	22	25	24	5	16	13	24	14	29
Нет	17	16	18	16	17	10	16	25	20	31	11	14	13	11	12	14	23	13	4	30	16
З/о	1	1	1	3	0	1	3	1	0	0	1	1	3	2	2	3	1	1	1	3	0

5.4. Мотивация социальной активности граждан в сфере местного самоуправления

Перспективы дальнейшего становления различных форм самоорганизации граждан во многом будут определяться существующим на сегодняшний день отношением населения к участию в общественной жизни, проявлениям активной гражданской позиции и т.п. Для прогнозирования перспектив развития самоуправления на низовом уровне немаловажным является и изучение мотивации социальной активности (выявление факторов, которые могут стимулировать или, напротив, дестимулировать социальную активность).

Для выявления отношения респондентов к проявлению активной жизненной позиции им предлагалось выразить свое согласие с одним из двух высказываний противоположного характера:

1. *Одни считают, что активная жизненная (гражданская) позиция жителей, их энтузиазм способствует улучшению общей/социальной ситуации в городе.*
2. *Другие, напротив, полагают, что активность жителей бесполезна и только мешает повышению ответственности местной власти и муниципальных служб за обстановку в городе.*

Несмотря на разброс в значениях данных, по всем городам (за исключением одного) большинство жителей выразили согласие с первым высказыванием, т.е. позитивно оценивают проявления активной гражданской позиции, считая, что они способствуют улучшению жизни в их городе. Особенно часто выражали свое согласие с этой точкой зрения участники опросов из *Петропавловска*, *Арзамаса* и *Димитровграда* (табл. 5.5).

Таблица 5.5. Одни считают, что активная жизненная (гражданская) позиция жителей, их энтузиазм способствует улучшению общей/социальной ситуации в городе. Другие, напротив, полагают, что активность жителей бесполезна и только мешает повышению ответственности местной власти и муниципальных служб за обстановку в городе. С каким мнением Вы согласны?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
С первым	70	70	75	64	67	76	63	81	80	72	59	75	73	75	76	69	79	73	38	67	68
Со вторым	15	13	12	21	17	15	15	10	4	14	20	9	6	13	13	11	12	8	53	21	13
3/0	15	17	13	15	16	9	22	9	16	14	21	16	21	12	11	20	9	19	9	12	19

Исключение составили только жители г. Каменск-Уральский, которые в своем большинстве соглашались со вторым высказыванием (53%), т.е. поддерживали мнение, согласно которому *активность жителей бесполезна и мешает повышению ответственности местной власти за обстановку в городе.*

В качестве объяснения «альтернативной» позиции населения Каменска-Уральского можно выдвинуть следующую гипотезу. Выше уже говорилось, что в этом городе (и только в нем) *около половины* респондентов сообщили, что за последний год им довольно часто приходилось принимать участие в митингах и акциях протеста (см. раздел 5.1.). Можно предположить, что жители остались не удовлетворены результатами проведенных акций, не добились своих целей и т.п.

Не менее важной для понимания отношения граждан к участию в общественной жизни является оценка полезности и успешности мероприятий, в которых жители городов сами принимали непосредственное участие (см. табл. 5.6). Вопрос задавался только респондентам, которые сообщили о своем участии в тех или иных общественных мероприятиях (субботниках, собраниях, иных коллективных действиях).

Большинство граждан, принимавших участие в тех или иных мероприятиях, коллективных действиях и т.п., оценивают свое участие достаточно высоко, т.е. считают его «позитивным» или, по меньшей мере, «удовлетворительным» (см. табл. 5.6). Наиболее сдержанными в своих оценках оказались жители Димитровграда (подавляющее большинство оценок «удовлетворительно» при малой доле «позитивно»). Кроме того, *респонденты из Каменска-Уральского опять составили исключение* – доля позитивных и удовлетворительных оценок их участия в коллективных мероприятиях (напомним, что для многих из них это было участие в акциях протеста) составила всего немногим более трети, что заметно ниже, чем во всех других городах (36% - 14% «позитивно» и 22% «удовлетворительно»). И хотя почти никто не оценил результаты своего участия как «негативные» (таких всего 1%), большинство респондентов (64%) предпочли «затрудниться ответить», что подтверждает сделанный выше вывод о том, что жители этого города остались не удовлетворены результатами и последствиями своего участия в коллективных действиях.

Таблица 5.6. Как Вы в целом оцениваете полезность и успешность (эффективность) мероприятий, в которых Вы лично принимали участие в последний год? (% от ответивших)

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Позитивно	48	50	56	43	37	44	37	13	76	52	67	63	68	59	60	53	58	30	14	45	40
Удовлетворительно	35	37	32	32	48	46	53	85	10	24	21	35	30	29	32	25	26	48	22	30	43
Негативно	8	7	8	13	13	6	8	1	13	17	4	2	0	4	7	10	8	8	1	12	10
Σо	9	5	4	12	3	4	1	1	1	6	9	1	2	9	2	12	9	14	64	13	7

Таким образом, как выяснилось в ходе исследования, население, с одной стороны, слабо вовлечено в различные формы самоорганизации граждан, его готовность к участию в работе добровольных объединений, вообще в общественной жизни города также находится на достаточно низком уровне. С другой стороны, население декларирует позитивное отношение к проявлениям активной гражданской позиции. В ходе исследования была предпринята попытка выяснить, какие факторы могли бы стимулировать активность граждан в сфере местного самоуправления (см. табл. 5.7).

Из предложенного для оценки набора потенциальных стимулов участия в общественной жизни выделяется группа факторов, которые наиболее часто отмечались участниками опросов во всех городах. Главным из них оказалась *возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию* и т.п.; эта возможность, по словам респондентов, могла бы подвигнуть к участию в общественной жизни от четверти до половины жителей разных городов.

Важным (хотя и менее значимым) стимулом является уверенность в том, что *общественная деятельность окажется результативной*, принесет реальные плоды (особенно часто этот фактор отмечали жители Магадана и Петропавловска).

Непоследнее место среди стимулов участия в каких-либо коллективных мероприятиях занимают факторы «личного» характера – *возможность решить проблему, волнующую человека лично*, а также *желание отстаивать личные права или права близких*. Однако и *стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию*, также могло бы подвигнуть, по словам жителей изучаемых городов, к их участию в общественной жизни.

Отдельно следует заметить, что *определенная часть граждан не воспринимает участие в общественной жизни города как добровольную безвозмездную деятельность*: от 10% до 25% респондентов в разных городах выразили готовность участвовать в коллективных мероприятиях, *если это даст им возможность заработать* (в Димитровграде доля таких ответов составила 42%!).

Другие факторы стимулирования участия, в том числе и возможность влияния на городские власти, оказались менее значимыми.

Таблица 5.7. Как Вы считаете, что, прежде всего, может подвигнуть Вас и таких людей, как Вы, на участие в общественной жизни города, мероприятиях, организованных его жителями?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-К	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию и т.п.	34	35	37	37	48	53	27	36	30	30	28	33	36	40	21	37	43	30	32	25	31
Возможность заработать	19	19	20	19	23	19	26	42	10	23	9	16	11	11	18	19	31	25	7	23	19
Гарантии того, что эта деятельность принесет результаты	19	21	20	27	21	19	15	14	23	18	10	16	9	24	19	40	37	10	10	24	15
Возможность решить действительно волнующую Вас лично проблему	17	18	17	24	21	15	13	14	21	13	10	12	8	25	22	18	27	12	11	22	13
Стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию, нуждающимся в материальной поддержке	14	16	15	12	16	14	14	39	12	22	12	16	8	7	10	17	22	4	5	11	9
Нарушение Ваших прав (или прав Ваших близких) и желание отстоять эти права или исправить нарушение	12	12	13	13	12	10	13	17	12	17	3	7	3	12	21	17	16	4	5	11	20
Осознание того, что это социально полезное и одобряемое большинством горожан дело	8	8	10	11	12	11	5	11	5	11	1	8	3	9	17	11	9	3	8	9	7
Возможность повлиять на политику городских властей	7	6	8	8	8	12	8	7	3	9	6	5	0	4	7	10	10	4	3	7	10
Возможность публично выразить протест городским властям и свое недовольство социальной обстановкой в городе	6	7	6	6	16	9	7	9	3	7	2	9	1	5	5	5	11	4	7	5	5
Осознание того, что участие в общественной жизни города – это важный элемент демократии	4	4	5	4	7	6	3	7	4	4	3	4	5	1	5	5	6	3	5	4	2
Желание или потребность осуществить какую-либо идею или проект, требующие коллективной поддержки	4	5	4	3	6	6	3	8	3	5	6	2	2	4	0	7	5	5	4	7	2
Давление, указания со стороны руководства (домкомов, городских служб, властей города, руководителей предприятий и т.п.)	3	3	2	4	4	3	2	3	1	4	0	3	1	0	1	7	0	2	8	6	2
Угроза общественного порицания со стороны коллег по работе, соседей по дому, товарищей и близких	2	2	2	2	2	2	1	3	1	1	1	3	0	2	5	1	3	1	5	2	0
нет ответа, затрудняюсь ответить	22	22	20	21	21	9	30	17	27	25	26	21	33	21	20	14	15	39	13	18	27

Следует отметить неэффективность «антистимулов» активности: угроза общественного порицания или давление со стороны руководства вряд ли способны существенным образом подвигнуть граждан к участию населения в общественной жизни.

5.5. Стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации

Как и в первом туре исследования в 2003 г., для выявления стереотипов поведения населения в сфере самоорганизации в ходе интервью респондентам было предложено спрогнозировать свои действия в двух гипотетических ситуациях (см. табл. 5.8 и 5.9):

1. *Предположим, необходимо отремонтировать Ваш подъезд или построить детскую площадку во дворе.*
2. *Предположим, на территории Вашего города произошел промышленный выброс вредных веществ в реку, откуда осуществляется забор воды для городского водоснабжения.*

5.5.1. Ситуация №1

Сравнительный анализ полученных результатов с данными прошлогоднего замера не выявил в них существенных различий: *в среднем по городам распределения ответов респондентов практически не изменились.*

Готовность к «самоорганизации» (*собрать соседей и коллективно решить проблему – отремонтировать подъезд, построить детскую площадку*) готов в среднем каждый пятый (**19%**) житель изучаемых городов (еще 6% ответили, что *выполнят работу самостоятельно*). Различий между городами основной и контрольной группы не выявлено. Наибольшую степень готовности проявили жители Саратова, Бузулука и Балаково, Арзамаса и Петропавловска (примерно, каждый третий); наименьшую – участники опроса из Кунгура, Цивильска, Дмитровграда, Ангарска и Каменска-Уральского.

Пассивную позицию – «ничего не буду делать» - заявила такая же доля респондентов – в среднем по городам **19%** (наиболее велика их доля в Надвоицах - почти половина опрошенных (45%), а также в Цивильске, Ядрине и Энгельсе – 25-32%).

Обращение в различные инстанции (ДЭЗ, РЭУ, главе района или в суд) как вариант действий в рассматриваемой ситуации выбрали 42% опрошенных граждан, готовых проявить активность, чтобы заставить соответствующие службы решить задачу, но не организовывать соседей и выполнять работу самостоятельно.

При этом в среднем около 26% респондентов, по их словам, лишь обратятся в соответствующие инстанции, и 16% - будут ходить туда неоднократно, требуя выполнения своей просьбы.

5.5.2. Ситуация №2

Распределение ответов респондентов об их гипотетических действиях в ситуации №2 (с промышленным выбросом вредных веществ в реку), предложенной респондентам в ходе интервью, *также оказалось практически идентичным прошлогоднему.*

К активным действиям по участию или организации акций протеста готовы в среднем по городам всего 6% респондентов (несколько более активны здесь жители Ядрина, Балаково, Петропавловска и Шелехова).

Доля жителей, которые ответили, что *«ничего не будут делать»* несколько выше (в среднем по городам 10%), при этом в Арзамасе, Цивильске, Ядрине и Каменске-Уральском этот вариант выбрал каждый пятый участник опроса доля таких ответов выше (от 16% до 21%).

Более четверти жителей городов, в которых проводились опросы, будут, по их словам, *«спасаться индивидуально» - купят питьевую воду в бутылках или обзаведутся индивидуальными средствами очистки водопроводной воды.*

Обращаться в различные инстанции стали бы, по их словам, 24% респондентов, а стали бы *ходить туда с требованиями* 14% (т.е. доли граждан, предпочитающих такого рода действия, идентичны в обеих ситуациях).

Таким образом, готовность к самоорганизации для разрешения проблемных ситуаций на уровне дома, двора или города в целом может быть признана невысокой. Граждане в большей степени склонны проявлять активность в форме обращения в соответствующие инстанции (по крайней мере, на уровне деклараций), чем в форме собственного участия в различных коллективных действиях.

Таблица 5.8. Предположим, необходимо отремонтировать Ваш подъезд или построить детскую площадку во дворе. Как Вы поступите?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-К	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Обратитесь в ДЭЗ или РЭУ, главе района и т.д. и на этом остановитесь	26	27	21	36	20	25	21	37	20	12	36	15	32	22	21	38	16	11	36	34	38
Обратитесь в ДЭЗ или РЭУ, главе района и т.д., будете ходить в различные организации, требуя выполнения своей просьбы	16	14	18	17	17	31	13	4	14	16	18	16	15	4	14	22	16	16	29	15	7
Обратитесь в суд	2	1	2	2	2	1	1	0	1	1	0	1	3	0	0	4	3	0	12	1	1
Организуете соседей и выполните работу	19	20	22	11	33	20	24	8	28	32	17	32	7	8	23	15	29	17	3	21	6
Выполните работу один	6	7	5	4	6	6	2	14	22	6	2	7	5	7	5	2	5	0	6	4	2
Ничего не буду делать	19	19	17	21	14	12	27	23	10	15	18	20	20	32	25	10	15	45	12	15	22
Другое	1	1	1	2	1	0	3	2	0	1	1	3	0	0	0	1	4	0	0	1	1
Нет ответа, затрудняюсь ответить	11	11	13	7	7	5	12	14	5	16	9	7	19	26	11	8	13	11	2	10	23

Таблица 5.9. Предположим, на территории Вашего города произошел промышленный выброс вредных веществ в реку, откуда осуществляется забор воды для городского водоснабжения. Как Вы поступите?

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Дмитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-К	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Обратитесь к главе города, региона, в комитет охраны природы и т.д.	24	25	24	24	20	20	15	40	20	24	28	31	31	27	17	21	28	17	28	26	11
Обратитесь к главе города, региона, в комитет охраны природы и т.д. и будете ходить в различные организации, требуя выполнения своей просьбы	14	15	15	10	24	29	17	8	24	9	14	19	11	9	8	13	16	13	10	17	9
Обратитесь в суд	5	5	5	6	6	10	5	4	4	3	9	4	5	2	3	7	7	6	2	5	7
Примете участие в акциях протеста	5	4	7	6	5	5	5	3	5	7	7	3	2	3	9	5	12	2	1	8	4
Сами организуете акции протеста с участием жителей города	1	1	1	1	1	0	1	0	0	2	1	1	0	0	0	2	1	0	1	1	0
Купите индивидуальные средства очистки водопроводной воды	17	16	16	21	26	18	35	7	2	21	15	8	15	12	16	19	13	33	17	17	13
Станете покупать питьевую воду в бутылках	12	10	13	13	7	9	9	12	13	12	4	13	14	4	17	18	12	5	13	10	26
Ничего не будете делать	10	10	10	9	7	7	8	10	16	8	9	9	9	16	21	3	4	11	20	5	13
Другое	2	3	1	1	1	1	1	12	2	1	2	2	0	4	0	3	2	4	2	2	1
Нет ответа, затрудняюсь ответить	10	11	9	10	4	3	6	5	15	13	12	11	13	24	9	10	5	9	6	9	15

Промежуточные выводы:

- **Вывод** прошлогоднего тура исследования о том, что местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии, сохраняется. Население слабо вовлечено в различные формы самоорганизации граждан, его готовность к участию в работе добровольных объединений, вообще в общественной жизни города также находится на достаточно низком уровне. Граждане в большей степени склонны проявлять активность в форме обращения в соответствующие инстанции (по крайней мере, на уровне деклараций), чем в форме собственного участия в различных коллективных действиях.
- Тем не менее, население декларирует позитивное отношение к проявлениям активной гражданской позиции, а те, кто участвует в коллективных мероприятиях, как правило, высоко оценивает свое участие, считая его эффективным и полезным.
- В качестве главного мотива участия в общественной жизни декларируется *возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию* и т.п. Вместе с тем примерно пятая часть граждан не воспринимает участие в общественной жизни города как добровольную безвозмездную деятельность и связывает свое участие в коллективных мероприятиях с *возможностью заработать*.

5.6. Интегральная оценка социальной активности граждан. Социально-демографический портрет лиц с активной гражданской позицией

5.6.1. Индекс социальной активности граждан

Как уже отмечалось, для изучения опыта самоорганизации граждан, их готовности к коллективному участию в тех или иных общественных мероприятиях в настоящем исследовании (особенно, во втором туре замеров) применялся довольно широкий набор параметров. Для того чтобы сделать *обобщенный вывод* о различиях в уровне социальной активности населения изучаемых городов был сконструирован специальный индекс – *интегральная оценка социальной активности граждан в сфере местного самоуправления*.⁴

В зависимости от значения индекса были условно выделены три группы респондентов (см. табл. 5.10):

⁴ Для расчета индекса социальной активности использовались ответы респондентов на вопросы об их потенциальной готовности и фактическом участии в массовых и групповых формах жизнедеятельности местного сообщества (вопросы 39, 40, 43, 44, 46 анкеты). За каждый ответ, свидетельствующий о низком уровне активности у данного респондента, ему приписывается 0 баллов; за каждый ответ, свидетельствующий о средней активности – 1 балл; о высокой – 2 балла. Далее набранные каждым респондентом баллы суммировались. Индекс социальной активности принимает значение от 0 (минимум) до 10 (максимум) баллов.

- 1 группа респондентов с *низкой социальной активностью* – значение индекса от 0 до 2 (таких оказалось в целом по выборке 27%);
- 2 группа респондентов со *средней социальной активностью* – значение индекса от 3 до 5 (57% респондентов);
- 3 группа респондентов с *высокой социальной активностью* – значение индекса от 6 до 10 (16% респондентов).

Таблица 5.10. Интегральная оценка социальной активности граждан

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Каменск-Уральский	Шелехов	Ангарск
Низкая активность	27	24	27	28	20	17	34	22	17	29	19	27	29	34	35	15	25	43	12	28	48
Средняя активность	57	59	57	62	57	66	51	58	53	58	57	61	64	61	52	70	48	41	68	58	47
Высокая активность	16	17	15	10	24	17	15	21	29	13	24	12	6	6	14	15	27	16	20	14	5

Анализ интегральных оценок социальной активности граждан по городам выявил группу городов, в которых *доля активных граждан наиболее высока* (выше 20%): Каменск-Уральский, Димитровград, Саратов, Бор, Арзамас, *Петропавловск-Камчатский*. Заметим, что за исключением *Петропавловска* (и «дополнительного» Каменска-Уральского) это города основной группы (те, в которых осуществляются мероприятия реформы СМУ).

Наименьший процент социально активных жителей зафиксирован в Ангарске, Кунгуре и Цивильске (всего 5-6%).

В целом, как видно из табл. 5.10, различий между городами основной и контрольной группы по доле социально активных граждан не обнаружено.

5.6.2. Описание группы социально активных граждан

Для описания портрета социально активных граждан в одну группу были объединены все респонденты из всех изучаемых городов с высоким индивидуальным индексом социальной активности. В группу вошли респонденты, которые:

- *заявили, что участвуют в каких-либо объединениях жителей;*
- *заявили, что в текущем году участвовали в мероприятиях, требующих активной гражданской позиции (митинги, пикеты, акции протеста; совместное обеспечение порядка и безопасности и пр.);*
- *заявили, что принимают участие во всех местных выборах;*
- *заявили, что в двух моделируемых (потенциальных) ситуациях готовы проявить инициативу и организовать жителей города для решения соответствующих проблем.*

Напомним, что общая доля респондентов, отнесенных к группе социально активных, составила 16% от всей выборочной совокупности.

Как показал анализ, определенные отличия группы социально активных граждан от выборочной совокупности в целом по социально-демографическим характеристикам существуют, хотя лишь по некоторым параметрам их можно признать более или менее значимыми.

В группе высокой социальной активности немного больше женщин (57%), чем в группе респондентов с низкой социальной активностью (51%), и несколько меньше мужчин (43% против 49%); однако различия, как видно, невелики (табл. 5.11).

Заметна некоторая зависимость уровня активности от возрастных характеристик. Наименее активными являются группы молодежи (18-24 лет) и старшие возрастные группы (от 55 лет). *Повышенную социальную активность проявляют граждане среднего возраста (35-54 года).*

Таблица 5.11. Половозрастной состав группы социально активных граждан

	В целом по выборке	Низкая активность	Средняя активность	Высокая активность
Пол				
мужской	46	49	45	43
женский	54	51	55	57
Возраст				
18-24	14	18	13	10
25-34	19	21	18	20
35-44	21	17	22	25
45-54	20	15	20	25
55 и старше	26	28	26	20

Как видно из табл. 5.12, *граждане с активной позицией в целом чаще встречаются среди лиц с более высоким уровнем образования (средним специальным и высшим). Напротив, менее образованные респонденты скорее и менее социально активны.*

Таблица 5.12. Уровень образования социально активных граждан

	В целом по выборке	Низкая активность	Средняя активность	Высокая активность
Низшее и ниже	4	2	2	2
Неполное среднее	9	12	9	4
Среднее общее ПТУ	27	31	27	23
Среднее специальное	33	28	34	38
Высшее	26	20	26	33
Отказ от ответа	0,4	0,6	0,4	0,2

Можно отметить также, что среди респондентов с активной гражданской позицией *немного выше* доля *семейных граждан с детьми* (хотя, повторим, различия между группой активных и всей выборкой по данным параметрам также не являются ярко выраженными).

Работающие граждане более социально активны, чем неработающие. Несколько большую социальную активность проявляют также материально обеспеченные респонденты. При этом зависимости между уровнем активности и показателями социального самочувствия населения (социальная адаптация и оптимизм) не обнаружено.

Промежуточные выводы:

- Доля граждан, которых можно условно считать социально активными, в изучаемых городах в целом невысока. При этом различий по данному параметру между городами основной и контрольной групп не обнаружено.
- Ярко выраженных отличий группы социально активных граждан от населения изучаемых городов не выявлено. Можно отметить лишь, что среди лиц с активной жизненной и гражданской позицией несколько в большей степени представлены граждане в возрасте активной зрелости, с более высоким уровнем образования и материального положения, при этом семейные и работающие.

Общие выводы исследования

1. Второй тур исследования показал, что за прошедший год *информированность граждан о местном самоуправлении* во многих городах выросла. Несмотря на это, *вывод о том, что однозначное понимание сущности и принципов МСУ у населения пока отсутствует, сохраняет свою силу*. Для значительной доли граждан роль местного самоуправления во взаимодействии государства и общества не осознается: представление об МСУ как форме самоорганизации граждан несколько превалирует, но является далеко не всеобщим. Как и в прошлом году, распределение представлений об МСУ жителей городов, где проводятся реформы муниципального управления, и городов, где они не проводятся, практически не различаются между собой.

2. Сопоставление оценок качества предоставления отдельных муниципальных услуг, полученных в первом и втором турах исследования, в большинстве городов показало *отсутствие значимой динамики*. Тем не менее, по ряду услуг в некоторых городах зафиксировано наличие изменений (чаще в положительную сторону, реже – в отрицательную).

3. *Дифференциация* оценок жителями различных городов качества предоставления муниципальных услуг достаточно велика. Однако, как и в прошлом году, *определенная зависимость оценки качества предоставления конкретной муниципальной услуги от численности населения города, его статуса и/или принадлежности к основной или контрольной группе выявлена только в отдельных случаях, по большинству параметров зависимость отсутствует*.

4. *Удовлетворенность населения качеством предоставления муниципальных услуг*, выраженная в обобщенном показателе – *индексе удовлетворенности*, учитывающем частные оценки населения по каждой из оцениваемых услуг и значимость (приоритетность) этих услуг для каждого конкретного респондента, за прошедший год выросла как в основной, так и в контрольной группах городов.

При этом, как показали расчеты, интегральная оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления муниципальных услуг, как и в прошлом году, в городах основной группы остается более высокой, чем в городах контрольной группы.

Тем не менее, *различия в значениях индекса удовлетворенности между городами основной и контрольной групп, зафиксированные в 2003 г., в настоящее время заметно сгладились*. Это означает, что позитивная динамика оценок жителями качества муниципальных услуг в городах контрольной группы была более выраженной. Таким образом, высказанная в отчете по результатам прошлогоднего тура исследования *гипотеза о том, что более высокая удовлетворенность муниципальными услугами в городах основной группы является эффектом проводимой там реформы, может быть подвергнута сомнению*.

5. Результаты второго тура исследования подтвердили вывод, что *общая оценка населением работы органов местного самоуправления во многом определяется тем, насколько граждане удовлетворены качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям органов МСУ*.

В большинстве городов *доверие населения к органам местного самоуправления также связано с общей оценкой их деятельности*. При этом *средние оценки*

деятельности органов МСУ и средние показатели доверия жителей к главам местных администраций и местным законодательным органам в городах основной группы заметно выше, чем в городах контрольной группы.

6. Отношение населения городов, в которых проводились опросы, к органам МСУ существенно дифференцирует разные города. Выделилась группа городов, жители которых высоко оценивают работу местных органов управления и с доверием относятся к главам городских администраций. При этом *в городах контрольной группы (кроме одного) отношение граждан к органам МСУ можно признать скорее негативным*. Существенных изменений в отношении горожан к органам местного самоуправления за прошедший год в большинстве городов не произошло.

Законодательные органы местного управления пользуются меньшим доверием горожан, чем исполнительные органы; кроме того, в большинстве городов доли не доверяющих горсоветам и гордумам выше, чем доли доверяющих им.

7. Интенсивность *взаимодействия граждан с различными городскими учреждениями* и службами остается достаточно высокой. При этом оценка населением результатов обращения в разные службы неодинакова. *Граждане чаще не удовлетворены результатами обращений и организацией приема в службах, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг, чем в службах социальной защиты*. Хотя в целом оценки работы служб ЖКХ и социальной защиты в большинстве городов несколько повысились за прошедший год.

8. Вывод прошлогоднего тура исследования о том, что местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии, сохраняется. Население слабо вовлечено в различные *формы самоорганизации граждан*, его готовность к участию в работе добровольных объединений, вообще в общественной жизни города также находится на достаточно низком уровне. Граждане в большей степени склонны проявлять активность в форме обращения в соответствующие инстанции (по крайней мере, на уровне деклараций), чем в форме собственного участия в различных коллективных действиях и мероприятиях.

Тем не менее, население декларирует позитивное отношение к проявлениям активной гражданской позиции, а те, кто участвует в коллективных мероприятиях, как правило, высоко оценивает свое участие, считая его эффективным и полезным.

В качестве *главного мотива участия* в общественной жизни декларируется возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию и т.п. Однако примерно пятая часть граждан не воспринимает участие в общественной жизни города как добровольную безвозмездную деятельность и связывает свое участие в коллективных мероприятиях с возможностью заработать.

Приложения

- 1. Модель предметной области и опросного инструментария.
Презентация**
- 2. Инструментарий исследования**
- 3. Организационный отчет о выполнении 2-го (полевого) этапа проекта**
- 4. Таблицы распределений ответов респондентов на вопросы анкеты**